O Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã

Clóvis Roberto Zimmermann[*] & Marina da Cruz Silva[**]

É possível constatar através de análise mais acurada sobre as informações veiculadas, tanto na mídia como na literatura científica, acerca das políticas sociais no Brasil, em especial em relação ao Programa Bolsa Família, que há muitos equívocos, preconceitos e/ou informações enviesadas em torno da referida temática. Nesse sentido, para grande parte do senso comum, das elites e da mídia brasileira, o Bolsa Família é considerado responsável pelo "assombramento" do país, haja vista que causaria acomodação e falta de independência financeira.

As análises supracitadas são no mínimo preconceituosas para com a população beneficiária do Bolsa Família, isto é, para com as pessoas vivendo na extrema pobreza e/ou pobreza. Ademais, não possuem uma fundamentação teórica com base em experiências tradicionais sobre o impacto das políticas sociais no que tange à melhoria das condições de vida de determinada população. Tal forma de concepção, além de ser parca, sobretudo em torno da situação no cenário internacional, sugere que um programa do tipo do Bolsa Família seria apenas necessário em países com grandes contingentes de refugiados, atingidos por catástrofes climáticas ou por graves epidemias. A citação a seguir serve de ilustrativo no que tange ao preconceito e/ou problemas por parte de algumas análises:

> Um programa como o "Bolsa Família" seria necessário para países que sofrem com guerras, grandes contingentes de refugiados, catástrofes climáticas ou epidemias. Mesmo nesses casos tal programa deveria ser temporário e focado na obtenção da independência financeira dos beneficiados. Nada disso vem ocorrendo de fato. Nem o Brasil foi castigado por "tsunamis" ou furacões e nem os assistidos conseguem sair da humilhante situação de quem recebe uma esmola (SOUZA, 2007, p.1).

A percepção acima releva uma carência de fundamentação teórica e empírica acerca do mundo real, uma vez que tal afirmativa não se baseou em nenhum estudo aprofundado, além de não se pautar em nenhum conhecimento das diversas experiências internacionais de programas transferência de renda, que surgiram nos países desenvolvidos no século XX, no momento em que Estado de Bem-Estar Social ganha concretude e consolidação. Bastaria estudar os países nórdicos da Europa, pioneiros na introdução de programas de transferência de renda. O Bolsa Família, portanto, não difere em sua concepção principal dos referidos programas adotados há mais de seis décadas pelo Reino Unido em 1948, seguido pela Finlândia em 1956 e Suécia em 1957.

[*] Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor de Ciências Políticas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Relator Nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural.

[**] Doutoranda em Psicogerontologia pela Universidade de Erlangen-Nürnberg na Alemanha, assistente social e professora do curso de serviço social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

Os países baixos, por sua vez, introduziram esse tipo de proteção social na década de 1960, precisamente em 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de *auxílio social* (Sozialhilfe) foi introduzida em 1961. No caso França, houve uma certa polêmica em torno da introdução ou não de programas de transferência de renda, contexto foi marcado por um intenso debate, culminando com a instituição tardia da RMI (revenu minimum d'insertion) no ano de 1988. Saliente-se que na atual conjuntura, em nenhum desses países, discute-se de forma veemente sobre a possibilidade de término e/ou extinção de tais programas. Ao contrário, os mesmos são tidos como fundamentais no que concerne à proteção social dos indivíduos fragilizados e/ou expostos aos mais diversos riscos sociais. Todavia, no Brasil, informações deturpadas, taxativas e simplistas acerca dos programas de transferência de renda são bastante comuns, ainda que se reconheça a importância de tais medidas em relação ao combate à fome.

Ademais, o tempo de concessão do Bolsa Família, isto é, o período de permanência das famílias beneficiárias no programa é motivo de controversos debates, especialmente porque visões simplistas e taxativas tomam mais uma vez o lugar de análises mais sólidas e consistentes. Em outros termos, a defesa da adoção de um caráter temporário do programa em tela é constantemente evocada, vista como uma medida para compensar e propiciar a independência financeira, isto é, as famílias beneficiárias não podem ficar "dependendo do Estado", devem, portanto, auferir o benefício somente por um tempo determinado, para que assim possam encontram meios e estratégias próprias de sobrevivência. Outrossim, a obtenção da independência financeira é enfatizada de forma contundente, ainda que os pobres não tenham condições para afiançar tal propósito. Aliás, a crise financeira americana e mundial tem demonstrando que nem mesmo as maiores e mais poderosas instituições financeiras são capazes de obter independência financeira, dependendo em vários momentos de sua trajetória do aporte do Estado, quiçá seres humanos imersos num contexto de pobreza, desigualdade social e fome.

Em momentos de crises, para "salvar" grandes grupos empresariais, a intervenção do Estado é bem vista e até mesmo encarada como salvadora da pátria. Todavia, quanto se trata de resgatar e garantir as condições básicas de existência de pessoas vivendo numa situação de pobreza e fome, a intervenção do Estado é questionada, argumentando-se enfaticamente que os pobres têm de se tornar independentes do Estado. Em outros termos, tais análises simplistas e visões taxativas acerca de programas de transferência de renda a exemplo do Bolsa Família contribuem para que haja um preconceito contundente acerca desse tipo de apoio por parte do Estado. O mais agravante em meio a tudo isso é que há analistas preocupados com o fato do Programa ter continuidade, taxando os investimentos sociais de "barbárie" e até mesmo de "assombração". Tal concepção pode ser ilustrada através da afirmação do colunista da revista Veja Reinaldo Azevedo:

> "O Bolsa Família continuará a assombrar o Brasil por muito tempo. E o mais dramático é que não se forma massa crítica para combater essa barbaridade nem nos setores que estariam especialmente aptos a fazê-lo: a imprensa, por exemplo. Continuaremos amarrados por muito tempo a este programa que torna operativa a pobreza brasileira" (AZEVEDO, 2007).

Ora, essa "barbaridade", além de "assombrar o Brasil", chamada de Programa Bolsa Família ainda contribuiria para manter e tornar operativa a "pobreza brasileira". Como

já vimos acima, programas de transferência de renda a estilo do Bolsa Família existem em muitos países da Europa e por lá não são vistos como uma "barbaridade". Ao contrário, um dever do Estado para com seus cidadãos no que tange à garantia dos direitos sociais fundamentais. Ressalte-se que o Bolsa Família equipara-se de forma bastante tímida aos programas europeus, os quais garantem, em sua essência, condições mínimas de existência no sentido amplo do termo. O Bolsa Família mal consegue mitigar a fome e é alvo de tantas análises preconceituosas, imagine se o mesmo configurasse como um benefício mais generoso a estilo do Europeu.

Além disso, é no mínimo problemático afirmar, sem o apoio em dados empíricos, que tal Programa contribuiria para operacionalizar a pobreza brasileira. Artigo do economista francês Chantal Euzéby (2004) demonstra com base em dados empíricos que os programas de transferência de renda são bastante eficazes no que tange à redução da pobreza. Na Dinamarca, a taxa de pobreza em 1997 (porcentagem de pobres entre a população fixada em 60% da média nacional), era de 29% antes das transferências de renda por parte do Estado. Esse montante caiu para apenas 8% após a adoção de intervenções estatais. Em linhas gerais, as análises do colunista da revista *Veja* apresentam dois tipos de problemas. De um lado, faltam informações pautadas em experiências internacionais e nacionais; por outro lado, o preconceito para como os pobres predomina na análise, como se a pobreza fosse algo eminentemente individual e passível de ser resolvida com a simples força de vontade para tal.

Os equívocos simplistas dos referidos analistas caem por terra quando comparamos o Bolsa Família com o programa de transferência de renda existente em um dos países mais desenvolvidos do mundo como a Alemanha. Naquele país, introduziu-se o *auxílio social* (Sozialhilfe) no ano de 1961. Em 2005, houve uma mudança no que tange à nomenclatura para *Arbeitslosengeld II*, com vista a diminuir preconceitos em torno do termo ajuda social. Até hoje não existe a intenção por parte dos órgãos públicos em se livrar dessa "barbaridade" ou "assombro". Ao contrário, muitos estudiosos do assunto defendem a expansão da mencionada política em direção à Renda Básica Universal (EXNER, A.; RAETZ, W.; ZENKER, 2007). Portanto, a preocupação do colunista Reinaldo Azevedo, acerca do fato que o Bolsa Família não acabará tão cedo, é real, pois ao que tudo indica seguiremos os mesmos passos dos países Europeus e manteremos os programas de transferência de renda por muito tempo.

Considerando-se as experiências internacionais e de caráter nacional, pode-se contar com a hipótese de que o Programa Bolsa Família não acabará tão cedo. Ao contrário, é bem provável que o valor transferido pelo Programa aumente nos próximos períodos. O aumento do valor do benefício e sua expansão para todos os setores que dele necessitem é uma possibilidade real se levarmos em conta a experiência da Alemanha. O quadro abaixo apresenta, resumidamente, os principais benefícios transferidos pelo Estado alemão à população de baixa renda daquele país. Uma pessoa desempregada e sem aportes de renda receberá 347,00 Euros, caso não possa sobreviver sozinha e/ou receba ajuda dos familiares. Se cônjuges viverem em um domicílio sem rendimentos, o valor acrescido para a segunda pessoa é de mais 80%, ou seja, 312,00 Euros. Essas despesas são previstas para auxiliar na garantia do direito à alimentação e vestuário.

Além dos benefícios supramencionados, o Estado também custeia despesas com moradia, providenciando uma moradia popular e/ou pagando as despesas do aluguel diretamente ao locador. O auxílio moradia é determinado pelo número de moradores do

domicílio. Em se tratando de 1 (um) morador, o tamanho mínimo da moradia deve ser superior a 45m². No caso de cônjuges, o tamanho mínimo será de 60m². Para cada filho, será acrescido ao tamanho da moradia mais um quarto. Em virtude dessa política, o auxílio-moradia contribui fundamentalmente para que não existam favelas naquele país. Aliado a esses benefícios, o Estado responsabiliza-se pelo pagamento do seguro de saúde das famílias beneficiárias, uma vez que na Alemanha não existe um sistema público de saúde como no Brasil ou Inglaterra. O seguro de saúde custa em torno de 150,00 Euros por pessoa. Ressalte-se que no período do inverno, paga-se ainda um auxílio calefação para os beneficiários. Os benefícios prevalecem enquanto persistir a situação de carência material, podendo durar a vida toda, não existindo, portanto, um período de tempo determinado em que o mesmo deve ser repassado às famílias. É importante frisar que cerca de 1/3 da população alemã recebe ou já recebeu esse tipo de benefícios em algum momento da vida. Nota-se que cada pessoa é repassado cerca de 750,00 Euros por mês, estando a pessoa desempregada e/ou sem condições de manter a própria subsistência. Um casal nessa situação receberá cerca de 1.370,00 Euros mensais. O quadro abaixo ilustra de forma os benefícios acima discutidos.

Quadro 1 - Programas de transferência de Renda: Auxílio social (Arbeitslosengeld II) na Alemanha - 2008

Benefícios	**Domicílio com uma pessoa**	**Domicílio com duas pessoas**
Auxílio Alimentação	347,00 Euros	312,00 por pessoa Total 659,00 Euros
Auxílio moradia (mínimo de 45m² e 60m²)	245,00 Euros	400,00 Euros
Seguro de Saúde	150,00 Euros	300,00 Euros
Auxílio Calefação	10,00 Euros	20,00 Euros
Total	**752,00 Euros**	**1.379,00 Euros**

Fonte: Elaboração própria baseada em documentos oficiais da Alemanha, 2008

Além dos benefícios acima, as crianças recebem separadamente, até atingirem os 14 anos de idade, um benefício de 208,00 Euros mensais, válido universalmente para todas as crianças do país, sejam elas ricas ou pobres. Aos adolescentes, a partir dos 14 anos e até os 25 anos que moram com os pais, o benefício passa para 278.00 Euros mensais. Ademais, estudantes que comprovarem carência material recebem um benefício de cerca de 500,00 Euros mensais para o pagamento de aluguel, despesas com alimentação e livros, durante todo o estudo universitário. A concessão de tais benefícios existem não somente na Alemanha, mas podem ser encontrados em boa parte dos países europeus.

Percebe-se, pois que os estados europeus são bastante justos com a proteção social, apoiando seus cidadãos contra os mais diversos riscos sociais. Manow (2007), em recente artigo, demonstrou que os benefícios sociais apresentam grandes vantagens

institucionais, contribuindo para o bom desempenho social e econômico da sociedade em tempos de globalização.

À guisa de conclusão, podemos constatar que ao introduzir programas de transferência de renda, o Estado brasileiro começa a adotar passos fundamentais, similares aos moldes dos países desenvolvidos, haja vista que a incorporação de programas de transferências de renda são fundamentais para o combate à fome e à miséria. Todavia, ressalte-se a significativa diferença das medidas sociais adotadas pelo Brasil em comparação com a experiência alemã e a dos demais países europeus. Naqueles países, a transferência de renda é concebida como um direito, ou seja, acessível a todas as pessoas e famílias que dela necessitem. Tratam-se de transferências monetárias coberta pelo Estado, cujo tempo de duração é ilimitado. O mais importante, em meio a tudo isso, refere-se ao fato de que o valor monetário, transferido pelos programas europeus, garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário, além de cobrir outros custos necessários à sobrevivência física do indivíduo e de sua família. Toda pessoa tem direito e acesso aos programas sociais, tornando inexistentes as listas de espera, já que o princípio de acesso é garantido na sua essência.

Em comparação com a experiência internacional, o Bolsa Família e os demais programas de transferência de renda brasileiros jamais podem ser visto como "barbaridade", e de forma alguma "assombram o Brasil", assim como também não contribuem para manter e tornar operativa a "pobreza brasileira". Conforme demonstramos acima, programas de transferência de renda similares ao Bolsa Família, porém mais justos e generosos, existem em muitos países da Europa, não sendo encarados como "barbaridade". Além disso, não existe a intenção política de se extinguir tais programas, pois contribuem para reduzir a fome e diminuir consideravelmente os níveis de pobreza de um país.

Seguindo as reflexões acima, fica evidente que são necessárias a introdução de medidas de aprimoração acerca do Bolsa Família, sobretudo no que tange à política de acesso, elegibilidade, cobertura do programa e valor monetário repassado às famílias, para que de fato o mesmo possa contribuir de forma mais eficaz no combate à fome e à pobreza, aproximando-se cada vez mais dos princípios de justiça social e universalidade. Portanto, o valor monetário transferido pelo Programa Bolsa Família deve ser consideravelmente aumentado, além do Programa ser garantido a todos aqueles que dele necessitam. Desse modo, estaríamos sim contribuindo contra a barbárie social denominada "fome", evitando a violação de um direito fundamental à existência humana. Por fim, urge introduzirmos políticas de auxílio-moradia aos beneficiários desse Programa, a fim de diminuir a exposição aos riscos sociais, aos quais esses cidadãos são constantemente expostos.

Referências

AZEVEDO, Reinaldo. Pesquisa 1 – O governo corrupto do Bolsa Família roubou até a estabilidade. In: *Blog da Revista Veja* de 16 de setembro de 2007**.** Disponível em http://veja.abril.com.br/blogs/reinaldo/2007/09/pesquisa-1-o-governo-corrupto-do-bolsa.html. Acesso em 08 set 2008.

EUZÉBY, Chantal. A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Proteção Social de Cidadania*: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.

EXNER, A.; RAETZ, W.; ZENKER, B. (Org.). *Grundeinkommen:* Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Viena, Austria: Deuticke, 2007.

MANOW, Philip. As vantagens institucionais comparativas dos regimes de estado de bem-estar social e as novas coalizões na sua reforma. In: DELGADO, M. & PORTO, Lorena. (Org.). *O Estado de Bem-Estar Social no século XX*. São Paulo: LTR, 2007, p. 160 - 186.

SOUZA, José Henrique. *O Bolsa-Família mantém ou erradica a pobreza?* 2007. Disponível em: http://www.jornaldedebates.ig.com.br/. Acesso em 08 agosto de 2008.