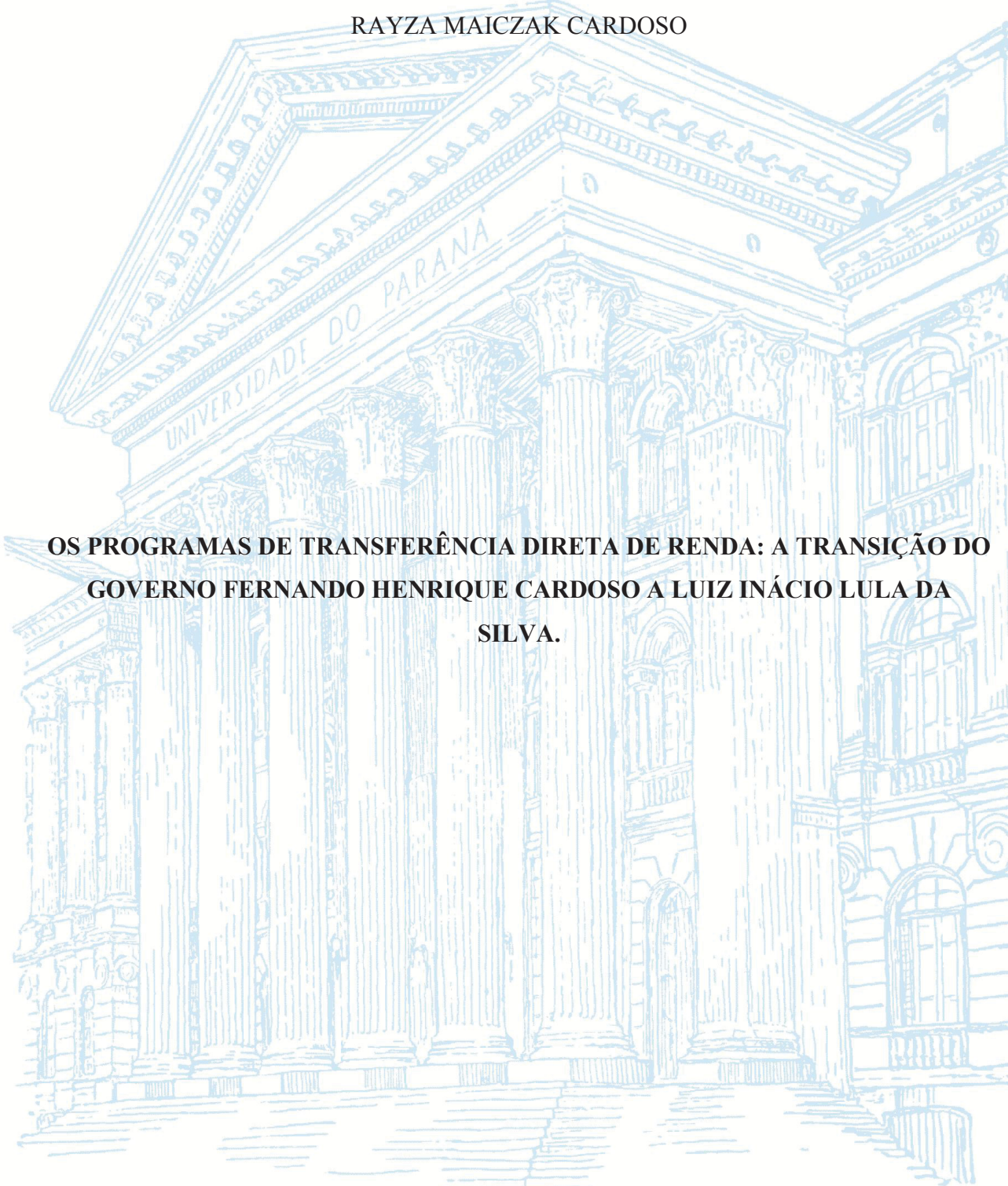


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICA E SOCIOLOGIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

RAYZA MAICZAK CARDOSO



**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: A TRANSIÇÃO DO
GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A LUIZ INÁCIO LULA DA
SILVA.**

CURITIBA

2018

RAYZA MAICZAK CARDOSO

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: A TRANSIÇÃO DO
GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A LUIZ INÁCIO LULA DA
SILVA.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, no Curso de Sociologia Política, Setor de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

RAYZA MAICZAK CARDOSO

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA: A TRANSIÇÃO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista no Curso de Especialização em Sociologia Política, Setor Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

Prof. Membro da Banca

Curitiba, ____ de _____ de 2018

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar as políticas de redistribuição de renda no Brasil que surgiram durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, e analisar a trajetória e continuidade destes programas no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que ocorreu de 2003 a 2006. Para isso, será necessário expor, ainda que brevemente, o contexto histórico político brasileiro, a fim de se demonstrar as influências e pressões nacionais e internacionais que conduziram a escolha dos métodos de redistribuição no período acima citado, levando-se em consideração, portanto, fenômenos como o Welfare State e o Neoliberalismo e como são conceituados pela literatura. Ademais, se observará também como alguns autores tratam da categorização das políticas de redistribuição, de forma a possibilitar a identificação dessas no desenvolvimento das políticas brasileiras. Por fim, este trabalho se dedicará a apresentar a produção legislativa do período de 1995 a 2006 relativa às políticas de redistribuição, observando a trajetória de unificação dos programas existentes em 2002, tais como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Educação, Auxílio Gás entre outros, no Programa Bolsa Família, reconhecido programa de redistribuição direta de renda no Brasil.

Palavras-chave: Políticas de Redistribuição. Renda Mínima. Transferência Direta de Renda. Welfare State. Bolsa Família.

ABSTRACT

The aim of this Paper is to verify the redistribution of income policies in Brazil that emerged during the period of Fernando Henrique Cardoso's government, from 1995 to 2002, and to analyze the trajectory and continuity of these programs in the first term of the Luiz Inacio Lula da Silva government, from 2003 to 2006. To do so, it will be necessary to expose briefly, the Brazilian historical political context, in order to demonstrate the national and international influences and pressures that led to the choice of the methods of redistribution in the period mentioned above, taking into consideration, therefore, social phenomenas such as Welfare State and Neoliberalism and the concepts presented by the literature. Moreover, it will also be observed how some authors deal with the categorization of redistribution policies, in order to enable the identification of these categorizations in the development of Brazilian policies. Finally, this paper will focus on presenting the legislative development of the period from 1995 to 2006 regarding redistribution policies, observing the unification of the existing programs in 2002, such as the Program of Eradication Child Labor (PETI), Education Grant, Gas Aid, among others, in the “Bolsa Família” Program, a recognized program of direct redistribution of income in Brazil.

Key-words: Redistribution Policies. Minimum Income. Direct Income Transfer. Welfare State. Bolsa Família.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CEF	- Caixa Econômica Federal
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	- Ministério da Educação
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MME	- Ministério de Minas e Energia
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	- Ministério da Saúde
MT	- Ministério do Trabalho
PCA	- Programa Cupom de Alimentação
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGMR	- Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAA	- Programa Nacional de Acesso a Alimentação
PRODEA	- Programa De Distribuição Emergencial de Alimentos
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
RMV	- Renda Mensal Vitalícia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	BREVE CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO (1930 -1995)	10
3	AS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	17
3.1	GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	19
3.2	GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	25
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37
	LEGISLAÇÃO	41

1 INTRODUÇÃO

É manifesta a criação e existência da desigualdade social no desenvolvimento das sociedades capitalistas, representada pela disparidade exorbitante entre um grupo limitado com amplos recursos financeiros e a grande parte da população com menos do que o necessário para uma sobrevivência digna, ou seja, sem acesso a recursos que lhes possibilitem todos os itens necessários para a manutenção de suas vidas: saúde, alimentação, educação, vestuário, saneamento etc.

Partindo dessa premissa, verificam-se diversas formas de se realizar a redistribuição de renda em busca da redução das desigualdades econômicas e sociais, vivenciadas em especial pelos países emergentes e/ou de terceiro mundo. Entre tais formas, encontram-se os mecanismos diretos de transferência de renda pelo Estado, isto é, procedimentos de entrega direta de dinheiro a quem dele necessita, mais efetivamente por meio de Políticas Governamentais de Garantia de Renda Mínima, que atuam no intuito de possibilitar aos indivíduos uma vida mais digna.

No caso brasileiro, o atual Programa Bolsa Família atua nesse sentido, sendo um dos mais reconhecidos programas federais de transferência direta de renda, que passou a ser aplicado nos moldes hoje conhecidos a partir do ano de 2004, realizado pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a frente do poder executivo pelo Partido dos Trabalhadores.

Buscando entender as origens que levaram este programa a tamanho reconhecimento e como sua formatação chegou ao atualmente exercido, é que se faz necessário compreender a trajetória política, econômica e social pela qual o programa passou até seu desenho atual, verificando-se quais foram as ações tomadas anteriormente a sua execução.

Nesse sentido, parte-se à primeira questão deste trabalho, apresentada no segundo capítulo, que remete a discutir qual a conjuntura política e econômica brasileira anterior à implementação de programas federais de transferência direta de renda, que vieram a influenciar na forma como estas foram desenhadas e aplicadas.

Verifica-se que, desde a década de 30, o Brasil passa a sofrer influências relevantes para a construção desse cenário, tal como o período das políticas de Bem Estar Social, iniciadas ainda em Getúlio Vargas e continuada em devida maneira no período militar. Por outro lado, é a partir efetivamente da década de 80 e 90 que se têm os desenhos mais relevantes na configuração de tais políticas governamentais, período no qual se caracteriza pela insurgência ao Welfare State e o enfoque ao Neoliberalismo, apresentados com maior destaque nos Governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.

Destarte, demonstra-se também como as tendências políticas mundiais, que deram forte influência ao desenvolvimento brasileiro neste tema, também atuaram na redemocratização forçada a partir de 1985 com a queda do regime militar e a forte necessidade de reorganização interna, que culminou na promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”. Tratando-se de norma “mãe” no ordenamento jurídico e administrativo brasileiro, é de tamanha relevância que as disposições desta legislação influenciavam as decisões políticas tomadas na época, visto que regulamentava (e regulamenta) os princípios gerais do Estado Brasileiro.

Para compreender tal cenário externo e interno, verifica-se como a literatura trata de tais considerações e influências, verificando como estes conectam os conceitos de Welfare State e Neoliberalismo à realidade política brasileira e à produção legislativa e de políticas públicas, em especial aquelas de transferência direta de renda, revisando, portanto, aquilo que foi tratado e aprofundado por alguns autores.

Assim, dada a análise da formação da base política que deu sustentação à escolha e trajetória de programas de transferência de renda, foca-se no segundo questionamento deste estudo, apresentado no terceiro capítulo, que se pergunta sobre quais foram efetivamente as políticas governamentais de enfrentamento a pobreza via transferência direta de renda e como foram seus processos de implementação no período proposto a análise desse trabalho, primeiramente de 1995 a 2002 no governo de Fernando Henrique Cardoso e, na sequência, como estas foram continuadas e tratadas na mudança de governo drástica, do ponto de vista de inclinações político partidárias, de 2003 a 2006 no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visto a alteração do Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Assim, nesta parte do texto, procura-se analisar os programas eleitorais apresentados por tais candidatos, os planos de estudos e as discussões políticas realizadas quando estes assumem o poder, bem como a formulação e execução de programas, por meio da produção legislativa da época a qual deu origem às políticas de garantia de renda mínima, em busca de um padrão de redistribuição de renda e de desenvolvimento de um sistema de proteção social, voltado especialmente ao enfrentamento da pobreza e da fome, vistos como problemas relevantes nestes governos.

Portanto, verifica-se a formação e desenvolvimento da “Rede de Proteção Social” formulada no governo de Fernando Henrique Cardoso, que abrangia pelo menos 12 tipos de programas de transferência direta de renda que, apesar de focar em setores diferentes, isto é,

os setorizando por área – educação, saúde, alimentação etc. – visavam em última instância atingir a carência financeira dos indivíduos beneficiados.

Por outro lado, logo após a mudança de governo para Luiz Inácio Lula da Silva, confere-se atenção aos estudos voltados a unificação destes programas setoriais, visando a otimização de recursos, por meio da facilitação dos controles e condicionalidades, bem como, por canaliza-los de maneira única e não setorial, focando na falta de recursos como característica principal tanto para definição dos beneficiários, tanto como meta para realização de uma profunda mudança social iniciada pela base – a erradicação da pobreza.

Por fim, o presente trabalho visa levantar conclusões a cerca da eficácia dos programas criados, ou seja, como estes de fato atuaram na redução da pobreza e na mudança da desigualdade social, bem como avaliar como e por que se tornaram um grande mecanismo econômico, social e político no Brasil, visto que, atualmente, os programas de transferência fazem-se presentes e relevantes na pauta desses três setores.

2 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO (1930 -1995)

Considerando a construção histórica brasileira recente no diz respeito à proteção social e políticas redistributivas, inicia-se tal verificação a partir da ampliação as ações governamentais realizadas na década de 30 até a década de 80, com o desenvolvimentismo econômico e movimentada por uma transformação social de um sistema agrário e rural para um sistema social industrial brasileiro.

É a partir desse momento que se tem início uma trajetória efetiva de centralização política e de poder decisório, culminada por Getúlio Vargas em seu primeiro período presidencial (1930-1945) e também fortemente reiterada pelo período autoritário em que os militares assumiram o poder presidencial de 1964 a 1985 (ALMEIDA, 1995), momento no qual se pode verificar o início de políticas efetivas de Welfare State no Brasil, o qual estava em pauta no âmbito internacional.

A fim de compreender o conceito e aplicabilidade dessa política no Brasil, se faz necessário primeiramente a verificação do próprio significante “Welfare State”.

Tal expressão, ou também indicada como “Estado de Bem Estar Social”, surge em decorrência da crise econômica de 1929, somado também as necessidades do período Pós-II Guerra Mundial, apresentando então uma proposta nova de funcionamento do Estado, que conseguisse implementar políticas voltadas aos interesses sociais, bem como a retomada de um desenvolvimento econômico pós-crise, reduzindo o desemprego e combatendo a desigualdade e miséria.

Contudo, há outras justificativas que dão base ao surgimento do Welfare State, atreladas a luta de classes. Navarro (1993) descreve, por exemplo, que a Escola de Frankfurt se posicionava no sentido de que as políticas sociais adotadas pelo Welfare State, em realidade, tinham por objetivo fortalecer o capitalismo frente às mudanças institucionais, fazendo da classe trabalhadora sujeito passivo o qual atua na manutenção desse sistema.

Quanto a sua conceituação em si, explica-se que para Anthony Briggs¹ (1961 apud DRAIBE, 1988) o Welfare State se caracteriza na existência de um Estado organizado política e administrativamente no intuito de alterar as forças do mercado, por meio da garantia aos indivíduos de uma renda mínima, acesso a proteções sociais universais e a capacitação dos indivíduos para adversidades, tais como doenças, velhice, desemprego etc.

No mesmo sentido, Zimmermann e Alves definem que o Welfare State, ou então

¹ BRIGGS, Anthony. The Welfare State in Historical Perspective. *Archives Europeenes de Sociologie*, II, 1961.

chamado Estado de Bem Estar Social:

(...) pode ser caracterizado pela mobilização do aparelho do Estado, em uma sociedade capitalista, com o objetivo de realizar um conjunto de medidas destinadas a promover o bem-estar de sua população, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais. Vale notar que o Estado de Bem-Estar Social não se resume apenas a políticas de geração de emprego, mas a um conjunto de medidas destinadas a promover o bem-estar de sua população. (ZIMMERMANN; ALVES, 2009, p.228)

Por Welfare State, Draibe entende também:

(...) uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. (DRAIBE, 1988, p. 22)

Compreende-se, portanto, que, ao citar o Welfare State, procura-se nesse trabalho, com base na literatura acima referenciada, caracterizar um período de investimento em políticas sociais de longo prazo, com uma forte tendência a regulação social e econômica voltada a criação de condições econômicas e sociais aos indivíduos, ou seja, como seu próprio nome aduz, ao bem estar dos cidadãos.

Assim sendo, no Brasil, é a partir da década de 30 que se torna mais efetiva a influência do Welfare State, que pode ser visualizada por meio da criação das aposentadorias, pensões e o advento da legislação trabalhista, bem como pelo forte papel centralizador do Estado. Percebe-se, nas características das políticas criadas nesta época uma perspectiva de destaque ao desenvolvimento industrial e econômico, uma vez que, nas palavras de Medeiros (2001, p. 8), as políticas surgem “com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia”.

No mesmo sentido, Oliveira coloca que o Estado brasileiro era:

(...) estreitamente vinculado à noção de política, tal como no século XVII, a exemplo da fixação do salário mínimo e do estabelecimento de uma política de previdência social não-universal [porque excluía toda a massa populacional trabalhadora da zona rural], por categorias, ambos instrumentos de controle da força de trabalho. Mais ainda: a criação de um sindicalismo oficial, sem nenhuma possibilidade de liberdade e vigiado por uma aparelhada e violenta repressão. (OLIVEIRA, 2001, p. 35).

Na sequência, o modelo padrão do Welfare State também foi reiterado durante os governos militares que justificavam uma relação de causa e efeito entre o “milagre

econômico” e o progresso social. Medeiros afirma que:

O modelo de Welfare State dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas definidas. A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. (MEDEIROS, 2001, p. 14)

Diante do acima exposto, percebe-se que o padrão brasileiro de "Welfare State" sempre foi baseado em um modelo meritocrático-particularista², tal como o definiu Titmus³ (1963, apud DRAIBE, 1988).

Após isso, com a queda do regime militar em 1985, pode-se afirmar uma nova fase nesse contexto histórico brasileiro, marcado pelo esgotamento do processo de industrialização focado no Milagre Econômico e na estabilidade conseguida pelos militares, determinando um novo período marcado pela redemocratização e pelas ações neoliberais. Foi na década de 80, portanto que se teve no Brasil tanto um processo de democratização, quanto de nova crise econômica.

Compreende-se que tal ruptura do período autoritário não foi, por si só, o mobilizador das mudanças de contexto político e econômico, mas pode-se citar uma forte influência da conjuntura internacional, na qual se tinha um ajuste neoliberal conservador, bem como a crise do Petróleo que ocorria na mesma época (GOMES, 2006). Nesse momento, então, dois sentidos paralelos e concomitantes passaram a se desenhar, respectivamente externa e internamente: a necessidade de especial atenção às políticas econômicas e a interferência do Neoliberalismo, em contrapartida da necessidade de redemocratização concretizada formalmente pela Constituição de 1988.

Internamente, com o fim do período autoritário, viu-se a necessidade de um reordenamento geral, também do ponto de vista das políticas sociais, visto a busca por uma nova democracia, condizente com objetivos de descentralização e participação social. Tal anseio se concretizou por meio da produção legislativa da época e em especial, com a

² Verificam-se três modelos de políticas sociais que podem ser abrangidas: Residual, Meritocrático-Particularista e Institucional Redistributivo. Em termos simples, entende-se que no modelo residual a política social funciona como um “corretor”, em caráter de emergência, isto é, é colocada em prática apenas após a verificação de que os canais tradicionais não conseguem atender e resolver as exigências dos indivíduos. Já o modelo Meritocrático Particularista, tem-se apenas uma intervenção complementar, visto que trabalha com a premissa de meritocracia por meio do trabalho e performance própria. Por fim, o modelo Institucional Redistributivo possui caráter menos condicionado, partindo da premissa que as políticas sociais devem ser destinadas a todos os indivíduos, funcionando “extra-mercado” (TITMUSS, 1963 apud DRAIBE, 1988).

³ TITMUSS, Richard Morris. **Essays on the Welfare State**. London: Allen and Unwin, 1963.

promulgação da Constituição de 1988, que, para Draibe, veio a consagrar a reestruturação do sistema de políticas sociais:

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema. (DRAIBE, 2003, p.69)

Diante disto, verifica-se que a Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã” trouxe novos princípios e, portanto, exigia um novo arranjo institucional, que reforçasse as bases democráticas ansiadas pelos indivíduos, o que culminou em uma nova hierarquia descentralizada e mais próxima dos cidadãos. Nesse sentido, as políticas sociais ganharam relevância, no texto da Constituição, sendo assumida como prioridade a questão do combate à pobreza, à miséria e à desigualdade social (DRAIBE, 1989).

Outro ponto importante para o contexto histórico brasileiro está na descentralização⁴ apresentada pela Constituição de 1988, que passou a vista como um instrumento de universalização do acesso e aumento do controle. Assim, o texto constitucional definiu um novo arranjo federativo, com a reorganização da capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para os estados e municípios.

Nesse contexto, é que demonstra que os primeiros Programas de Transferência de Renda surgem então em esferas municipais, o que se analisará em tópicos posteriores.

Por outro lado, apesar do texto Constitucional de 1988 estrear novo período de democracia, com forte enfoque para as políticas sociais por meio de seus princípios Constitucionais⁵, tem-se em paralelo o desenvolvimento de uma perspectiva neoliberal. No Brasil, em especial, perspectiva essa valorizada pela busca da estabilização econômica, decorrente do período de recessão, agravada pelos processos inflacionários pelos quais o país

⁴ Considera-se nesse trabalho o conceito de Descentralização apresentado de forma generalizada por Maria Herminia Tavares de Almeida (1995, p.2), que afirma: “Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado.”

⁵ O Artigo 3º da Constituição Federal apresenta os objetivos fundamentos da República Federativa do Brasil, entre eles, colocando em seu inciso terceiro a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Bem como, destina capítulo especial aos Direitos Sociais e título específico à Ordem Social. (BRASIL, 1988)

vinha enfrentando⁶.

Afirma-se que “no início da década de 80, os impulsos liberados pelo processo de democratização foram mais importantes que as limitações impostas pelas dificuldades econômicas. Depois de 88, os constrangimentos econômicos ganharam destaque”. (GOMES, 2006, p.228).

Assim, verifica-se que apesar da abordagem especial quanto às políticas sociais, a partir da década de 90, o Brasil passa a vivenciar um período de forte influência Neoliberal, apresentada com maior destaque nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Nesse cenário, as políticas sociais deixam de ser destaque para que se dê maior ênfase às políticas econômicas e às necessidades desta área, tais como a estabilização da moeda. Para isso, Costa ensina que:

[O] Estado de Bem-estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado Regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. (COSTA, 2009, p. 696)

Por sua vez, assim como realizado com o conceito de Welfare State, demonstra-se importante uma breve conceituação no Neoliberalismo, para que seja possível entender suas características acima citadas, que foram reconhecidas durante a história política e econômica brasileira.

Uma vez denominado Neoliberalismo, tem-se o conceito literal do “Novo Liberalismo”, ou seja, uma retomada dos conceitos liberais clássicos apresentados por autores como Adam Smith e John Stuart Mill apresentados nos séculos XVIII e XIX respectivamente, contudo, devidamente adaptado às novas conjunturas institucionais, políticas e econômicas do Século XX, quando tal concepção foi disseminada por Friedrich Hayek e Milton Friedman, entre outros autores.

A retomada dos conceitos liberais clássicos, portanto, apresentou-se no Século XX

⁶ “No ano de 1979, ocorreram três choques externos que viriam a causar graves problemas aos países latino-americanos. Estes três choques foram o segundo choque do petróleo, que triplicou os seus preços, a elevação brusca das taxas de juros internacionais, que aumentou de forma significativa o total dos juros pagos pelos países devedores e finalmente a recessão norte-americana de 79/82, que se considera ter sido a mais grave desde a Grande Depressão de 1930. A triplicação dos preços de petróleo aumentava sensivelmente o valor das importações da maioria dos países latino-americanos (excepto o México e o Equador) e particularmente do Brasil. O aumento da taxa de juros elevava os pagamentos anuais de juros, decorrentes do grande volume de financiamentos externos, captados durante a década de 70. E finalmente a recessão norte-americana reduzia as exportações latino-americanas para aquele país, claramente o seu principal parceiro comercial.” (FERNANDES, PAIS, s.d., p.6).

como oposição as teorias Keynesianas⁷ que deram base ao Welfare State, buscando-se apresentar nova via ao método de endividamento público então proposto até o momento.

Assim, a principal bandeira do Neoliberalismo estava no distanciamento ou abolição de um Estado Paternalista, que buscava por meios ativos o bem estar do individuo, isto é, por meio da criação de aparatos estatais que os fornecessem para substituí-lo por um Estado Mínimo, com papel evidentemente regulador, trabalhando com a tese “segundo a qual o mercado é o principal e insubstituível mecanismo de regulação social, onde a sua enfática defesa do Estado mínimo” (PEREIRA, SILVA e PATRIOTA, 2006, p. 9).

Behring explica que, em resumo, a política liberal consistia em:

1) Estado máximo para conter a inflação e o poder dos sindicatos; 2) Estado mínimo para os gastos sociais e manutenção da taxa de desemprego; 3) Estabilidade monetária; 4) Diminuição da carga tributária sobre os rendimentos mais altos; 5) Desmonte dos direitos sociais (BEHRING, 2008, p. 24).

Nesse sentido, no campo das políticas redistributivas a visão neoliberal trabalha com políticas focalizadas ao invés das universalistas, visto que funcionam melhor com o conceito do Estado Mínimo e da não intervenção estatal.

Na conjuntura política brasileira e em geral para os países da América Latina, em meio das crises econômicas recentes, o Neoliberalismo toma espaço uma vez que se apresenta como nova alternativa, passando tal ideologia a compor a pauta pública com maior efetividade, desenvolvendo-se, dentre outros aspectos, no processo de privatização das estatais, abertura da economia ao capital estrangeiro e aumento das terceirizações. (NEGRÃO, 1996)

Desta forma, pode-se afirmar que as influências pelas quais o Brasil passou no campo político acompanharam as tendências mundiais, mesmo que dentro do seu próprio tempo, considerando tratar-se de democracia recente que vivenciou o período autoritário por pouco mais de 20 anos. Logo, demonstra-se uma passagem gradual das bases do Welfare State iniciadas em 1930 para um enfoque ao Neoliberalismo a partir de 1990, sofrendo além das interferências internacionais, a pressão interna de redemocratização a partir de 1985, somada às dificuldades e características próprias de um país subdesenvolvido, afetado pelo

⁷“Numa leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de “multiplicador de demanda” como sendo a regra pela qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital numa escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos. Com base nessas análises, pode-se dizer que a “equação keynesiana” apoiou a possibilidade de fazer convergir elementos de mercado e sociais por meio da articulação de políticas redistributivas.” (OLIVIERO; CRUZ, 2012, p. 204).

desemprego e desigualdade social.

É diante deste cenário histórico, portanto, baseado por fim no Neoliberalismo no período pós-redemocratização, com a recente promulgação da Constituição de 1988, que se inicia o período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e após, o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), os quais se passa a analisar com mais detalhes naquilo que se refere à criação e manutenção de políticas de transferência de renda.

3 AS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Dado o contexto político e econômico vivenciado no Brasil até a década de 1990, no campo das políticas sociais propriamente, pode-se verificar a construção da pauta baseada em dois pontos importantes: 1) minimizar os efeitos da recessão, em especial na população pobre e mais afetada pelos altos índices de desemprego⁸ 2) moldar o Estado e seu funcionamento a fim de se estabilizar a economia, seguindo os princípios de Estado Mínimo determinados pela influência neoliberalista.

Considerando tal conjuntura institucional e política, verifica-se que as políticas sociais mantidas em tal período podem ser estruturadas em três eixos principais:

[...] constituído por três conjuntos ou eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo. (DRAIBE, 2003, p. 73. grifo nosso)

A autora explica que tais eixos representam diferentes categorias nas quais se podem proceder a destinação de recursos públicos voltados às políticas sociais, partindo respectivamente na ordem apresentada das estruturas mais gerais as mais específicas. Isto é, os “serviços sociais básicos” referem-se aos programas sociais gerais, tais como a previdência, saúde, educação, saneamento etc., que possuem caráter universal e caracterizam-se como eixos centrais de uma proposta de Proteção Social. Por outro lado, os “programas básicos”, segundo eixo, representam a criação e escolha assertiva de determinados programas prioritários dentro dos serviços básicos. Por fim, o terceiro eixo, indicado como o “programa de enfrentamento da pobreza”, é autoexplicativo e representa os programas específicos nesse campo de atuação, que se destinam a, por exemplo, geração de ocupação e renda, qualificação, melhoria de condições, fortalecimento da agricultura familiar etc. (DRAIBE, 2003)

Em especial no que se refere ao terceiro eixo, percebe-se sua crescente composição na pauta pública a partir da década de 90, visto os crescentes níveis de desigualdade e pobreza que o Brasil vinha apresentando. Assim, compreende-se que tal direcionamento realizado pelo Governo Brasileiro aos programas de enfrentamento a pobreza foram significativos e, por tal motivo, compõe esse o foco deste trabalho, que se restringirá a análise mais

⁸ Para Quadros e Antunes (2001), a concentração e renda e, nesse sentido, o crescimento da desigualdade, e o desemprego estão diretamente ligados. Assim, um dos principais mecanismos de concentração de renda e geração de desigualdades sociais foi o desemprego na década de 90.

especificadamente dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) abrangidos por tal eixo.

Os PGRM caracterizam-se pela realização da distribuição de renda através do mecanismo de transferência direta de valores e, seu conceito parte como gênero para outras espécies de programas se enquadram neste requisito, cada um com suas particularidades. (LAVINAS, 1997)

No Brasil especificadamente, verificar-se-á que os PGRM possuíam (e ainda possuem) condicionalidades específicas e foram desenhados para as necessidades dos mais pobres, demonstrando-se este um grupo selecionado para a atuação governamental, buscando com a transferência direta de valor não só aliviar a insuficiência de renda propriamente, mas também criar um novo ciclo de acesso aos próprios serviços básicos e universais, bem como a retomada destes ao mercado de consumo (em busca pela saída a recessão). Assim, os PGRM visavam, além do combate a pobreza⁹, funcionar como uma estrutura de inserção social e reestruturação produtiva. (BICHIR, 2010, p.117)

Desta forma, sintetiza-se que há “três objetivos das transferências de renda governamentais: garantir a alocação intertemporal de consumo através do ciclo de vida (*consumption smoothing*), funcionar como seguro social e reduzir a pobreza.” (BARR¹⁰, 2004 apud SOARES, 2010)

Importante destacar que tal escolha pelas políticas focalizadas, tais como os PGRM, foi alvo de discussão da literatura sobre o tema. Nesse sentido, salienta-se a diferenciação acima indicada quanto as políticas universais e focalizadas, partindo do pressuposto que as políticas universais direcionam recursos públicos aos indivíduos indistintamente, porquanto as políticas universais direcionam recursos públicos aos indivíduos indistintamente, porquanto as políticas focalizadas redirecionam recursos a público específico e selecionado (ALMEIDA, 2011).

Portanto, afirma-se que a focalização seria “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2007, p. 1435).

Diante destes conceitos, autores como Cardoso (2004) veem na focalização uma destinação mais eficaz de recursos. Por outro lado, há autores, tais como Lavinias (1999), que

⁹ Procura-se aqui utilizar-se o conceito de pobreza apresentado por Rocha (2000), a qual afirma que, apesar de ser fenômeno complexo, sua indicação genérica esta no não atendimento das necessidades básicas de forma adequada. Isto é, relaciona-se com as dificuldades enfrentadas para o atendimento de condições vitais e básicas de higiene, saúde, alimentação, habitação etc., afastando a caracterização da pobreza como mera falta de recursos materiais.

¹⁰ BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. Oxford University Press, 4th edition, 2004.

apontam as dificuldades apresentadas por essa escolha, principalmente quanto a relevância do abandono das políticas mais universais, optando por tratar apenas uma parte do problema.

Kerstenetzky (2006), em sentido diverso, coloca em contraponto que ambas as formas não são excludentes, mas podem conviver havendo uma forma de focalização (priorização) de determinadas políticas universais, colocando, portanto, um caráter de coexistência e inclusive de complementariedade entre elas:

A focalização [...] pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais — cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais— que se estaria atendendo (KERSTENETZKY, 2006, p.571).

Destarte, verifica-se que o foco deste trabalho se delimitará em analisar os programas de terceiro eixo, assim denominados aqueles de enfrentamento a pobreza, que sejam focalizados, ou seja, que possuem por característica o repasse de recursos a público específico e pré-definido. Para isso, passa-se a analisar as políticas deste gênero efetivamente aplicadas de 1995 a 2006, durante os períodos de governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

3.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato ocorrido entre 1995 e 1998, sob o comando do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), governa mediante a apresentação do Plano Eleitoral “Mãos a Obra”, o qual apresentou as diretrizes governamentais.

No campo das políticas redistributivas, o novo governo assume já sob a influência dos debates prévios sobre o tema no campo federal e municipal.

No que se refere à escala federal, mais restrita e ainda limitada, podem-se citar as relevantes discussões levantadas sobre a garantia de renda mínima de Eduardo Suplicy em 1991/1992, bem como a instituição do Programa De Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) em 1993 e a criação da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social, além da própria existência da Renda Mensal Vitalícia (RMV), criado pela Lei nº 6.169/74.

O Projeto de Lei nº 80 de 1991 no Senado, apresentado por Eduardo Suplicy, visava

instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima sob a forma de Imposto de Renda Negativo¹¹, foi a primeira iniciativa nesse sentido direcionada a âmbito nacional. Tal instituto tinha por objetivo garantir o pagamento de forma gradativa, até atingir a todos os indivíduos maiores de 25 anos, com renda inferior a Cr\$45.000,00, sendo o benefício calculado sob a taxa de redução de 30% entre o valor recebido e o limite acima descrito.

O fato dessa proposta ser de âmbito federal se destaca na conjuntura política do período da década de 90, no que se refere aos programas de renda mínima, pois até esta iniciativa de Suplicy, os projetos com estas mesmas características apenas se voltavam para implementação municipal ou estadual. Sposati (1997) apresenta que, em setembro 1996, 76 projetos de renda mínima já haviam sido propostos, sendo 1 a âmbito nacional acima citado, 13 estaduais e 67 municipais, que, em porcentagens, representam respectivamente 1%, 17% e 82%, ainda que previamente a edição da Lei nº 9.533/97, a qual trata-se na sequência.

Sendo a grande maioria dos programas municipais, suas condicionalidades e benefícios tinham natural diversidade, dentro da realidade de cada região e suas necessidades, mas, nesse momento, o âmbito municipal era onde se encontrava o maior destaque dos PGRM, conforme indica Soares:

Esse processo foi iniciado, em nível municipal, em 1995, com a implantação das experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo, e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília. O caso mais bem sucedido e reconhecido de programa municipal de transferência de renda no Brasil foi o Bolsa Escola de Brasília, que surgiu após a adoção de um PGRM em Campinas, porém sem este nome. (SOARES, 2010, P.17)

Tal fato se coaduna com a própria proposta de governo, uma vez que o já citado Programa Eleitoral “Mãos a Obra”, indicava expressamente a função auxiliar da União das políticas assistenciais, nas quais se incluem as redistributivas:

Os programas sociais de natureza assistencial do Governo Fernando Henrique serão estabelecidos a partir do princípio da parceria entre Estado e sociedade. Para isso, na reforma do Estado, além da indispensável definição de responsabilidades entre os governos federal, estadual e municipal, buscando a descentralização, serão eliminados os excessos de burocracia para dar maior agilidade às ações emergenciais. Caberá aos níveis federal e estadual o estabelecimento de diretrizes, o aporte de recursos e a supervisão dos programas, deixando aos municípios a efetiva gestão e execução. (CARDOSO, 2008, p. 98)

¹¹ Tal conceito é apresentado por Milton Friedman e se caracteriza pelo mecanismo do Imposto de Renda, contudo aplicado de forma negativa em proporções inferiores ao mínimo tabelado. Isto é, assim como ultrapassando certo limite de valor o sujeito passa a estar obrigado a determinado pagamento de imposto, estando este com renda abaixo de determinado valor tabelado, estaria esse obrigado a receber do Estado uma complementação em dinheiro da diferença entre o realmente recebido e o mínimo devido, em um valor calculado sob porcentual. (FRIEDMAN, 1977a, 1980b).

Do ponto de vista prático, Fernando Henrique Cardoso inicia as políticas redistributivas a partir da criação do Programa Comunidade Solidária (1995), que segundo o programa eleitoral acima citado, tinha como princípios “a mobilização e a participação da comunidade, a articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações”. (CARDOSO, 2008, p. 98).

Tal programa então possibilitou a efetivação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que embora criada legislativamente em 1993, apenas foi aplicada em 1996, culminando na criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em substituição do RMV já existente. Tal benefício previsto no artigo 2º da Lei nº 8.742/93 e regulamentado pelo Decreto nº 1.744/95 e pela Lei nº 9.720/98 consistiu no auxílio, mediante transferência mensal de um salário mínimo, aos idosos e portadores de deficiência sem condição para o trabalho - sustento próprio - ou amparados, com renda familiar *per capita* inferior 1/4 do salário mínimo, não possuindo contrapartidas de comportamento (MEDEIROS; BRITTOS e SOARES, 2007).

Na sequência, em 1997, também com base na LOAS, se deu a criação do Programa Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que surgiu no intuito de garantir a transferência de renda às famílias com filhos entre 7 e 15 anos e com renda *per capita* de até meio salário mínimo, visando a retirada das crianças em situação de trabalho perigoso e/ou precoce, exceto na condição de aprendiz, atingindo tanto crianças da área rural quanto da área urbana em valores diferentes. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004.)

No fim deste mesmo ano, fato importante também o sancionamento da Lei nº 9.533/97, que após foi regulamentado pelo Decreto nº 3.117/99, que autorizava ao Poder Executivo conceder apoio financeiro suplementar aos Municípios que instituíssem PGRM associados a ações educativas (Bolsa Escola) e que não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação, dado a certos enquadramentos e contrapartidas, reforçando assim as políticas municipais e o caráter auxiliar da União nestes programas, tal como visto acima.

Já no segundo mandato, baseado nessa vez no programa eleitoral “Avança Brasil”, se tem as expressas diretrizes referente ao combate à pobreza, bem como a menção a criação de políticas focalizadas sobre esse tema. O programa eleitoral previa uma expansão e melhoria dos programas federais de transferência de renda, o que veio a ocorrer em realidade a partir de 2001, nos últimos anos de mandato. Novamente se tem a justificativa da necessidade de programas descentralizados, voltando ao papel auxiliar da esfera Federal aos programas

municipais.

Para aplicabilidade dos objetivos indicados, em continuidade ao Programa Comunidade Solidária, o governo Fernando Henrique Cardoso cria também no ano de 1999 o Programa Comunidade Ativa e, em 2000, o Projeto Alvorada (DRAIBE, 2003).

Destarte, a Agenda de Governo para o Biênio 2001-2002 indicava:

As ações integradas do Governo Federal – uma inovação institucional importante para tornar o gasto social mais eficiente e melhor focalizado – seguem duas grandes linhas, representadas pelo Projeto Alvorada e pelo Programa Comunidade Ativa, os dois com atuação diferente, mas com o mesmo objetivo: combater a exclusão social. O Projeto Alvorada atende à necessidade de um gerenciamento intensivo nas diversas ações e programas federais de infraestrutura social, capazes de melhorar a condição de vida nos municípios mais carentes. [...] o Comunidade Ativa tem por objetivo induzir o processo de desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio de parcerias e a partir de uma agenda definida pela própria comunidade. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001).

Nesse período se teve a criação da chamada “Rede de Proteção Social” (DRAIBE, 2003) caracterizada pela criação e/ou expansão dos programas para além do RMV/BPC e PETI: Agente Jovem (2001-MPAS), Bolsa Escola (2001-MEC), Bolsa Alimentação (2001-MS), Auxílio Gás (2002-MME). Tal Rede de Proteção Social incluía ainda outros programas, tais como o Bolsa Qualificação (1999 - MT), Bolsa Renda (2001 - MA), Garantia Safra (2001 - MDA) bem como outros já existentes como PIS/PASEP (1970 - CEF) e Seguro Desemprego (1986 - MT), que, contudo, não são voltados a condição de pobreza diretamente, mas referem-se a outros aspectos, de mercado de trabalho ou rurais.

Visando sintetizar as políticas existentes em 2002, formula-se então o quadro abaixo, considerando a primeira redação dada aos programas:

QUADRO 1 – PRINCIPAIS POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO EM 2002

continua

Programa	Legislação Base	Público e Condicionalidades	Benefício
RMV	Lei nº 6.179/1974	Maiores de 70 anos e inválidos, definitivamente incapacitados para trabalho, que não exerçam atividade remunerada, não auferam rendimento e que não sejam mantidos por terceiros. Desde que tenham se filiados a Previdência por no mínimo 12 meses ou tenham exercido atividade remunerada por pelo menos 5 anos, mesmo sem filiação, ou ainda, tenham ingressado no regime de Previdência após os 60 anos.	Renda Mensal Vitalícia no valor da metade do maior salário mínimo vigente.
BPC	Lei nº 8.742/1993	Pessoa com deficiência ou idosos (a partir de 70 anos até 2011 e, após, a partir de 65 anos), que não possuam meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, com renda mensal <i>per capita</i> inferior a 1/4 do salário mínimo.	01 Salário Mínimo Mensal

conclusão

Programa	Legislação Base	Público e Condiçionalidades	Benefício
PETI	Portaria nº 458 de 04/10/2001	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, trabalhando em atividades perigosas, insalubres ou penosas, com família com renda <i>per capita</i> de até meio salário mínimo.	R\$ 25,00/criança da Zona Rural e R\$ 40,00/criança da zona urbana
AGENTE JOVEM	Portaria nº 879 de 03/12/2001	Jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes à famílias com renda <i>per capita</i> de até meio salário mínimo e desde que com frequência mínima de 75% em atividade de ensino de capacitação.	R\$65,00 mensais por jovem
BOLSA ESCOLA	Lei nº 10.219/01 e Decreto nº 3.823 de 28/05/2001	Famílias residentes nos Municípios participantes com renda familiar <i>per capita</i> inferior a metade do salário mínimo, com crianças de idade entre 6 a 15 anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a 85%;	R\$ 15,00 por criança, até o limite de três por família.
BOLSA ALIMENTAÇÃO	MP nº 2.206/01 e Decreto nº 3.934/2001	Gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses, em risco nutricional, pertencentes a famílias que possuam renda <i>per capita</i> inferior a metade do salário mínimo.	R\$ 15,00 por criança, até o limite de três por família.
AUXÍLIO GÁS	Lei nº 10.453/2002 e Decreto nº 4.102/2002	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, desde que seja integrante do Cadastro Único ou Beneficiária ou Potencial Beneficiária do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação.	R\$ 7,50 mensais, pagos bimestralmente.
BOLSA QUALIFICAÇÃO	MP nº 1.726/98; nº 1.779-7/99 e nº 1.779-8/99.	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.	Calculado com base nos 3 últimos salários
BOLSA RENDA	Lei nº 10.458/2002	Emergencial a agricultores atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios com reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência pelo Governo Federal	Até R\$60,00 por família.
GARANTIA SAFRA	Lei nº 10.420/2002	Agricultores de determinadas regiões sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem, que realizem contribuição financeira ao Seguro Safra, desde que percam mais de 60% da produção de determinados produtos.	R\$ 600,00 reais divididos em 6 parcelas iguais.
PIS/PASEP	LC nº 26/1975	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior, com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias.	01 Salário Mínimo
SEGURO DESEMPREGO	Decreto-Lei nº 2.284/1986	Trabalhador dispensado sem justa causa, inclusive o doméstico e o pescador artesanal, durante o período de proibição da pesca.	De 1 salário mínimo ou até outros limites legais, durante até cinco meses.

FONTE: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Análise comparativa de programas de proteção social, 1995 a 2003**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <http://cac.php.unioeste.br/projetos/casulo/docs/analise_comparativa.pdf>. Acesso em 28 fev. 2018.

Pode-se citar ainda que a criação de vários institutos que, muito embora realizados

sob mecanismos semelhantes, possuíam natureza distintas e eram respectivamente desenvolvidos por Ministérios diferentes (da Educação, da Assistência Social, da Saúde etc.), eram direcionados pelas próprias áreas em que se tinha interesse na mudança e impacto positivo, assim, configura-se uma Rede de Proteção descentralizada e específica para cada área e objetivo, forte característica já indicada dos Programas criados durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sérgio Tiezzi, o qual foi assessor ministerial do Ministério da Educação nos governos de Fernando Henrique Cardoso, via na descentralização uma maior eficiência no gasto de recursos públicos, uma vez que “(...) a profunda descentralização de ações da área social permitiu o fortalecimento do nível local para a tomada de decisões – e não apenas da aplicação dos recursos – e formulações de acordo com as necessidades de cada localidade”. (TIEZZI, 2004, p. 51)

Por outro lado, Silva critica tal forma de desenvolvimento, indicando a série de consequências decorrentes de tal método:

A implementação destas políticas de renda mínima em nível interministerial e de forma desarticulada, ao longo dos anos, contribuiu para que problemas, como a superposição de clientela, a baixa cobertura, a pulverização dos recursos e a limitação dos instrumentos de avaliação, viessem a compor o que pode ser chamado de uma agenda restrita de política social brasileira. (SILVA, 2007, p. 109)

Em 2001, ainda durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, a única posição no sentido de unificação se deu na forma de controle de cadastro e pagamento, quando, nesse mesmo ano, se teve então a criação do Cadastro Único, com banco de dados unificado vinculado a Caixa Econômica Federal (CEF), o qual permitia o saque de todos os benefícios eventualmente devidos com o mesmo Cartão Cidadão. Desta forma, a coleta de dados era descentralizada pelos Municípios, mas a operação de manutenção da base e operação de pagamento era centralizada pela CEF (DE LA BRIÈRE; LINDERT, 2005).

Portanto, percebe-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso atuou com destaque nos campos das políticas de transferência de renda, modificando substancialmente o cenário dos PGRM de quando iniciou seu mandato, momento no qual algumas discussões legislativas começavam a surgir sobre este tema, assim, finalizando seu governo com pelo menos doze programas de transferência direta de renda (MONTEIRO, 2011).

Ademais, conforme exposto, demonstra-se que sua condução sobre os PGRM se desenhou de forma descentralizada e setorial, departamentalizada em ministérios diversos, indicando aos entes estatais e principalmente municipais as responsabilidades práticas pelas

execuções dos programas, ainda que todos funcionassem com um foco abstrato comum de redução da pobreza.

É diante deste cenário, portanto, que se inicia o governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, que antes mesmo de oficialmente se empossar já previa em sua proposta de governo um estudo para alteração deste método descentralizado, buscando uma eficácia maior dos PGRM no combate a fome e pobreza, o que se passa a analisar.

3.2 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Concorrendo as eleições no ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), se fundamenta no Programa de Governo intitulado “Um Brasil Para Todos”.

Nesse documento, o campo das PGRM ganha tópico próprio, no qual apresenta um breve histórico das políticas de existentes até então, bem como os projetos e objetivos traçados para o período à frente. É já neste documento que se pode perceber a preocupação com a pulverização/descentralização dos PGRM vigentes, tal qual explanado:

Além da dispersão e fragmentação que atingem os programas sociais do governo federal, eles operam com o princípio da focalização, como se a pobreza fosse residual. Para enfrentar a questão social no Brasil e reverter esse quadro, é necessário um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação. É necessária, portanto, uma ação coordenada dos programas e das políticas, modificando a lógica setorializada e departamentalizada, que tem alto custo com os meios e baixo retorno nos fins. Para tanto, são imprescindíveis: a definição de uma nova concepção de gestão administrativa intersetorial, criando-se um Conselho de Desenvolvimento Social, e o estabelecimento de metas sociais que sejam acompanhadas, avaliadas e tenham um sistema de incentivos. (...) O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos) voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos. (COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 41 e 42).

Ainda, tal documento retoma os estudos desenvolvidos por Eduardo Suplicy, já citados anteriormente, deixando claro que os PGRM traçados no Governo do PT seriam desenvolvidos em busca de aplicar, no futuro, uma Renda Básica da Cidadania – de caráter universal.

Outro ponto relevante está no destaque dado ao Combate a Fome, indicado como principal prioridade do governo Lula, trazendo o Programa previsão expressa à criação de duas frentes nesse assunto: o Cartão Alimentação e o Programa Fome Zero.

Destarte, ao assumir o mandato, o Programa Brasil para Todos é colocado em prática

de maneira rápida e eficiente no que se refere execução do Programa Fome Zero, logo no ano de 2003.

Assim, o Programa Fome Zero, que já havia se discutido e desenhado em 2001 pelas organizações de sociedade civil Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães previa uma proposta de segurança alimentar por meio de políticas emergenciais, a ampliação de demandas de alimentos e o barateamento dos preços dos alimentos. Entre as políticas emergenciais, encontrava-se também a criação do Cupom Alimentação (PCA), depois denominado Cartão Alimentação, o qual foi criado pela Medida Provisória nº 108/2003 e Regulamentado pelo Decreto nº 4.675/2003 e concedia as famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo o benefício de R\$50,00 reais mensais para a compra de alimentos.

Afirma-se que o Programa Fome Zero assume grande parcela na estrutura organizacional do Governo Federal sob comando de Lula, com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado diretamente à Presidência da República, que após foi fundido ao Ministério da Assistência Social, criando em substituição o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (COSTA, 2009, p. 701).

De modo paralelo ao rápido desenvolvimento das políticas emergenciais voltadas ao combate a fome, o Governo mantinha o estudo relacionado aos Programas de Renda já previamente existentes, buscando o desenvolvimento de novas trajetórias quanto ao PGRM em geral, seguindo o exposto no Programa “Um Brasil Para Todos”. É nesse sentido que se deu a criação de uma Equipe de Transição¹², na qual dentre diversos seguimentos, se teve também o estudo e análise dos PGRM em vigência.

Tais estudos de transição geraram um relatório específico, indicando as recomendações para o novo governo, considerando-se tanto as políticas sociais necessárias quanto as limitações orçamentárias enfrentadas no período a partir de 2003 pelo Governo Federal. Tais recomendações se focaram, em geral, a indicar a revisão tanto do ponto de vista operacional quanto ao modelo de gestão adotado, tais como respectivamente a revisão do Cadastro Único e papel da CEF, bem como a unificação dos cadastros e gerenciamentos, mantendo-se uma estrutura de identificação de público-alvo:

¹² Monteiro (2011) explica que a Equipe de Transição foi composta por cinco equipes e setores específicos: Gestão e Governo, Desenvolvimento Econômico, Políticas Sociais, Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado e Infraestrutura.

É desejável que os recursos de todos os programas de suplementação de renda estejam em um único fundo: são os seis programas, já descritos, mais o programa que será criado (cupom alimentação ou outra designação). Assim, recomenda-se a articulação dos programas redistributivistas com os programas emancipatórios, criando um link com instituições governamentais e não governamentais – capacitação, qualificação, crédito para empreendimentos, cooperativas, e com programas governamentais (o programa primeiro emprego, por exemplo, poderia ter como alvo preferencial os jovens dos programas de transferência de renda) –, e de desenvolvimento local. (FONSECA¹³, 2002 apud MONTEIRO, 2011).

Assim, segundo Monteiro (2011), tomou-se a decisão de realizar a unificação dos programas de transferência de Renda, com a apresentação de uma proposta de unificação pelo Grupo de Trabalho de Câmara de Políticas Sociais em abril de 2003 e na sequência, em junho de 2003, com proposta apresentada pelo MESA, que culminaram na proposta final apresentada pelo Governo Federal em 27 de agosto de 2003 que veio a implementar o Bolsa Família. Monteiro (2011) apresenta a formulação inicial de tal proposta do Governo Federal por meio do quadro abaixo:

QUADRO 2 – PROPOSTA INICIAL PARA PROGRAMA DE UNIFICAÇÃO DE POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

		continua
O que é o Programa	Um programa massivo de inclusão social, por meio da transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Cabendo ao setor público: I. Garantir a oferta dos serviços essenciais de saúde, educação, alfabetização, assistência e acompanhamento nutricional de forma a romper com a ação fragmentada das ações na área social; II. Viabilizar a oferta de ações complementares no sentido da inclusão como capacitação profissional, ações de geração de emprego e renda; As famílias deveriam em contrapartida atender condições relacionadas aos serviços públicos disponibilizados.	
Objetivo	(i) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (ii) Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; (iii) Promover o Acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação e assistência social, e (iv) Criar possibilidades de emancipação sustentadas dos grupos familiares e de desenvolvimento local de territórios.	
População Alvo	Grupo 1: Famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita abaixo de R\$50,00; Grupo 2: Famílias em situação de pobreza, com crianças e adolescentes (0 a 16 anos) e renda per capita abaixo de R\$100,00. No curto prazo seria utilizada a renda das famílias como critério de elegibilidade para o programa. Posteriormente esperavam utilizar outros indicadores de pobreza e exclusão, além da renda familiar.	
Benefícios	Benefício básico por família, para todas as famílias em situação de extrema pobreza (Grupo 1) – Valor do benefício: R\$ 50,00. Benefício Variável para famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 15 anos (Grupo 1 e 2) – Valor do benefício: R\$15,00/criança, até o limite de 3 benefícios.	
Condicionalidades (O descumprimento, por parte das famílias, das condicionalidades de educação e saúde implicaria na perda do benefício).	Em saúde: Acompanhamento em saúde para gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos: Pré Natal e Pós Natal, Calendário Vacinal para gestantes, crianças de 0 a 6 anos. Em Educação: Frequência escolar para crianças de 6 a 15 anos, Alfabetização para maiores de 18 anos. Depende da oferta de serviço. Vedação ao Trabalho para crianças de 5 a 15 anos de idade. Em Educação Alimentar: Dependia da oferta de serviços públicos.	

¹³ FONSECA, Ana. Relatório da Equipe de Transição 2002. Disponibilizado pela autora a MONTEIRO (2011).

conclusão

Critérios de sanção e de desligamento	O não cumprimento de condicionalidades implica sanções gradativas. Advertências devem proceder à suspensão dos benefícios. Exclusão definitiva do programa: Deixar de cumprir uma ou mais condicionalidades 3 vezes ou fraudar as informações fornecidas.
Pagamento dos benefícios	Os benefícios serão pagos mensalmente. O responsável pelo recebimento será, preferencialmente, a mulher. O Benefício será pago por intermédio de um cartão bancário com um número de identificação único.
Modelo de Gestão	Conjugação de esforços entre os entes federados. Pactuação federativa. Operacionalização intersetorial e descentralizada. Participação comunitária e controle social.

FONTE: MONTEIRO, 2011, p.106.

Diante de tal cenário se tem, portanto, a unificação dos Programas de Transferência de Renda existentes no Programa Bolsa Família, formalmente apresentado em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132/2003, vinculado ao Gabinete da Presidência da República. Na sequência a Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.836/04 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04, sendo que, em janeiro de 2004, tal instituto passou a fazer parte do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Dos doze programas de transferência de renda existentes em 2002, anteriormente indicados nesse trabalho, o Bolsa Família incorporou inicialmente quatro deles: o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás:

O Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004).

Posteriormente, em 2005 e por meio da Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005, passou a ser abrangido também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

No que se refere às características do Programa Bolsa Família, este permanece com mecanismos descentralizados, visto que determina atribuições específicas à União, aos Estados e aos Municípios, apontando as respectivas responsabilidades de cada ente na efetividade do programa, nos termos do Artigo 12 a 14 do Decreto nº 5.209/04¹⁴.

¹⁴ Art. 13. Cabe aos Estados: I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa

O programa, dentro dos termos propostos pelo Governo Federal, visa prioritariamente atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Tais conceitos em 2004 representavam as famílias com renda *per capita* inferior a R\$100,00 e R\$50,00 respectivamente.

Atualmente, por meio da última alteração realizada pelo Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016 nos valores dos benefícios, considera-se extrema pobreza a renda mensal *per capita* de até R\$85,00 e pobreza a renda mensal *per capita* de até R\$170,00. Ainda, o Bolsa Família passou a ser pago da seguinte forma: (I) um benefício fixo para as famílias com renda mensal *per capita* até R\$ 85,00, no valor de R\$ 85,00; (II) um benefício variável pago as famílias com gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 39,00, limitado a 5 por família e (III) um benefício variável devido às famílias com jovens estudantes de 16 e 17 anos, no valor de R\$ 46,00, limitado a 2 por família. Sendo que os benefícios variáveis (itens II e III) limitam-se àqueles com renda mensal *per capita* de até R\$ 170,00. Por fim, além dos acima citados, tem-se o benefício de superação de extrema pobreza, que é pago no valor de R\$85,00 àqueles que, mesmo após o recebimento de benefícios não atingem esta mesma marca mínima, conforme previsto no inciso V, do artigo 19 do Decreto nº 8.794/16.

Conclui-se, portanto, que o maior benefício a ser recebido, atualmente, encontra-se no valor de R\$ 457,00, que representa o valor de R\$372,00, em uma família com 5 crianças e 2 adolescentes, em situação de extrema pobreza, conforme tabela abaixo, mais eventuais R\$85,00 decorrentes do benefício de superação da extrema pobreza.

TABELA 01 – BOLSA FAMÍLIA – EXTREMA POBREZA E POBREZA

continua

Renda mensal até R\$85,00 - Extrema Pobreza			Renda mensal entre R\$85,01 e R\$170,00 - Pobreza		
Gestante, Nutrizes (0-6 meses) e Crianças (0-15 anos).	Jovens (16 e 17 anos - estudantes)	Valor do Benefício	Gestante, Nutrizes (0-6 meses) e Crianças (0-15 anos).	Jovens (16 e 17 anos - estudantes)	Valor do Benefício
0	0	R\$85,00	0	0	R\$-
1	0	R\$124,00	1	0	R\$39,00
2	0	R\$163,00	2	0	R\$78,00

Bolsa Família, no âmbito estadual; (...) VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Art. 14. Cabe aos Municípios: I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal; (...). (BRASIL, 2004)

conclusão

Renda mensal até R\$85,00 - Extrema Pobreza			Renda mensal entre R\$85,01 e R\$170,00 - Pobreza		
Gestante, Nutrizes (0-6 meses) e Crianças (0-15 anos).	Jovens (16 e 17 anos - estudantes)	Valor do Benefício	Gestante, Nutrizes (0-6 meses) e Crianças (0-15 anos).	Jovens (16 e 17 anos - estudantes)	Valor do Benefício
3	0	R\$202,00	3	0	R\$117,00
4	0	R\$241,00	4	0	R\$156,00
5	0	R\$280,00	5	0	R\$195,00
0	1	R\$131,00	0	1	R\$46,00
1	1	R\$170,00	1	1	R\$85,00
2	1	R\$209,00	2	1	R\$124,00
3	1	R\$248,00	3	1	R\$163,00
4	1	R\$287,00	4	1	R\$202,00
5	1	R\$326,00	5	1	R\$241,00
0	2	R\$177,00	0	2	R\$92,00
1	2	R\$216,00	1	2	R\$131,00
2	2	R\$255,00	2	2	R\$170,00
3	2	R\$294,00	3	2	R\$209,00
4	2	R\$333,00	4	2	R\$248,00
5	2	R\$372,00	5	2	R\$287,00

FONTE: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL **Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>>. Acesso em 06 mar. 2018.

Já quanto as condicionalidades para o recebimento, estas podem ser de duas naturezas: de saúde e educacional. No que se refere à saúde, se faz essencial para o recebimento do benefício que, sendo gestante, se tenha a correta realização do pré-natal e havendo nutrizes e crianças, que estas tenham o devido acompanhamento da saúde e desenvolvimento, bem como a atualização da carteira de vacinação. Já no concernente à educação, exige-se a matrícula e frequência mínima de 85% àqueles com idade entre 6 a 15 anos, e quanto aos adolescentes de 16 e 17 anos, impõe-se a frequência de 75% (BRASIL, 2004)

No que se refere a eficácia buscada pela unificação quanto a otimização dos recursos utilizados, a partir de sua implementação do Bolsa Família, os programas remanescentes passam a ser abreviados de maneira gradual, de forma a diminuir os investimentos nos programas pontuais e os direcionando ao Bolsa Família. Nesse sentido, segundo os dados indicados pelo Governo, a unificação foi bem sucedida, no sentido que determinou um processo de extinção dos programas remanescentes, sendo os gastos reduzidos significativamente, uma vez que em 2007 os recursos destinados aos pagamentos de benefícios representavam apenas 2% dos gastos realizados em 2003, quando do início do

governo de Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrando a eficácia da unificação dentro de 3 anos após sua efetivação. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2008).

Do ponto de vista dos resultados, considerando o objetivo principal e comum dos programas criados de combate a pobreza, percebe-se redução no período de 2001 a 2002, momento da consolidação da Rede de Proteção Social de Fernando Henrique Cardoso, composto, conforme acima citado, por pelo menos 12 programas de transferência direta de renda. Na sequência, com a criação do Bolsa Família em 2004, a redução da pobreza se deu em números relevantes, conforme os dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), levantados até o ano de 2012:

GRÁFICO 1– NÚMERO DE PESSOAS EXTREMAMENTE POBRES NO BRASIL



FONTE: INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA - IPEA. Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. Macroeconômico. 2013. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2018

Portanto, dados os elementos apresentados neste tópico, percebe-se que o trabalho iniciado no campo dos PGRM, que se deu antes mesmo da efetiva posse de Luiz Inácio Lula da Silva, teve grande destaque em seu governo e trouxe resultados aparentemente positivos no Brasil.

Isto é, ao iniciar seu mandato, Luiz Inácio Lula da Silva contou rapidamente com o trabalho avançado de pesquisa por instituições sociais na área emergencial do combate a fome e, por essa razão, conseguiu atuar rapidamente nesse setor em seus primeiros anos de governo. Em ato contínuo, focou na formação de grupos técnicos especialistas para uma análise profunda sobre as probabilidades e consequências da unificação dos programas de transferência de renda existentes. Logo, seu êxito em apresentar propostas de maneira rápida e

embasada em grande apoio técnico, somado a sua governabilidade da época, tornaram possível uma completa reformulação dos programas de transferência direta de renda, materializada na criação do Bolsa Família.

Ademais, percebe-se que a sistemática do Bolsa Família buscou, além de facilitar as condições de elegibilidade que estavam difusas em diversos PGRM, atuar de maneira preventiva – dentro do possível – no que se refere a saúde e educação, quando coloca os critérios de recebimento de valores vinculados a tais serviços básicos.

Assim sendo, muito embora o plano de governo petista tenha almejado uma renda mínima universal, o que não foi possível durante seu período de governo visto que mantido os programas condicionais, a modificação realizada nos PGRM pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva veio a tornar a distribuição de renda uma política mais acessível e prática do ponto de vista operacional aos seus beneficiários, de forma que perpetua hoje em mesmo formato após um pouco mais de 14 anos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se neste trabalho o desenvolvimento das políticas de redistribuição direta de renda durante o período compreendido de 1995 a 2006, governado respectivamente por dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso e um de Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrando-se que tais políticas tiveram posição de destaque dentro de ambos os planos de governo.

Durante a verificação proposta, delimitou-se o tema às políticas de terceiro eixo, assim entendidas aquelas relacionadas ao enfrentamento a pobreza, e de caráter focalizado, isto é, realizadas para determinados públicos pré selecionados, logo, de caráter não universal. Tal delimitação foi proposta em decorrência da especial relevância do Programa Bolsa Família atualmente em vigor, buscando aprofundar a análise no enfrentamento da pobreza, a fim de compreender a trajetória brasileira no campo das políticas de redistribuição que levou a formulação de tal programa.

Logo, para compreender tal trajetória, no início deste trabalho se fez necessário compreender quais as influências políticas e econômicas que formaram a base de tais governos e como o Brasil se desenvolveu no campo das políticas redistributivas sobre determinadas influências internas e externas.

Desta forma, examina-se que durante o período de 1930 a 1995 o Brasil passou por um desenvolvimento marcado de transição de uma economia agrária para industrial, permeada por crises financeiras, bem como, no campo político, pela instabilidade política preconizada pela ditadura e, na sequência, pela redemocratização.

Explica-se que na década de 30 as políticas de Welfare State, ou Bem Estar Social, introduziam no Brasil políticas de regulação social de longo prazo, voltadas ao bem estar dos cidadãos, tais como, naquela época, a criação de determinadas pensões e o advento da legislação trabalhista.

Contudo, a partir de meados da década de 80, as mudanças em tais políticas de Bem Estar Social passam a ser gradativamente percebidas, em especial com a queda do regime militar em 1985. Nesse período, além das pressões políticas internas em busca de uma nova organização social e democrática, o país passava também por crises econômicas relacionadas a inflação, desemprego e esgotamento do processo industrial interno.

Por esta razão, a influência internacional do Neoliberalismo acabou sendo absorvida pelo Brasil, passando neste período a realizar uma mobilização ao declínio do Welfare State,

substituindo-o pelas privatizações e terceirizações etc., que tinham por objetivo minimizar os efeitos da recessão, bem como moldar o Estado para estabilizar a economia, utilizando mercado como próprio regulador social/econômico e diminuindo o papel do Estado na economia.

É nesse mesmo momento histórico que a pobreza (como falta de recursos) passa a fazer parte de maneira mais relevante na pauta pública e, portanto, percebe-se que, embora no campo das políticas de redistribuição uma das primeiras discussões relevantes sobre o tema no Brasil tenha sido levantada por Eduardo Suplicy em 1991 a favor de uma renda mínima universal, é preciso considerar que as influências político econômicas apontavam em sentido contrário, pela escolha por políticas descentralizadas, focalizadas e condicionais, confirmando o papel do Estado como mínimo.

Dada esta análise sobre o contexto institucional brasileiro, em segundo momento neste trabalho, se buscou verificar as efetivas ações realizadas quanto aos programas de transferência direta de renda, também aqui denominado Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

Explica-se que, ao assumir seu primeiro mandato sob o plano de Governo “Mãos a Obra”, Fernando Henrique Cardoso contava já com o PRODEA, bem como a regulação legislativa da LOAS, ambos de 1993, que foram base para as primeiras ações tomadas durante seu governo, com a criação do Programa Comunidade Solidária em 1995.

Contudo, seu principal destaque no campo dos PGRM se deu em seu segundo mandato, com plano de governo “Avança Brasil”, quando conseguiu colocar em prática a Rede de Proteção Social, na qual se teve a manutenção de um programa (RMV) previamente existente e pelo menos a criação de outros onze programas que garantiam aos cidadãos o recebimento direto de valores pelo Estado, criados e administrados de maneira departamentalizada entre as áreas (saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário etc.) e mediante o cumprimento de determinados requisitos e condicionalidades.

Ocorre que tal desenvolvimento desenhado por Fernando Henrique Cardoso iniciou-se de maneira descentralizada, sendo os programas criados e aplicados primeiramente em âmbito municipal e subsidiados mediante auxílio financeiro do Governo Federal. Desta forma, seguindo essa trajetória inicial, muitos dos programas tornaram-se efetivamente de abrangência federal apenas no fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 2001, quando efetivamente se teve um destaque maior no número de programas e nas diferentes abrangências por eles projetadas.

Dessa maneira, percebe-se que o tema das políticas de garantia de renda mínima foi

parte relevante da pauta de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no final de seu governo, sendo a principal característica de suas ações a formulação de programas segregados e setoriais, trabalhando em bases diversas, conforme acima exposto.

Já a partir de 2003, no período de Luiz Inácio Lula da Silva, com o plano de governo “Um Brasil Para Todos”, o enfoque inicial foi dado ao combate à fome, por meio do Programa Fome Zero, e logo na sequência à redução de gastos e aumento da eficiência administrativa nesta área.

Desta forma, se teve a criação de dois programas voltados exclusivamente ao problema da fome (Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) de maneira quase imediata quando de sua posse, bem como, em ato contínuo, se iniciou a realização de estudos e propostas de transição governamental e de unificação dos principais programas de transferência de renda existentes naquela data, que até então compunham a Rede de Proteção Social.

Tais estudos vieram a resultar na criação do Programa Bolsa Família em 2004, que uniu primeiramente o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e posteriormente também o PETI em um único programa de transferência de renda, como resultado do estudo técnico que visava melhorar a eficiência dos programas de transferência de renda e a redução dos gastos administrativos decorrentes de tais políticas.

Portanto, verifica-se que o grande trabalho apresentado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva se caracteriza por uma reorganização dos projetos existentes, de forma que seu novo desenho parte já de sistemáticas de PGRM conhecidos e executados de maneira diversa anteriormente.

Ocorre que tal unificação trouxe grande destaque ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, mediante o mecanismo apresentado pelo Bolsa Família, conseguiu tornar os PGRM mais práticos e claros, sem, contudo, deixar de atender as diversas áreas. Isto é, o formato do programa planejado mantinha condicionalidades vinculadas à saúde e educação, tentando manter um trabalho preventivo a longo prazo referentes aos problemas educacionais e de saúde pública vividos no Brasil, bem como de incentivo ao acesso e utilização de serviços básicos, em conjunto com a transferência direta de renda oferecida.

Destarte, dada a evolução dos PGRM, restou demonstrado que apesar de possuírem vertentes político partidárias distintas, os programas de transferência de renda continuaram, no Governo do PT, não muito diferentes dos mecanismos desenhados durante o governo do PSDB, partilhando as mesmas influências base, contudo em número reduzidos de ações de áreas específicas, agregando-as. Isto é, políticas redistributivas vinculadas a educação, saúde e

assistência social passam a conviver em único programa, aos cuidados de apenas um ministério, fórmula que permanece até os dias atuais.

Embora atualmente se tenham outros PGRM no Brasil, é inegável que o Bolsa Família, após quatorze anos em execução, ocupa espaço de extrema importância na realidade social e política brasileira, correspondendo ao auxílio financeiro notoriamente mais conhecido pela população.

Acredita-se que, muito embora se tenha almejado uma renda mínima universal que pode parecer mais igualitária aos olhos de alguns, dadas as particularidades da formação Brasileira e da real necessidade de equidade ao invés de igualdade, os programas de garantia focalizados e condicionais tais como o Bolsa Família atuam de forma relevante para o desenvolvimento social brasileiro, no qual a desigualdade social e econômica visivelmente se caracteriza como condição limitadora, fazendo-se portanto tais programas essenciais para a concretização de um futuro no qual não seja mais necessário qualquer mecanismo de garantia de renda mínima e que todos tenham acesso a condições dignas de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Luana. C. Políticas Sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão?. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 11, nº 123, p. 145-151, ago. 2011. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12547/7603>>. Acesso em 28 fev. 2018.

ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.10, nº 28, p. 88-108, jun.1995. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/RBCS28/rbcs28_08.pdf> Acesso em 28 fev. 2018.

BEHRING, Elaine R.. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 87, p. 115-129, jun. 2010 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2018.

CARDOSO, Fernando H. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2018.

_____. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2018.

CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, nº 2, p. 42-48, jun.2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev.2018.

COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO. **Programa de governo 2002**: Coligação Lula presidente: um Brasil para todos. São Paulo, Comitê Nacional Lula Presidente, 2002. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>> Acesso em 02 mar. 2018.

COSTA, Nilson D. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, nº 3, p. 693-706, jun.2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2018.

DE LA BRIÈRE, Bénédicte; LINDERT, Kathy. **Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program**. Social Protection Discussion Paper Series nº 0527. World Bank. jun. 2005. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0527.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2018.

DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.** São Paulo, v. 15, nº 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 fev. 2018.

_____. **Há Tendências e Tendências:** com que estado de bem-estar social haveremos de conviver neste fim de século? Caderno de Pesquisa – NEPP/UNICAMP. Campinas, nº 10, 1989. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno10.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018.

_____. **O welfare state no Brasil:** Características e Perspectivas. Caderno de Pesquisa – NEPP/UNICAMP. Campinas, nº 8, 1988. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno08.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2018.

FERNANDES, A.J.; PAIS, C. **Economia Brasileira na Década de 80:** consequências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado. Portugal: Universidade de Aveiro, s.d. Disponível em: < goo.gl/mhgDsK >. Acesso em 14 fev. 2018

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

_____. **Liberdade para escolher:** o novo liberalismo econômico. Rio de Janeiro: Record, 1980.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, p. 201-234, abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 fev. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA - IPEA. Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. **Macroeconômico**. 2013. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2018

KERSTENETZKY, Celia L.. Políticas Sociais: focalização ou universalização?. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 26, nº 4, p. 564-574, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 fev. 2018.

LAVINAS, Lena. Renda mínima: práticas e viabilidade. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 53, p. 65- 84, mar. 1999.

_____.; VARSANO, Ricardo. Renda Mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 49, p. 213-229. nov. 1997. Disponível em: <<http://novosestudos.org.br/v1/contents/view/784>>. Acesso em 05 mar. 2018.

LIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo Sousa. **Políticas sociais e transição democrática**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001. p. 19-52.

MEDEIROS, Marcelo; **A Trajetória do welfare state no Brasil:** papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990. In: IPEA. Texto para Discussão nº 852. Brasília, dez. 2001.

_____.; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 79, p. 5-21, nov. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 mar. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Análise comparativa de programas de proteção social, 1995 a 2003**. Brasília: 2004. Disponível em: <http://cac-php.unioeste.br/projetos/casulo/docs/analise_comparativa.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018

_____. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Evolucao_Recursos_III.pdf>. Acesso em 06 mar. 2018.

_____. **Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>>. Acesso em 06 mar. 2018.

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. **Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família**. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Dissertação%20versão%20%2013%20de%20mar%202011.pdf?sequence=1>>. Acesso em 13 fev. 2018.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado de bem-estar: O contexto político das reformas. **Lua Nova**, São Paulo, nº 28-29, p. 157-200, apr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 mar. 2018.

NEGRÃO, João J. O. O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo: Neils/Xamã, nº 1., p. 103-111, 1996. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_negrao.pdf>. Acesso em 04 fev. 2018.

OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo M.. Reflexões Sobre a Crise Financeira Internacional e o Estado De Bem-Estar. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo, v. 6, nº 1, p. 198-213, 2012. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/5804/4220>> Acesso em 23 jan. 2018.

PEREIRA, Jordeana D. SILVA, Sheyla S. D. S.; PATRIOTA, Lucia M. Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: Focalização e Desmonte de Direitos. **Qualitas Revista Eletrônica**. Campina Grande, v.5, nº 3, 2006. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/64>>. Acesso em 02 mar. 2018.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA **Agenda de Governo: Biênio 2001-2002**. Distrito Federal: Brasília, 2001. Disponível em: <goo.gl/CcJY8K>. Acesso em 5 mar. 2018.

QUADROS, Waldir J. D.; ANTUNES, Davi J. N. Classes sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos noventa. **Cadernos do CESIT**. Campinas, nº 30, out. 2001. Disponível em: <<http://www.cesit.net.br/cesit/images/stories/30CadernosdoCESIT.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2018.

ROCHA, Sonia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**. In: IPEA. Texto para discussão nº 721. Rio de Janeiro: abr. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0721.pdf>. Acesso em 13 fev. 2018.

SILVA, Maria O. da S. e. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Pensar BH Política social**. abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/handle/1/162>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, nº 6, p. 1429-1439, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 fev. 2018.

_____. **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Robson Roberto da. **Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro**. 202 f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

SOARES, Luísa D. A. S. **Transferência de renda modalidades e finalidades**. Brasília, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedo/TransferenciasderendanoBrasil.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima - PGRM. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez, 1997.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, nº 2, p. 49-56, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 fev. 2018.

VELOSO, Laurenice; NAZZARI, Rosana K. A Distribuição de Renda no Brasil na Década de 1990. **Revista Varia Scientia** v. 04, nº 07, p.123-136. jun 2004. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/variascientia/article/viewFile/696/586>>. Acesso em 05 mar. 2018.

ZIMMERMANN, Clóvis R.; ALVES, João C. L. O mito do declínio do Welfare State. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa, v.9, nº 2, p. 225-232, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/issue/view/111>>. Acesso em 10 mar. 2018.

LEGISLAÇÃO

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição:** República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 80, de 04 de março de 1991. Autor: Genebaldo Correia. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 04 mar. 1991. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171157>>. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. Decreto nº 1.117 de 13 de julho de 1999. Regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 1999, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3117.htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1995, p. 20309. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1995, p.20309. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 3.823 de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2001, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3823.htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 3.934 de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 set 2001, p.3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás" **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jan. 2002, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm>. Acesso em 17 fev. 2018.

_____. Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Regulamenta o "Cartão Alimentação". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 abril 2003, p. 14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4675.htm>. Acesso em 27 jan. 2018.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2004, p.3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em 17 jan. 2018.

_____. Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Altera o programa Bolsa família e o Plano Brasil sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2016, p. 7. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm>. Acesso em 30 jan. 2018.

_____. Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 1986, p.3629. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2284.htm>. Acesso em 07 fev. 2018.

_____. Lei complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1975, p.11986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp26.htm>. Acesso em 03 fev. 2018.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa "Bolsa Escola". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abril 2001, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abril 2002, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420.htm>. Acesso em 08 jan. 2018.

_____. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002. Dispões sobre subvenções ao preço do álcool combustível e GLP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 maio 2002, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10453.htm>. Acesso em 05 jan. 2018.

_____. Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002. Institui o Programa Bolsa-Renda. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mai. 2002, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10458.htm>. Acesso em 08 jan. 2018.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 08 jan. 2018.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 08 jan. 2018.

_____. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1974, p.14205. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em 07 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993, p. 18769. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1997, p. 2949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm>. Acesso em 25 jan. 2018.

_____. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 dez. 1998, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9720.htm>. Acesso em 02 fev. 2018.

_____. Medida Provisória nº 1.726, de 03 de novembro de 1998. Insere dispositivos da CLT. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 nov. 1998, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1726.htm>. Acesso em 03 fev. 2018.

_____. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 2003, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm>. Acesso em 03 fev. 2018.

_____. Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001. Cria Programa Bolsa-Alimentação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2001, p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em 31 jan. 2018.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Portaria nº 458 de 04 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e revoga a Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 abr. 2002, p. 32. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_21970_PORTARIA_N_458_DE_4_DE_OUTUBRO_DE_2001.aspx> Acesso em 20 fev.2018.

_____. Portaria nº 879 de 03 de dezembro de 2001. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 abr. 2002, p. 37. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_22351_PORTARIA_N_879_DE_3_DE_DEZEMBRO_DE_2001.aspx> Acesso em 20 fev. 2018.

DECLARAÇÃO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE PELO TRABALHO

Declaro para os devidos fins que este texto por mim apresentado como monografia, visando a obtenção do Diploma de Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, atende às seguintes condições: é de minha exclusiva autoria; na produção do referido texto não houve o uso indevido, antiético ou ilegal de trabalhos de outros autores, nem de práticas que possam ser consideradas como plágio; que a responsabilidade pela eventual ocorrência de práticas ilegais e antiéticas é exclusivamente minha; que não houve o auxílio de outras pessoas, remuneradas ou não, exceto, eventualmente, no que diz respeito à normalização ou revisão ortográfica do texto. Por fim, declaro estar ciente de que a eventual comprovação de tais práticas implicará em expulsão imediata deste curso, o que não me exime de outras penalidades previstas em lei.

Curitiba/PR, 16 de Março de 2018.



RAYZA MAICZAK CARDOSO