

VOTO EM SEPARADO

Do Senador Humberto Costa, na Comissão de Assuntos Sociais, ao 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 período adicional para o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família em caso de alteração na situação 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, em 12/02/2014, 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”.

Após a leitura de voto em separado apresentado pelo Senador Humberto Costa na reunião desta Comissão de Assuntos Sociais realizada em 19 de março de 2014, e a apresentação de duas emendas pelo Senador Cristovam Buarque, em 26 de março de 2014, a relatora apresentou novo parecer, com emendas, manifestando-se pela aprovação do PLS nº 458, de 2013.

II. ANÁLISE

A premissa que fundamenta o PLS nº 458, de 2013, é a da volatilidade da participação da parcela mais pobre da população no mercado de trabalho brasileiro. De acordo com o argumento constante na Justificação do PLS em tela, 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.

Apesar, portanto, 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.

A redação apresentada por meio do novo parecer da Senadora Lúcia Vânia deve ser analisada em duas partes.

A primeira diz respeito à Emenda nº 1, de autoria da própria relatora, que altera a redação original do PLS nº 458, de 2013, e prevê que o § 19 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, tenha o seguinte conteúdo:

§ 19. O beneficiário que por motivo de elevação da renda per capita familiar, decorrente de atividade profissional ou econômica, vier a perder a elegibilidade na revisão prevista no § 18, terá garantida a concessão dos benefícios por, no mínimo, seis meses.

Há dois problemas que maculam a nova versão do § 19, a partir da primeira emenda da relatora.

Conforme já informado e repetido nesta Comissão de Assuntos Sociais, o Programa Bolsa Família atualmente já permite que, no intervalo de dois anos, a renda per capita familiar poderá crescer até meio salário mínimo, desde que não se mantenha ao longo do tempo (art. 6º da Portaria nº 617, de 2010).

Contudo, sem apresentar qualquer comprovação apurada por método científico, ou mesmo indicada por evidência empírica, de que as normas regulamentares do Bolsa Família sejam insuficientes para trazer tranquilidade às famílias beneficiárias, ou de que gerem desincentivo à formalização das relações de trabalho, o parecer da Senadora Lúcia Vânia amplia de dois anos para, no mínimo, dois anos e meio o período em que uma família beneficiária poderá receber as transferências financeiras tendo extrapolado o critério de elegibilidade.

Adicionalmente, e de forma temerária, o relatório propõe que seja abolido o teto financeiro da variação da renda familiar – fixado por norma regulamentar em meio salário mínimo, ora representando R\$ 362,00 -, que é a forma pela qual se estabeleceu um critério operacional razoável para aquela variação.

Esta medida, associada à possibilidade de a família retornar imediatamente ao Programa, caso volte a se enquadrar em seus critérios de elegibilidade e na hipótese de que tenha voluntariamente aberto mão de seus benefícios, permite que o Bolsa Família coexista, sem conflitos, com a busca das famílias por sua inserção no mercado de trabalho.

Conforme as próprias palavras da relatora, em sua análise:

Em outros termos, o projeto permite a extensão da permanência no programa das famílias que, e, função de atividade remunerada, percam as condições de extrema miséria e, ainda, retira o teto de meio salário mínimo, possibilitando aos beneficiários tranquilidade para administrar a melhoria em suas condições de vida, sem enfrentar a insegurança de ser excluído do programa.

A supressão do teto de variação causaria a absurda situação de que alguém que passasse a ser muito bem remunerado continuasse a receber benefícios financeiros do Bolsa Família por um período de pelo menos dois anos e meio.

O Programa, como se sabe, é uma iniciativa no âmbito da Assistência Social, que a Constituição Federal direciona àqueles que dela necessitarem (CF, art. 203, Caput). Garantir o pagamento de benefícios do Bolsa Família a quem claramente não precisa deles é uma forma de desfigurar o Programa, fragilizando-o, o que vai no sentido contrário de seu fortalecimento e de sua institucionalização.

Em síntese, a aprovação do PLS nº 458, de 2013, eliminaria dois aspectos centrais do desenho do Bolsa Família: o teto da renda para continuar recebendo os benefícios, e o tempo pelo qual se avalia a sustentabilidade da autonomia da família. Sem esses dois elementos, o Bolsa Família perderia sua razão de existir, pois deixaria de se concentrar sobre os cidadãos mais pobres deste País, e perderia sua focalização. E o pior: isso ocorreria a partir de premissas não sustentadas por argumentos científicos ou evidência empírica.

A segunda parte se refere à Emenda nº 2, que altera o art. 3º da lei de criação do Programa Bolsa Família com a seguinte redação:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, da frequência a cursos profissionalizantes pelos membros da família acima de dezoito anos, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

A Emenda nº 2 foi acolhida pela relatora a partir das emendas de autoria do Senador Cristovam Buarque, e introduz, como condicionalidade do Programa Bolsa Família, a “frequência a cursos profissionalizantes pelos membros da família acima de dezoito anos”.

Em que pese o grande mérito de levar a preocupação com a educação, e sobretudo com a educação profissionalizante, à prática, entendo que há problemas em pretender forçar o Estado a oferecer esse serviço mediante sua categorização como condicionalidade do Bolsa Família.

Inicialmente, porque embora o Governo Federal esteja trabalhando ativamente para oferecer a possibilidade de capacitação profissionalizante aos integrantes de famílias beneficiárias da transferência de renda, por meio do PRONATEC Brasil sem Miséria, a rede que oferta educação profissional, mesmo com as significativas ampliações recentes, ainda tem limitações e precisa atender não apenas a esse público, mas a outros

públicos igualmente relevantes, como os alunos da rede de ensino médio e os beneficiários do seguro-desemprego.

Segundo, a população economicamente ativa (PEA) do Brasil está estimada em aproximadamente 100 milhões de cidadãos, enquanto que o número de integrantes de famílias beneficiárias, acima de 18 anos, está ao redor de 20 milhões de pessoas. Tornar, no presente momento, a frequência a cursos profissionalizantes uma condicionalidade teria o efeito de ter de oferecer, do dia para a noite, capacitação nas mais diversas áreas para aproximadamente 20% da PEA.

Terceiro, a emenda em questão apresenta um problema na criação da demanda para o serviço, com impactos negativos diretamente para as famílias beneficiárias. De acordo com o texto, todos os cidadãos maiores de dezoito anos das famílias beneficiárias terão que se submeter aos cursos. É de amplo conhecimento que 70% dos adultos das famílias beneficiárias trabalha.

Adicionalmente, há a questão da escolha, pelos cidadãos, dos cursos ofertados. É impossível, em função de instalações físicas, do número de professores disponíveis e mesmo da limitação de recursos financeiros, que todas as unidades do PRONATEC ofereçam todas as opções de cursos. Logo, os beneficiários teriam que se submeter ao leque de opções disponíveis.

Os obstáculos descritos partem de duas premissas equivocadas: a de que os adultos das famílias beneficiárias não trabalham, e nem querem trabalhar, e a de que os beneficiários não demonstram interesse pelos cursos, afirmação desmentida pelo fato de que já foi ocupado o 1 milhão de matrículas previstas até dezembro de 2014. Além disso, a proposta

esvaziaria o poder emancipatório da educação profissionalizante, dado o histórico dos beneficiários e seus planos para o futuro.

Diante desses aspectos, cabem questionar alguns aspectos práticos decorrentes da nova condicionalidade: a obrigação incluiria idosos de 60, 70, 80 e eventualmente até 90 anos? Como ficariam aquelas famílias uniparentais, em que a mãe, única fonte de renda derivada do trabalho, trabalha o dia inteiro? Teriam de abrir mão do Bolsa Família, ou deixariam seus filhos sozinhos para estudar à noite? Em relação à escolha dos cursos pelos beneficiários: uma empregada doméstica teria que fazer um curso de mecânica, ou de técnica de eletricidade, se esses forem os únicos cursos ofertados em seu município? E um ajudante de pedreiro, teria que cursar aulas para se tornar manicure?

Uma das maiores conquistas do Bolsa Família é a forma com que o programa construiu uma rede articulada de serviços. Isso ocorreu não impondo, às famílias beneficiárias e aos municípios, que são os provedores dos serviços que em última instância são os elementos que farão as famílias, no futuro, superar sua situação de pobreza e miséria, obrigações que não podem ser cumpridas sem uma grande dose de sacrifício de suas vidas já muito difíceis.

Devemos lembrar que o acompanhamento da frequência às aulas de 16 milhões de crianças e adolescentes beneficiárias é feita mensalmente em cerca de 160 mil escolas, como parte das condicionalidades do Programa. Por sua vez, das quase 50 mil escolas que oferecem educação integral com o apoio financeiro do Governo Federal, 30 mil são escolas com maioria de alunos do Programa Bolsa Família. Isso mostra que a articulação entre benefícios e serviços tem sido realizada de forma adequada no âmbito do Bolsa Família – mas que nem tudo precisa, para que isso ocorra, se tornar condicionalidade do Programa.

A ênfase na oferta de serviços educacionais e de saúde – muito além do exigido nas condicionalidades – mostra como se constrói a articulação intersetorial e a cooperação interfederativa capaz de traduzir a descentralização do Estado Brasileiro em serviços públicos capazes não apenas de combater mazelas histórias de nossa sociedade, como a fome, a miséria e a exclusão, como também de oferecer alternativas para que os cidadãos cultivem sua liberdade.

É isso que tem ocorrido na educação profissional. Por meio do PRONATEC Brasil sem Miséria, mais de 1,1 milhão de matrículas em cursos de formação inicial e continuada foram realizadas em todo o território nacional, com prioridade dada aos estudantes do ensino médio, aos trabalhadores desempregados ora dependentes do seguro desemprego e aos beneficiários do Bolsa Família.

Caso se aprove o PLS nº 458, de 2013, com a transformação da frequência a cursos profissionalizantes em condicionalidade do Bolsa Família, as vagas do PRONATEC teriam que ser redirecionadas às famílias beneficiárias desse Programa, inviabilizando a oferta dos cursos aos estudantes do ensino médio que pela primeira vez têm a oportunidade de complementar sua educação com os cursos profissionalizantes do PRONATEC e aos beneficiários do seguro desemprego que atualmente fazem os cursos. A determinação legal não seria eficiente do ponto de vista econômico, nem socialmente justa com os milhares trabalhadores desempregados, nem correta com os 520 mil alunos do nível médio.

Conclui-se, portanto, que, no mérito, a preocupação do Senador Cristovam Buarque é integralmente compartilhada por este Governo. Não se pode concordar, entretanto, que a inserção da oferta de capacitação profissional – dever do Estado e interesse do beneficiário – seja transformada em condicionalidade do Programa, pois nesse contexto, a

mera pressão sobre a demanda pode ter consequências danosas para outros públicos, como os jovens do ensino médio e os cidadãos desempregados, ao mesmo tempo em que não traz benefício adicional às famílias beneficiárias do Bolsa Família, isso quando não têm suas vidas tumultuadas pelo descolamento da realidade da medida em questão.

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 maio de 2014.

Senador HUMBERTO COSTA