

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Economia
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 50 – Sala 1105
CEP 90.619-900 – Porto Alegre – RS

Nome: Isabel Noemia Rückert

Qualificação: Economista da Fundação de Economia e Estatística e professora da
PUCRS

Endereço: Duque de Caxias, 1691, 7º andar – Porto Alegre

Email: Isabel@fee.tche.br

Área Temática: Finanças Públicas

A política de Assistência Social e os programas de transferência de renda para o RS

Isabel Noemia Rückert*

Resumo

O artigo analisa os principais programas de transferência de renda do Governo Federal, constatando-se que o mais significativo é o Bolsa Família que mais do que dobrou o número de famílias atendidas de 2003 para 2005. Além desse programa o de Benefício de Prestação Continuada (BPC) também registrou um substancial acréscimo dos seus beneficiários, principalmente dos idosos, em vista da redução do limite de idade para a concessão do benefício decorrente das mudanças instituídas pelo Estatuto do Idoso.

Palavras-chave: transferência de renda, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada.

Introdução

Na Constituição de 1988, a assistência social passou a ser componente da seguridade social (junto com a saúde e a previdência social), devendo ser prestada a todos aqueles que dela necessitarem, independentemente de contribuições, passando a ser considerada como um direito de cidadania e reconhecida como política pública. Essa constituição estabeleceu como algumas das diretrizes da assistência social a descentralização político-administrativa e a distribuição de tarefas a cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) (ROCHA, 1997). Estas transformações constituíram-se num importante avanço da política de Assistência Social, pois a mesma se estabeleceu como direito social, universalização do acesso e gratuidade dos serviços. O que era tido como um favor transformou-se em direito.

* Economista da Fundação de Economia e Estatística e professora da PUCRS

O presente artigo tem como objetivo examinar os principais programas de transferência de renda a cargo do Governo Federal, com um recorte para analisar os beneficiários no Rio Grande do Sul. Primeiramente, faz-se uma descrição das principais mudanças da Política de Assistência Social. E após analisa-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família. Por fim, efetua-se algumas considerações finais.

A política de Assistência Social

A regulamentação da nova concepção para a assistência social ocorreu em dezembro de 1993 com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Orgânica da Assistência Social-Lei nº 8742/93 -. De acordo com a LOAS (art. 2º), a política de Assistência Social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Os objetivos da política de assistência social contidos na Constituição Federal (artigo 203) e referendados na LOAS são:

I) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II) o amparo às crianças e adolescentes carentes; III) a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, art. 2º. , 1993).

Assim, com a regulamentação da LOAS, a área da assistência social passou a transitar no campo dos direitos de responsabilidade do Estado e com universalização dos acessos. Segundo a LOAS, a política de assistência social passaria a ser desenvolvida de forma descentralizada e com a participação da sociedade civil, através dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, dos quais a mesma passou a fazer parte.

As modificações ocorridas com a regulamentação da LOAS alteraram, no campo jurídico-legal o conceito de assistência social, que, de assistencialismo, passou a ser concebida como uma política pública, um direito do cidadão e um dever do Estado. Nesse sentido, a visão assistencialista que se tinha dessa área, entendida como um modo de ajudar

os pobres através da ação emergencial e benevolente do Estado, de forma isolada ou em parceria com organizações de filantropia, passou a ser considerada como política pública. Essa nova ótica existente, a partir da Constituição Federal, estabeleceu um conceito de assistência social como direito social, universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais (DRAIBE, 1999).

As alterações institucionais continuaram ocorrendo durante o ano de 1994, quando foi instalado o Conselho Nacional de Assistência Social¹ (CNAS), substituindo o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), caracterizado pelo clientelismo e pela cartorialidade (RAICHELIS, 1997). O CNAS passou a ser responsável pela deliberação da política e do financiamento na área de assistência social.

A promulgação da LOAS e a criação do Fundo Nacional de Assistência Social - Decreto nº 1.605/95 -, que indicou como obrigatória a criação de fundos estaduais e municipais, possibilitaram um controle maior dos recursos para essa área. De acordo com essa lei, o orçamento do FNAS será parte integrante do orçamento do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em níveis estadual e municipal, o Fundo deverá transformar-se em unidade orçamentária vinculada à Secretaria de Assistência Social. O orçamento do Fundo deverá ser elaborado mantendo uma relação direta com o Plano de Assistência Social. Considerando o financiamento dessa área, devem ser asseguradas as prioridades constantes no Plano, as quais devem seguir as determinações aprovadas pelo plano de custeio em cada esfera de governo. Os recursos dos fundos de assistência social, nos diferentes níveis de Governo “[...] devem ser aplicados no financiamento das ações socioassistenciais, seja diretamente, seja através de convênios” (PAIVA, 2002, p. 319). Além disso, suas regras de funcionamento, deverão seguir as determinações sobre fundos especiais, incluídas na Lei 4.320/64 (artigos 71 a 74), mas a definição da natureza e das formas de utilização dos recursos desses fundos fica a critério da Lei que os instituiu.

No caso do FNAS, a utilização dos seus recursos está prevista no artigo 5º, do Decreto nº 1.605, de 25.08.95:

[...] os recursos do FNAS serão aplicados: I – no pagamento do benefício de prestação continuada [...], II - no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS, obedecidas as prioridades estabelecidas no parágrafo único do art. 23 da lei nº 8.872, de 1993; III – para

¹ De acordo com o artigo 17 da LOAS, o CNAS é composto por nove representantes de governo (sete do Governo Federal, um dos Estados e um dos municípios) e nove representantes da sociedade civil.

atender, em conjunto com os estados, o distrito federal e os municípios as ações assistenciais de caráter de emergência; IV – na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área de assistência social; § único – excepcionalmente, o presidente da república poderá autorizar a aplicação de recursos do fundo nacional de assistência social na realização direta, por parte da união, de serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS (BRASIL, 1995, art. 5º).

Como fontes de financiamento, o FNAS pode contar, além das contribuições, com doações de pessoas físicas ou jurídicas, com recursos oriundos dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, com receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo e de alienação de bens móveis da União e com transferências de outros fundos.

A maior fonte de recursos do FNAS para o financiamento das ações de assistência social consiste na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, a qual incide sobre o faturamento mensal das empresas, possui uma alíquota que passou de 2% em 1990 para 3% em 1999 e é devida pelas pessoas jurídicas. Essa contribuição cobriu, em média, 80% do total dos gastos do FNAS, de 1996 a 2003 e representou 88,7% dos recursos desse fundo, enquanto as demais fontes financiadoras das ações assistenciais não registraram uma continuidade ao longo do período 1996-03.

Analisando o total dos recursos do FNAS para as ações assistenciais no RS, no período 1996-03, verifica-se que houve um comportamento errático dos mesmos. Os anos de 1997 e 1998 foram os que registraram um maior volume de gastos alocados pelo fundo para o RS, de acordo com os dados visualizados na Tabela 1.

Considerando os gastos efetuados com os recursos do FNAS, por subprograma/subfunção, no período 1996-03, percebe-se que a maior parcela desses dispêndios foi destinada, até 1999, ao subprograma Assistência ao Menor, que inclui os projetos de Apoio à Criança Carente, o qual despendeu, em média, 45,6% do total, e o de Assistência Integral à Criança e ao Adolescente no Enfrentamento à Pobreza, cujo maior percentual foi de 18,4% do total no ano de 1998. A partir de 2000 até 2003, com as mudanças ocorridas nas rubricas das despesas, a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente passou a ser a mais significativa, com os dispêndios sendo direcionados para a atividade de Atendimento à Criança em Creche (média de 43,6% do total), que, na realidade, se refere ao mesmo universo do projeto do período anterior, que é o de crianças carentes de zero a seis anos de idade. Todavia houve um declínio nessa atividade, em 2003 em comparação ao ano 2002, de 31,1%. Um dos fatores que explicam esse declínio é que a educação infantil deixará de ser financiada com recursos do FNAS e passará a ser de responsabilidade da Política de

Educação (RIO GRANDE DO SUL, PEAS, 2003). Nessa subfunção, tem-se ainda o Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo e a implantação dos centros da juventude, que fazem parte do Programa Brasil Jovem, coordenado pelo Governo Federal, que também registraram queda de recursos no ano de 2003, em comparação ao ano de 2002.

Nos últimos anos – 2000 e 2003 –, a subfunção que obteve o menor volume de recursos foi a de Assistência ao Idoso, a qual se constitui numa atividade típica da assistência social, que nesse período, recebeu, em média, somente 8,2 % do total.

Tabela 1

Evolução das despesas do FNAS, por subprogramas/subfunções e projetos/atividades no RS – 1996-03

(R\$ 1000,00)

SUBPROGRAMAS/SUBFUNÇÕES PROJETOS/ATIVIDADES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- Assistência ao Menor	-	27.090	34.857	21.847	-	-	-	-
- Assistência à Velhice	603	4.217	4.127	3.604	-	-	-	-
- Assistência Social Geral	15.997	17.079	15.765	15.527	-	-	-	-
- Assistência Comunitária	-	946	-	-	-	-	-	-
- Assistência ao Idoso	-	-	-	-	3.498	3.091	2.822	2.653
- Assistência ao Portador de Deficiência	-	-	-	-	11.525	10.427	10.989	8.943
- Assistência à Criança e ao Adolescente	-	-	-	-	25.959	18.977	20.706	14.260
- Assistência Comunitária	-	-	-	-	1.052	7.261	8.812	5.145
Total	16.600	49.333	54.749	40.978	42.033	39.756	44.108	31.002

Fonte dos dados brutos: Balanços Gerais do Estado do RS, 1996-03.

Nota: Valores inflacionados pelo IGP-DI médio, a preços de Dezembro /03

Os programas de Transferência de Renda

No que se refere ao Governo Federal, as medidas de transferência de renda mais significativas incluídas no FNAS englobam benefícios, serviços e programas. Os benefícios são os que registraram o maior crescimento e também a maior parcela dos recursos do FNAS, que é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC foi criado por determinação da LOAS, através do Decreto nº. 1.744, de 08.12.95, em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974-75, que era um benefício básico dado aos inválidos ou as pessoas com 70 anos e mais que não tinham capacidade de se sustentar ou ser sustentado pela família.

O BPC entrou efetivamente em vigor em janeiro de 1996, sendo um benefício de um salário mínimo, para pessoas idosas com 70 anos e mais, nos dois primeiros anos, e de 67 anos e mais, nos anos seguintes, e para pessoas portadoras de deficiência, independentemente de terem contribuído previamente à Previdência Social, ou seja, constituindo-se em uma transferência de renda não contributiva de responsabilidade do Estado². Todavia o BPC é concedido somente àquelas pessoas que estão abaixo da linha de indigência prevista na LOAS (renda familiar *per capita* equivalente a um quarto do salário mínimo). Esse benefício é financiado por transferências do Tesouro Nacional, através do Fundo Nacional de Assistência Social, tendo como principal fonte a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Nesse caso, o Governo Federal é o responsável pelos custos e pela administração desses pagamentos (ROCHA, 1997).

Quanto aos pagamentos dos benefícios, BPC dos idosos e os das Pessoas Portadoras de Deficiência, os mesmos ocorrem de maneira direta aos seus destinatários. Assim, o Estado do RS, apesar de não ser o responsável pela distribuição desses recursos, participa, em conjunto com o INSS, da revisão e do controle desses programas. Esses benefícios são pagos pelo INSS, sem serem transferidos para o estado e para os municípios, mas o seu financiamento ocorre através do FNAS (BRASIL, PNAS, 2004).

² Através da Lei nº 10.741, de 01.10.03 (Estatuto do Idoso), a idade mínima de acesso ao BPC passou para 65 anos a partir de 2004.

O total dos dispêndios com o BPC dos idosos no Rio Grande do Sul sofreu um grande aumento nos últimos anos, passando de R\$ 2 milhões em 1996, primeiro ano de implantação do programa, para R\$ 138 milhões em 2005. Quanto aos gastos com as Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD) no RS, também registraram um acréscimo significativo no período, subindo de R\$ 15 milhões em 1996 para R\$ 169 milhões no ano de 2005, com um crescimento de 11,3% no período. O mesmo movimento se observa em nível de país, com o PPD aumentando de R\$ 375 milhões em 1996 para R\$ 4 bilhões em 2005, e o BPC para os idosos, de R\$ 60 milhões para R\$ 3 bilhões no mesmo período. O percentual total do valor do BPC repassado para o RS representou, em média, 3,6% no período (Tabela 2).

Tabela 2 Despesas com benefício de prestação continuada no Brasil e no RS - 1996-05							
ANOS	RIO GRANDE DO SUL (R\$1,00)			BRASIL (R\$ 1,00)			%
	PPD	IDOSO	TOTAL	PPD	IDOSO	TOTAL	
1.996	15.213.678	2.240.021	17.453.702	375.837.718	60.982.699	436.820.414	4,00
1.997	50.502.104	7.554.342	58.056.446	1.585.325.263	222.595.373	1.807.920.636	3,21
1.998	70.648.978	16.399.818	87.048.796	2.063.665.018	500.622.445	2.564.287.460	3,39
1.999	76.585.912	29.469.110	106.055.022	2.248.878.228	864.872.648	3.113.750.874	3,41
2.000	84.208.974	40.703.708	124.912.682	2.428.729.138	1.144.174.111	3.572.903.249	3,50
2.001	102.067.903	54.914.317	156.982.220	2.858.437.706	1.499.266.923	4.357.704.629	3,60
2.002	114.502.236	66.618.054	181.120.289			4.885.368.890	3,71
2.003	125.647.791	77.324.847	202.972.638	3.101.576.804	1.783.792.085		
				3.238.308.568	2.022.609.538	5.260.918.106	3,86
2.004	142.122.766	107.012.553	249.135.318	3.500.639.585	2.667.099.723	6.167.739.307	4,04
2.005	169.510.987	138.485.626	307.996.613	4.058.441.431	3.473.486.914	7.531.928.345	4,09
FONTE: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV SINTESE GOLDE - 15.02.2002							
B 87 – PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA							
B 88 – IDOSO							
NOTA: Valores inflacionado pelo IGP-DI médio, a preços de Dezembro/05							

Esses gastos se elevaram na medida em que se ampliou o número de beneficiários, com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º.10.03), que reduziu a idade de solicitação dos benefícios de 67 para 65 anos e terminou com a restrição de apenas uma pessoa beneficiária por residência. Essa redução da idade para o benefício significou

um avanço no sentido de seguir o que estava preconizado na LOAS e não estava sendo cumprido³.

Além disso, a NOB/99 estabeleceu que:

[...] a concessão do BPC é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), sob a coordenação geral e avaliação da Secretaria de Assistência Social e sob acompanhamento e fiscalização dos gestores e dos conselhos da localidade onde vive o beneficiário (Brasil, NOB, 1999, p. 22).

Considerando o número de benefícios concedidos aos idosos no RS, no período de 1996-05, observou-se um aumento considerável: de 1.487 benefícios no primeiro ano para 42.265 no último (Tabela 3).

Tabela 3 NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM DEZEMBRO DE CADA ANO

ANOS	RIO GRANDE DO SUL			BRASIL			%
	PPD	IDOSO	TOTAL	PPD	IDOSO	TOTAL	
1.996	10.819	1.487	12.306	304.227	41.992	346.219	3,55
1.997	18.218	2.995	21.213	557.088	88.806	645.894	3,28
1.998	21.972	6.876	28.848	641.268	207.031	848.299	3,40
1.999	24.495	10.815	35.310	720.274	312.299	1.032.573	3,42
2.000	28.344	14.607	42.951	806.720	403.207	1.209.927	3,55
2.001	31.104	17.164	48.268	870.072	469.047	1.339.119	3,60
2.002	36.634	22.000	58.634	976.257	584.597	1.560.854	3,76
2.003	41.383	25.736	67.119	1.036.365	664.875	1.701.240	3,95
2.004	46.512	37.269	83.781	1.127.849	933.164	2.061.013	4,07
2.005	51.383	42.265	93.648	1.211.761	106.504	2.277.365	4,11

Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV - SINTESE GOLD
 ESPÉCIE B87 - PPD - PESSOA PORTADORA DE DEFICIENCIA
 ESPECIE B88 - IDOSO

De acordo com o IBGE, em 2000, a população com 65 anos ou mais no Estado do RS representava 733.000 pessoas, correspondendo a 7,2% do total da população. Levando em conta esse total, onde estão incluídos aqueles que possuem uma renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo, verifica-se que o total dos beneficiados com esse programa é muito pequeno.

³ De acordo com a LOAS, a idade para ter direito ao BPC iniciaria com 70 anos ou mais e deveria ser reduzida, em 48 meses, para 65 anos, mas, na edição da Lei (9720 de 30.11.98), foi fixada em 67 anos (BEHRING, 2003).

Os benefícios concedidos para as pessoas portadoras de deficiência física no RS aumentaram nos últimos anos, tendo em vista a ampliação da cobertura, que passou a incluir os portadores de deficiência congênita (SCHWARZER; QUERINO, 2002) .

Todavia, dado que os critérios para enquadramento das pessoas como portadoras de deficiência, para fins do benefício, são rigorosos, o total da cobertura representou um percentual muito pequeno do número de deficientes existentes no RS.

Além do BPC têm-se os benefícios eventuais que de acordo com a LOAS são “[...] aqueles que visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo” (LOAS, art. 22). Além disso,

[...] poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (LOAS, art. 22, § 2º).

Quanto aos serviços assistenciais, tem-se o Serviço de Assistência Continuada, que engloba diversos tipos de apoio à população carente (cuidados domiciliares, atendimentos diários, serviços sociais, creches, abrigos e outros), a crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência, que possuem renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo.

Os Serviços de Ação Continuada são permanentes, e o financiamento ocorre através da transferência de recursos do FNAS para os fundos estaduais e municipais. O critério para o repasse desses recursos em 1999 levou em consideração a base histórica de gastos utilizando como referência os valores definidos no FNAS para esses serviços, em 1998, seguindo praticamente o que já existia desde a LBA. Esse critério sofreu críticas das instâncias subregionais, uma vez que não se tinha idéia de quais foram os critérios utilizados para a elaboração desta série histórica. Uma nova série “[...] foi elaborada com base em estudo do IPEA sobre Repartição de Recursos aos Estados Brasileiros” (BOSCHETTI, 2003, p. 200). Esta também foi criticada, pois reduzia os recursos para 17 dos 27 Estados, porém como a Secretaria de Assistência Social não elaborou novos critérios, a mesma foi mantida pelo CNAS, para os anos de 2000 a 2002 (BOSCHETTI,

2003). Quanto ao critério de partilha desses recursos transferidos aos estados, cabe aos mesmos defini-los (BRASIL, MPAS, NOB, 1999).

Além desses, têm-se também os programas de assistência social, que são aqueles que não apresentam continuidade e se referem a ações específicas, com prioridade para “[...] a infância e adolescência no enfrentamento de formas intoleráveis de vida, realidades e práticas ilegais e anti-sociais que não respeitam direitos fundamentais e inalienáveis da pessoa humana” (BRASIL, MPAS, 1999, p. 23). Esses programas são financiados pelo FNAS, que transfere os recursos para os fundos das esferas subregionais onde os mesmos são realizados. Dentre esses programas, um dos mais expressivos é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cujo objetivo é combater o trabalho infantil através da transferência de renda às famílias com crianças de sete a 14 anos que exerciam atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil no País. São incluídas aquelas famílias com até meio salário mínimo *per capita* de renda. Desde o ano 2000, as despesas desses programas foram divididas em duas ações de transferência de renda: i) Bolsa Criança Cidadã, que se constitui numa forma de complementação da renda da família para retirar as crianças e os adolescentes do trabalho, no valor *per capita* de R\$ 40,00 para a área urbana e de R\$ 25,00 para a área rural; ii) de jornada escolar ampliada, que se caracteriza por ações sócio-educativas e de convivência, que não coincidam o horário escolar da criança e do adolescente.

Um outro programa que utiliza transferência de renda é o AGENTE JOVEM, implantado em 2001 e que se destina a jovens de 15 a 17 anos, residentes em comunidades de baixa renda (com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo), tendo como objetivo prepará-los para o mercado de trabalho. O Programa prevê um repasse do Governo Federal de uma bolsa mensal de R\$ 65,00, por jovem, durante até 12 meses. Tem-se também o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual, denominado PROGRAMA SENTINELA, cujo objetivo é combater o abuso e a exploração sexual infanto-juvenil por meio de campanhas de esclarecimento, atuando também através do atendimento especializado às crianças e aos adolescentes vitimadas.

Apesar de os recursos desses programas terem destinação específica e não estarem incluídos livremente nas contas municipais, esse nível de governo é fundamental para a implementação e o acompanhamento dos mesmos, na identificação e no cadastramento e, após, efetuando o monitoramento das crianças e das famílias assistidas. Além disso, quem adere ao programa são os municípios e os mesmos têm que ter a estrutura necessária para efetuar esse acompanhamento. Isso significa a existência de uma contrapartida desse nível de Governo para a implantação desses programas, ou seja, a adesão aos mesmos vai requerer um custo. Todavia nas localidades mais pobres do Brasil, aqueles benefícios recebidos através dos programas de transferência de renda se tornaram fontes de recursos relevantes para o comércio local (AFONSO, 2004).

A partir do ano de 2004 houve alterações nos programas da Assistência Social quando o Ministério da Assistência Social foi extinto e foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei nº 10.869, de 13.05.04) e a política de combate à fome (que ficava a cargo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome) foi integrada com as políticas de transferência de renda e de assistência social. Assim, esse novo ministério incluiu as políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social. Nessa nova configuração o MDS passou a gerir dois fundos, o Fundo Nacional de Combate à Erradicação da Pobreza e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

O principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e que envolve todos os outros Ministérios, parcerias com empresas e entidades para estratégias de combate à pobreza é o Programa Fome Zero. Esse Programa reúne 31 ações e programas integrados em quatro eixos: “ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social” (BRASIL, 2005)⁴.

⁴ Para maiores detalhes sobre esse Programa ver: <http://www.fomezero.gov.br>; www.icidadania.org.br; YASBEK (2004).

No que se refere às atividades assistenciais, ocorreu uma unificação dos programas de transferência de renda, com o objetivo de evitar superposição de ações e proporcionar maior racionalidade às ações do governo (IPEA, 2003). Nesse sentido, foi criado o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9.01.04), que unificou os diferentes programas de transferência de renda de responsabilidade do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) e se constitui num dos principais instrumentos do Fome Zero.

O primeiro dos programas de transferência de renda foi lançado em maio de 2001 e denominou-se Bolsa Escola, complementando a renda de famílias de baixa renda mediante a comprovação da presença na escola das crianças e adolescentes. Este foi seguido pelo Bolsa Alimentação, em outubro desse mesmo ano. Também foi criado o Auxílio Gás que se constituía numa ajuda financeira direta para as famílias mais pobres compensar os efeitos da retirada de subsídios sobre o gás.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 100,00 mensais. A quem se destina e o nível do benefício concedido podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1

Público-alvo do Programa Bolsa Família e seu benefício no Brasil – 2005

Renda familiar (per capita)	Benefício	Valores máximo e mínimo
Até 50,00	Básico: R\$ 50,00 Variável: R\$ 15,00 por filho –até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 95,00 R\$ 50,00
Mais que R\$ 50,00 e menos que R\$ 100,00	Variável: R\$ 15,00 por filho – até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 45,00 R\$ 15,00

Fonte: MARQUES, Rosa Maria; MENDES Áquilas. Crescimento, desenvolvimento e cidadania. **Indicadores Econômicos FEE**; Porto Alegre:FEE, v. 33, n.1, jun. 2005, p. 293-316.

Observou-se que no Brasil, nos últimos anos, houve alterações nas políticas sociais ampliando os programas compensatórios de transferência de renda. Nota-se pelos dados constantes na Tabela 4 um aumento do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que mais do que dobraram de março de 2006 em relação ao ano de 2003.

Tabela 4 Programas de transferência de renda no Brasil – 2001-06

Programa	2001 Famílias (dezembro)	2002 Famílias (dezembro)	2003 Famílias (dezembro)	2006 Famílias (março)
Bolsa Família	-	-	3.615.596	8.789.538
Cartão Alimentação	-	-	349.905	70.299
Bolsa Alimentação	30.137	966.553	369.463	19.314
Auxílio Gás	-	8.556.785	8.229.144	3.017.900
Bolsa Escola	4.794.405	5.106.509	3.771.199	1.547.913

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Esses programas são essenciais para a população mais pobre do país e se expandiram para quase todos os municípios, constituindo-se numa importante rede de proteção social. Para se ter uma noção da amplitude do Bolsa Família, no ano de 2003, 69,1% da população beneficiária localizava-se no Nordeste. Sendo que “[...] nessa região o número de pessoas beneficiárias desse programa varia de 13% a 45% do total da população, o que dá uma boa idéia da importância desse programa na sustentação da renda dos segmentos mais pobres” (MARQUES; MENDES, 2005, p. 13). Para 57 municípios do nordeste, o Bolsa Família correspondeu a 43% das receitas disponíveis desses municípios. Note-se que esse Programa iniciou no Nordeste que é onde se encontra a maior parcela da população em situação de pobreza. Nos municípios da região Sul esse programa não é tão expressivo (1,7% do total dos beneficiários), com algumas exceções como é o caso do município de Porto Alegre onde os recursos foram recebidos por 5% da população e representaram o equivalente a 2% da sua receita disponível em 2003 (MARQUES; MENDES, 2005a; 2005b).

Todavia, cabe ressaltar que os benefícios “[...] do Bolsa Família não derivam de um direito, de forma que podem ser extintos pelo simples ato de vontade do governo de plantão” (MARQUES; MENDES, 2005, p. 13). Além do que o acesso a esse benefício é definido por uma renda *per capita* inferior a R\$ 50,00, que é muito menor do que se fosse levar em conta uma renda *per capita* de um quarto do salário mínimo de R\$ 300,00 em 2003, o que equivaleria a R\$ 75,00 (MARQUES; MENDES, 2005).

Para o Estado do RS, os valores transferidos através desses programas no período 2001-05 estão evidenciados nas informações constantes na Tabela 5.

Para se mensurar o peso desses recursos na economia gaúcha pode-se considerar em termos de percentual do PIB, quando o total dos programas de transferência de renda passou de 0,20% do PIB em 2001 para 1,31% do PIB em 2005, ou seja, apesar de terem aumentado ainda equivalem a muito pouco do produto regional.

Tabela 5 Programas de transferência de renda no RS – 2001-05

Programa	2001		2002		2003		2004		2005	
	Famílias (dez)	TOTAL R\$ (ACUMULADO)	Famílias (set)	TOTAL R\$ (ACUMULADO)						
Bolsa Família					158.574	25.285.629	295.707	156.122.060	342.947	168.069.073
Cartão Alimentação					1.815	483.707	680	954.235	657	302.524
Bolsa Alimentação			27.713	3.353.833	8.944	10.351.268	515	1.545.026	234	50.679
Auxílio Gás			346.210	34.050.232	322.555	40.121.958	245.551	27.489.609	184.832	13.425.444
Bolsa Escola	206.670	30.143.793	223.250	87.800.616	156.125	65.928.303	118.735	38.441.762	87.043	18.038.279
TOTAL		30.143.793		125.204.681		142.170.865		224.552.692		199.885.999

Fonte dos dados brutos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nota: Valores inflacionados pelo IGP-DI da FGV a preços médios de dez./05

Verifica-se que o número de famílias beneficiadas nesses programas vêm crescendo, bem como aumentaram os montantes despendidos pelo Governo Federal para os mesmos, que passaram de R\$ 30 milhões em 2001 para R\$ 199 milhões em 2005 (até o mês de setembro). É possível perceber o movimento de unificação dos vários programas existentes no Bolsa Família uma vez que o número de beneficiários vem caindo nos outros programas. Todavia é significativo o número daquelas famílias que ainda se mantêm vinculadas aos demais programas.

Com o avanço deste programa,

[...] as tendências apontadas parecem ser de privilegiar programas focalizados de transferência de renda em detrimento de uma perspectiva mais ampla de proteção social; de pulverizar programas e recursos, não direcionando-os ao fundo, ou, ao direcioná-los, ameaçar os subprogramas em curso[...] (BEHRING, 2003, p.19).

Em vista dessa circunstância, a União, ao centralizar nas suas mãos os recursos com programas de transferência de renda, não está seguindo a orientação da LOAS, que é de perseguir um sistema descentralizado e participativo que inclua nas decisões dessa política

os outros níveis de governo. Ao contrário, está despendendo mais recursos nesses programas do que naqueles destinados, via FNAS, aos projetos e às ações da política de assistência social no Rio Grande do Sul, cujas transferências até diminuíram no ano de 2003 (conforme dados apresentados na Tabela 1).

Todavia apesar de as críticas ao Bolsa Família considerarem que esse programa não altera as perspectivas dos mais pobres e que não vai resolver, por si só, o problema da miséria, os programas de transferência de renda são importantes para a queda da pobreza no País.

Nessa mesma direção uma das críticas feitas ao Programa Fome Zero, o qual inclui o Bolsa Família é a de que :

O corte do público beneficiário pela linha de pobreza parece ser um dos pontos mais vulneráveis do programa por “focar” nos mais pobres entre os pobres, promovendo seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação. [...] A perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no dever humanitário e solidário e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais (YASBEK, 2004, p. 111).

Nesse sentido, o programa corre o risco de ser fragmentado e se constituir numa nova edição daqueles que já existiram no país baseados na filantropia e na caridade, uma vez que não se refere a direitos e a cidadania.

Complementando as mudanças que vem ocorrendo na área da política de Assistência Social, no ano de 2004, depois de debates em diferentes fóruns, no mês de outubro, o CNAS (Resolução nº 145, de 15.10.04) aprovou uma nova Política Nacional de Assistência Social, com um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social – o SUAS – para as três esferas de governo, com o objetivo de consolidar o sistema participativo e descentralizado dessa área. Nesse mesmo ano, através da Portaria nº 736, de 15.12.04, foi criado o SUAS-WEB, com acesso através da internet, para tornar mais ágil as transferências regulares de recursos financeiros do FNAS para os Fundos Estaduais e municipais, a partir do exercício de 2005. Assim, os municípios que se encontravam em

Gestão municipal e que estavam desenvolvendo projetos e programas co-financiados pelo Governo Federal ficaram capacitados a receber repasses automáticos do FNAS através desse sistema.

Ainda com base na PNAS/2004 foi elaborada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), aprovada pelo CNAS em julho de 2005 (Resolução nº 130, de 15.07.05). O principal objetivo do SUAS é o acesso universal às ações de Assistência Social e a unificação dos programas, projetos, ações, benefícios e serviços de assistência social das três esferas de governo e de instituições privadas. Nesse modelo os serviços, programas e projetos foram divididos em proteção social básica e proteção social especial, com o foco na família. O primeiro refere-se à área de atuação para crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e cidadãos em situação de vulnerabilidade. O segundo irá atender às pessoas com vínculos familiares ou sociais rompidos, como populações de rua, crianças vítimas de abuso ou exploração sexual e crianças envolvidas em trabalho precoce (BRASIL, NOB-SUAS, 2005). A intenção com as novas deliberações é avançar no processo de descentralização político-administrativa fazendo valer, efetivamente as determinações contidas na Constituição de 1988 e na LOAS.

Considerações Finais

As transferências feitas pela União, ao invés de priorizarem os programas incluídos no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, estão sendo direcionadas para programas focalizados de transferência de renda. Ou seja, a esfera federal acabou repassando recursos para ações que são definidas nacionalmente, sem passar pelo sistema concebido pela LOAS. Esse sistema está alicerçado na construção de uma política de assistência social efetivamente pública, num modelo de gestão descentralizado, participativo e com controle social, o que significa com a participação da sociedade civil para defender e garantir os direitos sociais. Entretanto as decisões nessa área parecem evidenciar um modelo social do tipo residual, que beneficia aquela camada da população mais necessitada, ao invés de um modelo universal que assegure esses direitos.

Por outro lado, programas focalizados, como o de transferência de renda nomeadamente, o Bolsa Família, vêm aumentando os seus gastos. Esse programa faz parte das concepções advogadas pelo Banco Mundial, numa visão neoliberal, e tem como objetivo focalizar os gastos sociais e direcioná-los para os muitos pobres, diminuindo os custos da política social. Além disso, esse tipo de programa, com base numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e dirigida aos incapazes de competir no mercado, representa uma política social excludente, inspirada no dever humanitário e solidário e não nos princípios da cidadania e do reconhecimento público de direitos sociais (YASBEK, 2004). Todavia não se pode confundi-lo com aqueles programas necessários para aumentar a oferta de bens públicos gratuitos, tais como educação, saúde, habitação e outros, uma vez que estes são capazes de contribuir para a redução da desigualdade social. Além disso, o Bolsa Família é eminentemente compensatório, e necessário numa sociedade como a brasileira, com níveis elevados de pobreza absoluta, mas insuficiente como elemento de transformação social.

O importante é que a assistência vinculada às políticas sociais deve ser vista como direito, justiça e igualdade. Mesmo que as ações assistenciais por si só não solucionem problemas estruturais como miséria, fome, falta de habitação, etc., elas são imprescindíveis no acesso e na garantia de direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BALANÇO GERAL DO ESTADO (1993-2003). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.

BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social como direito. In: BEHRING et. al. **Política de Assistência Social: Uma estratégia de inclusão social**. Relatório de Palestras ministradas no I Fórum Social Brasileiro, realizado em novembro de 2003, em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2004, 48 p.

BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil**, Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei n. 8742, de 07.12.1993. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, Diário Oficial. Brasília, 1993.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social**. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

_____. Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Análise comparativa de programas de proteção social, 1995 a 2003. Brasília: MDS, abril, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, novembro, 2004.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANN, Renato et al. (org.). **Brasil uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 101-141.

_____. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentalista e a agenda recente de reformas., **Caderno de Pesquisa**. Campinas: Unicamp, n.32, 1998, 30 p.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê liberalismo/neoliberalismo. **Revista USP**. São Paulo: Coordenadoria de Comissão Social (CCS), n.17, mar./abr./maio 1993, p. 86-101.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, n. 10, fev. 2005, 220p.

_____. **Políticas sociais Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, n. 9, ago.2004, 154p.

_____. **Políticas sociais. Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, n. 8, fev. 2004,

MARQUES, Rosa Maria; MENDES Áquilas. Crescimento, desenvolvimento e cidadania. **Indicadores Econômicos FEE**; Porto Alegre:FEE, v. 33, n.1, jun. 2005b, p. 293-316.

PAIVA, Beatriz Augusto. **A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS**, São Paulo, Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCSP, 2003, 453 p.

RUCKERT, Isabel N. **Os Gastos e o financiamento da assistência social na administração pública estadual do Rio Grande do Sul: 1993-2003**. Porto Alegre, Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCRS, 2006, 227 p.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 21, out. 1997, p. 5-15.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Plano Estadual de Assistência Social**, Porto Alegre: [s.ed.], 1999.

ROCHA, Paulo Eduardo. Financiamento da Assistência Social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 21, out. 1997, p. 16-30.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n.18, v.2, 2004, p. 104-112.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.