

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes; Rogerio Luiz Nery Da Silva; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-472-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, ao longo de sua história, percorre um caminho de realizações em prol do desenvolvimento da investigação acadêmica, não apenas na área das Ciências Jurídicas, pois também estimula um franco diálogo transversal com outras ciências humanas e sociais. Prova disso é o generoso espaço dedicado à Ciência Política, à Ciência da Administração, à Filosofia dentre tantos outros campos, a fim de tornar cada vez mais frutífera a interação das pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil.

Nesses tempos de pandemia, não tem sido diferente: seus encontros e congressos nacionais constituem-se nos maiores eventos acadêmicos do Brasil; mesmo diante de tantas restrições, o CONPEDI não esmoreceu, não mediu esforços para se reinventar e adaptar a sua já consagrada planta de execução, do formato presencial para o desenho virtual. Após as primeiras quatro - muito bem sucedidas - edições virtuais, o resultado não poderia ter sido melhor; manteve-se a reconhecida eficiência na promoção de debates de excelência sobre as esferas pública e privada, a resultar em publicações comprometidas com a permanente construção do conhecimento científico jurídico e afim.

Neste junho de 2022, o V Encontro Virtual do CONPEDI - Inovação, Direito e Sustentabilidade seguiu sua trilha de realizações, com diversos grupos de trabalho, prestigiando as mais variadas temáticas de pesquisa acadêmica. Coube a nós: Prof<sup>a</sup> Dra. Júlia Maurmann Ximenes (ENAP), Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC e UniRV) e Prof<sup>a</sup> Dra Zélia Luiza Pierdoná (UPM), a honrosa tarefa da Coordenação do pioneiro Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I.

A igualdade, princípio fundante dos Estados democráticos contemporâneos, é, nos dizeres de Paulo Bonavides, “o direito-chave, o direito-guardião, do Estado social” e de “todos os direitos de sua ordem jurídica”. Não se trata de igualdade formal, mas de igualdade material, portanto de igualdade por meio da lei, a qual obriga o Estado e a sociedade a garantir direitos sociais, visando a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

As ações do Estado para efetivar os direitos sociais são concretizadas por meio de políticas públicas, as quais estruturam a atuação dos poderes públicos e da sociedade, desde o seu desenho, previsto na normatização, até a avaliação, após sua implementação.

É por meio das políticas públicas que se estabelecem as prioridades, especialmente considerando a limitação dos recursos orçamentários e o grande desafio de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades. Sendo assim, as políticas públicas representam o instrumento adequado para efetivar os direitos sociais e, com isso, atingir a igualdade material.

Diante da importância das políticas públicas para os desafios brasileiros, o CONPEDI estabelece Grupo de Trabalho (GT) específico para tratar da relação entre os direitos sociais e as políticas públicas, haja vista a necessidade de a academia discutir e produzir conhecimento que, de fato, contribuam para a construção de uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido a coordenação do GT estruturou uma divisão temática dos trabalhos apresentados para facilitar o debate. A primeira temática envolveu pesquisas mais amplas sobre direitos sociais e políticas públicas. A governança como instrumento de eficiência na implementação dos direitos sociais foi objeto de trabalhos apresentados, incluindo políticas públicas que diminuam a desigualdade sem desconsiderar as limitações orçamentárias.

Os impactos da Pandemia da COVID 19 foram o fio condutor do segundo grande tema de pesquisa dos trabalhos apresentados, incluindo questões relacionadas a emprego, jovens e saúde. Um recorrente referencial teórico neste grupo foi Amartya Sen, em uma discussão profunda sobre as desigualdades sociais do Brasil contemporâneo.

O terceiro grupo temático se concentrou em questões de gênero, incluindo a violência contra a mulher, e os direitos relacionados a terra e moradia.

Por fim, o último tema foi a acessibilidade e a inclusão. Neste, pesquisas sobre políticas de inclusão digital, sobre pessoas com deficiência e políticas culturais foram debatidos.

O nível dos trabalhos apresentados demonstra o quanto a pesquisa jurídica na área tem incluído coleta de dados empíricos e referenciais teóricos importantes e interdisciplinares para um debate complexo.

Boa leitura!

Os coordenadores

Julia Maurmann Ximenes

Rogério Luiz Nery da Silva

Zélia Luiza Pierdoná

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

## INCOME TRANSFER PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Jeaneth Nunes Stefaniak <sup>1</sup>  
Maria Carolina Dal Pra Campos <sup>2</sup>

### Resumo

O início do século XXI vem revelando a incapacidade do neoliberalismo de fazer frente às situações de pobreza extrema e de desigualdade social que afligem as populações, o que fez emergirem as políticas públicas de transferência de renda como uma possível alternativa para a garantia de uma vida digna a significativos estratos sociais. O artigo analisa o contexto de implementação de tais políticas públicas no Brasil, culminando com a experiência de sucesso do “Bolsa Família”, em âmbito federal, que teve o condão de reduzir significativamente a desigualdade social.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo, Desigualdade social, Políticas públicas, Transferência de renda, “bolsa família”

### Abstract/Resumen/Résumé

The beginning of the 21st century has been revealing neoliberalism’s incapacity to face situations of extreme poverty and social inequality that afflict populations. Therefore, income transfer public policies have emerged as a possible alternative to guarantee a dignified life to significant social strata. The article analyzes the context of the implementation of such public policies in Brazil, culminating with the “Bolsa Família” successful experience, at the federal level, which managed to significantly reduce social inequality.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Neoliberalism, Social inequality, Public policy, Income transfer, “bolsa família”

---

<sup>1</sup> Professora adjunta da Universidade Estadual de Ponta Grossa, nos cursos de graduação e pós-graduação. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Analista Judiciária no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

## **1 INTRODUÇÃO**

A onda neoliberal que varreu o mundo a partir da década de 1990, com suas exigências de flexibilização das relações de trabalho, de diminuição do tamanho do Estado e da desnecessidade de sua intervenção, começou a dar sinais de cansaço rapidamente, no início do século XXI. Com efeito, o mundo globalizado só fez diminuir o número de empregos formais e aumentar a quantidade de ocupações precarizadas, relegando as pessoas à condição de pobreza sem precedentes e aumentando as desigualdades entre as classes sociais.

Nesse contexto, na medida em que o mercado, por si só, não teve o condão de alavancar o crescimento e permitir a melhor distribuição da renda, reacendeu-se o debate quanto à ampliação do papel do Estado para responder a essa nova realidade. Os mecanismos de proteção social existentes, vinculados ao emprego formal e de caráter contributivo, não davam conta da realidade das pessoas excluídas do sistema, colocadas em ocupações precárias e que mal conseguem prover sua subsistência.

Como a formulação de políticas de inserção das pessoas no mercado de trabalho formal é cada vez mais difícil, tanto pela diminuição da quantidade de vagas decorrente da informatização, quanto pela deficiência de formação dos trabalhadores, sobretudo em países com grave déficit educacional como o Brasil, as políticas de transferência de renda emergiram como uma possível alternativa para a garantia de uma vida minimamente digna a significativos estratos da população.

Diante disso, o presente artigo pretende inicialmente estudar como ocorreu o advento do Estado de Bem-Estar Social no mundo. Num segundo tópico, analisa-se o desenvolvimento de políticas públicas de bem-estar no Brasil, dado o contexto histórico diverso da Europa. Em terceiro lugar, verticaliza-se a análise especificamente para os programas de transferência de renda no Brasil, como instrumento para a redução das desigualdades sociais. No quarto item, são estudadas as especificidades do programa de transferência de renda mais famoso, duradouro e unificado do país, o “Bolsa Família”. Por fim, noticia-se a substituição do programa antigo pelos programas “Auxílio Brasil” e “Alimenta Brasil”, já sob a égide do atual Governo Federal, do Presidente Jair Bolsonaro.

## **2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

O Pós-Segunda Guerra Mundial é marcado pelo surgimento do Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*, cujo escopo era a manutenção do capitalismo, mas com a garantia, aos cidadãos, não apenas de direitos políticos – típicos do Estado de Direito liberal –, como também de direitos sociais e econômicos. Thomé (2013, p. 24) explica que aquele modelo de Estado:

(...) contempla dois aspectos fundamentais que perdurarão: trata-se de um modelo de governar que une a transformação pelo sistema, ou seja, respeitando as instituições representativas, as eleições e instâncias de poder; bem como visa a reduzir as desigualdades que emergem da própria lógica do capitalismo.

O Estado de Bem-Estar rompeu com a lógica revolucionária socialista, passando a se entender que a modificação da sociedade poderia ser levada a efeito dentro das próprias instituições do sistema capitalista.

O Estado passaria a atuar, portanto, “como mediador ativo nas relações entre capital e trabalho, reduzindo a exposição dos trabalhadores às intempéries do mercado” (THOMÉ, 2013, p. 27). Assim é que, num primeiro momento, a tutela dos cidadãos ficou concentrada na figura dos trabalhadores formais, os quais passaram a ter acesso à proteção previdenciária<sup>1</sup>, mediante contribuição compulsória. Trata-se do modelo bismarckiano, implementado na Alemanha a partir do final do século XIX (THOMÉ, 2013, p. 37).

No final da década de 1970 e no início da de 1980, o modelo tradicional de *Welfare State* começa a ruir. Com o advento da globalização e da internacionalização da produção, opera-se profunda transformação no sistema capitalista. Lúcia Cortes da Costa explica que:

A crise do Estado, no nível internacional, foi associada à exaustão do modelo keynesiano. Em grande parte, o argumento colocado para esta exaustão refere-se à globalização da produção e do capital financeiro, que inviabilizaria um esquema voltado para a regulação, tendo como ponto de referência economias fechadas, nacionais. (COSTA, 2006, p. 170).

A ascensão da ideologia neoliberal modificou a visão do papel do Estado, o qual deveria reduzir o seu tamanho e diminuir a intervenção na economia. A necessidade de austeridade fiscal implicava a redução dos gastos sociais. Entendia-se que o crescimento econômico, por si só, era capaz de garantir o bem-estar dos cidadãos, não sendo necessária intervenção estatal (THOMÉ, 2013, p. 52).

O mundo do trabalho, no particular, foi marcado por exigências de flexibilização, sob pena de a produção e os investimentos serem transferidos para os países cujos custos fossem mais baixos (STANDING, 2019, p. 22). Aumentou, destarte, o número de pessoas em trabalhos inseguros e precários – o que Guy Standing (2019) chamou de “precariado” –, além das desempregadas.

---

<sup>1</sup> “(...) a emergência da política previdenciária, desde o final do século XIX, expressou um esforço do Estado em contornar o conflito entre capital e trabalho e em assentar bases mais seguras que pudessem apoiar o processo de industrialização. A criação de um regime de cotizações obrigatórias sob responsabilidade do Estado tinha como objetivo garantir a manutenção da renda em face dos chamados riscos sociais – doença, invalidez, desemprego e idade avançada, situações que impedem a participação no mercado de trabalho independentemente da vontade do trabalhador.” (JACCOUD, 2019, p. 168-169).



Nesse contexto, medidas de bem-estar retornaram ao centro do debate. Neste início do século XXI, verifica-se que o Estado neoliberal globalizado promoveu o recrudescimento das desigualdades sociais e ampliou a pobreza, tornando mais uma vez necessária historicamente a intervenção estatal para a promoção de condições mínimas de sobrevivência aos grupos mais afetados. Faz-se necessário um “redimensionamento do *Welfare State*”, cujo desenho tradicional “não responde mais às novas questões sociais” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 44), tais como o desemprego estrutural e a precarização dos trabalhos existentes, muitas vezes informais, que passam ao largo da rede de proteção formal existente.

Não curiosamente, partidos de centro-esquerda – com propostas de ataque à pobreza extrema e à desigualdade que emergiram do período neoliberal – começaram a ganhar eleições na Europa e na América Latina<sup>2</sup>. E, ante as dificuldades de inserção das pessoas no mercado de trabalho formal cada vez mais precarizado, os programas de transferência de renda aparecem como possíveis soluções para a crise do emprego e para o enfrentamento da pobreza (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 20).

### **3 POLÍTICAS DE BEM-ESTAR NO BRASIL**

Célia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 189) afirma que “a constituição de um estado do bem-estar no Brasil começa no primeiro governo Vargas (1930-1945)”. Esse momento histórico é marcado pela passagem do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 20).

Enquanto na Europa as políticas de bem-estar decorreram da pressão dos trabalhadores, sobretudo da classe industrial urbana, no Brasil elas foram implementadas de cima para baixo, pelo próprio Estado, ante a desorganização do sindicalismo incipiente (THOMÉ, 2013, p. 65-67). Nesse sentido, leciona Célia Lessa Kerstenetzky:

De fato, a República que se inicia em 1930 com o golpe liderado por Getúlio Vargas e se encerra com a sua deposição em 1945 introduzirá uma extensa pauta de direitos sociais, atendendo os pontos principais da lista de reivindicações do movimento operário e expandindo e modificando qualitativamente o padrão de proteção social que se havia timidamente iniciado com o experimento das CAPs. Pela primeira vez em sua história, o país conhecerá políticas sociais nacionais, que envolverão tanto a legislação trabalhista quanto a seguridade social e serão devidamente constitucionalizadas nas Cartas de 1934 e 1937. Contudo, a condução do processo é autoritária, sob a direção de novas elites políticas. (KERSTENETZKY, 2012, p. 189).

---

<sup>2</sup> Débora Thomé cita Jorge Lanzaro, que classifica como “social democracia *criolla*” a centro-esquerda que passa a ocupar o poder em países como o Uruguai, Brasil, Bolívia e Chile. Esses governos optam pela promoção de políticas públicas estratégicas de proteção social, a fim de compensar as restrições econômicas do sistema vigente (THOMÉ, 2013, p. 106).

No Brasil, assim como na Europa, as políticas públicas de bem-estar foram voltadas inicialmente para a classe trabalhadora, razão pela qual Wanderley Guilherme dos Santos afirma que se tratava de uma “cidadania regulada”:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1979, p. 75 – destaques no original).

Foi nesse contexto, de proteção estatal dirigida apenas aos trabalhadores formais, que se desenvolveram as primeiras políticas de seguridade social no Brasil, com aspecto contributivo. “De um modo geral, as políticas de bem-estar (...) contemplaram primeiramente o trabalho, e depois, em sequência, a velhice, a invalidez, a doença e a maternidade” (THOMÉ, 2013, p. 74-75). Assim é que, em 1940, foi implantado o direito ao salário mínimo, “o qual só tem o significado de uma renda mínima para os trabalhadores legalmente inseridos no mercado de trabalho, ficando de fora, portanto, a grande maioria da população que participa do mercado informal de trabalho” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 35). Em 1943, é aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, ampliando a proteção social para todos os trabalhadores formais. Em 1960, é publicada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOAS (Lei nº 3.807/1960), excluindo de seu âmbito os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos.

O período da ditadura militar foi marcado pela expansão dos programas e serviços sociais, “como compensação à repressão e ao arbítrio” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 28). Segundo Célia Lessa Kerstenetzky:

O período seguinte, sob a égide do regime militar, é usualmente apontado como significativo do ponto de vista de uma orientação universalizante das políticas sociais, uma vez que alguma proteção previdenciária é estendida aos trabalhadores rurais (fora da lógica contributiva, no espírito do Estatuto do Trabalhador Rural) e às empregadas domésticas e aos autônomos, e que há a unificação do sistema previdenciário público do país, com a montagem de segmentos públicos e privados de saúde complementares ao segmento contributivo. (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

Destacam-se a criação do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966 e a extensão da Previdência Social aos trabalhadores domésticos e aos autônomos em 1972 e 1973, respectivamente (SANTOS, 1979, p. 114). Outro benefício digno de nota foi o FUNRURAL, de 1971, através do qual se concedeu a todos os trabalhadores rurais o direito a

uma aposentadoria, independentemente de contribuição, tratando-se de “uma das mais progressivas políticas sociais do país até hoje” (THOMÉ, 2013, p. 78). Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 115-116), o FUNRURAL promoveu a redistribuição de renda das áreas urbanas para as áreas rurais, bem como entre as regiões brasileiras. Ademais:

Rompendo com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, o FUNRURAL finca na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais, igualmente básicos. (...) é no FUNRURAL que o conceito de proteção social, por razões de cidadania, sendo esta definida em decorrência da contribuição de cada cidadão à sociedade como um todo, via trabalho, é mais integrado e complexo. Não se trata da distribuição de serviços ou de benefícios para fins específicos, como no PIS-PASEP, ou como compensação por perda de emprego, como no FGTS, mas, basicamente, em razão de carências que se geram ao longo da participação do trabalhador no processo produtivo, ou quando dele já não pode mais participar. Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente. (SANTOS, 1979, p. 117-118).

De qualquer sorte, durante a ditadura militar a prevalência foi de “políticas compensatórias, sem capacidade de interferir na desigualdade” (THOMÉ, 2013, p. 79).

A redemocratização<sup>3</sup> ocorrida a partir de 1985 no Brasil promoveu a “rearticulação da sociedade civil brasileira” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 20) e fez emergir a luta por direitos sociais básicos e universais, “num movimento de alargamento da concepção de cidadania” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 28), ou seja, de superação da “cidadania regulada”. Por outro lado, foi uma época de crise econômica, com o aumento acentuado da pobreza e de restrições orçamentárias. O desafio era a expansão das políticas públicas a despeito da baixa disponibilidade de recursos.

A Constituição de 1988 foi um marco importante na ampliação dos direitos sociais, ao introduzir o conceito de seguridade social, composta pela saúde, pela previdência e pela assistência social (artigo 194, *caput*), sendo esta última independente de contribuição do beneficiário e prestada mediante necessidade da pessoa atendida. Sobreveio a Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), afirmando ser a assistência social “direito do cidadão e dever do Estado”, tratando-se de “política de seguridade social não contributiva” (artigo 1º).

A Constituição instituiu, ainda, o BPC – Benefício de Prestação Continuada, em seu artigo 203, tratando-se de “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988), independente de

---

<sup>3</sup> Débora Thomé explica que o desenvolvimento de políticas sociais é mais forte em regimes democráticos, tanto porque “através dos votos é possível exercer maior pressão sobre os formuladores de políticas” (2013, p. 84), quanto porque através delas, garante-se o apoio do eleitorado (2013, p. 83) e, conseqüentemente, a perpetuação no poder.

contribuição. Enfim, a equiparação do *status* da assistência social ao das outras políticas básicas (educação, saúde e previdência) significou um movimento de “refundação da proteção social no país” (THOMÉ, 2013, p. 88).

Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2014, p. 22-23) explicam que, com a Constituição de 1988, parecia que o Brasil estava caminhando para a universalização de direitos sociais básicos. Contudo, a partir dos anos de 1990, marcados pela crise fiscal e pela adoção do projeto neoliberal – sob a orientação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento –, ocorreram limitações aos programas sociais existentes.

A opção pelo ajuste econômico no Brasil, como em outros países, sobretudo nos denominados emergentes, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende, inclusive, para os setores médios da sociedade. (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 29).

Sob a óptica neoliberal, a Constituição “passa a ser considerada instrumento inviabilizador da inserção do Brasil na economia internacional” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 30), razão pela qual o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso implementou medidas de flexibilização das relações de trabalho, de desmonte de direitos trabalhistas e sociais e de reforma do Estado, diminuindo seu papel no que concerne o bem-estar dos cidadãos.

Preocupado com a estabilidade da moeda, o governo FHC negligenciou agenda social brasileira no seu primeiro mandato (1995-1998) e nos dois primeiros anos do segundo mandato (1999-2002). Em meados do segundo mandato, a partir de 2001, quicá pensando nos possíveis ganhos eleitorais<sup>4</sup>, o governo implementou alguns programas de transferência de renda, tais como o “Bolsa Escola”, “Bolsa Alimentação” e “Auxílio Gás”.

Enfim, percebe-se que o modelo de políticas públicas brasileiro foi inicialmente baseado no trabalho formal e na previdência com caráter contributivo, tal como ocorreu na Europa. Paulatinamente, sobretudo quando os nefastos efeitos da globalização se fizeram sentir perante as camadas mais carentes da população, vítimas do desemprego e da precarização, verificou-se a necessidade de revisão desse modelo, para abarcar também os trabalhadores

---

<sup>4</sup> André Borges explica que “em uma sociedade caracterizada por índices elevados de desigualdade regional e social como a brasileira, a capacidade dos partidos de obter apoio dos eleitores de baixa renda tem peso muito importante para o sucesso na arena presidencial (...). Em um modelo de eleição presidencial em dois turnos que condiciona a vitória à obtenção de maioria relativa de votos válidos, os imperativos de maximização de votos operam com a finalidade de levar os candidatos a buscar o apoio do eleitorado de baixa renda.” (BORGES, 2013, p. 131). Esse eleitorado é justamente o beneficiado por políticas públicas de transferência de renda, razão pela qual os ganhos eleitorais da promoção dessas políticas são evidentes.

informais e os rurais, os quais tinham os riscos biológicos e sociais outrora cobertos pela caridade. Neste contexto, surgem os primeiros programas de transferência de renda no Brasil.

#### 4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni definem programas de transferência de renda:

(...) como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza. (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 24).

Quando a renda é paga ao beneficiário sem que este tenha que prestar qualquer contrapartida em termos comportamentais, diz-se que o programa é incondicionado, denominando-se também RBU – Renda Básica Universal<sup>5</sup>. É o modelo defendido por Guy Standing, segundo quem:

Existem leis, tribunais e processo adequado para lidar com o comportamento questionável, e isso não deve se misturar à política de fornecimento da segurança básica. Quando essas coisas se misturam, não há nem segurança, nem justiça. Em princípio, as transferências de renda libertam; dão segurança econômica com a qual é possível fazer escolhas sobre como viver e desenvolver as capacidades de cada um. A pobreza consiste na falta de liberdade, bem como em não ter o suficiente para comer, nem o suficiente para vestir e um lugar inadequado para viver. A imposição de condições, sejam comportamentais ou em termos do que o receptor está autorizado a comprar é um ato de falta de liberdade. (STANDING, 2019, p. 256-257).

Por outro lado, quando o programa exige a adoção de determinado comportamento pelos beneficiários, tais como frequência escolar e vacinação, diz-se que ele é condicionado. É o modelo defendido por José Márcio Camargo, como se verá adiante, segundo quem os programas de transferência de renda “afetam diretamente o comportamento das pessoas no que se refere à oferta de trabalho e ao investimento em capital humano (educação) dos beneficiados” (CAMARGO, 2017, p. 315).

Programas de transferência de renda, de modo geral, foram implantados na Europa a partir de 1930, visando à garantia de uma renda mínima, na forma de benefícios às crianças, aos idosos, aos inválidos e aos desempregados. Em 1935, foi inaugurado um programa de transferência de renda nos Estados Unidos, através do *Social Security Act*, por Franklin Roosevelt (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 42).

---

<sup>5</sup> Trata-se do “pagamento periódico, pelo Estado, em dinheiro, a cada cidadão residente no país, de maneira incondicional e independente de qualquer outra renda que este receba.” (GARABINI, 2021, p. 261-262).

Em 1986, formou-se uma rede internacional para promover o debate sobre renda básica, denominada BIEN – *Basic Income European Network*. Com a inclusão de países externos à Europa, dentre os quais o Brasil, passou a se chamar *Basic Income Earth Network* a partir do Congresso de Barcelona em 2004, mantendo a mesma sigla (STANDING, 2019, p. 257).

Os programas de transferência de renda entraram no debate nacional em 1991, com o Projeto de Lei nº 80/1991, do Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), que propôs a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Tratava-se de um programa nacional de renda mínima, instituída sob a forma de imposto negativo, conceito este do economista Milton Friedman<sup>6</sup>.

Apesar de pioneiro, o projeto do senador Suplicy foi objeto de diversas críticas, sendo as mais contundentes de parte de José Márcio Camargo:

Camargo escreveu um artigo no jorna *Folha de S. Paulo* em que defendeu a ideia de que a renda básica, tal como proposta por Suplicy, teria um efeito distributivo de curto prazo e seria ineficaz para combater a pobreza intergeracional. No artigo intitulado “Os miseráveis”, Camargo (1993) propôs uma mudança no desenho da política, em que o objetivo principal seria distribuir renda para as famílias de crianças matriculadas em escolas públicas sob certas condicionalidades. (COELHO, 2013, p. 187).

Dessa forma, Camargo criticava o caráter incondicional da transferência de renda, que não teria o condão de proporcionar mudanças a médio e longo prazos relativamente à redução da pobreza.

O projeto do senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional, pressionado por projetos similares. O governo de Fernando Henrique Cardoso acabou acatando a proposta de autoria do deputado Nelson Marchesan, do partido governista (PSDB-RS), a qual acabou se transformando na Lei nº 9.533/1997, que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 49-50).

Na esteira do PGRM do senador Suplicy, em 1995, foram implantados programas de renda mínima em Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e Brasília/DF, este último sob a batuta de Cristovam Buarque, o qual incorporou as críticas de Camargo à sua agenda política. Destarte, os programas de Brasília se caracterizaram por tornarem a família a unidade beneficiária da transferência e por articularem-na a políticas de educação (SILVA, YAZBEK e

---

<sup>6</sup> “O Imposto de Renda Negativo é, portanto, uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda. Significa que se trata de um programa destinado a trabalhadores que estejam auferindo alguma renda no trabalho.” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 99-100).

DI GIOVANNI, 2014, p. 57). Não se tratou, portanto, de programa incondicionado de transferência de renda, mas condicionado à manutenção das crianças na escola.

O próprio José Márcio Camargo, em outra obra, afirma que o condicionamento da transferência de renda à frequência escolar atinge dois objetivos simultaneamente:

Primeiro, torna a escola competitiva com o mercado de trabalho, reduz o custo de oportunidade<sup>7</sup> de investir em educação e, em consequência, cria um incentivo para que esse investimento aumente. Em outras palavras, diminui a desigualdade de oportunidades na sociedade. Segundo, reduz a pobreza da família no presente e, portanto, diminui a desigualdade de renda no curto prazo. (CAMARGO, 2017, p. 313).

Enfim, a ideia dos programas condicionados de transferência de renda é, além de reduzir a pobreza imediata, “romper o ciclo da pobreza transgeracional, de modo que a maioria desses programas propõe articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 57).

Além dos programas de transferência de renda municipais, houve também iniciativas estaduais. Entre 1995 e 1998, foram aprovados 5 (cinco) programas estaduais: Distrito Federal, Tocantins, Amazonas, Amapá e Espírito Santo. De 1999 a 2002, foram implantados programas no Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Alagoas, Rio Grande do Sul e São Paulo (COELHO, 2013, p. 193-194).

No âmbito federal, como já exposto, o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e os dois primeiros anos do seu segundo mandato, tiveram por foco a manutenção da estabilidade econômica, com pouco destaque a políticas sociais de redução das desigualdades. Todavia, quicá sob a influência do sucesso dos programas de transferência de renda municipais e estaduais<sup>8</sup> e pensando nos ganhos eleitorais que deles adviriam, a partir de 2001, houve a proliferação de programas desta natureza por iniciativa do Governo Federal, ainda que com implementação descentralizada pelos Municípios<sup>9</sup>.

Assim é que foram criados: o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa Escola”; o “Bolsa Alimentação”, o “Auxílio Gás” e o “Cartão

---

<sup>7</sup> “(...) o custo de oportunidade de frequentar a escola é o salário que a criança ou jovem deixa de receber no mercado de trabalho.” (CAMARGO, 2017, p. 311).

<sup>8</sup> Marta Arretche, no particular, expõe que “os governos locais têm operado claramente como ‘laboratórios de inovações’, no sentido de que programas bem-sucedidos no plano local tendem a ganhar dimensões nacionais ao serem incorporados à agenda dos níveis superiores de governo.” (ARRETCHE, 2012, p. 24).

<sup>9</sup> Novamente, Marta Arretche explica que “a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas.” (ARRETCHE, 2012, p. 24). Foi exatamente o que ocorreu com as políticas públicas de transferência de renda a partir de 2001, que embora tenham sido instituídas no âmbito da União, dependiam largamente dos Municípios para sua operacionalização, sobretudo no que concerne às condicionalidades relativas à educação e à saúde.

Alimentação”. Ainda, ocorreu a expansão dos já existentes Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do BPC – Benefício de Prestação Continuada.

O PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, foi instituído pelo Governo Federal em 1996, e tinha por escopo afastar crianças e adolescentes de trabalhos penosos, perigosos, insalubres e degradantes, substituindo-os pela frequência à escola. Para tanto, era pago um valor a título de “Bolsa Criança Cidadã” e era ofertada aos beneficiários a “Jornada Ampliada”, consistente em ações socioeducativas em horário complementar ao da escola. Ademais, deveriam ter sido ofertados às famílias projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda, visando à melhoria da qualidade de vida, mas este aspecto não se desenvolveu de modo satisfatório. O PETI passou por grande expansão nos anos de 2001 e 2002; em 2003, foi marcado por estagnação e por atrasos nos repasses de recursos para os Municípios, acarretando protestos de parte dos beneficiários (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 110-118).

No mesmo ano de 1996 se iniciou a implementação do BPC – Benefício de Prestação Continuada, em substituição à RMV – Renda Mensal Vitalícia instituída em 1974, pela Lei nº 6.179/1974. Inicialmente paga aos idosos com idade superior a 70 anos, teve a idade reduzida para 67 anos e, posteriormente, com a promulgação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), houve nova redução para 65 anos de idade, conforme já previa a LOAS. Além disso, enquanto o benefício anteriormente atingia o valor máximo de 60% (sessenta por cento) do salário mínimo, após a Constituição de 1988, seu valor passou a um salário mínimo inteiro. Ademais, a RMV exigia dos potenciais beneficiários um mínimo de 12 (doze) contribuições para a Previdência Social (artigo 1º, I, da Lei nº 6.179/1974), exigência esta inexistente para o BPC, que é um benefício cujo pagamento independe de contribuição prévia. Por fim, o benefício também é pago a pessoas com deficiência consideradas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 118-121).

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola” foi criado pela Lei nº 10.219/2001, em substituição ao Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola” – PGRM, de dezembro de 1997. Tratava-se de programa de apoio a programas de garantia de renda mínima municipais, associados a ações socioeducativas, sendo financiado 50% (cinquenta por cento) pelo Governo Federal e 50% (cinquenta por cento) pelo Município. Consistia numa transferência de renda não inferior a R\$ 15,00 (quinze reais) mensais por filho (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 121-126).

Ainda em 2001 foi implantado o programa “Bolsa Alimentação” (Decreto nº 3.934/2001), cujo objetivo era a complementação da renda familiar, com recursos da União,



para a melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. Ele demandava a adesão de cada Município, que era responsável pelo cadastramento e pela assistência às famílias por uma equipe do Programa Saúde da Família, por Agentes Comunitários de Saúde ou por uma Unidade Básica de Saúde (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 126-129).

O programa “Auxílio Gás” foi criado pela Lei nº 10.453/2002, a fim de compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados do petróleo e a retirada do subsídio ao gás de cozinha. Tratava-se de uma transferência de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos) por mês, cujo repasse ocorria a cada dois meses (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 132).

O “Cartão Alimentação” foi instituído pela Medida Provisória nº 108/2003, com o intuito de combater a fome a suas causas estruturais, em uma das ações que integravam o Programa Fome Zero. Regulamentado pelo Decreto nº 4.675/2003, ele garantia a pessoas em situação de insegurança alimentar o acesso a recursos financeiros ou a alimentos *in natura*. Foi prevista uma parceria com Estados e Municípios, com a participação da sociedade civil, através de convênios de cooperação (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 132-138).

Com o desenvolvimento dos supracitados programas de transferência de renda em âmbito federal e sua implementação em todos os Municípios brasileiros, a maioria dos programas estaduais e municipais acabou sendo desativada, transformada ou restrita (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 142).

## 5 O “BOLSA FAMÍLIA”

Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sua equipe de transição apontou uma série de problemas decorrentes da existência de múltiplos programas de transferência de renda. Segundo Denilson Bandeira Coêlho, apontou-se:

(...) como problemática a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e público-alvo, o que resultaria em tratamentos diferenciados dos indivíduos pobres e exclusão social ao invés de inclusão social. Outro problema mencionado foi a falta de um planejamento gerencial dos programas que garantisse melhor alocação do gasto público para evitar a seleção extremamente focalizada do público-alvo e o pagamento de bolsas de baixo valor que não produzem impactos na qualidade de vida dos beneficiários. (COÊLHO, 2013, p. 200).

Em virtude disso, optou-se pela unificação dos programas<sup>10</sup> e pela utilização de um cartão único para acesso do beneficiário ao valor transferido. Instituído pela Medida

---

<sup>10</sup> Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni afirmam que a unificação dos programas do Governo Federal não se deu como mero mecanismo facilitador da gestão, “mas como um processo que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Essa visão demanda, (...), uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de

Provisória<sup>11</sup> n° 132/2003, transformada na Lei n° 10.836/2004, o programa “Bolsa Família” unificou os quatro programas federais estudados no item precedente. Em 2006, ocorreu também a integração com o PETI, mas este manteve “sua especificidade enquanto programa direcionado para combate do trabalho infantil precoce e penoso, com manutenção das crianças das famílias beneficiadas na escola e em atividades complementares ao período escolar” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 109).

Eram objetivos do “Bolsa Família”:

(...) alívio da pobreza e desigualdade através de transferências monetárias para famílias pobres; quebra da transmissão intergeracional de pobreza mediante incentivos de capital humano; ajuda no empoderamento dos beneficiários ao aproximá-los dos serviços complementares de saúde e educação. (THOMÉ, 2013, p. 120).

Luciana Jaccoud afirma ter sido o programa inovador ao contemplar uma nova categoria de pessoas afetadas pela pobreza e pela extrema pobreza: aquelas que possuem rendimentos insuficientes para a subsistência familiar, porquanto inseridas de modo precário no mercado de trabalho:

O programa se volta a um problema até então marginalmente enfrentado pelas políticas públicas no país: a vulnerabilidade social materializada na ausência/insuficiência de renda independentemente da incapacidade comprovada para o trabalho. Nesse sentido, a criação do PBF reflete uma mudança na identificação dos problemas passíveis de intervenção no social, que deixaram de estar associados exclusivamente aos contextos de impossibilidade, temporária ou definitiva, de exercício do trabalho. De fato, o PBF beneficiou predominantemente as famílias pobres e extremamente pobres, cujos membros adultos participam do mercado de trabalho, mas em condições de precariedade laboral e baixos rendimentos, quando não em atividades sem remuneração. (JACCOUD, 2019, p. 174).

Ademais, o “Bolsa Família” se propôs a proteger todo o grupo familiar (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 149), independentemente da existência de crianças (JACCOUD, 2019, p. 175). Estava vinculado, ainda, à frequência das crianças à escola, à sua vacinação e à realização de pré-natal pelas gestantes atendidas pelo programa.

A execução do “Bolsa Família” se dava de forma descentralizada, com a conjugação de esforços dos três níveis federados e da sociedade civil. Não obstante, André Borges esclarece que houve importante modificação quanto à transferência dos recursos. No âmbito do “Bolsa Escola”, o dinheiro era transferido diretamente aos Municípios, de modo que havia a

---

desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira, mormente durante toda a década de 1990 e nesse início do século XXI.” (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 151).

<sup>11</sup> Débora Thomé afirma que “a opção pela Medida Provisória reflete a fragilidade de Lula em duas esferas de poder: tanto no Congresso, que não estava sob seu controle no primeiro mandato, quanto no contato e negociação com os governadores, a maioria deles, então, pertencente a partidos de oposição. Sua opção clara, portanto, é se unir aos prefeitos, cujo poder é muito mais diluído. Passam a ser eles os principais parceiros do governo federal nesta empreitada.” (THOMÉ, 2013, p. 117).

possibilidade de os recursos serem usados indevidamente; no “Bolsa Família”, os Municípios eram encarregados apenas do cadastramento dos beneficiários:

(...) porém o processo é rigorosamente controlado pelo governo federal por meio de auditorias e transferências condicionais que premiam os municípios capazes de desempenhar satisfatoriamente as atividades de implementação local do programa (...). Ao reduzir ao máximo a influência de intermediários locais, o Bolsa Família leva ao extremo a lógica da competição vertical, estabelecendo um vínculo direto entre o governo nacional e os beneficiários do programa. Além disso, (...), os principais perdedores com a implantação do Bolsa Família foram os governos estaduais, excluídos, na prática, da implantação do programa e da intermediação dos recursos. (BORGES, 2013, p. 138).

A federalização dos programas de transferência de renda implicou ganhos eleitorais para o Presidente Lula, que logrou êxito em se reeleger em 2006, ante a vinculação direta, pelos eleitores, entre o chefe do Executivo e os benefícios recebidos (BORGES, 2013, p. 138). Ademais, acabou provocando a assimilação das experiências municipais e estaduais de políticas públicas de transferência de renda, ante a implementação do “Bolsa Família” em todos os Municípios do Brasil (SILVA, YAZBEK e DI GIOVANNI, 2014, p. 151).

Apesar do amplo alcance do programa e de seu importante papel na redução da pobreza e da extrema pobreza no país, ele não foi isento de críticas. Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni reputavam preocupante “a drástica redução do valor da renda *per capita* familiar adotado como referência para definição de uma Linha de Pobreza como critério de acesso das famílias aos Programas de Transferência de Renda” (2014, p. 153), bem como a desvinculação da referência ao salário mínimo, que provocou a “desvalorização crescente do valor monetário da renda de referência adotado para classificação da indigência e da pobreza” (2014, p. 153). No mesmo sentido é a crítica de Luciana Jaccoud:

A continuidade do papel exercido pelo PBF na redução da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade depende, contudo, da correção do valor do benefício. A ausência de um indexador ou de um mecanismo periódico e previsível de correção, seja das linhas de pobreza, seja dos valores dos benefícios, fragiliza o PBF, mitigando os custos políticos da redução do valor dos benefícios e, em consequência, a relevância do programa (JACCOUD, 2019, p. 177-178).

Contemporaneamente ao “Bolsa Família”, releva notar a publicação da Lei nº 10.835/2004, que institui a RBC – Renda Básica de Cidadania, a valer a partir de 2005. Consiste no “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (artigo 1º). Trata-se de um programa de transferência de renda incondicionada no Brasil, que até o presente momento não chegou a ser efetivado.

## **6 OS PROGRAMAS “AUXÍLIO BRASIL” E “ALIMENTA BRASIL”**

Em 09 de agosto de 2021, o atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro promulgou a Medida Provisória nº 1.061/2021, que instituiu os programas “Auxílio Brasil” e “Alimenta Brasil”, em substituição ao programa “Bolsa Família” e ao “Programa de Aquisição de Alimentos” (Lei nº 10.696/2003). A MP foi convertida na Lei nº 14.284/2021. Ao que tudo indica, o Presidente busca promover alterações na política pública que já era marcada pelo sucesso e pelo reconhecimento internacional, visando a colher os dividendos eleitorais correspondentes nas próximas eleições que ocorrerão ao final deste ano.

Percebe-se que houve uma mudança de filosofia quanto aos programas de transferência de renda, pois um dos objetivos do programa “Auxílio Brasil” é o “incentivo ao esforço individual” (artigo 2º, IV), como se a situação de pobreza em que se encontram as famílias decorresse de preguiça<sup>12</sup> ou de falta de empenho dos seus membros, e não da miséria estrutural e da desigualdade que assolam o país e o mundo.

Além disso, o novo programa aponta para a redução dos valores dos benefícios, tanto que prevê o pagamento de um benefício compensatório de transição, “concedido às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que tiverem redução no valor financeiro total dos benefícios recebidos, em decorrência do enquadramento na nova estrutura” (artigo 4º, IV).

É importante ressaltar, ainda, que as famílias em situação de pobreza – cuja renda familiar *per capita* mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais) (artigo 4º, I) – somente serão elegíveis ao programa se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos (artigo 4º, § 2º). Como se vê, agora é necessário que a entidade familiar em situação de pobreza tenha crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes, o que não ocorria com o “Bolsa Família”.

Os incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva são realizados através do pagamento dos seguintes benefícios, previstos no artigo 5º: “Auxílio Esporte Escolar”; “Bolsa de Iniciação Científica Júnior”; “Auxílio Criança Cidadã”; “Auxílio Inclusão Produtiva Rural”; e “Auxílio Inclusão Produtiva Urbana”. Percebe-se, portanto, terem ido por água abaixo os esforços de unificação dos diversos programas a cargo do Governo Federal levados a efeito pelo governo Lula, pois o programa “Auxílio Brasil” é marcado pela pulverização de benefícios.

---

<sup>12</sup> Aliás, é comum entre os teóricos da direita criticar as políticas de transferência de renda em razão do “‘efeito preguiça’, ou seja, ter uma receita garantida faria as pessoas não mais quererem trabalhar” (THOMÉ, 2013, p. 129). Daí porque talvez a lei, sob a égide do governo Bolsonaro, faça alusão ao “esforço individual” como se a condição de extrema pobreza em que se encontram as pessoas fosse decorrência apenas da falta de empenho pessoal.

Enfim, apenas o tempo dirá se os novos programas implementados pelo governo Bolsonaro implicarão melhora ou piora das condições dos beneficiários da política de transferência de renda.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De todo o exposto, verifica-se que os programas de transferência de renda representam na atualidade importantes instrumentos para a redução das desigualdades sociais e da pobreza.

É evidente que o ideal seria que todos tivessem acesso a empregos dignos, à educação e à saúde de qualidade e à previdência social que cobrisse os riscos biológicos e sociais. Ocorre que esta realidade é cada vez mais utópica, pois em todo o mundo, quem consegue se colocar no mercado de trabalho, o vem encontrando cada vez mais volátil, com a disseminação de trabalhos cada vez mais precários e sem direitos, sequer a um salário mínimo.

Diante desse panorama de desemprego estrutural e de pobreza generalizada, os programas de transferência de renda se apresentam como uma resposta estatal efetiva para garantir um mínimo de dignidade aos trabalhadores e àqueles que não podem trabalhar por qualquer motivo, notadamente de saúde ou de idade tenra (crianças e adolescentes) ou avançada.

No Brasil, as políticas de proteção social não decorreram de lutas dos trabalhadores, como na Europa, dada a desorganização da classe industrial incipiente. Ao revés, elas foram implementadas de cima para baixo, pelo Estado, a partir da década de 1930. Evoluíram, nos últimos anos, de um aspecto formal – abrangendo apenas a classe dos trabalhadores registrados – e contributivo – típico da Previdência Social –, para um aspecto mais universal, abarcando pessoas que estão à margem das relações de emprego, como os trabalhadores rurais, os autônomos, os desempregados, os idosos e as pessoas com deficiência incapazes para o trabalho, sem necessidade de contribuição.

A Constituição de 1988, ao erigir como fundamento da República o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), ao constituir como objetivos fundamentais a redução da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III), e ao consagrar a assistência social independentemente de contribuição dos beneficiários (artigo 203, *caput*), forneceu o arcabouço teórico para o desenvolvimento de políticas públicas de transferência de renda com vistas à melhoria das condições de vida das pessoas pobres e miseráveis do país.

Foram diversos os programas de transferência de renda aqui desenvolvidos, nos âmbitos municipal e estadual, culminando com a unificação de todos eles no âmbito do Governo

Federal, com o “Bolsa Família”, recentemente substituído pelos programas “Auxílio Brasil” e “Alimenta Brasil”, cujos resultados ainda terão de ser analisados.

Os resultados favoráveis dos programas de transferência de renda na redução das desigualdades e da pobreza, aliados aos ganhos eleitorais dos políticos que os implementaram, indicam que deverá haver a continuidade dessa política pública nos próximos anos. Espera-se que programas dessa natureza façam com que o Brasil atinja o ideal de se tornar uma sociedade mais justa e solidária e livre da fome e da miséria.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. cap. 4, p. 121-149.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974**. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Brasília/DF, dez 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16179.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília/DF, dez 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília/DF, jan. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Brasília/DF, dez. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm). Acesso em: 14 mar. 2022.

CAMARGO, José Márcio. Condicionalidades e incentivos: programas condicionados de transferência de renda. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. cap. 14, p. 305-316.

COELHO, Denilson Bandeira. A Agenda Social nos Governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo de renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. cap. 6, p. 179-210.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os Impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

GARABINI, Vânia Mara Basílio. **Direito Fundamental à Renda Básica Universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

JACCOUD, Luciana. Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **As Políticas da Política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019. cap. 6, p. 165-190.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

STANDING, Guy. **O Precariado**: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.