



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT 4: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cleci Elisa Albiero (Centro Universitário Internacional Uninter/ Centro Universitário Unibrasil); E-mail: clecielisa.albiero@gmail.com

Mariana Patrício Richter (Centro Universitário Internacional Uninter); E-mail: mariana.ri@uninter.com

TEMÁTICA: SEGURIDADE SOCIAL – ASSISTÊNCIA SOCIAL

RESUMO: O presente trabalho objetiva desenvolver uma reflexão sobre a pobreza e a desigualdade social no Brasil e como esta questão vem sendo discutida pelos principais teóricos no contexto de um Estado Liberal que vem se aviltando sem precedente. A rede de proteção social, debatida e efetivada como política social a partir da Constituição Federal de 1988, como medida para garantir que as políticas e os programas sejam efetivados e possibilite acesso à população mais pobre e excluída dos meios, bens e serviços socialmente produzidos, também se apresenta como ponto importante para entender este contexto. Por fim, discute-se o processo de construção e efetivação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil em especial os Programas Bolsa Família como importante instrumento de combate a pobreza e a desigualdade social, cuja proposta vem sendo analisada e acompanhada em seus indicadores.

Palavras chaves: Transferência de renda; proteção social; pobreza; Programa Bolsa Família.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende discutir a questão da pobreza e dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, e neste caso o Programa Bolsa Família. O debate central é que se propõe, tanto no campo teórico conceitual como no campo de intervenção social, busca por explicações da realidade globalizada incorporando aspectos econômicos e não econômicos à análise conceitual e da estrutura política e econômica da sociedade. Neste contexto, o trabalho tem como objetivo discutir os programas de transferência de renda mínima no Brasil, em especial o Programa Bolsa Família. Para fins deste trabalho, a metodologia de pesquisa utilizada, foi de cunho bibliográfico, desenvolvida com materiais já elaborados, constituído principalmente de livros e artigos científicos produzidos na área.

No decorrer da história da humanidade, as sociedades vêm passando por crises econômicas e sociais sem precedentes com vasto empobrecimento de segmentos da população, o que tem se agravado mais fortemente com a crise mundial, e, em especial, com a crise do mundo do trabalho. Fatores como baixa escolaridade, pobreza e o difícil e reduzido acesso da população ao trabalho formal, têm elevado os índices de pobreza e de exclusão social, numa relação de exclusão dos mínimos sociais. A pobreza tem sido largamente explicada pelo paradigma do estado liberal que assume diferentes posturas, destacando-se as correntes



ortodoxas, que coloca no consumo e no mercado o espaço natural de satisfação das suas necessidades econômicas e sociais e no sujeito a responsabilidade pela sua sobrevivência. Nesta lógica do modelo de estado liberal, defende-se que o mercado seria o único regulador dos mínimos sociais; porém, num outro viés pode-se entender que seria por intermédio do Estado que garantiríamos os mínimos, principalmente ao segmento mais pobre da população. (Faleiros, 1997)

O debate em torno da proteção social no Brasil, remonta aos anos de 1930, com características de Programas e Políticas fragmentadas, eventuais, focalistas e, portanto, descontínuas. Enquanto economia subdesenvolvida, o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem o que se convencionou chamar de *welfare state*, que marcaram sociedades salariais dos países desenvolvidos.

Dentro da ótica liberal, o conceito de mínimo social tem sua relevância, já que está para a satisfação de necessidades que, segundo Pereira (2011, p. 26) “beiram a desproteção social”.

2. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO DIREITO

Um sistema de proteção social provê proteções aos sujeitos de uma nação, diante de situações inesperadas e de vulnerabilidade social. Segundo Cobo (2012), a defesa de um sistema de proteção social, consolidado e estruturado, prevê a cobertura dos indivíduos ao longo do ciclo de vida, em especial as fases mais vulneráveis como a infância e a velhice, ou em casos de eventualidades como o desemprego, casos de doença, incapacitação para o trabalho, catástrofes ambientais e alívio a pobreza. (p. 20).

A proteção social é concedida primordialmente aos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, por meio de programas de transferência monetária, seja por meio contributivo tais como aposentadoria e seguro desemprego que exige do cidadão um histórico de contribuição, ou não contributiva, isto é um suporte de renda àqueles que não puderam ou não podem contribuir para o sistema como trabalhadores, sejam eles trabalhadores informais, pobres ou excluídos. As transferências de renda podem ser ainda extensivas a todos, de modo universal ou focalizadas em determinados grupos sociais que atendam a certas características que lhes conferem o acesso ao benefício. (Cobo, 2012)

Um dos principais objetivos políticos de um sistema de proteção social, deve ser o combate à pobreza e à desigualdade social, uma vez que este deve prover igualdade de acesso e de oportunidades a toda a população que dela necessitar, garantindo desta forma que seus benefícios alcancem toda a população e, em particular, sua parcela mais pobre e vulnerável. Fleury (2007) tem apontado que os programas de transferência de renda, têm merecido destaque justamente por ser consideradas políticas públicas mais apropriadas para o combate a pobreza, mesmo que se aponte evidências importantes de limitações e desafios em sua operacionalização.

Esta prática sempre aconteceu no mundo e as primeiras iniciativas, segundo Barr (2004 *apud* Cobo, 2012) iniciou como um sistema de *Speenhamland* com a crise da oferta de alimentos de 1795, conhecida como a primeira política de



transferência de renda institucionalizada. Porém, este debate torna-se central e presente na política da sociedade britânica a partir de 1930 com o advento da Segunda Guerra Mundial, com a inserção mesmo que inicial e incipiente, nos sistemas de proteção social. Grande influência no sistema de proteção mundial em especial o europeu, foi direcionado pelo Relatório de Beveridge, de 1942, onde apontava, entre outras questões a adoção de um benefício único de subsistência para todos os indivíduos.

No Brasil, este debate se torna mais presente e efetivo a partir do advento da Constituição Federal de 1988, a exemplo da consolidação do tripé da Seguridade Social, com políticas contributivas e não contributivas, com a definição de orçamentos direcionadas, mesmo que não tão efetivadas- a exemplo da assistência social.

Acerca do debate sobre a construção de políticas sociais e acesso aos direitos, cabe rememorar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que deixa explícito, em especial no seu artigo 25, proposições efetivas e claras acerca das atribuições dos Estados em relação às políticas sociais e o acesso aos direitos:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Com o objetivo de atender às demandas de Direitos Humanos e das políticas sociais, em especial do enfrentamento à pobreza e combate à fome, o Brasil adota uma série de medidas e estratégias políticas que dão conta de responder a tais compromissos nacionais e internacionais. Em 1990, institui-se o Plano de Combate a Fome e a Miséria criado pelo então presidente Itamar Franco, para, na sequência, ser instituído o Programa Comunidade Solidária, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

As formas ou sistemas de proteção social, segundo os autores Silva, Yazbek, Giovanni (2008) variam dos mais simples aos mais complexos, dos informais aos mais institucionalizados, implicando sempre numa transferência de recursos sociais e da sociedade. No que tange aos programas que evidenciam a proteção social sob a forma de transferência de renda, é estudado o Programa Bolsa Família (Lei nº10836/2004) .

3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA NO BRASIL: O PROGRAMA BOLSA FAMILIA EM ANÁLISE

Em meados da década de 1990, o Brasil passou a adotar programas de transferência de renda associados a condicionalidades como forma de acompanhar as famílias que estavam sendo beneficiadas. Inicialmente com acompanhamento da frequência escolar das crianças e mais tarde ampliando com condicionalidade na área da saúde e da assistência social.



Para Silva, Yazbek e Giovanni (2008) são considerados programas de transferência de renda “aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de previa contribuição”, assim as famílias pobres, consideradas a partir de indicadores e corte de renda, poderiam acessar programas de transferência de renda.

Grande parte destes programas foram criados numa conjuntura de crise econômica e por elevados índices de desemprego, rebaixamento de renda advindo do trabalho, baixa linha de proteção social e com altos índices de pobreza principalmente nas grandes metrópoles.

No Brasil, as características marcantes dos Programas de Transferência de Renda têm na família sua referência principal, a quem são demandadas determinadas contrapartidas como: frequência escolar de crianças e adolescentes em idade escolar no ensino fundamental; Retirada destes da condição de trabalho infantil e degradante, priorizando o estudo; acompanhamento da saúde de crianças de zero a 6 anos, gestantes e nutriz. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 131)

As discussões em torno dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, datam da década de 70, mais precisamente de 1975. Neste quesito, o país começou a discutir bem mais tarde em comparação aos países da Europa, que já vinham desenvolvendo programas de transferência de renda e efetivando programas e políticas de proteção social. (Silva, 2005)

Segundo Silva e Lima (2010) a unificação de programas de transferência de renda, apresentam uma evolução e inovação no âmbito da sua efetivação com maior ênfase e acesso a população a partir de 1995. A partir deste período propõe - se uma racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, tendo como objetivo central,

[...] elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social d governo brasileiro a partir de 2003. Propõe-se ainda a garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício. (SILVA e LIMA, 2010 p. 33)

Os Programas de Transferência de Renda são concebidos no âmbito dessas reflexões como uma transferência monetária direta destinada a famílias e a indivíduos, sendo essa transferência, no contexto da experiência brasileira, articulada a ações de prestação de serviços, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, na perspectiva de que a renda monetária transferida, juntamente com as ações desenvolvidas, possibilite a autonomização das famílias beneficiárias.

Alguns pontos para aprofundar a discussão como: a concentração de renda na mão de poucos, baixa escolaridade, analfabetismo, desigualdade social, violência, trabalho infantil entre outros, reforçam o ciclo vicioso destes fatores que produzem e reproduzem a pobreza de geração a geração, determinando a pobreza do presente e reproduzindo a pobreza futura. (Zimmermann, 2009)

A experiência, em 2003, é que o governo Federal lança o Programa Bolsa Família (PBF) e a definição de condicionalidades objetivando um acompanhamento sistemático das famílias beneficiadas com o programa. O Programa Bolsa Família tinha como objetivo,

[...] beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22 a 24 de novembro de 2017

tem como objetivo ser a principal fonte de informação sobre as famílias em situação de pobreza no país e servir de instrumento para seleção de beneficiários para diversos programas sociais implementados pelas diferentes esferas administrativa. (COBO, 2012, p. 21)

O processo de unificação dos programas de Transferência de Renda Mínima iniciou-se com a criação do Programa Bolsa Família em 2003 estendendo-se até 2007, quando foi finalizado a migração dos programas federais definidos pela unificação, sendo eles: bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.

No Brasil, o Programa Bolsa Família ainda é considerado o maior programa de transferência de renda, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social e o pilar do combate a pobreza

Idealizado enquanto uma política intersetorial, para unificação de programas de transferência de renda, situa-se estrategicamente no âmbito do Programa Fome Zero que era representado por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais, tendo como principal objetivo erradicar a fome e a desnutrição no Brasil. Neste caso, o combate a fome se concretiza por meio da transferência de um benefício financeiro associado a garantia de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, educação e assistência social. (Brasil/ MDS, 2006)

Outra questão fundamental para que se discuta o Programa Bolsa Família como um programa no âmbito da proteção social é promover a inclusão social, contribuir com a emancipação das famílias beneficiárias do programa, construindo meios e possibilitando condições para que elas possam sair da condição de vulnerabilidade em que se encontram. Estes objetivos fazem parte do escopo central do Programa e tem se efetivado por meio do acompanhamento as condicionalidades estabelecidas como critérios de permanência e acesso ao benefício e mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, saúde e do trabalho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O Brasil tem um histórico recente de programas de transferência de renda se comparado com países europeus em relação ao *welfare state*, como também é novo o sistema de proteção social e a garantia de direitos sociais, o acesso e a ampliação da cidadania como direito, remetendo-nos a Constituição Federal de 1988.

O debate que se põe é em relação ao fato de que, tais programas apenas minimizam os efeitos da inserção da população na pobreza, não alterando, significativa e primordialmente a verdadeira inserção na riqueza socialmente produzida ou uma verdadeira redistribuição de renda. O valor dos benefícios redistribuídos à população no referido programa, não possui o condão de alterar em efeito a condição de pobreza e/ ou miséria na qual as famílias beneficiárias se encontram. Entretanto, enquanto política de transferência de renda monetária precisamos avançar de modo efetivo e permanente com objetivos e indicadores claros e que possam ser acompanhados com planos e propostas. Além da transferência monetária, reforça-se o trabalho na busca por autonomia e inserção no sistema de produção e distribuição de riqueza.



REFERÊNCIAS

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COBO, B.; **Políticas Focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

FALEIROS, V P. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, M. O. S., GOVANNI, G. YAZBEK, M.C. **A política social brasileira no sec. XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, M.O.S., LIMA, V. F. S. A., **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010

SILVA, M. O. S. (Coord) **Programas de Transferência de renda na America Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2005.

SUPLICY, E. M. **Renda Mínima: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: 2002.
<https://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>

Bolsa Família complementa a renda de mais de 13,5 milhões de famílias em novembro. Fonte: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/bolsa-familia-complementa-a-renda-de-mais-de-13-5-milhoes-de-familias-em-novembro>

ZIMMERMANN, C. R. **As Políticas Sociais e os Direitos: alguns apontamentos sobre o Programa Bolsa Família no Nordeste** Revista Política Hoje, Vol. 342 18, n. 2, 2009