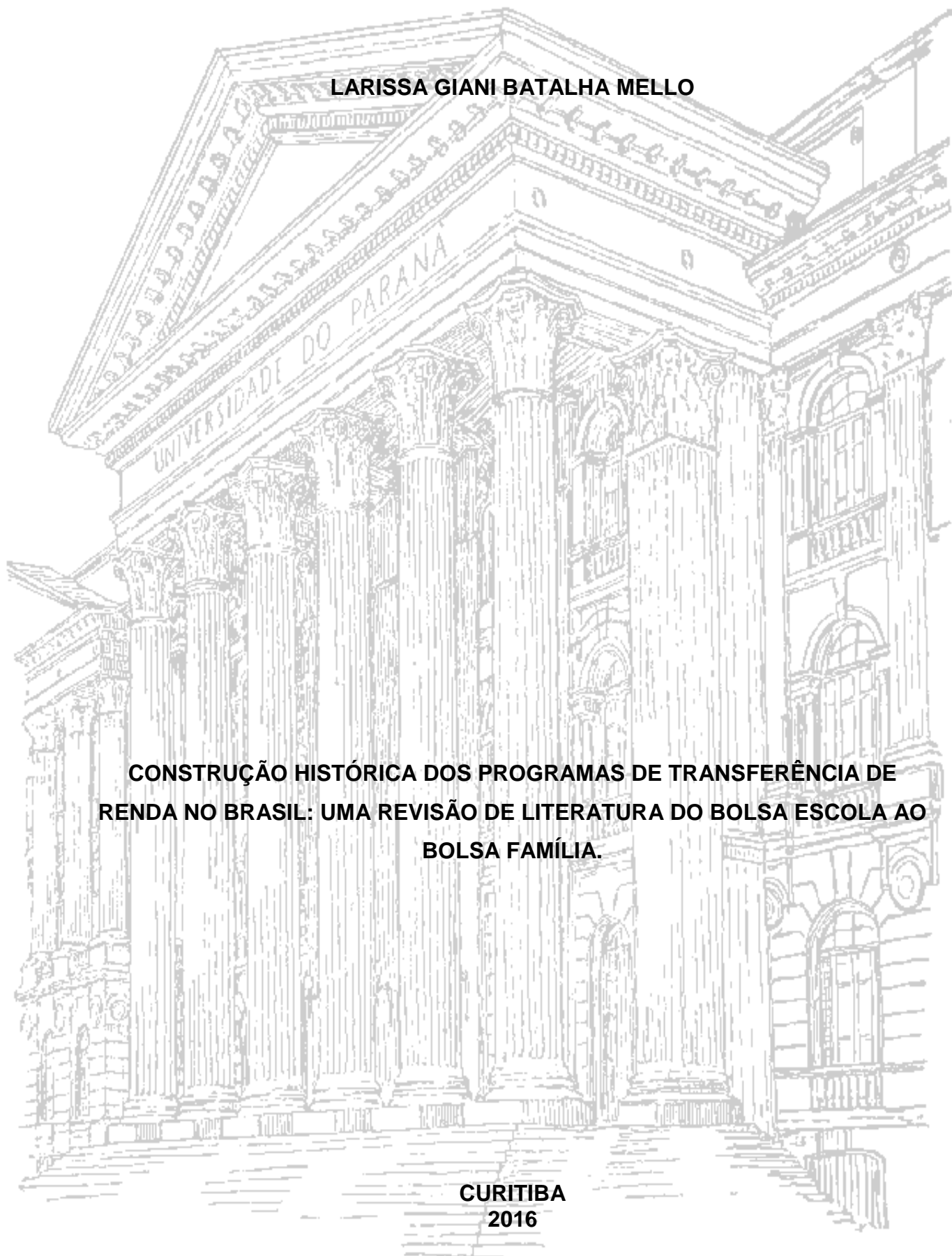


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LARISSA GIANI BATALHA MELLO

**CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA DO BOLSA ESCOLA AO
BOLSA FAMÍLIA.**

**CURITIBA
2016**



LARISSA GIANI BATALHA MELLO

**CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA DO BOLSA ESCOLA AO
BOLSA FAMÍLIA.**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Me. Elaine Cristina da Silva Koehler

**CURITIBA
2016**

CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA DO BOLSA ESCOLA AO BOLSA FAMÍLIA

RESUMO

O presente artigo propõe resgatar historicamente a origem do Programa Bolsa Família-PBF e a contribuição deste no sistema de proteção social brasileiro. Trata-se de uma revisão bibliográfica que apresenta a expansão dos programas de transferência de renda. A trajetória do PBF parece indicar um avanço para o sistema de proteção social brasileiro, para além de um mero mecanismo de gestão de determinado governo. Os resultados deste trabalho apontam para uma compreensão histórica social do PBF não como uma questão política partidária isolada, em vista de que, desde sua origem até o período contemporâneo foram contempladas por diferentes governos.

Palavras-chave: Sistema de proteção social; Programas de transferência de renda; Programa Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

Os Programas de Transferência de Renda¹ - PTR no Brasil começam a fazer parte da agenda pública brasileira no ano de 1991 com os PTR's (já extintos atualmente): Bolsa Escola, Bolsa Alimentação o Vale Gás e o Cartão Alimentação. O Programa Bolsa Família – PBF surge a partir de um processo de unificação de todos os programas existentes no ano de 2003. O Programa atua através do repasse financeiro a essas famílias que pode variar de acordo com a composição familiar e renda per capita. O valor mínimo pago pelo PBF é de R\$ 85,00 (Oitenta e cinco reais), no entanto, se na composição familiar houver gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes são agregados outros valores neste benefício. Há também condicionalidades relacionadas à educação e saúde que as famílias devem cumprir,

¹De com Macedo apud Lavinás (2000:03) PTR's são "um programa de governo que transfere recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc."

sendo: a frequência escolar das crianças e adolescentes em idade escolar e a pesagem dos membros familiares (BRASIL, 2016).

A escolha em pesquisar sobre o Programa Bolsa Família-PBF neste presente trabalho advém do fato de que no âmbito profissional há inúmeras controvérsias quando se aborda o referido Programa, fato este que se deve a escassez de produções contemporâneas, ou seja, a literatura da área mostra-se ainda limitada e a demanda em relação ao assunto é relativamente excessiva. O interesse pelo tema se iniciou no ano de 2009, através da pesquisa realizada e intitulada de “Programa Bolsa Família: um estudo bibliográfico”, apresentada na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Havendo assim a necessidade de debater e dar continuidade a pesquisa.

A inclinação para a referida pesquisa também está ligada a prática profissional da pesquisadora no Centro de Referência da Assistência Social-CRAS situado na região Sul do Paraná, cuja atuação ocorre de forma direta com os beneficiários do Programa. Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo apresentar a evolução social e histórica do PBF e, com isso responder à uma discussão contemporânea e polêmica referente à associação do programa a um partido político específico (Partido dos Trabalhadores – PT) e seus representantes (Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff).

A pesquisa realizada torna-se relevante na medida em que refletimos e que nos deparamos com profissionais advindos de diferentes áreas/políticas públicas, que desconhecem os fatos históricos, lutas e adversidades e que pontuam o Programa Bolsa Família como um programa assistencialista.

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ESTUDOS E PESQUISAS

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica por meio da base de dados on-line acerca da temática: “programas de transferência de renda” e “PBF”, a fim de analisar e discutir os temas que vem sendo estudados e pesquisados no Brasil. Utilizou-se a base de dados online Scielo, pelo fato desta contemplar as principais coleções de periódicos científicos brasileiros indexados. Os descritores utilizados foram: programas de transferência de renda e programa bolsa família. Posteriormente o levantamento da produção sobre o tema foi classificado por categorias para análise

e apresentação, sendo: a) desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda;b) cenário político e sua relação com o PBF.

a) Desenvolvimento Histórico dos Programas de Transferência de Renda

Nesta categoria desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda foram localizados quatro artigos sobre o tema (COSTA, 2009. BICHIR, 2010. LEITE, PERES, 2015, SILVA, 2007).

Leite & Peres, (2015) abordam e trazem dados referentes a uma experiência do Município de São Paulo do “Programa de Renda Mínima”². Segundo os autores, esse programa mais tarde viria a dar embasamento para a implantação do PBF. Os autores apresentam a implantação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da experiência exitosa do Programa de Renda Mínima do Governo de São Paulo, para o Governo Federal. Descrevendo o processo de Ana Fonseca³ e de sua equipe, que realizaram a proposta de unificação dos programas de transferência de renda. No qual num primeiro momento, enquanto governo de transição⁴ (do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luis Inácio Lula da Silva) a proposta não foi aceita, isso vem a ocorrer somente no segundo semestre de 2003.

Costa, (2009); Bichir (2010); Leite & Peres, (2015) abordam sobre o PBF com o foco voltado para questões como: focalização do programa, condicionalidades, o programa e sua relação com a proteção social no Brasil e as discussões em torno do programa.

Todos os trabalhos encontrados nessa categoria “Desenvolvimento Histórico dos Programas de Transferência de Renda” apresentam o contexto e a trajetória histórica dos PTR’s no Brasil, antes de explanarem sobre o PBF propriamente. Entretanto, a maneira com que essa trajetória é apresentada se difere entre

² Segundo os autores Leite & Peres (2015, p.623) “ O Programa de Renda Mínima da Prefeitura de São Paulo articulava-se aos Programas Bolsa Trabalho, Começar de Novo e o Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho), que formavam uma rede coordenada de políticas baseadas em diferentes paradigmas, a qual foi denominada “ a estratégia paulistana de inclusão social”.

³ Ana Fonseca foi pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, coordenou o Programa de Renda Municipal de Renda Mínima no governo de Marta Suplicy (2001-2004) e, posteriormente, coordenou o Programa Bolsa Família entre 2003 e 2004, como secretária do Ministério do Desenvolvimento Social. (LEITE & PERES, 2015)

⁴ Fernando Henrique Cardoso governou de 1995 a 2003, posteriormente Luis Inácio Lula da Silva de 2003 a 2011 e Dilma Rousseff de 2011 a 2016, todos foram reeleitos e tiveram dois mandatos. (PALÁCIO DO PLANALTO. disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acervo/galeria-de-presidentes>. Acessado em 18 de setembro de 2016.

eles. Por um lado, Costa (2009) discorre sobre o tema com o foco em torno da questão da proteção/seguridade social, pontuando os gastos do governo na época de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e depois os gastos no governo Lula. Já Bichir (2010) apresenta sobre as primeiras experiências de transferência de renda no Brasil e depois discute os principais desafios do programa. E, Silva (2007) explora em seu trabalho, a construção do PBF sistematizando o desenvolvimento histórico dos PTR's, e realiza um debate sobre a questão da focalização do programa, e suas condicionalidades. Em relação à essas condicionalidades Silva (2007) enfatiza:

As condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias, visto que implicam e demandam a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade (SILVA, 2007, p. 1438).

De forma não tão precisa Bichir (2010) discorre sobre o debate que gira em torno das condicionalidades do PBF:

[...] além de diferentes posicionamentos políticos e disputas[...] fortes sentimentos morais baseiam da crítica a ausência de controle rígido das condicionalidades, contribuindo para criar uma discussão pantanosa que mistura argumentos morais, justificativas econômicas e críticas bem fundamentadas ao assistencialismo (BICHIR, 2010, p. 124).

A discussão sobre as condicionalidades tornam-se importantes no sentido de que estas são alvo constantes de críticas, no qual os autores e pesquisadores apresentam diferentes opiniões, dada a sua dimensão, por vezes vista sob a perspectiva punitiva e outras vezes na perspectiva educativa.

b) Cenário Político e sua Relação como PBF.

Na categoria cenário político e sua relação com o PBF, foram localizados cinco artigos, no qual alguns autores (BICHIR, 2010; CORRÊA, 2015; FILHO, 2014; KERBAUY, 2011; MAGALHÃES, SILVA, DIAS, 2015) realizaram apontamentos sobre a relação do PBF na decisão do voto, tanto do período de candidatura do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva quanto da ex-presidente Dilma Rouseff. As pesquisas analisaram respectivamente as eleições dos anos de 2006 e 2010, os padrões geográficos e suas flutuações eleitorais, o perfil do eleitor, as ideologias por

trás dos programas de transferência de renda, a expansão do programa, aumento do repasse do benefício, o voto dos eleitores por regiões dos estados brasileiros entre outros.

Segundo Bichir (2010); Corrêa (2015) e Kerbauy (2011), o PBF não influenciou de forma direta nas eleições presidenciais, bem como não teve o papel tão relevante na escolha dos votos. Para Kerbauy (2011, p.491): “O Bolsa Família tem um peso explicativo na decisão do eleitor, mas não a responsabilidade integral sobre o voto [...] outros fatores também interferem nas motivações do eleitorado”. Em perspectiva similar Corrêa (2015, p.531) pontua: “Lula ganhou pelo menos tantos votos quanto perdeu em consequência do Bolsa Família, o que explica o fato de sua proporção nacional de votos não ter mudado muito de uma eleição para outra”. Em suma, Bichir (2010, p. 127) adverte: “devemos ter cuidado com críticas ingênuas relativas ao uso político, uma vez que qualquer programa social tem potencial de retorno eleitoral”.

Em contrapartida, Filho (2014, p.263) explica que o PBF pode influenciar a questão eleitoral no sentido de que:

[...] os programas aparecem na consciência do beneficiário, muitas vezes, como um favor concretizado por um governo ou governante específico, abrindo caminho para fortalecer relações de dependência política e/ou eleitoral. Nesses estudos notamos primeiramente que os programas são entendidos, de forma geral, como ajuda do governo. Em outro momento, observamos que essa ajuda está associada, em alguns casos, à figura de um governante. (FILHO, 2014, p. 263)

Esta perspectiva também é reafirmada por Magalhães, Silva, Dias (2015) p.560: “mesmo controlando pela votação obtida por Lula, o BF continuou importante para a eleição de Dilma”. Ao encontro disso, Bichir (2010, p.126) defende: “as razões do lulismo- o grande sucesso nacional e internacional da figura do Lula, refletido em seus índices recordes de aprovação entre a população-devem ser buscadas não somente no PBF”. Contudo, os autores defendem que o “efeito lula” auxiliou mais do que o próprio programa, nas eleições. Os autores também apontam que outros fatores influenciaram nos resultados das eleições, tais como: o fato de que o PBF foi criticado negativamente pela mídia, expectativas e identificação com

os candidatos, partidos, capacidade do eleitor de distinguir as questões de políticas públicas e de ações de governo.

As discussões sobre o PBF, aliado ao desconhecimento e a pouca produção de artigos relacionados especificadamente ao desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda, acarretam alguns debates contraditórios e equivocados sobre o PBF, a associação do programa às decisões eleitorais ou não e, da mesma forma associado a um único partido político (PT).

Após experiências municipais exitosas, como o Programa de Renda Mínima, o Governo Federal iniciou o processo de estruturação de outros programas a nível nacional, e isso ocorreu no governo de FHC. A partir disso e, devido à expansão e enfoque do PBF ter sido maior no governo de Lula e Dilma (de 2003 a 2016), este parece ter se consolidado como uma “marca” desses governos. E por isso tem sofrido críticas da oposição e da mídia.

BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Os programas de transferência de renda destinados à população, de acordo com os critérios estabelecidos em cada programa, se inserem no sistema de proteção social brasileiro. Segundo Di Giovanni (1998) apud Costa e Ferreira (2013, p.230) o sistema de proteção social:

[...] referem-se às formas que as sociedades encontram e desenvolvem, com graus de institucionalização que diferem entre os grupos e, de acordo com os diferentes contextos históricos e culturais, a dimensão do poder, para proteger parte ou conjunto dos seus membros. O autor afirma, ainda, que esses sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998 *apud* COSTA E FERREIRA, 2013, P.230)

Em outras palavras, a proteção social é a forma com que se constitui a proteção à população, para situações que enfrentam de risco, perda, vulnerabilidade social, podendo ser esta através de distribuição de bens materiais e recursos

financeiros. Tal proteção permite que a população tenha condições de sobreviver, com dignidade e com qualidade de vida. Segundo Silva (2007, p.1430) a proteção social brasileira:

[...] se desenvolve e se expande, principalmente durante os anos 1970, no contexto do autoritarismo da ditadura militar, possivelmente para que os programas e serviços sociais assumissem a função de minimizar a forte repressão sobre a classe trabalhadora e sobre os setores populares, em geral. (SILVA, 2007, P.1430).

Na década de 70 a instituição da Renda Mensal Vitalícia- RMV, que era vinculada a Previdência Social. A RMV era voltada aos brasileiros com mais de setenta anos, e que não dispunham de meios de subsistência. Com a Constituição Federal de 1988, esse benefício passou a ser um direito reafirmado, sendo estendido também à pessoas com deficiência. Esse auxílio aos idosos e as pessoas com deficiência, é regulamentado em 1993 através da Lei nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social e sofreram alterações quanto aos critérios de inclusão. Ou seja, a Renda Mensal Vitalícia é substituída pelo Benefício de Prestação Continuada. (SILVA; YAZBEC; DI GIOVANNI, 2008). Em 1991, os debates relacionados aos PTR's são inseridos na agenda pública, com a discussão no Senado de um Projeto de Lei para um programa de garantia de renda mínima de autoria do Senador Eduardo Suplicy⁵.

O Senador Suplicy, buscou fundamentar e justificar seu Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) com base no artigo 3º inciso III da Constituição Federal de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Com o objetivo dessa transferência de renda mínima constituir-se em um mecanismo com foco nos cidadãos que não conseguem atender suas necessidades básicas. Neste programa, a renda mínima foi acompanhada da supressão da maioria dos programas assistenciais existentes até então, que eram tidos como ineficientes e fontes de desperdícios. Entretanto, o economista José Marcio Camargo⁶ naquele momento, sugeriu uma modificação no

⁵ Eduardo Suplicy no ano de 1980 participa da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT); em 1982 é eleito a Deputado Federal pelo PT; 1986 candidato a governador pelo mesmo partido; 1990 foi o primeiro Senador eleito do PT; Em 1991 apresenta o projeto de lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima, aprovado por todos os partidos do Senado. (Disponível em <http://eduardosuplicy.com.br/biografia/trajetoria/>. Acessado em 18 de Setembro de 2016).

⁶ José Marcio Camargo foi um dos primeiros a formular a proposta de renda mínima que deu origem ao Programa Bolsa Escola. O economista já foi criticado por setores do PT por ter idéias consideradas neoliberais.

projeto de renda mínima do Senador Suplicy impondo uma condicionalidade, ou seja, o programa deveria complementar a renda de todos os trabalhadores e em contrapartida estes deveriam colocar seus filhos em escolas públicas. Dessa forma foi introduzido modificações no debate sobre a vinculação da renda mínima à educação dando ao programa um aparato mais focalista. (FERREIRA, 2007).

Ressalta-se que esta foi uma proposta a nível federal, enquanto isso nos municípios brasileiros, os gestores implantavam programas de transferência de renda com diferentes critérios para concessão e público alvo, isso de acordo com a realidade e demanda existente. Sobre as primeiras experiências brasileiras de programas compensatórios de renda, Cobo (2012) apud Leite e Peres (2015, p.623) revelam que: “[...] foram municipais, em um contexto de descentralização administrativa e de recomendação [...] para a implementação de redes mínimas de proteção social”.

Decorrente destas experiências municipais, em 1995 iniciou-se o Projeto de Lei nº 667/95, que autorizava o Governo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programa de renda mínima juntamente com ações socioeducativas. Tal Projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado. Por haver no Senado outros projetos com propostas muito próximas para aprovação, o Senador Lucio Alcântara⁷ apresentou na ocasião uma proposta substitutiva. Em 10 de Dezembro de 1997, o projeto de lei é aprovado, e a Lei nº 9.533⁸ é sancionada pelo Presidente da República (FONSECA, 2001).

Decorrente disso, em 1996, o Governo Federal, criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI que tinha como objetivo retirar crianças e adolescentes que estavam em trabalho infantil. Sobre esse programa, Carvalho (2008) apud Zocal (2013) refere:

[...] surge como uma proposta de política pública para resolutividade da questão, e tem como principal objetivo retirar crianças e adolescentes de 07 a 14 anos de idade da situação de trabalho, com

Já os economistas da corrente liberal vêem com desconfiança suas preocupações sociais.(disponível em <<http://www2.camara.leg.br>. Acessado em 22 de Outubro de 2016.

⁷ Lucio Alcântara foi Senador do Ceará, entre 1995 a 2002, pelo partido é filiado ao Partido da República (PR) e atualmente é o presidente estadual do PR no estado do Ceará.(disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/57>. Acessado em 18 de Setembro de 2016.)

⁸ Lei nº 9.533 de 10 de Dezembro de 1997, é sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A Lei autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.(disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm. Acessado em 20 de Setembro de 2016).

ações que envolvem a jornada ampliada e incentivo financeiro para manutenção da criança na escola. Com este propósito, o programa foi iniciado nos Estados Mato Grosso do Sul, onde muitas crianças trabalham em carvoarias e viviam condições de extrema periculosidade. Posteriormente o programa foi estendido para os Estados de Pernambuco, Bahia, Amazonas e Goiás, e outros Estados aderiram posteriormente a esse processo. (CARVALHO, 2008 *apud* ZOCAL, 2013, P.3)

A partir de 2001 o Governo Federal adota Programas de Transferência de Renda como o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação. A partir disso, pretendia-se que a proteção social brasileira, através dos PTR's atingissem a população brasileira a nível nacional, e não somente em alguns municípios como vinha ocorrendo até então (SILVA, 2007).

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA REMANESCENTES

O Programa Bolsa Escola foi instituído através da Lei nº 10.219 de 11 de Abril de 2001. O objetivo geral do programa era segundo GOMIDE (2000, p.4):“proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida das famílias e inserção de crianças e adolescentes na rede de ensino, visando sua emancipação e autonomia através de ações integradas das políticas públicas” .

O cadastramento das famílias e das crianças nesse programa era de responsabilidade das Prefeituras Municipais, que também se comprometiam em realizar ações socioeducativas em horário complementar das aulas. Também era responsabilidade municipal o controle da frequência escolar que deveria ser de 85% (oitenta e cinco por cento das aulas previstas), em contrapartida ao programa. Para acompanhar a gestão e o controle do programa nos municípios foi imposta à criação de conselhos de controle social (DIAS, 2006).

Contudo, no Programa Bolsa Escola, ocorreu a opção de realizar a transferência de renda diretamente aos beneficiários, com a gestão centralizada no governo federal. Diante disso, mostrou-se ineficaz a fiscalização do programa em relação às contrapartidas exigidas, já que os conselhos de controle social não funcionavam ao final da gestão do governo de FHC(BICHIR, 2010).

Neste mesmo ano de 2001 tem-se também a criação do Programa Bolsa Alimentação, regulamentado pelo Decreto 3.934. O referido programa visava à qualidade de vida e saúde dos beneficiários, consistia em:

[...] na promoção de melhores condições de saúde e nutrição de gestantes, mães que amamentam seus filhos e crianças até seis anos, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até meio salário mínimo⁹ per capita. Atua em dois eixos: complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e fomento à realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo (BRASIL, 2001, P.276).

Em relação à implementação do Bolsa Alimentação, Coitinho(2002, p.01) refere que: “faz parte da estratégia do governo de Fernando Henrique Cardoso para construir uma Rede de Proteção Social no país[...].

O último programa de transferência de renda instituído no governo de FHC foi o Auxílio-Gás, em 13 de maio de 2002, por meio da Lei nº 10.453 e posteriormente regulamentada pelo Decreto 4.102. O Ministério de Minas e Energia era o responsável pelo programa que tinha como objetivo subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo para as famílias de baixa renda, com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo¹⁰. A justificativa para a criação do programa relacionava-se à compensação às famílias de baixa renda pelos efeitos da liberação do comércio de combustíveis no país e pela retirada do subsídio ao gás de cozinha. (DIAS, 2006).

No ano de 2003, no início do primeiro mandato de Lula configurava um governo que indicava dar prioridade ao enfrentamento da fome e da pobreza. As primeiras estratégias para tal prioridade social deu-se através do Programa Fome Zero¹¹ (SILVA, 2007). Uma das primeiras ações do Programa Fome Zero foi a implantação do Programa Nacional de Acesso a Alimentação - PNAA ou Cartão Alimentação, regulamentada inicialmente pela medida provisória nº108 de 27 de fevereiro, depois pelo decreto nº4.675 de 16 de abril e finalmente pela Lei 10.689 de 13 de Junho daquele mesmo ano (BRASIL, 2003). O cartão alimentação tinha por

⁹ Salário mínimo vigente no ano de 2001 era de R\$ 180,00(Disponível em <http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm.Acessado em 22 de agosto de 2016)

¹⁰ Salário mínimo vigente no ano de 2001 era de R\$ 200,00. (Disponível em <http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm.Acessado em 22 de agosto de 2016)

¹¹ Uma das primeiras iniciativas na área social no governo Lula foi o Fome Zero, amplo programa de previa a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil no combate à pobreza. Apesar de ter contribuído para colocar a pobreza e a desigualdade na agenda pública, faltou articulação entre o Fome Zero e as políticas de seguridade social.(Bichir, 2010, p.120).

objetivo promover a segurança alimentar, através de ações vinculadas ao combate à fome e à promoção alimentar e nutricional.

Em suma, podemos inferir que a trajetória dos PTR no Brasil passou por pelo menos sete etapas (conforme tabela abaixo): (1)1991-primeiro projeto apresentado no Senado para instituição de um PGRM; (2)1995- Iniciaram-se as primeiras experiências municipais de PGRM; (3) 1996 -Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; (4) 1997- O Governo de Fernando Henrique Cardoso aprova a Lei que dá apoio financeiro aos Municípios que realizam PGRM aliadas as ações socioeducativas; (5) 2001- Criação do Programa Bolsa Escola e do Programa Bolsa Alimentação; (6)2002- Criação do Vale-Gás; (7) Unificação dos Programas de transferência de renda e a criação do Programa Bolsa Família.



Tabela 1: Linha do tempo dos PTR's no Brasil.
 Fonte: As Autoras (2016).

UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS REMANECENTES

Na transição do governo do FHC para o governo do Lula (2002-2003) iniciou-se o processo de unificação dos programas de transferência de renda. Tal unificação

decorreu de vários fatores, que Soares e Sátyro (2010) apud Leite & Peres (2015) pontuam:

Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes. [...] Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda programas estaduais e municipais. [...] o que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social (SOARES E SÁTYRO, 2010 *apud* LEITE E PERES, 2015, P. 633).

Os fatores diagnosticados com problema neste período de transição do governo em relação aos programas fragmentados foram identificados por Silva (2007) como sendo decorrentes da:

[...] existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas. (SILVA, P.1433)

Em suma, parece que a unificação e posterior criação de um programa único denominado de Programa Bolsa Família deram-se decorrente de experiências municipais e estaduais anteriores. E, devido à particularidade de cada programa estar sob a responsabilidade de um Ministério e com critérios diferenciados é que se identificou a necessidade da criação de um programa unificado sendo esteo Bolsa Família.

Este processo de unificação é explicado por Silva (2007) como:

[...] sob a justificativa de superar a situação identificada, ampliar recursos para os Programas de Transferência de renda, elevar o valor monetário do benefício e melhor atender os usuários, foi então, lançado o Bolsa Família, em outubro de 2003 (SILVA, 2007, p. 1433).

O Programa Bolsa Família assim unificou os quatro programas anteriormente existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. E, também posteriormente, houve integração do Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil- PETI¹²(SILVA, 2010). Nesse cenário iniciou-se uma integração que se configurava como um novo marco para a Política Pública de Assistência Social, que se distanciava da tradição assistencialista fragmentada praticada até aquele momento.

O PBF instituído nesse período¹³ (2003) objetivava integrar e direcionar as políticas para que pudesse adquirir uma escala e arcabouço institucional adequado a fim de incorporar os avanços já obtidos sem, contudo, paralisar o pagamento dos benefícios as famílias (SANTANA, 2009). Neste formato unificado o PBF, diferenciava-se dos programas remanescentes por incluir também como potenciais beneficiários grupos domésticos que não possuíam em seus domicílios crianças, gestantes ou nutrizes. Tal inserção justificava-se por universalizar o acesso ao PBF aos grupos domésticos considerados em situação de pobreza e extrema pobreza (SANTOS, 2009).

Em outras palavras, o PBF atende não só famílias - onde há a presença de crianças ou de gestante - mas também a indivíduos desde que estes estivessem de acordo com os critérios do programa. O objetivo do PBF é atender famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. Os critérios para inclusão no programa é a renda, podendo fazer parte do programa: todas as famílias com renda per capita de até R\$ 85,00(mensais) e famílias com renda per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00, desde que tenham crianças ou adolescentes de zero a dezessete anos. (BRASIL, 2016). Este repasse monetário aos beneficiários elegíveis do programa se dá por meio de um cartão magnético após a realização da inscrição no Cadastro Único¹⁴. Em contrapartida, os beneficiários devem cumprir com as

¹²A integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Programa Bolsa Família ocorre através da Portaria nº 666 de 28 de Dezembro de 2005. (Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=193379>. Acessado em 21 de Setembro de 2016.)

¹³ Para maiores informações a cerca dos objetivos iniciais e criação do Bolsa Família legislação correspondente: medida provisório nº 132 de 20 de outubro de 2003(trata da unificação e criação do PBF).Lei 10.836 de 9 de Janeiro de 2004(cria o PBF e dá outras providências). Portaria Interministerial MEC/MDS 3.789 de 17 de Novembro de 2004(Dispõe sobre a condicionalidade da frequência escolar).Portaria Interministerial MEC/MDS 2.509 de 18 de Novembro de 2004(dispõe sobre a condicionalidade da saúde).Decreto 6.135 de 2007(Dispõe sobre o CadÚnico).Portaria Senarc nº04 de Setembro de 2013(Dispõe sobre o fortalecimento do PBF para alcançar seus objetivos de redução de pobreza e desigualdade e promoção social).Decreto 8.232 de 30 de Abril de 2014(Dispõe sobre reajuste do benefício e linha de pobreza e extrema pobreza). (MDS, 2016.Disponível em : http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=20. Acessado em 23 de Setembro de 2015.)

¹⁴ O CadÚnico foi criado em 2001(regulamentado pelo Decreto nº6.135 de Junho de 2007), é um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas como aquelas com renda mensal igual ou inferior a ½ salário mínimo por pessoa ou renda familiar

condicionalidades como formas de compromissos e relacionados a educação, saúde e assistência social. Os valores monetários do benefício sofrem alterações e aumentos, bem como a renda per capita para inclusão no programa.

A unificação dos PTR's, na figura do PBF parece ter ampliado e facilitado o acesso do benefício a população em situação de pobreza e/ou extrema pobreza. No entanto não é objetivo deste trabalho discutir a efetividade deste programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua implantação o Programa Bolsa Família tem sido criticado negativamente por ser compreendido superficialmente como assistencialista e associado à gestão de um único partido político. Desta forma a população tende a julgar e criticar o programa, desconhecendo sua construção histórica pela qual os PTR's passaram ao longo dos anos. Desconsiderando que “o governo Lula procurou expandir a rede de assistência social herdada do governo FHC [...] dando continuidade à agenda de reformas descentralizadoras iniciadas na gestão de FHC”. (Bichir, 2010, p.119). Não obstante, há discussões e pesquisas voltadas sobre o papel do PBF na decisão do voto, nas eleições presidenciais. E conforme apresentado em momento anterior, de acordo com pesquisas realizadas, não há entre os artigos localizados nenhum que aponte definitivamente para tal fato, ou seja, a decisão do eleitor beneficiário não parece ser influenciada pelo PBF.

Este trabalho procurou contribuir para uma visão mais ampliada da trajetória e do que é o PBF. Pois o PBF apresenta-se como um avanço para o sistema de proteção social brasileiro, uma vez que o objetivo do mesmo é atingir a população que se encontra em situação de pobreza e de extrema pobreza. Ainda que alguns críticos tragam à tona a discussão de que o PBF seria focalista no sentido de que o programa seria de caráter compensatório, atenuando somente a pobreza. Bem como de possivelmente ser excludente devido aos critérios de inclusão existentes.

Contudo é notório o fato de que o PBF, assim como pontua Silva (2007, p.1437) que: “esses programas possam melhorar, mesmo que temporariamente, a renda das famílias assistidas, visto que essas famílias se encontram num nível

mensal de até três salários mínimos. É com base nos dados do CadÚnico que é feita a concessão do benefício do Programa Bolsa Família(BRASIL, 2009).

econômico de subsistência”. Seria um reducionismo avaliar o PBF somente pela questão focalista, das condicionalidades ou até mesmo da possível relação deste com a decisão eleitoral, excluindo a trajetória histórica e os avanços do programa.

Entre os limites e potencialidades do programa, destacamos para o fato de que o PBF não é um mero mecanismo de gestão, que apesar das adversidades que tem passado o programa, atualmente conforme os dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate a Fome, há 13,9 milhões de famílias beneficiárias. Não podemos nos limitar a criticar o PBF e desconsiderar que o valor repassado as famílias (mesmo sendo este um valor mínimo), tem proporcionado melhorias nas condições de vida desses beneficiários.

Outro ponto controverso do programa relaciona-se ao fato do mesmo ter condicionalidades impostas, conforme foi descrito anteriormente. Para que a família possa continuar no programa deve se sujeitar a cumprir com condicionalidades, que se apresentam sob a justificativa da realização de que esta família deve ser acompanhada, na educação , saúde e assistência social. Sendo assim, a família precisa cumprir com condicionalidades para estar inserida no sistema de proteção social? Proteção social não é um direito? Ou é um direito condicionado?

Considera-se a partir do trabalho realizado, a necessidade de discutir e refletir acerca da controvérsia existente em relação à situação das condicionalidades existentes no PBF em outras e futuras pesquisas sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL.**Lei 10.689, de 13 de Junho de 2003.** Presidência da República.Casa Civil. Disponível em http://www..planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm. Acessado em 4 de Setembro de 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Bolsa-Alimentação: **objetivo e perspectivas.** In: Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil. Volume 1, numero 3. 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?scriptsci_arttext&pid=S1519-38292001000300009. Acessado em 04 de Setembro de 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Panorama da Gestão do PBF.** Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/SENAR. Brasília, 2009.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Programa Bolsa Família**.Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acessado em 30 de Agosto de 2016.

BICHIR, R.M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Edição 89, Julho de 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a0787.pdf>. Acesso em 13 de Julho de 2016.

COITINHO, D. O Fome Zero e Bolsa Família. **In: Jornal da UNICAMP**. Ano XVII 2 a 8 de Dezembro. Ed.200.2002.

DIAS, A.T. **A “nova “questão social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil**. Disponível em:<<http://repositorio.unb.br>>.Acesso em: 24 de Maio de 2006.

COSTA, N.R. A proteção social no Brasil: **universalismo e focalização nos governos FHC e Lula**.Saúde Coletiva, vol.14, n3. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413.Acesso em 10 de Julho de 2016.

COSTA, T.C.M;FERREIRA, M.A.M. Os sistemas de proteção social e suas influências na configuração da seguridade social e da Assistência Social no Brasil. Revista FSA, Teresina, v. 10, n. 3, art. 14, pp. 228-253, Jul./Set. 2013 Disponível em:<http://www.fsanet.com.br/>.Acessado em 20 de Agosto de 2016.

FERREIRA, A.M. **Política de Assistência Social e Programa de Transferência de Renda**: Particularidades de Juiz de Fora. 2007.Disponível em: <<http://www.btdt.ufjf.br>>. Acesso em 17 de Agosto de 2009.

FILHO, A.E. **Sobre ideologias e programas de transferência de renda no Brasil**. Psicologia e Sociedade, 28(2). [2014].Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/psoc>. Acesso em 1 de Julho de 2016.

FONSECA, A.M.M. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMIDE, A.G.V. **Bolsa Escola**: Reforçando a exclusão social. Disponível em: <<http://www.cac-php.unioeste.br>>. Acesso em 15 de Agosto de 2009.

IPEA. **Políticas Sociais**- Acompanhamento e análise. Nº 13, 2007

KERBAUY, M.T.M. **Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais** de 2010. Opinião Pública, vol.17, n2, Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid. Acesso em 10 de Junho de 2016.

LEITE, C.K.S; PERES, U.D. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: **Raízes locais da criação do Programa Bolsa Família**. Organ.Soc.Vol.22, n15.2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984->

92302015000400621&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em 15 de Julho de 2016.

MACEDO, G.A. **Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil.** 2000. Disponível em:<<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000>. Acesso em 27 de Agosto de 2009.

MAGALHÃES, A,M; SILVA, M.E.A; SILVA,F.M. Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? **Uma análise espacial do pleito de 2010.** Opinião pública, vol.21, n3,Setembro/Dezembro 2015. Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?scrip_arttext&pid=S0104-62762015000300535. Acessado em 16 de Agosto de 2016.

MONNERAT et al. Do Direito incondicional á condiciaoalidade do direito: **as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** Ciência. Saúde Coletiva. Vol. 12, nº6. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>. Acesso em 30 de Julho de 2016.

SANTOS, J.C. Direito ou Privilégio: O Programa Bolsa Família e o significado local. In: **Biblioteca Virtual Bolsa Família.** Disponível em:<<http://www.undp-povertycentre.org/mds>>. Acesso em 5 de Junho de 2009.

SANTANA, J.A. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br>>.Acesso em 16 de Agosto de 2009.

SENNA, et al. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?**2007.Revista Katálysis,vol.10,n1.2007. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br>>.Acesso em 10 de Março de 2009.

SILVA, M. O.S. O Bolsa Família :**problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Ciênc. saúde coletiva vol.12 no.6 Rio de Janeiro Nov./Dec. 2007.Disponívelem: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006. Acesso em 08 de Junho de 2016.

_____ **Crise da sociedade salarial e renda mínima: Nova forma de Política Social?** 1996. Disponível em:< <http://www.renda.nepp.unicamp.br/brasil>>.php. Acesso em 16 de Agosto de 2009.

SILVA, M.O. S; YAZBEK, M.C; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

ZOCAL, G. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: **uma análise da trajetória no Brasil**. Disponível em: <http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio>. Acessado em 20 de Agosto de 2016.