

## **VOTO EM SEPARADO**

Do Senador Humberto Costa, na Comissão de Assuntos Sociais, sobre o **Projeto de Lei do Senado nº. 458, de 2013**, que *“Altera a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o período adicional para o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família em caso de alteração de elegibilidade familiar.”*

**AUTOR:** Senador Aécio Neves

**RELATORA:** Senadora Lúcia Vânia

### **I. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado nº 458, de 2013, apresentado pelo Senador Aécio Neves, visa incluir, na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, norma que criou o Programa Bolsa Família, duas novas regras para tratar do processo de desligamento da família beneficiárias na hipótese de alteração da situação de elegibilidade familiar ao Programa.

Para tanto, o projeto pretende inserir dois parágrafos no art. 2º da referida lei, para estabelecer que a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário, não gera direito adquirido, e a elegibilidade das famílias deverá ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos (§ 18 do PLS); e, caso a condição de elegibilidade

familiar seja alterada nos seis meses que antecedem a revisão, a concessão do benefício estará assegurada por um período adicional de seis meses (§ 19).

Nesta Comissão de Assuntos Sociais, o PLS nº 458, de 2013, encontrou o apoio da Relatora Senadora Lúcia Vânia, que emitiu Parecer pela aprovação da matéria. De acordo com seu Relatório, “da mesma forma que se deve ter cuidado no momento da seleção dos beneficiários do PBF, deve-se cuidar para que o desligamento imediato do programa não propicie o retorno das famílias à situação de pobreza. Afinal, na atual realidade brasileira, se o beneficiário consegue emprego e altera a renda familiar, isso não significa que passa a ter a tão sonhada estabilidade financeira”.

## **II. ANÁLISE**

A premissa que fundamenta o projeto em epígrafe é a da volatilidade da participação da parcela mais pobre da população no mercado de trabalho brasileiro. De acordo com o argumento constante na justificção da proposta, tal volatilidade “faz com que um desempregado consiga uma colocação no mercado de trabalho, mas, infelizmente, não consiga mantê-la por muito tempo”.

Continuando, o autor do PLS sustenta que, quando os cidadãos beneficiários do Bolsa Família conseguem trabalho, são desligados do Programa, em virtude do aumento de sua renda familiar. Contudo, devido à sua situação laboral volátil, em seguida perdem seus empregos, ficando sem a renda do trabalho e sem a transferência de renda da Assistência Social.

Diante desse quadro, a solução apresentada, por meio do PLS nº 458, de 2013, é fazer constar na lei a previsão de um período adicional – de seis meses – durante o qual a família beneficiária, mesmo auferindo renda per capita maior que aquela definidora da elegibilidade à transferência de renda, poderá receber benefícios financeiros.

Preliminarmente, deve-se destacar que a premissa que alicerça o PLS nº 458, de 2013, está correta. O mercado de trabalho brasileiro é muito volátil para os cidadãos cujas características socioeconômicas permitem seu enquadramento nos critérios de concessão dos benefícios do Bolsa Família. Segundo pesquisa realizada por docente da Universidade de São Paulo (USP)<sup>1</sup>, após dois anos apenas quatro, de dez contratados formalmente, permanecem empregados. Ao fim de quatro anos, menos de três trabalhadores mantêm seus postos de trabalho.

As causas dessa fragilidade, que representa fonte de insegurança para as famílias afetadas, e uma verdadeira tragédia pessoal para cada um desses cidadãos que dispõem de poucas alternativas para sobrevivência e construção de um futuro digno para seus filhos, são múltiplas. Sobretudo a baixa escolaridade e a falta de treinamento para o desempenho satisfatório de suas atividades laborais; problemas de saúde, seus e de seus familiares, que levam ao absenteísmo; insuficiente oferta de vagas de educação infantil nas áreas urbanas, entre outras. Esses problemas são enfrentados pelo Governo Federal, não só por intermédio do Programa Bolsa Família, mas, de forma mais sistemática, com a integração de ações e políticas desde a criação, em junho de 2011, do Plano Brasil Sem Miséria.

Este Plano não apenas toma o Programa Bolsa Família como seu eixo de apoio financeiro às famílias em situação de pobreza e de extrema

---

<sup>1</sup> Leichsenring, Alexandre R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família, *In*: Jorge A. de Castro & Lúcia Modesto, [\*Bolsa Família 2003 - 2010: avanços e desafios\*](#), Brasília, IPEA, 2010, p. 271.

pobreza, como resulta do reconhecimento de que a superação da marca da miséria depende da articulação de política de várias áreas com a política de transferência de renda. Como o trabalhador pode manter seu emprego, se não consegue, por falta de qualificação laboral, realizar as tarefas mais básicas, ter iniciativa e assumir responsabilidades frente a seu empregador? Como pode se concentrar no trabalho se seu filho está doente e não há serviço de saúde pública disponível? Como a trabalhadora poderá ser pontual e assídua, se não há creche que receba suas crianças, com segurança, quando ela se dirige ao trabalho? As soluções para as causas desses problemas nem sempre estão no Bolsa Família, e alterar seu desenho na busca de uma resposta pontual pode muitas vezes mais criar dificuldades para o pleno desenvolvimento do Programa e empecilhos para as famílias beneficiárias que resolver problemas cujas raízes se encontram fora de seu foco. O conjunto dessas questões, e de muitas outras, é enfrentado pelo Plano Brasil Sem Miséria.

Entre diversas iniciativas que compõem este Plano e que têm impacto direto na ampliação das possibilidades de engajamento produtivo dos adultos beneficiários do Bolsa Família estão: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, que oferece gratuitamente cursos de qualificação profissional para o público de baixa renda e que já atingiu mais de 900 mil matrículas, e a suplementação de vitamina A para crianças e a expansão do Programa Saúde na Escola para creches e pré-escolas, já com a adesão de 4.864 municípios e a ampliação do acesso a creches pelas crianças beneficiárias do Bolsa Família de até 48 meses, que já abrange 380 mil crianças beneficiárias. Melhorando a saúde das crianças e a ofertas de serviços de educação infantil, tal como promovendo a qualificação dos adultos, o Brasil sem Miséria tanto

contribui para ampliar as possibilidades laborais dos adultos mais pobres, quanto para garantir que essas crianças tenham expectativas de inserção produtiva bem melhores do que tiveram seus pais.

Portanto, apesar de a premissa do PLS ser válida, e ainda mais verdadeira no que se refere aos beneficiários do Programa Bolsa Família, a solução indicada na forma do PLS nº 458, de 2013 é equivocada. Prevê o § 19 do art. 2º da lei de criação do Bolsa Família, de acordo com o PLS ora examinado: “Caso a condição de elegibilidade familiar seja alterada nos seis meses que antecedem a revisão prevista no § 18 deste artigo, a concessão dos benefícios estará assegurada por um período adicional de seis meses”.

O primeiro problema decorrente da proposta pertence ao campo da hermenêutica. O texto dá margem a diferentes interpretações, com impactos diversos. Uma interpretação determina que o período adicional seja computado a partir do momento em que se realizaria a revisão de elegibilidade. Outra leitura, igualmente possível, impõe que o período adicional seja franqueado após a verificação do crescimento da renda, o que, no limite, não acrescentaria um único dia à validade dos benefícios da família: caso a condição de ineligibilidade ocorra exatamente seis meses antes da revisão, o período adicional não teria qualquer efeito prático.

Este aspecto não é irrelevante. Instituições de controle dos atos administrativos federais, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, podem cobrar do Poder Executivo a aplicação da interpretação mais restritiva, o que tornaria inócuo, ou ao menos de efeito muito limitado, o dispositivo do novo § 19 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004.

O segundo problema trazido pelo PLS nº 458, de 2013, é que a proposta impõe uma restrição de direitos dos beneficiários do Bolsa Família em relação ao que já prevê atualmente o conjunto de regulamentos do Programa.

Acerca do mesmo tema, o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, ato que aprova o regulamento do Programa, estabelece que:

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita fixada no art. 18, no período de que trata o **caput**, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

.....

O caput do art. 21, assentado desde 2008, embasa o processo de revisão cadastral do Programa, por meio do qual, anualmente, o MDS verifica se as famílias cujos registros já tenham completado dois anos ainda mantêm sua elegibilidade.

Reconhecendo a importância da inserção no mercado de trabalho como mecanismo de saída da pobreza e da miséria, o desenvolvimento institucional do Programa Bolsa Família buscou soluções que não criassem desincentivo ao trabalho. É neste contexto que foi introduzida, ainda em 2009, a possibilidade de que a renda per capita da família beneficiária pudesse variar, dentro de certos limites, sem que isso acarrete a sua exclusão imediata do Programa. Tais condições de variação da renda foram fixadas pela Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, que determina que a renda per capita familiar poderá crescer até meio salário mínimo – hoje o valor representa R\$ 362,00 – desde que não se mantenha ao longo do

tempo (art. 6º da Portaria nº 617, de 2010). O período em que a renda per capita pode variar até o limite de meio salário mínimo é fixado a partir da validade do benefício do Bolsa Família, que é de 2 anos – portanto, mais amplo do que o proposto pelo PLS.

Esta medida, associada à possibilidade de que a família, ao voluntariamente abrir mão de seus benefícios, pode retornar imediatamente ao Programa, caso volte a se enquadrar em seus critérios de elegibilidade solidifica o Bolsa Família como uma política de Assistência Social que coexiste, sem conflitos, com a busca das famílias por sua inserção no mercado de trabalho.

Conforme se depreende do mero confronto entre o que atualmente já faz parte dos processos rotineiros de atualização do Cadastro Único e de verificação da elegibilidade das famílias, acima indicados, e a proposta contida no PLS nº 458, de 2013, a aprovação de seu texto representaria um retrocesso, e não um aprimoramento do desenho do Programa Bolsa Família, com reflexos negativos sobre a previsibilidade de rendimentos que o Programa confere aos beneficiários.

### **III. VOTO**

Pelas razões expostas, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 458, de 2013.

Sala das Comissões, em                      de fevereiro de 2014.

**Senador HUMBERTO COSTA**