

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**RUTH VIANA DA SILVA DURÃES**

**A Política de Transferência de Renda do Governo Federal: Bolsa Família como  
estratégia de proteção social.**

Goiânia  
2023

**RUTH VIANA DA SILVA DURÃES**

**A Política de Transferência de Renda do Governo Federal: Bolsa Família como estratégia de proteção social.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica de Goiás, na Linha de Pesquisa em Política Social, Movimentos Sociais e Cidadania, sob orientação da Profa. Dra. Maísa Miralva da Silva.

Goiânia

2023

Catálogo na Fonte - Sistema de Bibliotecas da PUC Goiás

D947p Durães, Ruth Viana da Silva  
A política de transferência de renda do governo federal  
: Bolsa Família como estratégia de proteção social  
/ Ruth Viana da Silva Durães. -- 2023.  
121 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês.  
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade  
Católica de Goiás, Escola de Ciências Sociais e da  
Saúde, Goiânia, 2023.

Inclui referências: f. 114-121.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Planejamento  
social - Brasil. I. Silva, Maisa Miralva da. II. Pontifícia  
Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação  
em Serviço Social - 02/06/2023. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 364.39(81)(043)

RUTH VIANA DA SILVA DURÃES

**A Política de Transferência de Renda do Governo Federal: Bolsa Família como estratégia de proteção social.<sup>1</sup>**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica de Goiás, na Linha de Pesquisa em Política Social, Movimentos Sociais e Cidadania, sob orientação da Profa. Dra. Maísa Miralva da Silva.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Maísa Miralva da Silva – PUC Goiás (Presidente)

---

Profa. Dra. Lúcia Maria Moraes – PUC Goiás

---

Profa. Dra. Regina Sueli de Sousa – UFG

---

Profa. Dra. Sandra de Faria – PUC Goiás (Suplente)

Goiânia

2023

---

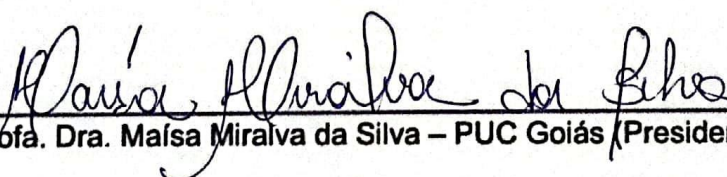
<sup>1</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), bolsa de formação – Mestrado.

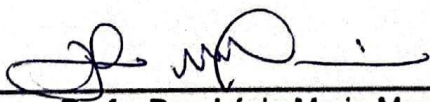
RUTH VIANA DA SILVA DURÃES

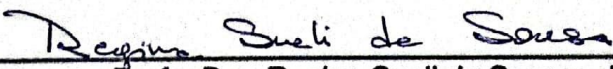
**A Política de Transferência de Renda do Governo Federal: Bolsa Família como estratégia de proteção social.<sup>1</sup>**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica de Goiás, na Linha de Pesquisa em Política Social, Movimentos Sociais e Cidadania, sob orientação da Profa. Dra. Máisa Miralva da Silva.

**Folha de Aprovação – Aprovado em 02/06/2023**

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Máisa Miralva da Silva – PUC Goiás (Presidente)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Lúcia Maria Moraes – PUC Goiás

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Regina Sueli de Sousa – UFG

Goiânia

2023

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), bolsa de formação – Mestrado.

Dedico à minha filha Maria Júlia e ao meu esposo Nilor Taylor, por terem passado, juntos comigo, todas as fases dessa construção.

## **Agradecimentos**

À Deus, por me conceder inúmeras vitórias ao longo dessa caminhada.

À minha família, que foi parte integrante dessa construção, em especial à minha mãe Zilda, que ao longo desse processo tem enfrentado uma grave doença, mas que nunca transpareceu fraqueza e sempre me apoiou na elaboração desse trabalho.

Aos meus amigos, com destaque para Polyanna, que na sua humilde e singela preocupação teve grande participação em nossas vidas durante essa trajetória. À Karlla, por estar sempre presente na minha vida e por tentar, de alguma forma, me ajudar nos meus desafios. Ao Ronney, que num momento de grande aflição me mostrou uma direção que eu deveria percorrer, e ao Saulo, por facilitar o meu acesso à essa direção.

Às professoras que fazem parte dessa banca, a professora Lúcia que por meio das aulas pode demonstrar as diversas situações vividas pelas famílias em situação de pobreza, tendo contribuição na construção desse trabalho. À professora Regina, que ao conhecê-la despertou uma enorme vontade de estreitar os laços de amizade e aprender com o seu vasto conhecimento e experiência. Em especial, à minha orientadora, a professora Máisa, por ser uma profissional excelente, de grande importância no enriquecimento dessa pesquisa, que eu aprendi a admirar e que, a partir de agora, fará parte da minha vida.

Ao Programa de Pós-graduação Mestrado em Serviço social da PUC Goiás, especificamente, à professora Denise, por fazer a diferença na minha permanência nesse programa, e por ser uma profissional que se preocupa com os seus discentes. À Alessandra, por executar um ótimo trabalho, e pela disponibilidade em nos ajudar com as demandas que surgem durante o Mestrado.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG, pelo apoio na realização da pesquisa que, por meio de um importante incentivo, tornou o sonho dessa conquista possível.

“Libertar o homem da miséria é algo que não pode impor-se à democracia, nem ser a ela oferecido, mas que deve ser por ela conquistado”  
(*Beveridge*, 1942)



## RESUMO

Este trabalho busca compreender o Programa Federal de Transferência de Renda, denominado Bolsa Família, como medida de proteção social e enfrentamento da situação de pobreza das famílias, com base na realidade do país. A pesquisa partiu da análise e da apreensão de estudos realizados, com o objetivo de compreender o contexto histórico, entender a sua importância e as transformações sofridas ao longo dos governos, desde a sua implementação até o modelo de transferência atual. A pesquisa identificou que a proteção social, após a junção de diferentes programas sociais, até a implementação do Programa Bolsa Família, criado pelo governo Lula e ampliado ao longo do governo Dilma, teve atuação direta em favor das famílias em situação de pobreza. A consolidação do Bolsa Família acarretou redução da pobreza e melhorou os indicadores sociais de forma significativa, ainda que não tenha alterado a lógica de (re) produção da pobreza e da desigualdade no país.

Palavras-chave: Bolsa Família; Política Social; Proteção social; Transferência de Renda.

## **ABSTRACT**

This work seeks to understand the Federal Income Transfer Program, called Bolsa Família, as a measure of social protection and coping with the situation of poverty of families, based on the reality of the country. The research started from the analysis and apprehension of studies carried out, with the objective of understanding the historical context, understanding its importance and the transformations suffered throughout the governments, from its implementation to the current transfer model. The research identified that social protection, after the combination of different social programs, until the implementation of the Bolsa Família Program, created by the Lula government and expanded during the Dilma government, had a direct action in favor of families in poverty. The consolidation of Bolsa Família led to a reduction in poverty and significantly improved social indicators, although it did not change the logic of (re) producing poverty and inequality in the country.

Keywords: Bolsa Família; Social Policy; Social Protection; Income Transfer.

## LISTA DE SIGLAS

AIBF	Avaliação de impacto do Bolsa Família
BF	Programa Bolsa Família
BIEN	<i>Basic Income Earth Network</i>
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF	Programa de Proteção Integral à Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RMI	Programa de Renda Mínima de Inserção
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
UFG	Universidade Federal de Goiás

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Valor do Benefício 2004-2015 .....	85
<b>Tabela 2</b> - Valor do Benefício 2016-2022 .....	86
<b>Tabela 3</b> - Indicadores de Critérios de Privação (Banco Mundial) .....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - O ator-rede Cadastro Único no nível da administração pública federal..	82
<b>Gráfico 2</b> - Contribuições do Programa Bolsa Família .....	91
<b>Gráfico 3</b> - Linha de Extrema Pobreza do Plano Brasil sem Miséria (Decreto 7.492). Trajetória consistente de queda de 2003 a 2013, que demonstra dados a partir de 1992-2013. ....	92
<b>Gráfico 4</b> - Aumento do peso do Renda Zero afeta a taxa de Extrema Pobreza (32,00% em 2014).....	93
<b>Gráfico 5</b> - Benefício médio mensal pago as famílias em extrema pobreza.....	94
<b>Gráfico 6</b> - Obtendo a terceira maior redução do número de pessoas subalimentadas do mundo – FAO – 2002/2014 .....	94
<b>Gráfico 7</b> - Entre os mais pobres cresceu em 138% o número de pessoas com ensino fundamental completo .....	96
<b>Gráfico 8</b> - A frequência à escola das crianças entre 6 e 14 anos foi quase o dobro entre os 5% mais pobres.....	97
<b>Gráfico 9</b> - O avanço do acesso à água em geral foi 5 vezes maior entre os 5% mais pobres. ....	97
<b>Gráfico 10</b> - O avanço no acesso ao escoamento sanitário entre os 5% mais pobres foi 3 vezes maior. ....	98
<b>Gráfico 11</b> - O acesso à energia elétrica entre os 5% mais pobres avançou 5 vezes mais.....	99
<b>Gráfico 12</b> - Também foi possível perceber um grande avanço no acesso ao telefone celular, que foi de quase 700% no período para a população dos 5% mais pobres. .....	100
<b>Gráfico 13</b> - Tendência similar na taxa de desemprego das duas pesquisas – PME e PNAD Contínua.....	101
<b>Gráfico 14</b> - Crescimento da pobreza.....	102
<b>Gráfico 15</b> - Taxa de desocupação, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução - Brasil - 2019 .....	105
<b>Gráfico 16</b> - Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas por cor ou raça - Brasil - 2019.....	106

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>Capítulo 1. O processo histórico e os fundamentos da política social de transferência de renda no sistema capitalista brasileiro</b> .....	26
1.1 A Política Social no enfrentamento à pobreza.....	26
1.2 Política Social na perspectiva liberal.....	30
1.3 Política Social na perspectiva social-democrata.....	38
1.4 A organização da Política Social no Brasil pós 1988.....	44
<b>Capítulo 2. O Bolsa Família: 20 anos de implementação</b> .....	54
2.1 Histórico, Conceito, Objetivos e o Marco legal.....	54
2.2 O Bolsa Família e a sua trajetória ao longo dos Governos.....	67
2.3 Auxílio Emergencial durante a Pandemia.....	77
<b>Capítulo 3. O Programa Bolsa Família como estratégia de enfrentamento da pobreza</b> .....	81
3.1 As (re)configurações do Programa Bolsa Família.....	81
3.2 Indicadores demográficos do Programa Bolsa Família.....	90
3.3. Os impactos do agravamento das condições de vida e de (des) proteção social em que vivem as famílias brasileiras nos últimos anos.....	103
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	109
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	114

## INTRODUÇÃO

O interesse pela temática se dá pela formação em Serviço Social, pela indignação com a existência da pobreza e pelo compromisso profissional e humano de contribuir com a construção de outra sociedade. Surge diante da relevância do processo de atuação das políticas sociais, demonstrando o papel das políticas de transferência de renda, num contexto de desproteção social.

Historicamente, sempre existiu muitas pessoas vivendo em situação de pobreza no mundo. Isso é um reflexo do sistema capitalista que, juntamente à omissão do Estado ante as diversas expressões da questão social, tem como consequências um aumento dessa pobreza e da má distribuição de renda. Silva (2000, p. 8), realça que a “pobreza é aqui compreendida como condição histórica que se produz/reproduz nas condições sociais, econômicas, políticas e culturais. Sua existência e crescimento apoiam-se na concentração de riqueza e desigualdade social” da população.

A pobreza não é apenas a questão econômica, falta de dinheiro, mas toda privação de bens necessários à vida, como por exemplo, saúde, educação, habitação, saneamento básico e bem-estar. E qual é o papel do Estado frente ao combate a essa concentração de riqueza e da pobreza, entendendo que o Estado tem a responsabilidade de prover o básico para a sobrevivência das famílias, vamos entender esse papel com a importância de se ter as políticas sociais.

Cabe aqui destacar a importância de se falar sobre o mínimo apresentado pelos governos neoliberais e o básico proposto por Pereira (2006, p.26), em relação às políticas sociais, segundo a qual são,

mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menos, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidade básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo.

Após essa distinção sobre mínimo e básico, pode-se dizer que o básico é condição essencial às famílias e o quanto as políticas de proteção social são relevantes para prover essas necessidades às famílias, e que o estudo aprofundado dessa temática é fundamental para compreender as políticas sociais e os direitos da população.

Dessa forma, a discussão sobre a pobreza e o seu enfrentamento, é relevante nesse estudo porque isso implica conhecer as privações e o que leva as famílias a viverem essa realidade, por isso essa temática ser crucial para o objeto pesquisado.

Portanto, compreender o desenvolvimento das políticas públicas para a sociedade visa apreender a política de transferência de renda, a qual se constitui assunto central desse trabalho. Que também objetiva conhecer o processo histórico e os fundamentos dessa política no sistema capitalista.

Assim, as políticas sociais se põem como uma alternativa de enfrentamento à pobreza, que por meio dos programas obtidos por essas políticas oportuniza às famílias recorrerem e alcançarem o mínimo para a sua sobrevivência. Todavia, cada governo que assume o poder altera o formato dessas políticas, impactando enfaticamente nas já tão profundas desigualdades da sociedade.

Para compreender essas questões, retornaremos aos anos 1990, para o debate acerca dos programas de transferência de renda que foi se destacando, não só no Brasil, mas também em âmbito internacional como uma das principais possibilidades de enfrentamento ao desemprego e à pobreza, em um contexto no qual a classe de trabalhadores sofre com a reestruturação produtiva e com os impactos dos ajustes econômicos, cenário esse causado pela contradição capital e trabalho.

Nesse sentido, analisar as etapas de implantação dos programas de transferência de renda no Brasil, pós Constituição Federal de 1988. Dessa forma, observamos que em 17 de abril de 1991, o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou o projeto de Lei de nº80/1991 que instituiria o Programa de Garantia de Renda Mínima que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas com idade a partir 25 anos de idade, aprovado no Senado e levado para aprovação na Câmara Federal, como a primeira etapa de alternativa a atuação das desigualdades sociais. E como um segundo momento,

entendendo-se de 1991 a 1993, quando propõem uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária,



no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza (SILVA, 2014, p. 29).

Uma outra conquista que coloca a família como beneficiária e junto a ela a garantia das crianças e adolescentes na escola, evitando a sua entrada no mundo do trabalho e garantindo a sua permanência na escola, é considerado como terceiro momento,

iniciado em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF, concretizando, então, a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro (SILVA, 2014, p. 28, SUPPLY, 2002 p. 125).

Destaca-se que essas cidades, citadas anteriormente, representa o berço da reestruturação produtiva do capital, isto é,

o quarto momento, iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), foi marcado por significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (BPC; Programa de Erradicação do trabalho Infantil [PETI]) e criação de outros programas de iniciativa do governo federal (Bolsa Escola; Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros). Nesse quarto momento, registrou-se ainda a ampliação do debate com a introdução da ideia de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros (SILVA, 2014, p.29).

A cada período que se passa e a cada avanço se observa o quanto esses programas foram relevantes para as famílias que os recebiam, e cada avanço as estratégias se alteravam para atingir cada vez mais as necessidades dessas famílias.

O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde seu início, pelo Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o BF, criado em 2003, já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal (SILVA, 2014, p.30).

A partir desse momento, surge a necessidade de entender a importância e o desenvolvimento do principal programa de transferência de renda, o Bolsa Família, ao longo dos seus 20 anos de implementação.

Esse período é marcado por um governo cujo principal objetivo era acabar com a fome existente no Brasil, e conseqüentemente, com a pobreza. Foi um governo que se dedicou às diversas criações de programas para atender a classe trabalhadora, a exemplo disso foram implantados o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Com isso se alcançou também um grande crescimento dos orçamentos destinados aos programas de transferência de renda.

O Programa Bolsa Família surgiu num contexto em que os indicadores sociais do Brasil precisavam melhorar, devido a quantidade de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema. Havia na época uma pulverização de bolsas que tentavam atender às diversas demandas da população mais pobre. O governo do presidente Lula, então, precisava fazer algo diferente, que fosse capaz de atender às necessidades dessas pessoas de forma mais objetiva e organizada. Junto a isso, também precisava fazer algo impactante, que ficasse como sua marca, e que assumisse um papel principal no compromisso de combate à fome e à pobreza extrema no país.

Assim, que razões levaram o governo Lula, em seu primeiro mandato implementar o Programa Bolsa Família, que logo se constituiu como principal programa de transferência de renda e estratégia de atenção a extrema pobreza?

O governo de Lula, trouxe como principal estratégia de campanha política para o seu primeiro mandato no ano de 2003, a preocupação com o combate à fome, à pobreza extrema e a busca por melhores condições de vida da população mais pobre do país. O governo começou a tomar diversas medidas para atingir tais objetivos. Com o desenvolvimento das políticas sociais e com a unificação dos diversos programas existentes à época surge o programa de transferência de renda denominado Bolsa Família.

Esse programa, além de cumprir com os compromissos de campanha de governo, tinha a missão de trazer mudanças significativas nos indicadores sociais brasileiros. Com isso, o Programa Bolsa Família acabou assumindo o papel principal na estratégia de governo no combate à fome e de garantia dos mínimos sociais, com impacto nos indicadores de desenvolvimento social do Brasil,

O sexto momento tem seu início em 2011, no governo da presidente Dilma Rousseff, com a criação da Estratégia Brasil Sem Miséria, constituída de três eixos programáticos: transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação

de serviços sociais básicos, sendo o Bolsa Família o principal programa de transferência de renda integrante do eixo de transferência de renda (SILVA, 2014, p.31).

No sexto momento, apresentado com base em Silva, se observa o quanto é importante se buscar e percorrer a história e os fatos que antecedem a criação de algo que se considera significativo, para que se tenha a real dimensão de tudo que foi proposto para superar ou amenizar essa expressão da questão social, que é o estado de pobreza que se encontram diversas famílias, nos diversos estados brasileiros.

No processo de construção dessa política de proteção social, ocorreu um golpe de Estado contra a então presidenta Dilma Rousseff, chegando ao poder o seu vice, Michel Temer, que iniciou um grande desmonte das políticas públicas, cortando e excluindo tudo o que foi conquistado ao longo da história, elevando a bandeira do conservadorismo neoliberalismo, em detrimento do social.

Inicia-se assim, um novo contexto para as políticas sociais, tornando-se de suma importância analisar o Programa Bolsa Família como estratégia de enfrentamento da pobreza no contexto da realidade do país.

O cenário de desmonte se aprofunda, ao tempo em que se deu início a um plano arquitetado para eleger um candidato de extrema direita e retirar o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva do cenário político e corrida presidencial, que já estaria eleito pela maioria dos votos, segundo indicava as pesquisas. Todo esse cenário culmina com a prisão política de Lula e com uma eleição banhada de falsas informações, fazendo chegar à presidência, após as eleições de 2018, o candidato Jair Messias Bolsonaro, um militar conservador e de extrema direita, colocado no poder apenas para favorecer a burguesia e continuar com a política de cortes no orçamento destinado ao social.

E ao longo dos últimos anos, podemos dizer que ocorreram mais dois momentos importantes para chegarmos ao cenário atual. No sétimo momento, vivemos a insegurança e o pavor de uma pandemia em saúde pública, que acabou atingindo a todos, sendo que, centenas de pessoas vieram a óbito, o que gerou um cenário de *lockdown*. Esse protocolo de emergência impediu que as pessoas pudessem trabalhar, sendo obrigadas a ficarem isoladas em suas casas. Com isso, além das pessoas passarem a viver com a insegurança e o medo de contrair a doença, acabou gerando uma instabilidade financeira e muitas perdas em escala global. Em decorrência desse processo, grande parte da população passou a depender de auxílio

do governo para sobreviver, deixando as famílias que já estavam em situação de pobreza à mercê de uma renda mínima para a sua subsistência, quando conseguia ser atendida.

O oitavo momento culmina com as eleições de 2022, que traz como principais candidatos o ex-presidente Lula e o candidato Bolsonaro, ambos concorrendo à presidência da república para os próximos anos, sendo que os seus principais projetos de campanha são os programas de transferência de renda.

Contudo, estudar esse processo de construção e desenvolvimento das políticas públicas e o seu desmoronamento provocado por governos de direita, é de grande relevância, pois é pela história que se entende o presente e a relevância de se manter os programas aqui mencionados.

Sendo que, nesse contexto histórico, podemos destacar diversas características que contribuíram com o aumento da pobreza, distribuída em dois eixos fundamentais, que são,

primeiro aponta as causas de ordem macroeconômico e estruturais:  
 Crise econômica mundial, representada pela redução do crescimento, recessão, inflação, taxas de juro flutuantes, perda de dinamismo do comércio etc., contribuindo substancialmente para a queda da renda per capita e elevação da pobreza;  
 Políticas econômicas internas com omissão em ações de combate à pobreza, má administração, inércia e especulação política, combinadas com os constrangimentos externos (SILVA, 2002, p.4).

Com esse cenário, o governo que estava no poder não tinha planos para dedicar-se as necessidades da população e tampouco a preocupação de criar políticas voltadas a atender a classe trabalhadora e assim controlar o crescimento do nível de pobreza, pois de caráter neoliberal, o qual “refere-se a uma reconfiguração do Estado, que deve ser menos interventor, enxugando seus gastos com o social dando ao mercado a responsabilidade do controle sobre a produção (e as relações de trabalho) e o consumo” (CARDOSO, 2016, p.175).

No segundo eixo, aponta as causas sociais as quais são de extrema importância para o desenvolvimento da população. Com as mudanças

demográfica da população com elevado aumento populacional [...], principalmente nos países em desenvolvimento, reduzindo os ganhos no crescimento da renda per capita e elevando as demandas por serviços sociais, limitando, portanto, os recursos para alimentação, saúde, moradia, emprego, serviços sociais e infraestruturas, além de mudanças na distribuição da população com maior concentração urbana, migração de

certos grupos que são obrigados a aceitar empregos precários em setores sem proteção social; e a exclusão econômica social (SILVA, 2002, p.5).

Com uma estrutura de governo amparada nesses critérios de atuação, uma consequência certa é o crescimento do nível de pobreza, provocada pela escassez de recursos, precarização nos meios de produção, desigualdade, e exclusão, e isso explica os números aqui já citados. Para ficar mais claro o que é pobreza, e como ela se manifesta, iremos fazer algumas reflexões sobre o assunto,

a pobreza é concebida enquanto um fenômeno multidimensional. Não é mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição de recursos; não acesso a serviços sociais básicos, a informação, a trabalho dignamente remunerado; não participação política e social (SILVA, 2007, p.2).

Um outro estudo e uma outra problemática acerca da pobreza; “estabelecem distinção entre pobreza e empobrecimento, sendo a primeira uma condição social de reprodução dos indivíduos; e a segunda, uma condição de vida” (SILVA, 2002, p.6). Com toda essa explicação acerca do significado e as consequências da pobreza na vida das pessoas demonstra de forma clara a falta de atuação do Estado “donde a sua famosa máxima é: menos Estado e mais mercado” (CARDOSO, 2016, p.175).

Dessa forma, com essa atuação por parte do governo de Bolsonaro, as consequências foram diversas. Porém, o Estado teve que se voltar às famílias, assim a discussão sobre o que leva as famílias a se tornarem refém de situações que as colocam em desigualdade extrema, ou seja, que as colocam em nível de pobreza extrema adentra as pautas de reivindicação por parte da população, e que segundo Silva (2000, p.13), um grande número de “pessoas é impedido de terem suas necessidades básicas atendidas por causa da pobreza”. Sem deixar de considerar todas as consequências que envolve o indivíduo a estar em nível de pobreza que no caso, “leva-se em conta o conceito de pobreza multidimensional, ou seja, o que não considera apenas falta de renda, mas também o não acesso à saúde, educação e padrões mínimos de vida”.

Com isso, o sistema de produção capitalista desencadeia não apenas um conjunto de situações que fazem o trabalhador não ter acesso aos bens de consumo, mas também configuram novas expressões da questão social. E as manifestações dessas expressões ganham mais espaços e atingem cada vez mais as famílias,

impossibilitando-as de se desenvolverem na sociedade e, conseqüentemente, dependendo mais de intervenções do Estado.

Com o Estado promotor de políticas públicas, se obtém um dos maiores avanços ocorridos no Brasil, foi a incorporação das políticas sociais na Constituição Federal de 1988 como responsabilidade do Estado, atendendo às reivindicações da classe trabalhadora. O que colocou a família como alvo de políticas públicas (SALES, 2010).

De acordo com Pereira (2010, p.27), “por política entende-se um conjunto de ações deliberativas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como dever de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e a estrutura família”, com isso a família teve uma atenção a mais por parte do Estado, podendo cobrar pelos seus direitos.

Contudo, buscar uma política social que realmente estivesse voltada à família era a grande questão, pois segundo Pereira (2010, p. 29), as medidas providas pelo Estado se davam em duas vias,

uma mediante a participação (principalmente masculina) do chefe da família no mercado de trabalho e a sua inserção no sistema previdenciário; pela participação (em sua maioria feminina) dos membros da unidade familiar nas tarefas de apoio aos dependentes e na reprodução de atividades domésticas não remunerada.

Para essa autora as medidas vindas do Estado não supriam as necessidades da família, e nem incluía todos os membros nos programas, ficando de fora os jovens, as crianças e as mulheres. Enquanto que, na maioria das vezes, as famílias que estão em situação de pobreza extrema são compostas por jovens. “Sendo assim, fica difícil falar da existência de uma política de família no Brasil, assumida pelos poderes públicos, produzindo impactos positivos no seu âmbito” (PEREIRA, 2010, p.29).

Decorrente dessa perca assistência por parte do Estado, e por se utilizar de uma visão conservadora que atribui regras e normas para cada membro da família, acaba por contribuir para um fato importante que exige uma nova postura e novas medidas por parte dos membros da família, a individualização, que é o principal indicador para a transformação das famílias, podendo citar mais,

alguns indicadores que vêm atestando essa transformação da morfologia das famílias em quase todas as sociedades na atualidade: o aumento do número de divórcios ou separações; o aumento de filhos fora do casamento;

casamento mais tardio; permanência de filhos com mais idade na casa dos pais; o nascimento de filhos com idade mais avançada da mulher. Esses fatores, por sua vez, vão configurando diversas formas de organização familiar, como famílias nucleares, extensas, reconstituídas depois do divórcio, casais homoafetivos, unipessoais, monoparentais, estas últimas, em especial, compostas por mães e seus filhos (ZOLA, 2015, p. 51).

Desse modo, a individualização na família reflete em novas condições, onde a “mulher reivindica um processo pessoal de desenvolvimento, em que a realização feminina se dá a partir dos resultados obtidos pelo marido e filhos” exemplo tradicional de família nuclear, não sendo mais suficiente para manter uma relação (ZOLA, 2015, p.51).

Com as novas configurações familiares que se moldaram a partir de suas necessidades, as autoras Behring e Boschetti (2009, p.51) indicam as políticas sociais como proteção social para as famílias. Sendo assim, as

políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas – a expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cuja fundamentação se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

O contexto sobre explicações com base no papel das políticas sociais como proteção social é enorme, e Zola (2015) trouxe de forma resumida e clara a discussão de vários autores acerca desse papel, que cabe perfeitamente na nossa discussão para demonstrar o quanto o papel das políticas sociais é importante para a sociedade, não que elas sejam emancipadoras, mas indicar seus reflexos pela atuação do Estado em favor da classe trabalhadora.

Luciana Jaccoud (2009, p.58) retrata proteção social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a previsão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de riscos social ou de privações”.

Carmelita Yazbek (2010, p.4), define como uma “intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos”. E Aldaíza Sposati (2009) expressa e Zola complementa dizendo que,

o caráter preservacionista no conceito de proteção social que supõe tomar a defesa de algo, impedir sua destruição e aponta duas dimensões da proteção social, a noção de segurança social e a de direitos sociais. Considerando a segurança como uma exigência antropológica do indivíduo e as políticas sociais como ferramentas usadas pelas sociedades para assegurar a proteção e os direitos sociais de seus membros (ZOLA, 2015, p.53).

Desse modo, as explicações sobre proteção social são de extrema importância para adentrar na contextualização de políticas públicas e políticas sociais, assim, utilizaremos da seguinte concepção, em que discute,

a expressão política pública deve ser entendida no sentido das estratégias governamentais relacionadas às várias áreas de sua atuação. É, portanto, conotativa do investimento dos governos em áreas tanto econômicas como sociais, de grande efeito na sociedade, incluindo, por ex., transportes, produção agrícola, impostos etc. Por políticas sociais designamos aquelas estratégias mais diretamente ligadas ao sistema de produção social stricto sensu: Seguridade Social com seu tripé: saúde, previdência social e assistência social (ZOLA, 2015, p.54).

No período pós Constituição Federal de 1988, conhecida como a constituição cidadã, houve um grande avanço, principalmente no campo social, pois foi a partir desse momento que aconteceram diversas mudanças de paradigmas e na forma como a assistência social passa a ser concebida. Um exemplo disso foi o conceito de Seguridade Social, que passou a incluir em seu tripé a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, tornando-se direito de todos os cidadãos e um dever do Estado.

Nesse contexto, a Assistência Social passa a ser considerada uma das políticas de enfrentamento das expressões da questão social, resultante da grande desigualdade social, das crises econômicas e das políticas de desenvolvimento dos últimos tempos. Percebe-se a sua indiscutível importância, uma vez que se trata de uma política que,

[...] é orgânica às demais políticas sociais públicas. Ela é um mecanismo de distribuição de todas as políticas. Mais do que isso, é um mecanismo de deselitização e consequente democratização das políticas sociais. A Assistência Social tem um corte horizontal, isto é, atua a nível de todas as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos, enquanto as demais políticas sociais têm um corte setorial (educação, saúde, ...). Em outras palavras, é possível dizer que à Assistência Social compete processar a distribuição das demais políticas sociais e também avançar no reconhecimento dos direitos sociais dos excluídos brasileiros (MEDEIRO; LENER; COSTA, 1993, p.25).

Os anos 1990, são marcados por diversas mudanças na estrutura social. Nesse período, acontecem diversas manifestações, por meio dos sindicatos e dos trabalhadores que exigiam mudanças na realidade vivida por eles e buscavam garantir os seus direitos.



É nesse contexto, que a política social e os programas de transferência de renda ganham espaço e tentam criar mecanismos suficientes para a ampliação dos direitos e benefícios às famílias em situação de pobreza.

Essa pesquisa se sustenta no método de análise materialista histórico dialético, pois esse método contribui para desvelar a realidade vivenciada pelas famílias, já que busca entender e analisar o real a partir de sua gênese e de seu desenvolvimento histórico, com suas relações e contradições, captando as categorias mediadoras que possibilitem a sua apreensão numa totalidade.

Fundamentado por diversos autores da área de Serviço Social como Boschetti, Cardoso, Couto, Guerra, Yamamoto, Medeiros, Netto, Pereira e principalmente Ozanira Silva, que estuda os programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, o qual é objeto de análise desse estudo, e pelos Institutos de pesquisas IPEA, IBGE.

“A metodologia é a estratégia de ação para desenvolvimento do estudo proposto, podem ser desdobradas nos seguintes procedimentos”, que serão realizados por uma vasta pesquisa em livros, artigos científicos, dissertações e teses, compondo um acervo bibliográfico acerca do desenvolvimento das políticas sociais e a construção dos programas de transferência de renda (SILVA, 2014, p.34).

A pesquisa analisa, ao longo da história, fatos de relevância ocorridos na sociedade brasileira, período em que a grande maioria da população se encontra em condições de pobreza ou pobreza extrema, desvelando a trajetória percorrida e quais foram as principais medidas criadas pelos governos, a partir de 1993, com o presidente Itamar Franco, indo até 2022, com fim de governo do presidente Bolsonaro.

Nesse contexto, essa pesquisa propõem um estudo da origem, com o primeiro capítulo, que busca conhecer o processo histórico e os fundamentos da política social de transferência de renda no sistema capitalista. No segundo capítulo, mostra a trajetória e desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda para entender os 20 anos de implementação do Bolsa Família. E no terceiro capítulo, a consolidação do atual Bolsa Família, analisando a sua estratégia e enfrentamento à pobreza.

A pesquisa conta com um instrumental que combinou pesquisa documental, bibliográfica e teórica, de caráter explicativa. Ao realizar esse estudo, percorremos três momentos, o primeiro momento será um levantamento histórico, que percorrer uma trajetória histórica e fases ocorridas no Brasil.

O segundo momento é baseado numa pesquisa que verifica a consolidação dos diversos programas que surgiram ao longo dos governos desde 1993 a 2022. Qual era a situação enfrentada pelas famílias na época e porque os programas foram modificados ou extintos. Chegando à fase de unificação dos programas, com a criação do programa de transferência de renda Bolsa Família. É feita uma análise de como cada governo enfrentou os reflexos da questão social, e quais foram os mecanismos criados em prol das famílias em situação de pobreza, até a chegada de uma pandemia em saúde pública.

Num terceiro momento aprofunda a análise sobre o programa Bolsa Família e seus indicadores, onde desvela a realidade das famílias beneficiadas e as últimas reconfigurações feitas no benefício, ao longo dos governos.

Contudo, a reflexão que se desenvolve sobre o programa de transferência de renda Bolsa Família e os seus impactos na vida das famílias, é significativo para os estudos das políticas sociais. Desse modo,

o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2009, p.8)

Assim, essa análise, acrescenta um estudo atualizado de diversas pesquisas existentes, para demonstrar qual a importância da política de transferência de renda no enfrentamento à pobreza extrema nos últimos anos.

## Capítulo 1. O processo histórico e os fundamentos da política social de transferência de renda no sistema capitalista brasileiro.

### 1.1 A Política Social no enfrentamento à pobreza

A política social é um, “processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional”, junto ao desenvolvimento e formação dos Estados nacionais e do capitalismo que se transforma no principal modo de produção (PEREIRA, 2009, p.161). Nessa movimentação, o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) é formado em meio as relações de antagonismo e de reciprocidade entre capital x trabalho e Estado x sociedade.

Sendo assim, uma possível diferença ou característica entre esses conceitos é que, enquanto o “*Welfare State* tem conotação histórica e institucional (normativa) específica, a política social possui caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presentes em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado imbricado à sociedade”. Sobretudo, essa política “teria como norte a satisfação de necessidades sociais, e não a rentabilidade econômica privada, fato que, sob o capitalismo, revelou-se altamente contraditório” (SOARES, 2009 p.162).

No período em que a política social foi utilizada pelo *Welfare State* na prestação de serviços e atenção às necessidades da sociedade, na disponibilização de benefícios como direitos devidos, foi quando a política social desenvolveu as melhores ferramentas de concessão de direitos sociais. Efeito de extensão da cidadania conquistados pelos setores organizados da sociedade, onde o *Welfare State* assume configuração social-democrata (SOARES, 2009).

Todavia, a política social por ter características contraditórias passou também a sofrer com influência dos interesses do capital, visando zelar pela ordem social estabelecida pelo mercado. Dessa forma, para compreender melhor essa relação da política social com o Estado, temos que compreender qual o papel do Estado na sociedade, e se destaca três concepções de filósofos estudiosos da área, que discutem sobre essa relação de Estado de Bem-Estar (PEREIRA, 2009).

De acordo com o funcionalismo durkheimiano o “Estado é agente de controle social (do Estado sobre o cidadão)”, já na concepção compreensiva de Weber “o

Estado é a instituição que detêm o monopólio legal da violência”; e por último, segundo a visão marxiana, o “Estado é o responsável pela garantia de uma estrutura de classes. Isso é comprovado, no regime capitalista, onde o bem-estar social se torna incompatível com as condições burguesas de exploração do trabalho pelo capital”. Desse modo, nos três pensamentos se comprova que o Estado é um agente de dominação e de regulação social (SOARES, 2009, p.162).

Já Marx, reconhece a possibilidade de a classe trabalhadora impor limites a esse poder isolado do capital, revelando as contradições do capitalismo. “O Estado, na sua relação com a sociedade, é uma condensação de forças econômicas que operam dentro e fora do aparelho estatal, tendo em vista a satisfação de interesses de classes contrárias entre si” (SOARES, 2009, p.163).

Desse modo, a política social é entendida como uma ferramenta de ação, na qual a classe trabalhadora exige o cumprimento de seus direitos. Segundo Alcock (1996), a política social atua no mundo real em busca de mudanças. Esse pensamento se concretiza, ao afirmar que a política social é “fundamentalmente um princípio para a ação, mas ela só terá sentido se quem a utiliza acreditar que deve incluir numa realidade concreta que precisa ser mudada” (PEREIRA, 2009, p.171).

Esse fato evidencia uma grande contradição na atuação da política social. Pois dependendo de quem a utilize, a mudança pode ser tendenciosa, isso pode beneficiar uma classe em detrimento de outras. Diante dessa contradição, surge mais uma possibilidade, de a política social ser conduzida pela *Welfare Society* – Sociedade de Bem-Estar, implementando um bem-estar pluralista e misto, gerado pela integração de três parceiros, o “Estado, por deter o poder; o mercado, por possuir o capital; e a sociedade, por ser o lócus da solidariedade”. Transformando o Estado em apenas um parceiro da sociedade, deixando de lado o papel de garantidor de direitos. Ou seja,

o *Welfare State* refere-se às instituições que visam cumprir objetivos de bem-estar social com inserção temporal e histórica bem definida, enquanto a política social, apesar de não ser a-histórica e atemporal, é um processo longo e ubíquo que, além de mediar a contradição capital e trabalho, tem sido capturada tanto por regimes políticos democráticos quanto ditatoriais. Não é de se estranhar que, na atualidade e em meio à decantada crise do *Welfare State* a política social esteja a serviço de pactos corporativos balizados pelo “princípio da subsidiariedade” com cunho voluntarista, que nega o bem-estar social como um direito do cidadão e dever do Estado (SOARES, 2009, p.163).

Para entender melhor esse contexto, podemos citar o Relatório *Beveridge* (1940), criado no período pós-segunda guerra mundial. Esse Relatório foi um plano de seguridade social que trouxe reformas sociais de abrangência universal. Com esse Documento foi possível avançar nos conceitos de proteção social, que obteve ampla aceitação e repercussão sobre o *Welfare State*. Por meio do Relatório foram criados diversos mecanismos capazes de beneficiar os necessitados da época e foi possível impor limites à atuação do mercado sem interferir na integridade do modo de produção capitalista. Onde,

o governo pretendia fornecer um incentivo ao esforço nacional de guerra, além de assegurar um nível aceitável de padrão de vida para a população e promover a solidariedade entre as classes. Antevendo demandas políticas e econômicas ao término do conflito mundial, as políticas sociais eram entendidas como mecanismo de estabilidade macroeconômica necessárias para manter a ordem em períodos críticos como aquele (CARDOSO, 2010 p.5).

Com isso, o *Welfare State* desenvolvido pelo Relatório *Beveridge*, inaugurou novos conceitos para a questão de seguridade social e se constitui numa nova forma de assistência social, saindo da esfera privada e se tornando uma política pública. Nesse sentido, se obtém uma política social atuante em prol da sociedade, já institui um direito social. Assim,

o relatório pretendia inovar, através da completa racionalização do sistema de seguros sociais vigentes, e superar as experiências realizadas até então, formulando um modelo que atendesse toda a população mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade. Os benefícios deveriam ser ajustados para compreender todas as necessidades básicas dos indivíduos e das famílias, sem comprovação de necessidades e sua duração seria ilimitada até a resolução do problema. Pretendia criar um senso de orgulho e solidariedade, promovendo a igualdade e o comprometimento dos indivíduos (CARDOSO, 2010, p.6).

Portanto, esse Relatório é considerado um marco histórico para as políticas sociais, que apesar de não se tratar de um documento revolucionário, por se basear em regimes já existentes, possuiu em sua formulação componentes democráticos, igualitários e desmercadorizantes, e foi capaz de beneficiar a população, com a criação de mecanismos de garantia e proteção social universal, na busca pela promoção, independência individual e pleno emprego. Esses fatores o transformaram num documento relevante para a sociedade capitalista.

Com essas características, o Relatório *Beveridge* se transforma em um tipo de modalidade básica de proteção. Nesse contexto, surgem duas variações, o modelo Bismarckiano, que tem um “caráter seletivo e corporativista, no qual os benefícios eram fixos, uniformes e voltados apenas aos grupos profissionais” já o modelo *Beveridgeano* tem sua “formatação calcada nos direitos de cidadania, com ampla rede de benefícios sociais garantidores de um bom nível de vida a todos os indivíduos” (CARDOSO, 2010, p.6).

Com isso, a Inglaterra demonstra, dentre vários aspectos, um grande cuidado com as questões sociais e que, além do Relatório *Beveridge*, também proporciona a criação de diversas Leis e outros documentos que servem, como exemplo, para as demais nações, de como se pode evoluir na criação de medidas que proporcionem proteção social. Enquanto,

não há dúvida, que foi o Relatório que inaugurou de forma concreta e mais sofisticada esta concepção, ao influenciar a origem do sistema inglês de *Welfare State*. Apesar das diferenças entre o Relatório *Beveridge* e o *Welfare State* Inglês, este último desenvolveu-se de forma substancial e foi representante de um dos maiores sistemas de proteção social que já existiram. [...] sua origem tem base nos teóricos do liberalismo social e seus avanços significativos ocorreram em períodos de turbulências, e todas essas características determinaram um tipo específico de intervenção social (CARDOSO, 2010 p.69).

Em decorrência disso, foi possível avançar nas políticas sociais, com a possibilidade de serem aplicadas na proteção à classe trabalhadora, mesmo que, coexista com a enorme contradição de serem manuseadas pelo Estado onde este, muitas vezes, acaba priorizando os interesses do mercado. Sendo que, o seu papel principal deveria ser focado na busca por medidas que favorecessem a classe trabalhadora.

Portanto, ao se colocar o Estado como provedor de direitos e investir na política social como principal interventora e mediadora entre a relação Estado e sociedade, é necessário observar se essa combinação está gerando um cenário de proteção social e se existe a criação de programas universais focados nessas questões, com o objetivo de diminuir as sequelas causadas pelo modo de produção capitalista e, conseqüentemente, poder contribuir com o desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social e com a qualidade de vida da população.

## 1.2 Política Social na perspectiva liberal

Segundo Pereira (2006), Silva (1997) e Faleiros (1995) o surgimento das primeiras iniciativas em busca de uma renda mínima para as famílias mais carentes, ocorreram por meio da Lei do Parlamento do Condado, *Speenhamland Law*<sup>2</sup>, em 1795, na Grã-Bretanha. Antes dessa lei, os pobres eram obrigados a trabalhar por qualquer valor, à revelia do empregador, sem nenhuma garantia de direitos ou segurança. “Apenas os incapacitados para o trabalho – crianças carentes, inválidos e idosos – tinham direitos à assistência social” (PEREIRA, 2006, p. 104).

Depois disso, começa-se a pensar em uma renda mínima para todos os que se encontravam em situação de extrema pobreza, seja essa pessoa inválida ou não. De acordo com “*Speenhamland Law*, uma solução para esse problema seria se pensar num abono salarial mínimo como forma de assistência social incondicional; livre de contrapartidas, punições e confinamentos” (PEREIRA, 2006, p. 104).

Porém, poucos anos depois de sua criação, com a influência da Revolução Industrial, que ocorreu nos anos seguintes, essa lei foi perdendo a sua importância e deixou de ser aplicada na prática, “e por isso, exigia que todas as amarras impeditivas do trabalho livre fossem desatadas, ela cedo tornou-se defasada por impor uma regulamentação nas competitivas relações capital e trabalho” (PEREIRA, 2006, p. 105).

A partir desse momento, a relação capital x trabalho passa a ditar as regras para o acúmulo de capital, e qualquer coisa que viesse a ameaçar essa relação se tornaria um obstáculo para os liberais.

A “Revisora das Leis dos Pobres de 1601, o auxílio aos necessitados tornou-se mais seletivo e residual, como manda o figurino liberal”. Em decorrência disso, se obteve uma lei revisora que prejudicou e incentivou a competitividade no trabalho, dando espaço para o crescimento da desigualdade e beneficiando os liberais com o acúmulo do capital (PEREIRA, 2006, p.106). Ainda que,

não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É

---

<sup>2</sup> A *Speenhamland Law* reconheceu o “direito de todos os homens a um mínimo de subsistência, independente de seus proventos, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão e o número de filhos. Assim, se alguém não pudesse auferir, mediante o seu trabalho, o suficiente para sobreviver, cabia à sociedade fazer a complementação” (PEREIRA, 2006, p. 104).

a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009, p.77).

Dessa forma, a contradição entre proletariado e burguesia só aumentou, onde a burguesia não contribuiu com as necessidades da classe trabalhadora. A questão social que resulta dessa divisão da sociedade em classes e da disputa da riqueza socialmente gerada faz a produção capitalista progredir e com isso,

desenvolve-se uma classe trabalhadora que por educação, tradição e costume, aceita as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes. A organização do processo de produção capitalista, em seu pleno desenvolvimento, quebra toda a resistência; a produção contínua de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e da procura de trabalho e, portanto, o salário em harmonia com as necessidades de expansão do capital e a coação surda das relações econômicas consolida o domínio do capitalismo sobre o trabalhador. Ainda se empregará a violência direta, à margem das leis econômicas, mas doravante apenas em caráter excepcional. (MARX, 2001, p.851 apud SANTOS, 2012, p.35)

Sendo assim, as expressões geradas por esse modo de produção levaram a classe trabalhadora a uma situação mais desfavorável e suas consequências foram diversas, fazendo com que boa parte das famílias passassem a viver em situação de vulnerabilidade<sup>3</sup>.

Com isso, as ações do Estado em prol da classe trabalhadora, foi conduzida conforme esses trabalhadores reivindicavam algo, e foi por meio das lutas e das muitas manifestações que os trabalhadores acabaram obtendo algum êxito.

Em decorrência disso, mesmo que o Estado priorizasse o mercado, acabou “assumindo o papel de promotor da comunidade de interesses e de responsável pela promoção do bem-estar social”. Desse modo, esse papel foi desempenhado por meio das leis (SILVA, 2004, p.22).

Todavia, a proteção social, os direitos e a sua prática em prol dos vulneráveis, foram alvos de diversos ataques por boa parte dos liberais, que colocavam a proteção social como algo que prejudicava o avanço das pessoas de se tornarem independentes. Colocando determinadas expressões da questão social, como algo

---

<sup>3</sup> Vulnerabilidade, termo que ganhou popularidade durante o governo do FHC, designando para retratar apenas fragilidade. Diferente de situação de pobreza, ao qual é “gerada por um sistema de produção que acumula riqueza e miséria, e expressa-se em diferenças de classe com profunda desigualdade social, econômica, política e cultural”. Assim, a “expressão ou conceito que se adota significa, então, uma maneira de compreender o que seja pobreza e a postura que se assume diante da sua existência” (SILVA, 2020, p 31).



natural e que acontecia com base no esforço da pessoa em trabalhar e ter o direito de mudar sua situação social. Isto é,

cria-se, assim, desde aquela época, a justificação legitimadora do princípio da incerteza na provisão social e do critério da menor elegibilidade, que quer dizer, critério da menor elegibilidade, todo benefício assistencial deveria sempre ser menor do que o pior salário para não ferir a ética capitalista do trabalho (PEREIRA, 2006, p.108).

Foi nesse contexto, que as organizações voltadas para a proteção social sofreram um grande impacto, visto que, a impiedosa e utilitária articulação desse discurso à proteção social só foi capaz de garantir o mínimo aos trabalhadores.

Assim, somente com o passar do tempo e com as lutas do movimento operário por melhorias voltadas à classe trabalhadora para que esses pudessem obter os ganhos sociais e políticos necessários, os tornou uma força atuante, culminando na criação do partido dos trabalhadores. Com o,

fortalecimento dos trabalhadores e de sua organização estimulou o debate político em torno da reforma produzida [...] e a investigação científica sobre a pobreza. Graças a vários *surveys* realizados, ficou patente que a pobreza tinha não só causas sociais (e, portanto, não individuais) como, paradoxalmente, dava-se em meio a uma riqueza sem precedente. Isso despertou o interesse de muitos reformadores, destacando-se os fabianos, um grupo de inglês de centro-esquerda que, contra o liberalismo propunha reformas econômicas e sociais como condição para a melhoria de vida da população pobre (PEREIRA, 2006, p. 109).

Dessa forma, o velho liberalismo foi pressionado a mudar sua atuação, precisando entender as demandas da classe trabalhadora, e se viu obrigado a investir no social, tendo que mudar a imagem de ajuda voluntária para uma moderna assistência pública. Nesse contexto, foi criada a Lei de Assistência aos Idosos e, logo depois, surgiram os Seguros, trazendo inovação para o sistema de proteção social da época. “Esse seguro era obrigatório e aplicava-se unicamente aos operários que ganhassem menos de 320 libras por ano” (PEREIRA, 2006, p.110).

Assim, os seguros garantiram algum direito aos trabalhadores, onde o governo passou a prover e desenvolver uma política de pleno emprego. Que,

a partir daí, os mínimos sociais passaram a ter uma conotação mais alargada, incluindo, além de políticas de manutenção de renda – geralmente sob a forma de uma rede de segurança impeditiva do resvala de cidadãos social e economicamente vulneráveis para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade -, outros mecanismos adicionais de proteção social, como:

serviços sociais universais (saúde e educação, por exemplo), proteção ao trabalho (em apoio ao pleno emprego) e garantia do direito ao acesso a esses bens e serviços e ao seu usufruto (PEREIRA, 2006, p.112).

Desse modo, as políticas sociais sofreram mudanças significativas, otimizando a sua aplicação para suprir as demandas básicas da humanidade, sendo que esse período ficou conhecido como a fase de ouro das políticas sociais.

A principal ferramenta de proteção social se constituiu pelos programas de transferência de renda. Ao qual, segundo Silva (1997), a renda mínima era entendida como uma transferência monetária à indivíduos ou às famílias que garantia o mínimo de satisfação às suas necessidades básicas. Por existir diversos estudos sobre renda mínima, o pensamento sobre a transferência de renda se divide em três tipos de abordagem,

a começar pela proposta de “renda mínima complementar” defendida pelos progressistas-distributivistas, têm por objetivo atingir um nível maior de igualdade social, num contexto em que a produção de riquezas aumenta com grande velocidade, prescindindo cada vez mais da mão-de-obra humana, graças ao enorme avanço tecnológico das forças produtivas. Sendo assim, o que se coloca como prioridade é a atribuição, às sociedades, de uma vida mais digna dentro das atuais condições atingidas pelo desenvolvimento capitalista e não a utilização da renda mínima como alternativa ao *Welfare State*, visando atingir uma efetiva autonomia de mercado. Neste sentido é que estes não propõem a substituição da rede de políticas e serviços pela renda mínima, mas a sua complementação (RODRIGUES, 1999, p.173).

De acordo com esse tipo de abordagem, pensadores, economistas, filósofos e chefes de Estados buscaram diversas formas de acabar ou de minimizar os níveis de pobreza em seus países. Houve diversas análises e estudos de como seria essa saída e como chegariam a ela, até que por meio desses estudos começou-se a observar que uma garantia de renda mínima poderia ser o caminho para tal objetivo.

Isso significa que o justo seria que todos pudessem ter acesso aos bens de consumo e riquezas produzidos, tornando a sociedade menos desigual e com índices de pobreza cada vez menores. “A lei justa é aquela que determina o procedimento da justiça distributiva, tornando iguais aos desiguais” (SUPLICY, 2002, p. 34).

Com o passar do tempo, esses estudos apontavam, cada vez mais, que a garantia de uma renda aos trabalhadores, sejam eles bem pobres ou não, seria a melhor saída para a construção de uma sociedade menos desigual.

A ideia inicial era que essa renda não fosse apenas para uma parcela da população, mas uma renda que pudesse garantir, pelo menos, o mínimo de sobrevivência a todos que em algum momento da sua vida precisassem.

Um estudioso chamado James Edward Meade, passou a defender a “renda de cidadania” ou um “dividendo social”. Esse pensamento defendia uma política voltada aos trabalhadores, e tendo como objetivo,

- I – a liberdade, no sentido de cada um poder trabalhar no que for a sua vocação e de poder gastar o que receber no que bem lhe aprouver;
- II – a igualdade, no sentido de não haver grandes disparidades de rendas e de riquezas; e
- III – a eficiência, no sentido de se alcançar o maior padrão de vida possível com os recursos e a tecnologia vigente (SUPLICY, 2002, p. 67).

Desse modo, a renda garantida pelo Estado não era para vir acompanhada de tantas objeções e regras, o seu objetivo principal era garantir uma renda que fosse suficiente e que fornecesse condições mínimas não só de sobrevivência, mas que esse indivíduo tivesse o direito de ser um cidadão com condições suficientes para participar ativamente da sociedade.

De acordo com as palavras de David Ricardo, no século XX. Fica claro que a distribuição de renda numa sociedade, também é um direito que se pode garantir aos seus cidadãos que,

se poderia ter um mecanismo tal de complementação de renda aos mais pobres ou a todas as pessoas na sociedade, por meio de um imposto de renda negativo, ou de uma renda básica, que, sem prejudicar a locação de recursos no mercado, acabaria propiciando um desenvolvimento muito mais estável, socialmente mais saudável, e compatível com maior grau de liberdade aos seres humanos (SUPLICY, 2002, p.48).

A liberdade dos trabalhadores em ter acesso amplo ao mercado de trabalho e de ter uma renda que os garantissem qualidade e liberdade de escolha, era uma realidade defendida e almejada,

uma renda mínima, poderá ser um dos instrumentos fundamentais para promover a maior liberdade do trabalhador, sobretudo de seu poder de barganha, principalmente ao lhe permitir maior possibilidade de escolha diante de qualquer oferta de serviço (SUPLICY, 2002, p. 55).

Dessa forma, a renda mínima além de funcionar como um seguro para as condições mínimas de sobrevivência ainda poderia dar um pouco mais de liberdade

de escolha ao trabalhador, impedindo-os de se submeter a qualquer tipo de trabalho e obrigações, muitas vezes, impostas.

Ao longo do tempo, surgiram muitos pensadores que viram na garantia de renda uma saída para diversos problemas que afetavam os trabalhadores e os impediam de viver com o mínimo. Joseph Charlier (1816-1896) nas suas obras trouxe a comprovação que todos têm direitos a uma renda básica. Ele defendia que, assim como as pessoas tinham o direito à propriedade de terra, também teriam o direito de uma renda básica. Onde,

Russel argumentou que não deveríamos nos preocupar tanto com o pequeno número de pessoas que não desejam trabalhar e que se tornariam preguiçosas caso tivessem direito a uma renda mínima garantida. Perceberíamos que muitas delas, mesmo possuindo um certo nível de renda suficiente para todas as suas necessidades, ainda assim preferiam trabalhar para construir uma vida melhor (SUPLICY, 2002, p.63).

Uma saída para manter a arrecadação e conseguir distribuir a renda à sociedade, seria dar condições dessa população mais pobre poder trabalhar e pagar os seus impostos. Assim como ocorre em diversos países, onde o ganho do salário mínimo é suficiente para a sobrevivência do indivíduo e de sua família.

Com isso, surgiram muitas dúvidas e pensadores contrários a essa concepção, sendo que muitos buscaram meios para sabotá-la, ou seja, a todos, uma renda mínima de sobrevivência. Essas objeções acabariam atrasando o avanço e a implantação desse projeto.

Objeções essas, que questionavam, por exemplo, como esse benefício seria mantido pelo Estado; se isso não o deixaria com o orçamento apertado; se realmente todos teriam essa necessidade de receber; se as pessoas que recebessem ainda iriam atrás de emprego ou se iriam apenas viver às custas e dependentes dessa renda e não contribuiriam com o seu crescimento; ou se não iriam deixar a sociedade mal-acostumada e preguiçosa.

Um outro tipo de abordagem que se enquadra como resposta dos liberais a essas demandas, era a ideia que a “renda mínima de substituição” era suficiente para tentar amenizar a situação de necessidades enfrentadas pelas famílias mais pobres, onde a,

“renda mínima de substituição”, defendida pelos adeptos da perspectiva liberal, é pensada como mecanismo necessário à eficiência do capitalismo

em sua fase atual, substituindo o aparato complexo, opaco e burocratizado do *Welfare State* por uma renda monetária. Concebe a renda mínima como estratégia para permitir a simplificação e a funcionalidade do ineficaz e inadequado *Welfare State*. Nesse sentido, a possibilidade de adoção de políticas de renda mínima funcionaria como um meio de investimento social com retorno para o mercado, na medida em que propõe a substituição da rede de políticas e serviços sociais instituída, pela liberdade de escolha, de consumo dos bens e serviços no mercado (RODRIGUES, 1999, p.173).

O último tipo de abordagem sobre transferência de renda, que é o modelo mais utilizado em âmbito internacional, diz que a,

“renda mínima de inserção” articulada a ideia de renda mínima com a noção de inserção-reinserção social e profissional do beneficiário. Essa vertente orienta a maioria das experiências internacionais. Possui um caráter contratualista, articulando o direito à renda a obrigação vinculadas à inserção social, pelo trabalho, ou atividade de qualificação profissional; atribui à noção de direito a noção de utilidade social, considerando os indivíduos como sujeitos ativos e não como assistidos. Desta forma, visa a superar o caráter de estigmatização, discriminação e passividade que marca os serviços e transferência assistências (RODRIGUES, 1999, p. 173).

Com base nisso, os programas de caráter de inserção têm duração limitada, são baseados em um determinado tempo, que seja suficiente para que o indivíduo ou família possa se reestabelecer, não tendo mais necessidade do benefício.

Para entender melhor esse contexto, podemos fazer um paralelo entre o continente europeu e a América Latina. Em se tratando de exclusão social, em ambos os continentes, se percebe uma grande diferença,

enquanto na Europa, tal debate surge a partir da década de 1980 com as mudanças observadas no mercado de trabalho, a questão dos refugiados e as instabilidades no cenário macroeconômico frente às crises internacionais, na América Latina, a não inserção espacial e ocupacional dos indivíduos aparece junto com sua condição de pobreza. Em outras palavras, na América Latina, a pobreza, enquanto questão social, surge na grande massa de excluídos historicamente marginalizados do sistema produtivo e, por conseguinte, do sistema de proteção social, e não o contrário (COBO, 2012, p.70).

Com isso, considera-se que em cada país existe uma forma diferente de lidar com a pobreza e exclusão social onde, na prática, o desenvolvimento das políticas sociais são diferentes, uma mais lentas, outras mais objetivas.

As políticas sociais, geralmente, aparecem como mecanismos de combate à pobreza e a exclusão social em diversos países. A discussão sobre exclusão social, nasce com o debate acerca da pobreza, para entender suas ramificações. Onde,

o debate sobre pobreza cedeu lugar à discussão sobre exclusão social. Ao contrário da pobreza absoluta, que se sustenta em critérios objetivos (não atendimento das necessidades básicas e vitais em função da falta de renda, de moradia, de capital humano), a exclusão social lida com questões como equidade, emancipação e pertencimento, e considera em sua formulação aspectos subjetivos que mobilizam sentimentos de rejeição, perda de identidade e falência dos laços comunitários e sociais. A exclusão, tal como a pobreza, nasce como uma categoria do campo de ação, da intervenção, pois sendo uma categoria identitária, visa designar e caracterizar o *status* social dos indivíduos que se sintam na parte inferior da hierarquia social (COBO, 2012, p.69).

Assim, estudar e analisar esses diferentes tipos de mensuração dos fenômenos é de extrema importância na formulação das políticas sociais. Tendo como ferramenta de enfrentamento, os programas de transferência de renda, que acabam tendo como foco principal os pobres e os excluídos. Sendo que, o primeiro passo é tentar minimizar a pobreza extrema para que essas pessoas possam ter condições de sair dessa situação de exclusão social ou de diminuir os impactos causados por essa exclusão.

Na Europa Ocidental, a política de transferência de renda tem um caráter e objetivo de manutenção do padrão de vida dos indivíduos pobres, sendo uma forma de garantir uma melhor sobrevivência a todos os cidadãos. Fator esse que compõem uma característica da proteção social desenvolvida por lá. “Embora de forma bastante residual, considerando a abrangência e cobertura das demais políticas de proteção e seguridade social desses países” (COBO, 2012, p.71). Com o,

sistema de proteção social “padrão” europeu, revela que, respeitando-se as particularidades de cada país, as provisões de bem-estar específicas para cada grupo etário (benefícios universais e contributivos) são suplementadas por componentes gerais que abrangem toda a população (com destaque para os mais vulneráveis, deficientes, doentes crônicos etc.). Somando-se a isso, a provisão de bens públicos nas áreas de educação, saúde e proteção ao emprego, pode-se dizer que o sistema como todo trabalha no sentido de reduzir riscos e mitigar os efeitos de eventos desafortunados e não esperados, prevenindo a situação de pobreza (COBO, 2012, p.71).

Já na América Latina, mais especificamente nos países subdesenvolvidos, a política de transferência de renda foi desenvolvida de forma muito tardia e lenta, com características de solução de problemas, ao invés de prevenção, e sem mecanismos suficientes para impedir o avanço do alto índice de pobreza, e o crescente número de indivíduos e famílias em situação de pobreza. Ao contrário da Europa, “esses países raramente apresentam um núcleo institucional forte e estável capaz de planejar e articular políticas sociais com objetivos de médio e longo prazo, com

comprometimentos que vão além dos sucessivos ciclos presidenciais” (COBO, 2012, p. 108).

Desse modo, percebe-se o quanto é necessário organizar e planejar medidas pautadas nas políticas sociais, para que se possa haver uma maior proteção social e a elevação dos índices de desenvolvimento humano. Que,

sem um sistema de proteção social forte e consolidado, os problemas característicos da região, como o alto índice de pobreza (fundamentalmente crônica) e desigualdade, os gargalos na oferta e na prestação de serviços públicos sociais e o alto grau de informalidade e precariedade do mercado de trabalho, tornam os desafios para melhoria das condições de vida da população ainda mais difíceis de serem superados (COBO, 2012, p.109).

A dificuldade de se ter uma evolução e homogeneidade nos programas desenvolvidos pelas políticas públicas e sociais, favorece fatores estruturais de exclusão que acentuam a desigualdade em termos de acesso aos bens e crescimento pessoal.

Em decorrência disso, os países com mais investimento em políticas públicas são países que, geralmente, apresentam melhores índices de desenvolvimento humano, uma população com baixos índices de pessoas em situação de pobreza extrema. Em contrapartida, os países com baixos investimentos nos programas sociais, têm, por sua vez, uma maior taxa de exclusão social, apresentam menores índices de desenvolvimento humano e uma população cada vez mais pobre e dependente de proteção social.

### 1.3 Política Social na perspectiva social-democrata

A construção e o desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista ocorreram por meio de lutas. Enfatiza-se aqui o processo histórico marcado pelo avanço da industrialização no Brasil em paridade a cristalização da classe trabalhadora e a organização dela uma vez que,

a funcionalidade da política social no âmbito do capitalismo monopolista[...] não equivale a verificá-la como uma “decorrência natural” do Estado burguês capturado pelo monopólio. A vigência deste apenas coloca a sua possibilidade - sua concretização [...] é variável nomeadamente das lutas de

classes. Não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas (NETTO, 1992, p, 29).

Nesse contexto, as políticas sociais são um sinônimo de luta e resistência do povo. Observa-se que o surgimento e efetivação das políticas sociais públicas amplas e universais se deram apenas a partir do ano de 1988. Isso aconteceu com a aprovação da Constituição Federal, e o marco da Seguridade Social na garantia dos direitos sociais.

Porém, em 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, desencadeou-se uma ampla reforma no país. Fundamentadas em ideias neoliberais, o que culminou com o não desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, mas sim com a redução dos direitos conquistados para garantir este Estado intervencionista. Além disso corrobora a política de redistribuição pois, é necessário que o pensamento da sociedade civil seja consolidado por meio do capital, uma vez que,

se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária (NETTO, 2007, p. 29).

Vale ressaltar que, de acordo com Hegel (1821), a sociedade civil se difere do Estado político, tendo em vista que “a sociedade civil é definida como um sistema de necessidades em que se desenvolvem as relações e atividades econômicas”. (MOTAÑO e DURIGUETTO, 2011 p.57). Isso resulta na necessidade de um Estado que coexiste com a sociedade capitalista, para assegurar a proteção da propriedade privada e a liberdade individual.

Observa-se que o Estado foi criado para manutenção da ordem societária devido as relações de forças postas pelo capital. Procura atender aos interesses da classe burguesa.<sup>4</sup> “O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p.

---

<sup>4</sup> Por burguesia entende-se a classe dos capitalistas modernos, que são proprietários de meios de produção social e empregam trabalho assalariado (MARX e ENGELS, 1998).



12). O Estado tem o papel de garantir mutuamente os interesses da classe burguesa e atender as demandas da classe trabalhadora, conforme salienta Netto, que,

como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2011, p. 27).

É neste cenário que o Estado se vê pressionado a atender as demandas da classe trabalhadora, pois este, por meio da organização política, ameaçava a ordem burguesa salientando a emergência das políticas sociais. Assim ocorre a intervenção estatal, um processo efetivado pela implementação das políticas sociais, pois,

é somente nestas condições que as sequelas da “questão social” se tornam – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais (NETTO, 2006, p.29).

Neste contexto, as políticas sociais surgem como instrumentos manipulados pelo Estado, que visam a contingência das expressões da questão social. De modo geral, as políticas sociais primeiramente irão apaziguar, por meio de ações e programas, as reivindicações da classe trabalhadora e satisfazer a população momentaneamente para garantir o desenvolvimento pleno do capital. Conforme Fleury (2005), as políticas públicas brasileiras se desenvolveram no início do século XX. Estas se delinearão como parte dos padrões emergentes de proteção social, pois tiveram um grande avanço durante o governo populista de 1946 a 1963.

Não há um conceito único do que se entende por políticas públicas, pois se manifesta um processo do movimento histórico dialético. Lynn (1980), define como a totalidade de ações que o governo realiza desencadeando impactos específicos. Dye (1984), afirma que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Peters (1986), entende que a política pública, é o conjunto das atividades do governo que influenciam a vida dos cidadãos. Assim, Mead (1995), postula que as políticas públicas, são um campo de estudo que analisa o governo em relação às grandes questões. O pensamento mais conhecido é o de Laswell (1984), ao afirmar que as

análises sobre políticas públicas implicam em compreender: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Salienta-se então, que as políticas públicas são as ações do governo pautada em análises no âmbito social, político e econômico. Apresentam a necessidade de traçar novos cursos a depender da realidade posta. Assim, por meio das políticas públicas, o governo propõe programas e ações que por efeito produzirão resultados e reflexos no corpo social.

Para facilitar, o Estado fragmenta as expressões da questão social em problemas sociais específicos, categoriza e particulariza os indivíduos e suas complexidades. Isso responde ao problema pontualmente, já que gera uma luta social que não é mais coletiva, isolando os segmentos<sup>5</sup> que passam a lutar por demandas específicas, consolidando o capital, e por sua vez,

as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento em geral setorializadas e fragmentadas a expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p. 51).

Com isso, a precarização das políticas sociais possibilita ao Estado “[...] a implementação de políticas sociais fragmentadas e específicas, essa ideia se sustentou e ampliou no século XX, relacionada ao desenvolvimento da noção de cidadania” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 89). Entende-se que a ideia de fragmentar as políticas sociais influenciava e fragilizava a luta do proletariado. Este fato é proposital por parte do capital, para que não ocorra organização da classe trabalhadora e a partir disso houvesse uma supremacia da sociedade burguesa.

Dentre as categorias importantes para melhor entender e discutir as políticas sociais dar-se-á ênfase a “cidadania”. Segundo Marshall (1967, p. 85),

o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania.

---

<sup>5</sup> “Associações comunitárias, grupos políticos de crescimento molecular, comissões de fábrica, movimentos culturais, clubes de mães ou de jovens, grupos de oposição sindical, tendências estudantis, enfim, uma variada gama de movimentos localizados e dispersos fundamentavam-se na confiança direta entre os membros e na consciência de seu desamparo diante das instituições mais vastas” (BRANT, 1983, p. 13.).

Para Marshall (1967), a constituição dos direitos sociais, conjecturado em uma igualdade que o Estado propicia o mínimo de direitos sociais. Nessa perspectiva consideram-se direitos essenciais, para alcançar os direitos políticos. Ainda segundo o autor, é possível dentro do modelo de cidadania proposto, a igualdade de renda conforme aponta que,

a ampliação dos Serviços Sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. [...] a questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis [...] a igualação não se refere tanto as classes quanto aos indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse, uma classe (MARSHALL, 1967, p. 94-95).

Segundo o autor, é necessário igualar renda da classe trabalhadora à da classe burguesa para reduzir as disparidades em todas as instâncias. Com a concepção das políticas sociais como estratégias para assegurar a reprodução da força de trabalho, são uma realidade concretas na sociedade e no governo atual, pois abarcam diversos cortes nos recursos destinados à população mais pobre.

As políticas sociais e públicas sempre foram e serão alvo de debates, no entanto, os avanços e as conquistas estão inscritos na Constituição Brasileira de 1988.

Entretanto, observa-se a falta de participação direta da população na formulação e implementação, já que,

salientamos que a participação pode igualmente ser considerada: na sua dimensão pedagógica (por exemplo, segundo os princípios de uma educação para a emancipação política e por uma cidadania ativa); como controle social da gestão das políticas públicas (sem necessariamente participar da sua implementação); na sua dimensão simbólica (e aqui, participar contribui, por exemplo, para construir uma identidade coletiva de um movimento social); e como conquista política que, nesse caso, significa conquistar direitos, uma vez que as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder (TEIXEIRA, 2002, p. 34).

O princípio democrático de participação da sociedade civil tem por objetivo compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos. Torna-se fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que a participação social tem, nesse caso, o sentido de apelo e convocação dos cidadãos.

Com a mobilização da sociedade civil, que resultou no processo da constituinte e na Promulgação da Constituição de 1988 – acarretou transformações significativas na conjuntura e no cenário brasileiro. De forma a aprofundar e corrigir injustiças sociais históricas. Nessa perspectiva, as políticas públicas e sociais se desenvolvem, como principal mecanismo de controle democrático em que buscam resguardar a classe dominante.

Desta forma, é necessário enfatizar que em sua gênese e desenvolvimento as políticas devem ser compreendidas mediante as suas configurações na atualidade; para isso, Behring e Boschetti (2011) trazem que para a compreensão das políticas sociais, é necessário endossar os divergentes interesses que viriam atender com a sua materialização. Tendo como primeiro interesse “[...] a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalecentes [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.44). Não diferente a isso, o segundo interesse faz referências a motivação da existência de políticas sociais pois, “[...] é papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.44). E por fim, o terceiro interesse que melhor expressa o antagonismo do que se trata anteriormente, versa sobre a defesa dos direitos sociais nas políticas, de forma que “[...] é o papel das classes sociais [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.44).

Diante disso, pode-se compreender que dentro deste processo de gênese e surgimento das políticas sociais, os segmentos da sociedade civil, sejam eles da classe burguesa ou da classe trabalhadora, sempre cooptam as políticas sociais para o atendimento de seus interesses individuais; expressando assim, seu caráter dual e contraditório.

Esta dualidade se expressa materialmente em todos os espaços de viabilização de direitos, pois, ao passo que as vulnerabilidades apresentadas pela parte empobrecida da população são sanadas, estes, deixam em parte, de se preocupar com os rumos que as políticas sociais e direitos estão tomando por parte dos legisladores (COIMBRA,1987).

Isto, por sua vez, fragmenta e dilui a luta por políticas sociais e públicas mais efetivas e de qualidade por parte da classe trabalhadora, pois, coopta parte desta quando se liberam os “mínimos sociais” que suprem as necessidades paliativas das famílias em situação de pobreza. O Estado, por sua vez, consegue utilizar-se disso para fragilizar a luta por avanços sociais para as classes subalternas criando

programas que não suprem as reais necessidades e, ainda acabam aumentando ainda mais a pobreza (COIMBRA, 1987).

#### 1.4 A organização da Política Social no Brasil pós 1988

Por volta dos anos de 1978<sup>6</sup> se iniciava os primeiros passos da criação de um conjunto de ideias, de pessoas que futuramente mudariam a trajetória dos trabalhadores, o encontro de dois importantes pensadores e criadores do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e do Partido dos Trabalhadores (PT), o então Deputado Estadual pelo partido MDB, Eduardo Matarazzo Suplicy e o fundador e idealizador do Partido dos Trabalhadores (PT), um sindicalista ex-metalúrgico, Luiz Inácio Lula da Silva (SUPLICY, 2002).

A partir desse momento<sup>7</sup>, Suplicy viu no Partido dos Trabalhadores a oportunidade de se desenvolver mais ainda como uma pessoa pública e de levar suas ideias adiante, num partido que aspirava os mesmos objetivos sociais, com ênfase nos trabalhadores, na pobreza e na tentativa de acabar com a fome de milhares de famílias (SUPLICY, 2002).

Em 1990, Suplicy se torna o primeiro senador eleito pelo Partido dos trabalhadores (PT), e já inicia, imediatamente, o seu trabalho em busca de apresentar o seu projeto de lei que tratava da garantia de uma renda mínima as famílias mais vulneráveis. Em 1991, o projeto que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima é apresentado,

o Projeto de Lei do Senado, nº80, de 1991, instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM -, que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativa, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos bruto mensais inferior a CR\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo da época (SUPLICY, 2002, p.123).

---

<sup>6</sup> “Em 16 de setembro de 1978, por ocasião do lançamento de meu livro Compromisso, o editor Caio Graco Prado Júnior convidou a Lula e a mim para que tivéssemos um diálogo com o povo, diante da livraria e Editora” (SUPLICY, 2002, p.121).

<sup>7</sup> “Segundo Osvaldo Bargas, diretor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e da Central Única de Trabalhadores (CUT), aquela foi a primeira vez que Lula formulou publicamente a ideia de se formar o Partido dos Trabalhadores, o PT, cuja fundação ele viria a presidir em 10 de fevereiro de 1980. Convidado, também tomei a decisão de participar do PT desde o primeiro dia, como uma opção de vida” (SUPLICY, 2002, p.121).

Esse seria o plano inicial de desenvolvimento do programa e que ainda contaria com uma introdução de oito anos, “iniciando-se em 1993, para os maiores de 60 anos; em 1994, para os de 55 anos; e assim por diante, até que nos anos 2000 todas as pessoas com 25 anos ou mais fossem beneficiadas” (SUPLICY, 2002, p.123).

Em 1991, o projeto foi aprovado pelo Senado Federal, e ao logo dos anos “90”, foi sendo analisado e alterado para ser executado.

O Projeto de Garantia de Renda Mínima influenciou os governantes da época, fazendo com que estes passassem a incluir em suas pautas medidas de proteção às famílias em situação de pobreza, em seus estados e municípios. Isso acabou facilitando a implementação e o desenvolvimento do programa em âmbito regional.

Cristovam Buarque, por exemplo, tinha como proposta, na sua campanha para Governador de Brasília, o projeto de uma renda básica para as famílias de baixa renda, incentivando a frequência das crianças na escola, o que acabou acontecendo em 1995,

na cidade do Paranoá, anunciou o início do programa Bolsa Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse pelo menos meio salário mínimo mensalmente per capita, com crianças de 7 a 14 anos, residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que suas crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas. Ao final do governo Cristovam Buarque, o programa estava atendendo a 25.680 famílias, o correspondente a 50.673 crianças (SUPLICY, 2002, p.125).

Nesse sentido, o horizonte do Bolsa Escola não era simplesmente aumentar a renda do país, oferecendo a transferência de uma renda mínima, mas preparar melhor os filhos para um futuro sem exclusão e com melhores condições de vida (SILVA, 2004, p. 68).

Esse programa tinha, além do caráter de suprir as necessidades materiais, também o objetivo de incentivar as crianças a frequentarem a escola, e com isso diminuir o índice de evasão escolar, e conseqüentemente, o número de analfabetos.

Nos mesmos moldes, em 1994, o prefeito de Campinas SP, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), instituía o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – (PGRFM), “para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo, e que tinha crianças de até 14 anos na escola”. Esse programa contemplou um grande número de famílias (SUPLICY, 2002, p.126).

Desse modo, o programa cresceu e ganhou espaço nos planos e projetos dos gestores. Sendo sempre aprimorado e acrescentando detalhes importantes para se

atualizar e contemplar todos os componentes familiares e com isso, beneficiar de forma diferente cada um.

Começou a ser implantado em apenas algumas cidades, e ganha destaque na campanha política do candidato Lula à presidência pelo PT, que tinha como objetivo claro a erradicação da pobreza e da fome, e promover a presença de todas as crianças na escola. Com esse destaque na campanha política, o projeto ganha visibilidade nacional e a imprensa começa a noticiar e defender a relevância do tema para toda sociedade.

O projeto, então, ganha inúmeros apoiadores e, também, opositores. Assim, Suplicy desenvolve três argumentos para defender e explicar o projeto,

**primeiro**, a renda daria aos trabalhadores maior poder de barganha, na medida em que poderiam recusar alguma oferta de trabalho que porventura considerassem ultrajante ou próxima de condições de escravidão. [...] **segundo**, a coordenação da definição no PGRM, do patamar definitivo em lei abaixo do qual as pessoas teriam direito ao complemento de renda, com a definição do valor do salário mínimo, poderia evitar os abusos que porventura viessem a ocorrer. Assim, haveria sempre um valor mínimo a ser pago ao trabalhador. **Terceiro**, se é verdade que, por causa do PGRM, mais empresários e donas de casa iriam contratar mais trabalhadores, qual então seria o efeito? O de haver maior demanda por trabalhadores no mercado de trabalho e pressão para salários subirem. Portanto, do ponto de vista dos trabalhadores, não haveria o que temer (SUPLICY, 2002, p.128).

Diante disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) inseriu o PGRM na plataforma do partido com objetivo de ter esse programa como um dos principais projetos para tentar minimizar a miséria e a fome do país. O partido se lançava com a esperança de lutar por dias melhores para cada trabalhador, e para isso, buscavam nos seus candidatos, ideias e projetos que visassem a melhoria da população mais carente e dos trabalhadores. Assim o texto foi inserido da seguinte forma,

o programa de Governo do PT incluirá o Programa de Garantia de Renda mínima (PGRM), com o objetivo de assegurar aos brasileiros um nível mínimo de renda capaz de prover suas necessidades básicas como um direito à cidadania. Este PGRM deve levar em conta os diversos projetos em debates sobre o assunto no PT e no Congresso Nacional, como um dos instrumentos-chave para combater a fome e a miséria (SUPLICY, 2002, p.130).

O Partido deixa claro o seu posicionamento em prol das famílias mais necessitadas, e busca o seu aprimoramento nesse objetivo de garantias aos trabalhadores.

Nesse momento, cada estado desenvolvia os seus próprios projetos que, muitas vezes, não beneficiavam a todos. O PGRM também tinha como objetivo unificar pequenos projetos que eram desenvolvidos em algumas cidades, a se tornar nacional e para todos, levando a cada município a oportunidade das famílias serem beneficiadas.

E assim, o PT buscava criar mudanças significativas, que causassem um impacto positivo na vida da população, e para isso viu no projeto a ferramenta perfeita para diminuir a fome e a miséria do país, e enxergou que esse seria o caminho para se alcançar essas mudanças e, conseqüentemente, ganharem as eleições. Ou seja,

se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento mais barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas (SUPLICY, 2000, p.141).

Portanto, o objetivo do programa não era apenas a compra de um tipo de alimento, mas a possibilidade de poder escolher com o que iria gastar o seu dinheiro, e com esse acesso, poderia dar condições de suprir diversas necessidades, podendo estar preparado para situações de emergência.

Entendeu-se que necessidades básicas abrangem diversos fatores, e que programas pequenos e focalizados não conseguiriam suprir todas as demandas sociais, com isso, a criação e o desenvolvimento do PGRM surgem como uma possibilidade na tentativa de suprir as necessidades dos trabalhadores e da sua família que se encontrassem em situação de pobreza.

Na formulação desse projeto, o objetivo principal era criar um programa que garantisse a população uma renda básica, assim como já se tinha na Rede Europeia da Renda Básica, conhecida como *BIEN*, que foi fundada em 1986 por filósofos, economistas e cientistas sociais, que discutiam sobre transferência de renda no mundo, seja renda mínima, imposto negativo, renda básica e seguros, para propugnar que todos os países da Europa e do mundo tivessem uma renda incondicional.

Desse modo, o que buscaram desenvolver foi um programa que possibilitasse a todos, o direito de acesso a uma renda básica de sobrevivência. Uma renda que



fornece o mínimo às famílias, impedindo que elas passassem por privações, e que essas não permanecessem em situação de pobreza.

Assim, para se obter o básico, o objetivo era garantir o mínimo para as famílias que já estavam em situação de extrema pobreza, podendo suprir as necessidades mais importante à sobrevivência dessas famílias, que se

na primeira [...] fala de mínimos ao se referir à provisão, na segunda ela refere-se ao básico ao preconizar o atendimento de necessidades básicas. Isso dá margem à interpretação de que provisão social mínima e necessidades básicas são termos equivalentes ou de mutua implicação (PEREIRA, 2006, p. 26).

Com a formulação do programa se queria atingir o básico, porém, na prática, esse programa só foi capaz de atingir o mínimo, onde o foco não foi ter um benefício a todos, mas garantir uma renda mínima às famílias que se encontravam em extrema pobreza.

Os anos 1990, são marcados por diversas mudanças na estrutura social. Logo após uma grande conquista por intermédio da Constituição Federal de 1988, os anos seguintes podemos perceber um governo que não se preocupava com a melhoria das condições da classe trabalhadora. Nesse período, acaba acontecendo diversas manifestações por meio dos sindicatos e trabalhadores que exigiam mudanças na realidade vivida por eles. Buscavam por direitos já adquiridos na constituição, que acabaram não sendo colocados em prática.

É nesse contexto, que os programas de transferência de renda ganham espaço e tentam influenciar as decisões do Estado, com o objetivo de serem executados, com a ampliação dos direitos e benefícios para as famílias em situação de pobreza.

E, conseqüentemente, o programa de transferência de renda vem com alguns condicionantes de exigência, para que as famílias tenham a garantia de um melhor crescimento em sociedade. No qual buscam alcançar,

a transferência monetária era sujeita à obrigatoriedade de frequência às atividades dos grupos sócio-educativos e de crianças frequentarem a escola e o posto de saúde, objetivando produzir os seguintes impactos:  
Melhorar o estado nutricional das crianças;  
Oportunizar a permanência das crianças na escola;  
Retirar as crianças das ruas;  
Melhorar as condições gerais de vida das famílias;  
Oportunizar maior integração familiar e participação na comunidade (SILVA, 2004, p.51).

Com o alcance desses impactos se teria inúmeras vantagens sociais, como a melhoria das condições de vida dos beneficiados, bem como, maior participação social na sociedade. Isso contribuiria, ainda, para que as famílias fossem capazes de sair de um patamar de restrição social para algo mais aprimorado e que realmente supra as necessidades da comunidade como um todo.

Dessa forma, a participação social em reuniões também contribui com mais informações sobre a conjuntura, maior quantidade de pessoas, transformando sistemas de pouca abrangência para algo que venha realmente proporcionar uma melhoria na qualidade de vida das famílias e que possa ser sujeito a reivindicação da população, que torna algo de construção e elaboração de todos, para obter mudanças construtivas. Isso é capaz de produzir mudanças significativas na realidade vivida numa comunidade, no que se refere a todos os seguimentos, seja segurança, saúde, educação e lazer. Isto é,

nas reuniões educativas mensais, os beneficiários demonstravam muita aceitação e alguns expressavam interesse em continuar participando destas, mesmo quando desligados do Programa. Esse é um dos aspectos considerados mais positivos até o presente, visto que nessas reuniões, os participantes, além de terem informações sobre temas importantes para o cotidiano de suas vidas, colocam suas situações e recebem encaminhamentos para serviços da comunidade (SILVA, 2004, p.51).

Esse aspecto demonstra o quanto é necessário o acesso da população às informações e às reuniões que tratam assuntos relacionados à sua vivência e práticas desenvolvidas em comunidade. Isso faz com que o crescimento e o progresso andem juntos e sejam capazes de suprir as demandas dos que vivem no lugar, transformando pessoas inativas ou marginalizadas socialmente em pessoas ativas, participantes e com voz perante a sociedade. Dessa forma, a participação das famílias nos debates sobre o desenvolvimento das políticas, faz parte das medidas de proteção social.

O Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD consideram como proteção social um conjunto de medidas direcionadas à população pobre. Isso demonstra que todas as ações relacionadas à proteção dessas pessoas e de suas famílias, está diretamente ligada à proteção social, seja pelos programas ou de ações. “Para o PNUD, a proteção social visa melhorar a capacidade de pessoas pobres e vulneráveis de gerenciar riscos econômicos e sociais, como desemprego, exclusão, doença, deficiência e velhice” (COBO, 2012, p. 35).

Cada nação interpreta e desenvolve essa proteção social de maneiras diferentes, dependendo de como foi o cenário enfrentado por essa população, como se desencadearam os fatores que causaram ou que, de certa forma, contribuíram para que um indivíduo passasse a depender de programas e ações que o proporcionasse uma proteção social, seja ela preventiva ou tardia.

“A literatura europeia, por sua vez, trata o termo proteção social de forma mais abrangente, sendo a assistência social e as redes de mínimos sociais partes integrantes de um amplo sistema organizado para a totalidade dos indivíduos na sociedade” (COBO, 2012, p. 35). Aqui se percebe que houve uma preocupação em prevenir que as demais gerações passem pelos mesmo problemas, o que pode causar uma ruptura no ciclo da insegurança social, podendo favorecer os fatores que os levam à pobreza sejam enfrentados de uma forma mais assertiva. “É uma visão de mundo onde todas as pessoas devem estar adequadamente protegidas contra o advento de circunstâncias pessoais adversas, especificidades e necessidades que ocorrem ao longo do ciclo da vida” (COBO, 2012, p. 35).

A combinação de prevenção e programas atuantes, resulta em baixas taxas de pessoas vivendo a mercê, e o impedimento de um alto número de pessoas na linha da pobreza. E um dos resultados dessa combinação é a construção de programas cada vez mais assertivos e eficientes em seu objetivo de impedir que as famílias e sua gerações passem por privações e situações de pobreza. E assim entende-se que,

um sistema de proteção social é, então, entendido como um conjunto de políticas voltadas para a desmercantilização de bens e serviço que permitam a todo indivíduo manter seu bem-estar independentemente do valor de mercado de seu trabalho e de suas propriedades (COBO, 2012, p.35).

Com isso, todas as pessoas deveriam ter uma garantia de proteção social, para enfrentar os diversos desafios encarados ao longo da vida de um indivíduo. Na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo XXV, declara que

toda pessoa tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança e, caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

Assim, no Brasil, diante do seu contexto de desenvolvimento e lutas por parte dos trabalhadores, deveria ter uma proteção social que contemplasse a todos, e que

garantisse uma existência com pelo menos o mínimo. Exemplo de ações, se daria para,

os considerados pobres, a provisão de bem-estar se dá através, principalmente, de transferência redistributivas de renda. E a todos a geração de bem-estar é assegurado através da organização de um sistema de benefícios monetários e na forma de bens e serviços, capaz de prover seguro contra contingências específicas (o seguro-desemprego é o exemplo clássico), suavização de consumo (aposentadorias), assistência médica e educação escolar (COBO, 2012, p. 36).

A proteção social pode ser executada por meio de vários programas sociais, a exemplo o de transferência de renda, seja contributivo ou não, isso vai depender da forma como o indivíduo se encontra no momento do pedido do benefício. De acordo com o programa que o indivíduo seja beneficiado, vão existir alguns condicionantes que envolvem toda a sua família, esse fato faz com que haja uma melhor assistência a todos com,

o combate à pobreza e a desigualdade social se constitui em um objetivo político fundamental de um sistema de proteção social, uma vez que este deve prover igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos, garantindo assim que seus benefícios alcancem a toda população e, em particular, sua parcela mais pobre e vulnerável (COBO, 2012, p.36).

Após a chegada à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva, apresenta uma perspectiva de tornar as políticas públicas em prol das famílias em situação de pobreza mais ativa, e

em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde o início, pelo Fome Zero principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o Bolsa Família, criado em 2003, já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal (SILVA, 2014, p. 30).

Com a proposta de unificar pequenos programas constituídos nos governos anteriores de transferência de renda existentes, em apenas um, também foi possível a criação de diversos mecanismos que garantissem uma maior proteção para todos os membros da família beneficiada. Ao facilitar o acesso as demais políticas importantes para o desenvolvimento de um indivíduo, essa proposta também facilitou

o acesso dos beneficiados a muitos direitos antes desconhecidos. Dessa forma, os pressupostos que orientam sobre esse programa,

enquanto programa focalizados, na pobreza e condicionados, ao cumprimento de determinadas exigências, três pressupostos os orientam: **a)** a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; **b)** a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; **c)** as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável (SILVA, 2014, p.32).

O Programa Bolsa Família e toda a sua composição, foi criado com o objetivo de proporcionar às famílias mais pobres uma saída a essa situação e de romper com o ciclo da pobreza.

A proteção social é concebida no Brasil e nos países em desenvolvimento, principalmente, pela transferência monetária de renda, de caráter contributivo ou não contributivo, podendo ser extensivas a toda a população, se tratando de programas universais ou programas focalizados em grupos específicos que atendam características que lhes dão o direito do recebimento.

No caso do Programa de transferência de renda, o Bolsa Família trata de um programa de caráter focalizado destinado a uma pequena parcela da população, ou seja, às famílias que estão em extrema pobreza, que se encontram em risco de saúde, alimentação e exclusão social, com isso, são consideradas aptas para receber os benefícios do programa.

Nesse caso, o programa passa a ter um caráter focalizado e emergencial, pois atua na defesa das famílias em situação de extrema pobreza, garantindo apenas os mínimos sociais. Dessa forma, o que se entende de atendimento social garantido os mínimos sociais, é então definido como

o conjunto de programas sociais voltados à proteção social dos mais vulneráveis não contemplados pelos demais benefícios do sistema de proteção social (seguro social, benefícios universais etc.). É literalmente a ideia de “rede” como mecanismo de último recurso para “capturar” esses indivíduos e integrá-los ao sistema, conferindo minimamente algum grau de bem-estar aos mesmos e suas famílias (COBO, 2012, p.36).

De forma geral, as redes de mínimos sociais são constituídas de programas para atender os beneficiários, que necessitam comprovar insuficiência de renda. Transformando um programa que deveria buscar pela qualidade básica da população em apenas liberação mínima para as famílias beneficiadas. Em outros termos,

mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o seguinte não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõem a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados (PEREIRA, 2006, p.26).

Sendo assim, essas concepções expressam objetivos diferentes, e para acontecer uma proteção social efetiva, os programas têm que ser compatíveis com as necessidades que lhes dão origem, deixando de ser o mínimo, “menos”, para se tornar o básico, “essencial”, que os tornam indispensáveis para satisfazer as necessidades apresentadas. Sendo que a política social é uma política em movimento, e que não deve apenas suprir mínimos, mas que atua nos mínimos para atingir os extremos que compõem as necessidades e cenários de pobreza. “Que percorre uma escala que partiria do péssimo e passaria pelo sofrimento, o bom, e o muito bom, até atingir o ótimo” (PEREIRA, 2006, p. 27). E a política de transferência de renda está nesse movimento, perpassando os cenários de agravamento social, percorrendo um contexto de instabilidade política.

Vale ressaltar que apesar de o Estado brasileiro ter condições suficientes para prover uma renda básica de cidadania, na prática, a maioria dos projetos criados, ao longo dos governos, acabaram assumindo um caráter focalizado e emergencial, sem grandes mecanismos capazes de causar mudanças significativas na vida desses indivíduos.

## Capítulo 2. O Bolsa Família: 20 anos de implementação.

### 2.1 Histórico, Conceito, Objetivos e o Marco legal

Para transformar a realidade, é preciso deixar de legitimar as desigualdades, onde riqueza e miséria convivem lado a lado, que expressa diretamente essas relações, “a pobreza brasileira é produto dessas relações que, em nossa sociedade, a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos políticos e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam” os pobres em seu lugar na sociedade” (YAZBEK, 2010, p.153).

Pobreza essa, que vai além da privação financeira e de acesso aos bens materiais, podendo causar uma limitação que, muitas vezes, deixa o indivíduo à margem da sociedade, seja política, por falta de oportunidade, de informação, de possibilidades, de direitos, de liberdade, de esperança, de igualdade, de sonhos e de tantos outros aspectos que transformam um simples indivíduo num cidadão.

Essas circunstâncias vivenciadas por diversas pessoas fazem com que as mesmas acabem aceitando essa condição, e culpem elas mesmas por não conseguirem atingir os seus objetivos materiais, e isso acaba gerando uma alienação que ultrapassa distância e modos, internalizando no inconsciente dessas pessoas uma sensação de conformidade, já que existe um preconceito estrutural na sociedade de que isso é devido às circunstâncias “naturais” da vida. E assim, se constroem muros, com o objetivo de divisão das classes, sendo que de um lado temos os bens e serviços destinados aos ricos, e de outro lado o que sobra para os pobres. O que torna, cada vez mais difícil o acesso das classes mais vulneráveis aos bens de consumo necessários para a sua sobrevivência.

Desse modo, tratar de romper com essa visão de “natural” é um dos objetivos das pesquisas na área social, e por intermédio das políticas sociais se tem o compromisso de intervenção necessária. Lutar por mais acesso, melhores condições de trabalho e prover uma renda de garantia básica de sobrevivência faz com que o indivíduo tenha melhores condições de vida.

As pessoas estão sendo cada vez mais descartadas, a exclusão social moderna cresce de maneira exponencial, atingindo índices muito graves, um

problema social que abrange a todos: a uns porque os priva do básico para viver com dignidade, como cidadãos; a outros porque lhes impõe o terror da incerteza quanto ao próprio destino e ao destino dos filhos e dos próximos. A verdadeira exclusão está na desumanização própria da sociedade contemporânea, que ou nos torna panfletários na mentalidade ou nos torna indiferentes em relação aos seus indícios visíveis no sorriso pálido dos que não têm um teto, não têm trabalho e, sobretudo, não têm esperança (MARTINS, 2008, p.21).

Além de serem excluídos pelo Estado, o qual deveria ser responsável por buscar medidas capazes de romper com esse ciclo de pobreza que muitas famílias se encontram, também tem uma sociedade formada por um discurso que na sua maioria beneficia o Estado e a elite, e faz com que a sua atuação seja mínima. Esse contexto, acaba tendo influência direta na acessibilidade dos indivíduos em extrema pobreza, e por isso, acabam não fazendo parte da classe trabalhadora, muitas vezes, por não se enquadrarem nos padrões exigidos pelo “mercado de trabalho”. Esse cenário acaba gerando um número, cada vez maior, de pessoas enfrentando a questão social<sup>8</sup>. Dessa forma, por não fazer parte da classe trabalhadora se tornam marginalizados, e por estarem nessa situação, muitas vezes, não conseguem se enquadrar nos critérios necessários para trabalhar nas empresas com emprego formal, sendo excluídos de possibilidades (MARTINS, 2008).

E assim, o número de famílias em situação de pobreza cresce a cada exclusão que sofrem dentro da sociedade, esses fatores tornam essa disputa, cada vez mais, desigual. Mas de forma mais ampla, o que seria essa pobreza? Conforme a concepção abordada por Yazbek, a pobreza é uma categoria multidimensional, histórica e socialmente construída, em que ela assim expressa,

abordo a pobreza como uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinal de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social. Assim sendo, a pobreza, expressão

---

<sup>8</sup> “A questão social resulta da divisão da sociedade em classe e da disputa pela riqueza socialmente gerada, cuja apropriação é extremamente desigual no capitalismo. Supõem-se, desse modo, a consciência da desigualdade e a resistência à opressão por parte dos que vivem de seu trabalho” (IAMAMOTO, 2008, p.107).



direta das relações sociais, “certamente não se reduz às privações materiais” (YAZBEK, 2012, p. 289).

A questão da pobreza, como Yazbek demonstra, vai muito além do que é pensado e propagado, é um efeito das desigualdades econômicas e sociais, portanto questão política, que interfere nas condições redistributivas do país (IVO, 2008).

Segundo Silva (2014), Rocha (2006) e Ivo (2008), temos mais algumas definições de pobreza que devemos levar em consideração,

pobreza absoluta é analisada *versus* a noção de pobreza relativa. Está estritamente ligada às questões de sobrevivência física, portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Já o conceito de pobreza relativa define as necessidades a serem satisfeitas em decorrência do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivos social. A pobreza absoluta caracteriza-se por uma medida insatisfatória do ponto de vista lógico, pois não permite estabelecer interdependências entre os indivíduos, numa sociedade como um todo, (SILVA, 2014, p. 55).

Os países podem ser divididos e categorizados de três formas, sobre como analisam e como desenvolvem programas para combater a desigualdade de renda e a pobreza (ROCHA, 2006),

o primeiro engloba os países em que a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos. O segundo é formado pelos países desenvolvidos, onde a renda *per capita* é elevada, e a desigualdade de renda entre indivíduos é, em grande parte, compensada pela transferência de renda e universalização de acesso a serviços públicos de qualidade. E, finalmente, o terceiro grupo é composto por países com composição intermediária. O valor atingido pela renda *per capita* mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência da pobreza absoluta se deve a má distribuição de renda. O Brasil classifica-se nesse terceiro grupo (SILVA, 2014, p.55).

Dessa forma, percebe-se que o Brasil tem recursos suficientes para que o governo invista melhor em programas de transferência de renda, para assim como o segundo caso, possa haver uma melhor distribuição de renda e, conseqüentemente, uma maior redução nos números de famílias em situação de extrema pobreza.

E o que pode ser feito para se reduzir essa situação? Qual o papel do Estado em prol das famílias que se encontram em situação de pobreza, e quais mecanismos cria como resposta a essas questões? Uma importante forma de responder é por meio do alcance dos programas desenvolvidos pelas políticas sociais.

Com a Constituição Federal de 1988, as políticas sociais ganharam, por meio da regulamentação da Política de Assistência Social e por intermédio da Lei Orgânica de Assistência Social uma forma de buscar por medidas capazes de corroborar com elaboração de projetos para que as famílias mais pobres pudessem ter uma maior assistência.

Porém, dependendo do Governo, as políticas sociais têm sua atuação favorável, com execução de programas e projetos para beneficiar a classe trabalhadora, ou tem uma atuação totalmente restrita e focalizada, podendo até ser assistencialista.

No governo de Itamar Franco<sup>9</sup>, por exemplo, no ano de 1993 foi criado um Plano de Combate à fome e à Miséria, com objetivo de enfrentar a fome, a pobreza e a indigência. Dirigido a um grande número de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo que, na época o percentual de famílias vulneráveis era enorme. Essa época ainda sofria grande influência da falta de políticas sociais, ainda herdado do período anterior à Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2014). Nesse plano

inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência, 1993 e 1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da alimentação escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca (BEGHIN, 2022, p.12).

Com isso, o Plano desse governo tinha como característica princípio da compensação, onde o objetivo principal era o de ser um plano compensatório, que por um lado gerou articulações dentro do poder público, isso acabou evidenciando a pauta da fome para a atuação do governo, porém, o outro lado da moeda é que a ideia, por si só, não trouxe grandes avanços e mudanças nas estruturas governamentais em prol da sociedade, e na atuação da política social que viesse provocar grandes alterações na vida das famílias que passavam por essa realidade (BEGHIN, 2022).

---

<sup>9</sup> Nome civil, Itamar Augusto Cautiero Franco. Engenheiro e Administrador, foi vice-presidente da república de Fernando Collor, nos anos de 1990 a 1992 após o *impeachment* de Collor, e assumir a presidência da república nos anos de 1992 a 1995 (SENADO FEDERAL, 2023).

Logo após, veio o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC<sup>10</sup>, que nos primeiros anos de governo interrompeu o Plano de Combate à Fome e à Miséria e em seu lugar instituiu o Programa Comunidade Solidária<sup>11</sup>, e foi por meio desse programa que o seu governo tratou a questão do combate à pobreza no país,

o programa apresentava-se como uma nova estratégia e contava com a parceria da iniciativa privada para sua execução, o que já descaracteriza, e muito, o previsto na Constituição quanto ao dever do Estado na execução da política social. O Comunidade Solidária visava incentivar ações em duas frentes: atribuir um selo de prioridade e gerenciamento de programas entre diferentes ministérios que tivessem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza, e identificar os municípios que os apresentassem maior concentração de pobreza, a fim de executar o programa. Outro ponto importante a considerar no programa é que sua coordenação foi atribuída à figura da primeira dama, ou seja, a esposa do então presidente da República, Ruth Cardoso. Assim, retomaram-se velhas práticas de ações assistencialista, seletivas e focalizadas no âmbito da Assistência Social, caracterizadas pelo primeiro-damismo (SILVA, 2014, p.59).

Dessa forma, temos exemplos de iniciativa de programas que não tem o propósito de elevar a atuação da política social, sendo que o objetivo da atuação da política social é fazer com que os programas executados por meio dela viessem a baixar os índices de pobreza vividos por boa parte da população, e que proporcionasse uma certa autonomia para que essas famílias pudessem suprir suas necessidades, sejam quais forem,

no início de 1993, mais precisamente em fevereiro, lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentam ao presidente da República documento que sugeria a adoção de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um conselho nacional de segurança alimentar. Acatando as proposições dessas lideranças, a Assessoria Social da Presidência da República iniciou um processo de articulação do governo com a sociedade civil, visando rever o que ainda restava dos programas federais de alimentação, além de estabelecer novos mecanismos institucionais de enfrentamento da fome e da miséria, por meio de critérios que incluíssem a participação popular e a transparência na implementação das políticas públicas (RESENDE, 2000, p. 9).

---

<sup>10</sup> Fernando Henrique Cardoso um sociólogo, professor universitário, político e escritor brasileiro. Foi presidente do Brasil por dois mandatos, de 1995 até 2002. Consolidou o Plano Real, estabeleceu reformas constitucionais e privatizou empresas estatais.

<sup>11</sup> “Programas como o Comunidade Solidária coordenada pela primeira dama Ruth Cardoso, articulam ações paralelas de favorecimento aos municípios que pertencem aos currais eleitorais do governo, por meio de ações compensatórias, e também retiram a Assistência Social das pautas nacionais para definições políticas, procurando instituir a volta à concepção de assistência residual, direcionada para um patamar de pobreza denominada de severa e profunda” (SILVA, 2014, p.60).

Com a pressão sofrida por alguns políticos que implementaram em seus estados, de maneira independente, políticas de interesse social, o presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Fundo de Combate à Pobreza, que acabaria se tornando a principal medida de políticas sociais voltadas ao enfrentamento à pobreza em seu governo. “Esse fundo passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento e passou a constituir o eixo central da proteção social no país, com ampliação de programas federais como Bolsa-Escola<sup>12</sup> e Bolsa-Alimentação<sup>13</sup>” (SILVA, 2014, p. 60).

Sendo assim, no governo de FHC, houve apenas uma resposta às demandas apresentadas pelas famílias e por alguns poucos políticos. O governo de Fernando Henrique Cardoso revelou, no campo da Assistência Social, ações marcadas pela seletividade e pela focalização em situações específicas. Um governo que não contribuiu em nada com a redução das desigualdades, favorecendo a exclusão dos indivíduos, e dificultando o acesso as políticas sociais e seus programas. Um governo pautado pelo neoliberalismo, com o intuito de modernizar o Estado, e com “estratégias de corte que retirou quase todo o espaço de exercício das políticas públicas, trazendo uma herança pautada pela concentração de renda e pelas imensas desigualdades” (SILVA, 2014, p.61).

Esses atos acabaram trazendo graves consequências para a sociedade. Essa modernização tinha como propostas

responder às exigências trazidas pela globalização e pregava a privatização, a desregulamentação, o pluralismo ou solidariedade, a parceria entre Estado e sociedade, a flexibilização das relações de trabalho, a macroeconomia monetarista e uma legislação antissindicalista. E os defensores das correntes minimalistas do Estado relutaram frente à concepção da Assistência como direito, pois não aceitavam a ideia de o pobre deixar de ser mero cliente para se transformar em cidadão, com direitos de receber, reclamar e escolher a proteção social pública (SILVA, 2014, p.62).

---

<sup>12</sup> “Bolsa-Escola, instituído em 2001, era de responsabilidade do Ministério da Educação e destinava-se às famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade. O benefício era transferido para cada família, no valor de R\$ 15,00 por criança, até, no máximo, três filhos, num total de R\$ 45,00. A contrapartida das famílias era a matrícula e frequência da criança à escola. A partir de 2003, foi incorporado ao Bolsa Família” (SILVA, 2014, p.60).

<sup>13</sup> “O Bolsa-Alimentação, criado em 2001, pelo ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Destinava-se a famílias com mulheres gestantes ou que tivesse amamentando os filhos, ou ainda, com crianças de seis meses a seis anos de idade. O benefício era de até três Bolsas-Alimentação por família, ou seja, de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, oferecia atendimento básico na área da saúde da família. A partir de 2003, também foi incorporado ao Programa Bolsa Família” (SILVA, 2014, p.60).

Com isso, um governo neoliberal, formado pela elite econômica e política, não vai ter como pauta principal a “flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se sobrepõe ao sentido amplo do direito, da justiça redistributiva e da responsabilidade pública do Estado Social” (IVO, 2008, p.188).

Entretanto, um governo voltado ao Social tenta amenizar as situações de riscos causados por governos neoliberais à sociedade, e por meio dos seus projetos, busca atender a população que está em situação de pobreza, fazendo com que as políticas públicas se desenvolvam de forma mais ampla e coesa, para beneficiar as famílias mais pobres.

Um exemplo de governo, fundamentado no reconhecimento da questão social, foi o do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que desde a sua primeira candidatura e criação do partido, teve como objetivo o bem-estar dos trabalhadores e a busca pelo combate à fome e à pobreza.

Em seu governo (2003 à 2010), o presidente Lula buscou destacar a importância da atuação das políticas públicas para que os trabalhadores tivessem um maior suporte do Estado e, por meio dos programas criados, pudessem suprir as suas necessidades básicas. Trouxe a questão da fome e da alimentação básica como um item de extrema urgência e colocou como meta estudar a realidade das famílias para ampliar a atuação das políticas sociais.

Todavia, um governo que teve no início da sua atuação uma preocupação em fazer com que as políticas sociais fossem atuantes e tivessem uma gestão ativa, tinha que reverter a grave situação causada por governos anteriores, onde os índices da fome e de famílias vivendo em extrema pobreza eram de 32 milhões,

de indigentes, população superior à da Argentina –, o presidente da República declara o país em estado de calamidade social. Determina a todos os ministros que apresentem, em suas respectivas áreas de atuação, propostas que atenuem de imediato a fome e a miséria que assolavam aproximadamente 20% da população brasileira (RESENDE, 2000, p.9).

Com isso, o presidente Lula conseguiu aprovação “da nova proposta para a Assistência Social, por meio do SUAS (2004), configurando a Assistência Social, portanto, como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro (SILVA, 2014, p.62).

No início de seu governo, em 2003, Lula já começou a agir com programas de Ação Emergencial, destinados às famílias pobres que viviam em situação de emergência em consequência da seca, programa esse que foi extinto com a criação

e ampliação de outros programas. Uma gestão que precisava criar projetos que suprisse as necessidades das famílias o mais rápido possível, e que teria que analisar o todo, colocando critérios que beneficiassem todos os componentes da família (SILVA, 2004).

Quando o presidente Lula assumiu a presidência do país, encontrou um cenário catastrófico, sendo que mais de 50 milhões de brasileiros se encontravam no mapa da fome (FOME ZERO, 2010). O governo precisava buscar medidas imediatas que combatessem essa situação. O presidente Lula, então, cria uma proposta para garantir que essa população tivesse direito a pelo menos três refeições diárias. Entretanto, para isso que isso fosse possível ele teria que elaborar um projeto de grande dimensão,

a fome é combatida com políticas públicas permanentes e de grande alcance. Essas políticas podem e devem contar com a participação de vários setores da sociedade, das organizações não governamentais, das muitas entidades e associações que se dedicam a estudar o assunto e a trabalhar para planejar ações de apoio a comunidades mais pobres (FOME ZERO, 2010, p.11).

Para isso, era necessária uma interação do Estado com essas entidades, unidos num só propósito, para conseguir combater essa situação de calamidade que assolava de forma catastrófica o país, “a despeito de ter sempre existido fome, o que Josué de Castro pretendia demonstrar era a perspectiva de que seria ela um fenômeno social, criação do homem, portanto, responsabilidade dos próprios homens e não da natureza” de tentar eliminar de vez da sociedade (FOME ZERO, 2010, p.19).

A fome, como fenômeno social, nunca foi algo natural, e sim algo provocado pela falta de assistência do Estado às famílias mais pobres, pela política econômica em curso e pela desigualdade crescente. Então, fazer com que o Estado se tornasse mais atuante, e provedor de condições que atenuasse esse cenário seria algo urgente, e isso impactaria diretamente nos altos índices de desnutrição e extrema pobreza

a primeira reação consistente a esta situação de descaso, no Brasil, ocorre em 2003, quando o Presidente Lula assume o Governo e elege o combate à fome como prioridade. A partir do Programa “Fome Zero”, uma sucessão de iniciativas e projetos mudaram a feição do Brasil no que concerne à alimentação: realizam-se as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional; criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entregue à competência e dedicação do Ministro Patrus Ananias; reativou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, que reuniu representantes da sociedade civil e propiciou, entre outras relevantes providências, a aprovação da LOSAN – Lei Orgânica de

Segurança Alimentar e Nutricional, tornando a alimentação um dever do Estado (FOME ZERO, 2010, p. 23).

Esse projeto teve relevância e destaque para os planos do governo, porque para tentar mudar o cenário da fome no país, se tratava de cuidar de diversos fatores que influenciavam diretamente essa situação.

Então surgiu o Fome Zero. Não fomos os primeiros a denunciar a fome, mas fomos os primeiros a assumir a responsabilidade de combatê-la radicalmente. Por isso, o Fome Zero foi um marco na história do Brasil, pois pela primeira vez em nossa história um governo se dispôs a organizar uma estratégia de articulação de políticas em vários Ministérios para erradicar a fome (FOME ZERO, 2010, p.11)<sup>14</sup>.

Ao longo desse período foram lançadas várias estratégias e diversos programas de combate à fome, para que juntos fossem capazes de diminuir os altos índices da época, e para que, assim, a população pudesse ter direito às três refeições diárias,

para que todos os brasileiros pudessem se alimentar com dignidade, organizou-se uma estratégia em quatro eixos: (I) acesso aos alimentos; (II) fortalecimento da agricultura familiar; (III) geração de renda; (IV) articulação, mobilização e controle social. Essa equação foi reconhecida internacionalmente, principalmente pela capacidade de integrar e articular políticas. O Fome Zero é também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o seu complementar, o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). É o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a criação dos Restaurantes Populares e as cozinhas comunitárias. Engloba, também, a construção de cisternas de captação de água da chuva nas regiões do semiárido. Do Fome Zero faz parte, ainda, a iniciativa de estabelecer as bases para uma legislação específica para o setor que preserve e permita ampliar as conquistas. Essa é a importância da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), promulgada no ano do centenário de Josué de Castro e que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (FOME ZERO, 2010, p.11).

O Fome Zero foi um programa que passou por muitas etapas e recebeu a colaboração de diversas pessoas, mobilizou gestores, pesquisadores, ativistas, organismos e organizações nacionais e internacionais, e que pôde também contar

---

<sup>14</sup> Palavras do presidente Lula. Em evento que analisou o desenvolvimento do programa Fome Zero, que segue falando “optamos por fazer assim porque sabemos que o Fome Zero foi também um belo exercício de redescobrir o Brasil. E para ver o Brasil, para conhecer de perto a nossa realidade, é preciso ouvir o que nossa gente tem a dizer” (FOME ZERO, 2010, p.12).

com as análises e sugestões dos que seriam beneficiados, para ouvir as suas necessidades, opiniões e críticas para implementação do programa.

Desse modo, com a implantação desses programas pode-se perceber uma mudança significativa no cenário político e social brasileiro. Viu-se um Estado preocupado em responder as demandas da população mais pobre e, conseqüentemente, foi possível perceber melhorias na aplicabilidade das políticas públicas, as tornando mais acessíveis e assertivas no combate às vulnerabilidades enfrentadas pela população. Onde,

as ações de combate à fome de que trata esta publicação se estruturaram primeiramente como um programa – o Programa Fome Zero, sob coordenação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Em seguida, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Grupo de Trabalho Fome Zero, integrando iniciativas de 16 ministérios. Progressivamente configurou-se a estratégia Fome Zero, ganhando mais foco e, ao mesmo tempo, ampliando seu escopo de atuação. Acompanhar a trajetória do Fome Zero, de programa a estratégia, e que atualmente se consolida na forma de um sistema nacional, é acompanhar o amadurecimento das políticas sociais do Brasil. Com o Fome Zero, impôs-se uma ampla estratégia de formulação, mobilização e de integração de iniciativas que se voltaram tanto à produção, ao abastecimento e ao acesso aos alimentos, como à educação alimentar e nutricional. É uma estratégia que dialoga com as políticas finalísticas e com as políticas estratégicas do Governo. E dialoga com o setor privado que participa do circuito do acesso, da produção e da comercialização dos alimentos (FOME ZERO, 2010, p.13).

Então, a partir desse momento o país pôde viver uma política social que buscava ser atuante, cujo objetivo era diminuir os altos índices de pobreza existentes.

### **Desenho Inicial do Programa Fome Zero – Prioridades 2003**

#### **Programas Estruturais**

##### **1- Reforma Agrária:**

- Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA
- Plano emergencial de assentamento das famílias acampadas;
- Recuperação de assentamentos em situação precária.

##### **2- Fortalecimento da Agricultura Familiar:**

- Ampliação do atendimento do PRONAF B para 200 mil famílias;
- Financiamento para agricultura familiar na safrinha.



### 3- Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido:

- Seguro safra;
- Abastecimento emergencial de água;
- Construção de pequenas obras híbridas: cisternas e barragens subterrâneas.

### 4- Programa de Superação do Analfabetismo:

- Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto Fome Zero;
- Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.

### 5- Programa de Geração de Emprego:

- Financiamento para habitação e saneamento.

### Programas Específicos

- Programa Cartão de Alimentação Emergencial;
- Ampliação da Alimentação Escolar;
- Restaurantes Populares: Bancos de Alimentos;
- Educação Alimentar.

Fonte: Fome Zero, 2010 p. 61

Assim, percebe-se que para mudar uma realidade, seja ela a fome ou outra conjuntura, é preciso lidar com a condição, que na ingênua interpretação da sociedade pode não ter nenhuma relação, mas, uma circunstância gera ou favorece a outra, é por esse motivo que a estratégia tenta ir além de suas propostas, mesmo que não sejam atingidos todos os resultados, e

restringe-se, ainda, às estratégias e programas de combate à fome e à pobreza no campo das políticas sociais. Portanto, está longe de esgotar as diversas dimensões que envolvem o desafio da segurança alimentar, que depende, conforme assinalado, de inserir esse tema na estratégia nacional de desenvolvimento. Isso é necessário, mas não é suficiente. É preciso associar às medidas no campo econômico políticas específicas para superar o desafio de garantir a segurança alimentar, com base em um enfoque múltiplo e abrangente. A experiência tem demonstrado que o equacionamento de problemas sociais, dentre os quais destaca-se a questão da fome, não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações de assistência alimentar com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde, geração de renda e apoio à agricultura, entre outras. Esse foi o entendimento que conduziu ao desenho da estratégia do Fome Zero (FOME ZERO, 2010, p. 27).

Desse modo, a estratégia do Fome Zero e a sua grandiosa atuação, precisou de mais um componente, nessa busca por diminuir a quantidade de pessoas vivendo

em situação de pobreza. Precisou ter um programa que, além de buscar medidas para erradicar a fome, teria que tentar dar condições para essas famílias se manterem, e com isso, vinculá-las a outras políticas públicas, para que o programa pudesse dar continuidade a essa tentativa de romper com a extrema pobreza. E assim, surge a proposta de unificar os programas de transferência de renda e construir apenas um além de conectá-lo a outras políticas, na tentativa de beneficiar toda a família.

Assim, criou-se o maior Programa de transferência de Renda do país, o Bolsa Família. Este programa foi um dos maiores êxitos do governo, pois a pobreza extrema foi reduzida em 75% no Brasil, entre 2003 e 2014, segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Com isso, o

Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do país, com implementação descentralizada em todos os municípios brasileiros. Propõe articular a transferência monetária a ações complementares, mediante articulações com outros programas de natureza estruturante, com destaque para educação, saúde e trabalho, que devem ser providas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios, bem como por grupos da sociedade civil. [...] é um programa de transferência de renda criado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de melhorar a vida das famílias pobres e extremamente pobres do Brasil (SILVA, 2014, p. 63).

Desse modo, o Bolsa Família, desde a sua implementação, teve alguns pontos de exigência a serem atingidos, e diversos condicionantes. Diferente do programa de garantia de renda mínima, criado pelo Suplicy<sup>15</sup>, que era destinado a toda a população, o programa de transferência de renda o Bolsa família, é um “programa focalizado em segmentos pobres da população têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho” (SILVA, 2014, p. 32).

Esses condicionantes são responsáveis por fazer a ligação com as outras políticas. Com “relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de grávidas”. Sem deixar de incentivar ao trabalho, com as “condicionalidades que são geralmente relativas à capacidade profissional e à inserção no mercado de trabalho” (SILVA, 2014, p. 32).

---

<sup>15</sup> Retratado no primeiro capítulo dessa pesquisa.

Com isso, o programa enquanto focalizado na pobreza e tendo como exigências o cumprimento de condicionalidade, faz com que, atinja pontos que possibilita a mudança de alguns hábitos e crenças, que as famílias exercem. Assim para

o cumprimento de determinadas exigências, três pressupostos os orientam: a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável (SILVA, 2014, p. 32).

Contudo, o programa Bolsa Família é o principal programa de transferência de renda, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social no Brasil, instituído pela Medida Provisória n.132, de 20 de outubro de 2003, e transformada na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado com o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Inicialmente o Programa Bolsa Família participava do conjunto de políticas no âmbito da composição da Estratégia Fome Zero.

Para melhor contemplar as famílias e dar continuidade ao sentido de acabar com a fome e pobreza extrema que assombrava o país, que começou com o Fome Zero e expandiu com a criação e unificação de outros programas para construir um único programa que além de retirar as famílias de situações que as colocavam embaixo da linha da pobreza, impedindo seu crescimento, ainda incrementado para dar condições de as famílias fazerem mais de uma refeição por dia, e romper com a continuidade de pobreza entre os membros da família. O programa Bolsa Família foi implementado em

termos do público atendido, foram beneficiadas 3,6 milhões de famílias em 2003 com um orçamento de 4,3 bilhões de reais; foram atendidas 6.571.842 famílias até dezembro de 2004, com um orçamento de 5,3 bilhões de reais, sendo o programa então implementado em 5.533 municípios brasileiros (99,50%). Até dezembro de 2005, beneficiou cerca de 8 milhões de famílias, atingindo 100% dos municípios brasileiros e alcançando 77% das famílias com renda *per capita* de até R\$100,00 com investimento da ordem de R\$6,5 bilhões (SILVA, 2014, p.48).

Os dados mostram que o crescimento e a quantidade de famílias beneficiadas foram bem produtivos. Mas será que esse crescimento e esse programa realmente foi efetivo para garantir às famílias carentes poder de realizar três refeições ao dia? E ao longo dos governos esse programa pode se manter com o mesmo objetivo?

Para responder essas questões, vamos percorrer os cenários políticos e analisar como esse programa foi coordenado ao longo das mudanças nos governos.

## 2.2 O Bolsa Família e a sua trajetória ao longo dos Governos

### **Governo do Luiz Inácio Lula da Silva - 2003 a 2010**

O governo do presidente Lula, no seu primeiro mandato, com início no ano de 2003 e mandato seguinte, até o ano de 2010, perpassando as eleições e eleito para dar continuidade ao governo que iniciou com uma proposta de governo e ganhou novamente as eleições por ter alcançado uma boa avaliação dos brasileiros. Seu governo teve expressivo resultado na economia e foi responsável pelo crescimento de geração de renda, proporcionou crescimento no mundo do trabalho, diminuindo os altos índices de desemprego.

No início de seu primeiro mandato, o presidente Lula reconheceu a gravidade que se encontrava o país, e com isso, fez diversos planos para conseguir atingir resultados satisfatórios. Um dos problemas a serem superados eram os altos índices de inflação, que no primeiro ano as mudanças e atuação do governo não foram suficientes para chegar a resultados significativos, e o crescimento com relação a GSF/PIB é de apenas 0,3%, ou seja, a atuação do governo deveria ser mais severa. E os primeiros anos de governo se daria por fazer ajustes macroeconômicos.

Dessa forma, muitos projetos e mudanças foram sendo feitos e construídos ao longo dos anos do seu primeiro mandato, com a prioridade de tentar diminuir ou sanar a fome de diversos brasileiros, e para isso, lançou o programa Fome Zero<sup>16</sup>, que além de uma abordagem federal, se articulou com os estados e municípios com uma

---

<sup>16</sup> Já discutida no capítulo anterior.

participação intersetorial e social para fazer os alimentos chegarem até a população e, nesse contexto,

entendia-se que os principais desafios eram os de: garantir acesso aos alimentos; ampliar e fortalecer sistemas de produção de alimentos em bases mais sustentáveis; promover a oferta de alimentos saudáveis para toda a população, inclusive as comunidades tradicionais; enfrentar o crescente aumento do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis; e apoiar iniciativas de promoção da soberania, da SAN, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo Sul-Sul e da cooperação internacional (BEGHIN, 2022, p.15).

Na tentativa de acabar com a fome, esses eram as principais ações do governo que se propôs a seguir com esse objetivo até atingir um cenário favorável, e assim, o programa que evoluiu e se constituiu em uma estratégia, avançou e criou mais programas, concretizando o Programa Bolsa Família.

Com a evolução da distribuição do Programa Bolsa Família, o presidente Lula ganhou bastante apoiadores, se tratava dos trabalhadores mais simples, o presidente com a sua campanha e o seu governo voltado a buscar medidas a contemplar a classe trabalhadora mais pobre, fez as pessoas se sentirem representadas, e os resultados foram, “ a inflação foi menor no nível de renda da cesta básica, a desigualdade foi reduzida” (SOUZA, 2011, p.17).

No início do mandato do presidente Lula, quando prometeu acabar com a fome do país, o nível de pobreza era alto e segundo dados do FGV do Rio de Janeiro, a pobreza subiu 3,9% em 2003 e depois caiu 8% em 2004. Com a estratégia Fome Zero e o Programa Bolsa Família a promessa que tinha feito no início do governo estava sendo colocada em pratica, em que o

Programa Bolsa Família desempenhava uma função estratégica no conjunto de políticas sociais do governo Lula, que foi crescendo ao longo dos dois mandatos presidenciais petista. Com efeito, essa política social representou uma resposta imediata e mais realista ao desafio imposto a si mesmo por seu governo, ou seja, combater a pobreza e reduzir expressivamente a desigualdade social no Brasil (SOUZA, 2011, p.37).

Desse modo, na tentativa de reduzir os impactos causados por uma grande desigualdade, o governo por meio do MDS, fez as políticas sociais atingirem patamares de atuação que trouxe resultados positivos,

nesse sentido, merecem destaque: i) a confirmação do aumento real do salário mínimo – por todos os impactos que gera na remuneração dos

trabalhadores, dos beneficiários da Previdência Social e do BPC/Loas; ii) a utilização dos instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e iii) a expansão do Bolsa Família, que assume a nova meta de atender 13 milhões de famílias. Longe de serem questionadas pelo seu impacto de elevação nos gastos, estas ações na área social foram desde o início compreendidas e defendidas, no âmbito governamental, como instrumentos de superação da crise (IPEA, 2015, p.37).

Desse modo, a atuação do governo ao longo dos seus dois mandatos foi positiva, tanto no contexto da política de transferência de renda que junto as demais políticas sociais, conseguiu minimizar os altos índices de pobreza, conseqüentemente contribuiu com as demais políticas públicas.

Uma gestão pautada em contribuir com o crescimento de todas as políticas públicas, e áreas afim, como por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o intuito de incrementar a infraestrutura do país, que abrange várias áreas e teve como ministra a futura presidente Dilma Rousseff<sup>17</sup>. Na Educação contribuiu com o seu crescimento e com a melhoria do ensino, e foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para auxiliar o financiamento e expansão da educação básica. No ensino superior acrescentou o número de bolsas de estudos mestrado e doutorado para qualificar professores e demais. E o desenvolvimento do Sistema de Seleção Unificada (SISU) que escolhe alunos e disponibiliza vagas em universidades em diversos lugares do país, facilitando a entrada dos estudantes do ensino médio nas universidades. Construiu e elevou o número de universidades em todo o país. E as faculdades particulares ganharam investimentos que aumentou a busca de alunos por incentivos e intermédios de bolsas de estudos (GOVERNO FEDERAL, 2023).

A criação e desenvolvimento de diversos programas, como na Habitação, que contou com um programa muito conhecido e utilizado pelos trabalhadores, o programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo era combater o *déficit* habitacional do país e proporcionar a realização da compra da casa própria para famílias de baixa renda. Foi criado em 2009, e fez diversas construções de casas e apartamentos populares em todo o país para famílias vulneráveis.

Na saúde teve a criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, ou seja, ambulâncias para socorrer vítimas em diversas situações, para todo o Brasil. A criação das farmácias populares, que tinham medicamentos com baixos preços,

---

<sup>17</sup> Dilma Rousseff foi presidenta do Brasil, no período de 1 de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016. Quando deixou de governar por sofrer um impeciente *impeachment*.

tantos outros programas na área da saúde, Mais Médicos, as Unidades de Pronto Atendimento - UPAS, Saúde da Famílias, Saúde Bucal<sup>18</sup> etc.

O desenvolvimento e sobrevivência de indivíduos que compõem uma determinada família necessita de meios que os garantam atendimentos às necessidades humanas básicas: alimentação, saúde, segurança, educação, e demais direitos previstos na Constituição Federal de 1988, em seu art-6º.

E que o Estado na sua plenitude, fosse voltado para além de criar, promover as políticas, também os garantissem uma proteção, que os fizessem ter no mínimo um programa que desse uma estrutura de acesso a todas as políticas.

A análise geral feita por diversos autores é que esse foi um governo que contribuiu e elevou a atuação das políticas sociais, que criou programas e lançou projetos que contemplou a população e alterou os dados de crescimento e desenvolvimento populacional.

Entretanto, a pobreza e as desigualdades sociais são consequências do modelo capitalista que, em seu contexto histórico, demonstra que as causas para agravar e manter esse estado de pobreza são inúmeras. Desse modo, o governo objetivou reduzir e diminuir as desigualdades sociais, e tentar dar condições para que as famílias pudessem ser melhor assistidas.

### **Governo de Dilma Rousseff - 2011 a 2016**

Após os dois mandatos do presidente Lula, a sua sucessora inicia na presidência, para dar continuidade aos projetos e à atuação do Partido dos Trabalhadores – PT, que já se inicia com uma grande conquista: é a primeira mulher eleita à Presidência da República. A Presidenta Dilma Rousseff toma posse no dia 1 de janeiro de 2011 e é reeleita em 2014 para dar continuidade ao seu mandato.

A primeira Presidenta da República já tinha experiência em lutar pelos seus ideais, pois na sua juventude participante ativa dos movimentos sociais e na ditadura lutou contra o sistema de opressão e falta de direitos, assim foi presa e torturada durante anos, se tornando uma militante política (MOTTA, 2018).

---

<sup>18</sup> Mais informações sobre os programas da área da saúde, pode ser acessado no site de Lula: <https://lula.com.br/a-saude-de-lula-samu-farmacia-popular-e-atencao-integral-assista/>

A Presidenta Dilma tinha bastante experiência política, atuou por diversos anos do primeiro mandato do presidente Lula no Ministério de Minas e Energia, assumiu a chefia da Casa Civil, se destacou como ministra do Programa de Aceleração do Crescimento e, com isso, era uma forte candidata a ser a primeira mulher a se tornar Presidenta do Brasil (MOTTA, 2018).

Assim como o Presidente Lula, que tinha como objetivo principal de campanha acabar com a fome, a Presidenta Dilma também colocou uma meta a ser alcançada pelo seu governo, diminuir a pobreza do país. E para isso o seu governo, assim como o governo anterior, investia em políticas sociais e tinha como foco principal atingir as famílias que viviam em situação de pobreza.

Segundo dados de pesquisas do Ipea, a Presidenta inicia seu governo com bons resultados deixados pelo governo anterior, houve uma redução da desigualdade e pobreza no país, devido ao crescimento da renda *per capita*. “Entre 2001 e 2011, o crescimento real da renda dos 10% mais pobres foi 91,2%. Enquanto os 10% mais ricos, o crescimento foi 16,6%”. Uma parte dessa redução se deve ao crescimento de pessoas com trabalho fixo, e conseqüentemente a taxa de desempregados se torna baixa, e a outra, se deve à política de transferência de renda, que durante o governo anterior, foi muito atuante (CARTA CAPITAL, 2011),

os programas sociais estão bem focados e beneficiando os mais “pobres dos pobres”. Nas contas do Ipea, as transferências do Programa Bolsa Família são responsáveis por 13% da redução da desigualdade. [...] o efeito é que a renda cresce mais entre os menos escolarizados, os pretos e pardos, as crianças de até 4 anos, a população do Nordeste e os residentes em áreas rurais – historicamente os setores mais pobres da sociedade brasileira (CARTA CAPITAL, 2011).

Com isso, o objetivo de continuar com a redução da desigualdade e pobreza no país é algo que poderia ser atingível, e assim, inicia a estratégia do governo Dilma para alcançar tal objetivo, que se tratava da Estratégia Brasil Sem Miséria, constituído de três eixos, transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços sociais básicos. Denominado pelo sexto momento por Silva (2014), tendo o Bolsa Família como o “principal programa de transferência de renda integrante do eixo de transferência de renda”, e com isso, o programa recebeu mais alguns incentivos para continuar sendo o principal programa do eixo de transferência de renda, e da estratégia Brasil Sem Miséria, onde “foram elevados os valores das transferências



monetárias e o número de famílias atendidas, ultrapassando a 14 milhões de famílias em 2014 (SILVA, 2014, p.31).

O valor recebido pelas famílias quando o programa foi constituído no governo do presidente Lula, era de R\$50,00 e R\$ 100,00 “respectivamente, para inclusão de famílias extremamente pobres, sendo, posteriormente, reajustada para R\$60,00 R\$ 120,00 e R\$70,00 e R\$140,00” reajuste ao longo dos anos e perpassando os governos, e em “01/06/2014 o valor chegou a R\$77,00 e R\$154,00” (SILVA, 2014, p.45).

Com isso, o Bolsa Família, após integrar a essa estratégia no governo Dilma, tinha como objetivos,

combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; e promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (SILVA, 2014, p. 47).

Ainda assim, o valor disponibilizado para as famílias se tratava de um valor baixo, mesmo tendo alguns aumentos, de modo a não conseguir sanar as necessidades das famílias. “Ademais, a pobreza é dimensionada somente pelo critério da renda declarada, variável insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional deste fenômeno” (SILVA, 2014, p.45).

No entanto, o Programa Bolsa Família, para então adentrar as demais necessidades das famílias extremamente pobres, se tratando de atender às necessidades básicas do grupo familiar, desenvolve ações complementares se articulando com outros programas em áreas importantes para sobrevivência e desenvolvimento das famílias. Assim,

os programas complementares articulados em nível federal são os seguintes: Programa Brasil Alfabetizado destinado à alfabetização de pessoas com 15 anos de idade ou mais; Projovem, voltados para reintegração ao processo educacional e qualificação social e profissional de jovens entre 15 e 29 anos; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária para acesso ao trabalho e à renda tendo como público comunidades e seguimentos excluídos; Programa Nacional de Agricultura Familiar e programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para acesso ao trabalho e à renda direcionado a agricultores familiares; Programa Nacional Biodiesel para acesso ao trabalho e à renda também direcionado a agricultores familiares e Programa Luz para todos, para expansão de energia elétrica no meio rural. Além desses, foram acrescentados novos programas: Ações Emergenciais de Enfrentamento aos Efeitos da Estiagem, Bolsa

Verde, Carta Social, Passe Livre para Pessoas com Deficiência, Tarifa Social de Energia, Telefone Popular, Acesso a Creches para crianças de 0 a 4 anos beneficiárias ao BF, Programa Mais Educação, Isenção de Taxas de Concurso Público, Minha Casa Minha Vida, Plano Setorial de Qualidade (PLANSEQ) BF e Programa de Proteção Integral à Família (PAIF) (SILVA, 2014, p.50).

De modo que o Bolsa Família, em “março de 2013, já abrangia todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal e atendia 13.053.368 famílias pobres e extremamente pobres, com um orçamento de R\$ 2.112.734.614,00”. Com maior focalização na região Nordeste onde se localizam os Estados e Municípios mais pobres, com piores indicadores de pobreza e exclusão social. (IDH-M) (SILVA, 2014, p.51).

Dessa forma, a política de transferência de renda se unia às demais políticas para conseguir atingir indicadores satisfatórios em relação à diminuição dos índices de pobreza. O plano principal da Estratégia Brasil Sem Miséria, era incorporar ao sistema de proteção social e ao sistema de garantia de renda os segmentos da população que ainda não tinham sido beneficiadas pelos programas oferecidos pelas políticas sociais e que, por isso, ainda continuavam em situação de pobreza.

O governo de Dilma Rousseff deu continuidade ao governo Lula e construiu programas e estratégias para que as políticas públicas desenvolvessem seu papel e contribuísse com a proteção social.

Entretanto, essa presidenta foi impedida de continuar a governar e terminar o seu segundo mandato, pois foi alvo de inúmeras manifestações de autoria da extrema direita que a levou a sofrer um *impeachment*, sendo destituída do cargo.

### **Governo de Michel Miguel Temer Lulia – 2016 a 2018**

Após a destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff, o vice presidente assume interinamente, em 12 de maio de 2016, e após pouco mais de três meses se torna o Presidente da República no dia 31 de agosto de 2016, em meio a muitas manifestações de um Brasil em movimento, dividido em dois. De um lado, as articulações da extrema direita, e, do outro, a esquerda, na tentativa de comprovar que o governo brasileiro estava sendo vítima de um golpe de Estado.

E esse era o cenário ao qual, o então presidente, conhecido como Michel Temer, assume a chefia do Estado brasileiro, sendo também questionado e acusado pela oposição de ser o principal perseguidor da ex presidenta Dilma.

Com isso, esse governo se formaria com características contrárias aos dois governos formados pela liderança do Partido dos Trabalhadores – PT. Na área social, mudanças e exclusões, que coloca para ser ministro do principal órgão de proteção social o MDS uma pessoa com vozes negacionistas, que nega uma realidade comprovada, nomeou Osmar Terra, que depois continuaria no próximo governo. E o

primeiro passo foi dado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar. As atribuições dessa pasta foram absorvidas em parte pelo MDS e em parte pela Casa Civil e perderam força, pois não havia qualquer interesse pelo tema por parte dos governantes (BEGHIN, 2022, p.19).

As ações do então presidente, seguiam o mesmo propósito, e não procurava beneficiar a população mais pobre. A próxima ação foi congelar os gastos com as principais políticas públicas, congelou os gastos por meio da EC nº 95/2016 aprovada pelo Congresso Nacional, com validade de vinte anos, no contexto em que,

a combinação da crise econômica – o produto interno bruto (PIB) do Brasil acumulou queda superior a 7% no biênio 2015-2016 – com a diminuição da atuação do Estado resultou no aumento da miséria e da pobreza. De acordo com o Ipea, entre 2014 e 2019, a pobreza extrema aumentou quase 50%, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019 (BEGHIN, 2022, p. 19).

O mandato do presidente Michel Temer, teve a duração de dois anos e quatro meses, o suficiente para articular o desmonte de diversas políticas públicas e de proteção social, “o governo esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de substantivos cortes de recursos”. Dessa forma, a “política fiscal contracionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal” (BEGHIN, 2022, 19).

Com isso, o governo foi alvo de diversas denúncias de corrupção e para se manter no governo, a estratégia tomada foi de se pautar de articulações entre diversos partidos fazendo alianças para conseguir chegar até o final do mandato. Posterior a isso, o governo não tinha objetivos de dar continuidade à construção de políticas

sociais e nem de tentar mudar o cenário da extrema pobreza vivenciadas pelas famílias.

Portanto, o Brasil registra uma queda na renda da população, que causa um aumento de famílias na extrema pobreza, 2 milhões de famílias tem a sua renda reduzida. Com o congelamento dos gastos, com as políticas sociais, o número de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família é reduzido, não tendo condições de contemplar mais famílias e nem de fazer nenhum tipo de reajuste nos valores do Programa (CADASTRO ÚNICO, 2020).

Contudo, ao final do mandato do presidente Michel Temer, o número de pessoas na extrema pobreza é de 12,7 milhões. Sendo detectado um aumento de 33% na insegurança alimentar entre 2017 e 2018, consequência da alta taxa da inflação sobre a cesta básica e do índice de desemprego. Situação considerada de emergência nacional (IBGE, 2020).

### **Governo de Jair Messias Bolsonaro – 2019 a 2022**

O cenário tende a piorar com a chegada do novo presidente, Jair Bolsonaro, que segue política de cortes de gastos destinada ao social, incrementando a mesma cartilha ultraliberal e de extrema direita, aprofundando a uma política de caráter negacionista, que incentiva a sociedade a repercutir falácias de minimizar a pobreza e as expressões da questão social. Para que desse modo, não tivesse que investir nas políticas públicas e sociais.

No primeiro momento que assumiu, o presidente Bolsonaro começou a fazer suas modificações, de forma que o principal eixo a ser atingido, foi o social. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA foi extinto no primeiro dia de governo, CONSEA era parte importante na estratégia de combate a fome nos governos do PT.

Desse modo, nos primeiros anos do governo, a sua atuação foi pautada em articular os desmontes das políticas sociais, o seu enfraquecimento que comprometeu a efetividade dos poucos programas designados ao social que restaram. Assim,

cumpram-se ressaltar que a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, e sua posse como presidente da República, em 2019, representou o aprofundamento, no Brasil, de tendências autoritárias, fascistas, ultraconservadoras e ultraliberais, que passaram a pôr em xeque importantes conquistas civilizatórias da sociedade brasileira em todos os campos das políticas públicas (SILVA, 2021, p.110).

Esse governo liberal focado em buscar os seus interesses, que além de provocar os desmontes nas políticas públicas, e praticamente extinguir a atuação das políticas sociais, provocou uma onda de informações falsas no mundo virtual e por meio de seus discursos. Isso resultou em uma atuação política que encobria ações erradas e difamava todos os meios que poderiam identificar tais ações.

Conservador e autoritário, profundamente submetido aos interesses do capitalismo financeiro internacional, com verdadeiro desrespeito a princípios democráticos que vinham regendo a sociedade brasileira, cuja consequência de maior destaque é um amplo retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas, além de desativação a redução de programas sociais relevantes para a população pobre (SILVA, 2021, p.108).

Os órgãos públicos foi alvo de mudanças, alterando toda a lógica de execução, para benefício próprio de seus interesses e de seus aliados. Manipulou os órgãos de pesquisas, para que os dados reais do cenário nacional não fossem divulgados, impedindo os institutos de pesquisas a elaboração de estudos da realidade social do País.

Diante disso, as consequências dessas ações, foi o aumento desacelerado no nível de pessoas vivendo em extrema pobreza, elevando a quantidade de pessoas desassistidas, em decorrência do crescente aumento na inflação principalmente na cesta básica, que afeta pessoas de baixa renda.

Os cortes de gastos com o social levaram à extinção de diversos programas sociais, e os programas que continuaram existindo sofreram grandes alterações, a exemplo, o Programa Bolsa Família que passou por diversas reformas chegando a ser extinto e se transformando em Auxílio Brasil.

O Auxílio Brasil se utilizara dos mesmos mecanismos de realização do Bolsa Família, como por exemplo o CadÚnico, alterando o valor, alguns requisitos e o nome do programa, o qual era marca do Partido dos Trabalhadores. O programa atende famílias em situação de pobreza com renda per capita entre R\$ 100 e R\$ 200 e em extrema pobreza com renda *per capita* de até R\$ 100 (SANTOS, 2021).

Com isso, a intenção do governo em mudar o nome do programa, era para desvincular a existência do programa ao Partido dos Trabalhadores, e a intenção era com o novo nome deixar a “sua marca de governo”, com objetivo de dar resposta à grave situação do País para mais tarde usar tal programa como o principal programa da sua campanha política para ser reeleito nas próximas eleições.

Isso tudo no contexto de enfrentamento da pandemia em saúde pública a qual o Brasil e o mundo foram acometidas. Cenário que a realidade econômica e social, devastando a sensação de estabilidade, acarretando um momento de muita insegurança, dor, e perdas individuais e coletivas.

### 2.3 Auxílio Emergencial durante a Pandemia

A pandemia em saúde pública, se iniciou com a proliferação do coronavírus, o vírus popularmente conhecido como Covid-19. Sendo a primeira aparição identificada em dezembro de 2019, comprovada com os primeiros casos em janeiro de 2020 na China, evoluindo a quantidade de casos e atingindo o mundo todo.

No Final de Janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde – OMS declarou que havia um surto do novo coronavírus, onde expôs situação de emergência internacional. Chamando a atenção das autoridades globais para ter o cuidado necessário e impedir a propagação e evolução do vírus.

No Brasil, foram constatados os primeiros casos após o feriado de carnaval, no mês de fevereiro, na cidade de São Paulo. O governo Bolsonaro, minimizou a situação e seguiu sem tomar as medidas necessárias para a gravidade da situação colocada, influenciando a população a não seguir as recomendações do Ministério da Saúde, o que causou a aceleração do número de casos.

De modo que, no mês seguinte a comprovação dos primeiros casos no país, o número de pessoas infectadas com o vírus chegou a 5.915 casos e 204 óbitos, segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS.

Assim, o número de óbitos e de infectados só cresceu, levando a população de todo o país a enfrentar um cenário de calamidade pública, onde o vírus se proliferava de forma rápida, e junto com as recomendações dos órgãos de saúde, vieram as privações,

entre as medidas de enfrentamento, várias regras de distanciamento social foram implementadas. Embora este processo ocorra em grande medida de maneira descentralizada – variando conforme a Unidade da Federação (UF) ou o município –, decisões foram tomadas no sentido de suspender a realização de eventos; interromper parcial ou totalmente o funcionamento de estabelecimentos não essenciais; paralisar atividades escolares; impor

controles sobre o trânsito de pessoas; e limitar o ingresso de cidadãos estrangeiros no país (MORAES, 2020, p.37).

Com isso, devido ao fechamento dos estabelecimentos comerciais que não foram classificados como essenciais, houve uma onda de ataques aos órgãos de saúde para impedir tal ação, vinda dos proprietários e apoiadas pelo governo, que junto a diversos políticos propagaram informações falsas a respeito das medidas de proteção, colocando as pessoas reféns dos impactos dessas informações,

circulam diversos boatos sobre a epidemia, os quais limitam o impacto de medidas sanitárias e causam confusão, ampliando os riscos de conflitos. Para agravar o problema, tais boatos foram em alguns casos difundidos total ou parcialmente por autoridades de vários governos (MORAES, 2020, p.38).

Com base nisso, as atuações das políticas de prevenção sofreram inúmeros atrasos na sua execução, impedindo uma melhor eficiência nos estudos da realidade. O controle da pandemia do coronavírus era algo desafiador até para a área da saúde, não tinha estudos sobre o vírus, o que levou os pesquisadores a uma corrida para obter dados e informações para tentar combater o vírus.

Desse modo, a população sofria com as consequências das privações e com a falta de informações verídicas, as levando a uma crise e adoecimento mental, onde as consequências do momento causavam uma grande confusão e estresse. Conforme analisa Moraes (2020, p.41),

a literatura é conclusiva no sentido de que a diminuição no número de interações sociais e a restrição à circulação aumentam os níveis de estresse. [...] encontraram uma alta correlação entre isolamento social e degradação da saúde física e mental, incluindo perda da qualidade e eficiência do sono, além da elevação de níveis de cortisol na corrente sanguínea. Demonstraram que a necessidade de interações sociais e do sentimento de pertencimento se eleva em períodos de crise, ou seja, uma quarentena durante uma epidemia agrava uma situação já propícia à deterioração da saúde mental.

Com isso, a pandemia, além de levar a doença tida de uma certa forma letal, ainda levou inúmeras famílias a viverem em condições degradantes. Onde muitas famílias tinham renda de apenas R\$ 497,00 mensal para sobreviver, essa realidade contemplou um número de 62,9 milhões de brasileiros em 2021. O cenário era que 9,6 milhões de pessoas passaram a viver em situação de pobreza (FGV, 2021).

O cenário de pobreza no país ficou escancarado, o que obrigou o Estado a buscarem medidas para auxiliar na sobrevivência das famílias. Surgiu o Auxílio

Emergencial<sup>19</sup> foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação de pobreza durante a pandemia da Covid-19, em que diversas pessoas puderam fazer o pedido do auxílio. Devido ao isolamento e fechamento de todas as atividades que não entraram como essencial, por meio do *lockdown*. Muitas pessoas ficaram desempregadas, o que resultou em famílias passando por necessidades, e que as levaram a fazer parte dos beneficiados do Auxílio Emergencial.

Esse Auxílio foi um programa de transferência monetária focalizado, instituído em 1 de abril de 2020 sobre a medida provisória nº936, “tendo como objetivo atenuar a situação decorrente da elevação do desemprego, do trabalho informal precarizado e da pobreza no contexto da pandemia da Covid-19” (SILVA, 2021, p.113).

Assim, a criação desse auxílio se deu, principalmente, decorrente das diversas manifestações da população e dos movimentos sociais. O programa contou com uma duração de abril a dezembro, tendo três formulações, que a princípio teve uma proposta de valor de apenas R\$ 200,00. Por pressão dos movimentos sociais e do legislativo, o valor foi fixado em R\$ 600,00. Passando pela segunda formulação e permanecendo com o mesmo valor. Essas formulações eram devido à insatisfação do presidente Bolsonaro que na sua proposta o valor inicial seria de apenas R\$ 200,00, que na terceira e última etapa de recebimento foi paga apenas o valor de R\$ 300,00, e os critérios para receber o auxílio foi mais restritivo, deixando um grande número de pessoas de fora,

trata-se de um programa com muitos critérios para acesso, direcionando-se inicialmente para microempreendedores individuais; contribuintes individuais ou facultativos do Regime Geral da Previdência Social; trabalhadores informais inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal ou em aplicativo da Caixa Econômica Federal (CEF); e beneficiários do Bolsa Família. Na proposta inicial, o público-alvo deveria atender aos seguintes critérios para acesso: ter mais de 18 anos; renda per capita familiar de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; e não ter tido rendimentos tributáveis em 2018, devendo incluir, no máximo, duas pessoas por família, sendo que mulheres chefes de família monoparental têm direito a receber o benefício em dobro, ou seja, R\$ 1.200,00 mensais. Posteriormente, o público-alvo do Auxílio Emergencial foi ampliado pelo Projeto de Lei nº 873/2020, do Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), com a inclusão de catadores de material reciclável, seringueiros, taxistas, moto taxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas e

---

<sup>19</sup> “Benefício Emergencial, programa de transferência monetária do governo federal, instituído em abril de 2020 como medida de política social para atenuar as consequências da profunda crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19 sobre os mais pobres, principalmente os desempregados e os trabalhadores do setor informal sem proteção social” (SILVA, 2021, p.111).



pescadores artesanais, permitindo também que mães adolescentes, mesmo com menos de 18 anos, recebam o benefício (SILVA, 2021, p.114).

Com isso, para ter acesso ao auxílio, era feito um cadastro por meio de um aplicativo, isso fez muitas pessoas carentes de acesso à *internet* e de conhecimento, ficarem de fora do programa. O recebimento do dinheiro foi alvo de muitas dúvidas, o que levou muitas pessoas aos correspondentes bancários, causando aglomeração e exposição ao vírus.

Contudo, o Auxílio Emergencial, ao final do ano de 2020 foi extinto, sendo que a pandemia ainda estava em curso, e por ter sido reformulado no final do ano, muitas pessoas deixaram de receber, contribuindo para que o cenário de pobreza aumentasse. Desse modo, o governo foi pressionado novamente pelos movimentos sociais para retomar o programa, que nos meses seguintes, início de 2021, veio uma onda de agravamento do vírus, o qual sofreu mutações e acometeu a população e o número de infectados e de óbitos cresceu novamente.

Diante disso, o Auxílio Emergencial veio a ser liberado novamente, entretanto, mais focalizado, não contemplando todas as pessoas que precisavam,

ademais, o valor monetário mensal do benefício foi reduzido pela metade: para mulheres provedoras de família monoparental o valor mensal ficou em R\$ 375,00; o valor médio do benefício foi limitado a R\$ 250,00 e o valor para família unipessoal ficou em R\$ 150,00, valores insuficientes para aquisição, sequer, da cesta básica. Entendemos, ainda, que o Auxílio Emergencial se desenvolve num contexto de repressão e criminalização dos movimentos sociais populares, bem como de responsabilização dos pobres por sua situação de pobreza. Ademais, busca mitigar uma situação estrutural decorrente da forma como a sociedade se organiza para produção e distribuição da riqueza socialmente produzida. Mais ainda, trata-se de um contexto em que os interesses políticos estão sempre presentes; em que os programas sociais, entre estes o Auxílio Emergencial, são moeda para aprovação política com fins eleitorais (SILVA, 2021, p.116).

Com isso, a população sofreu com o agravo da pandemia, e com as sequelas deixadas por ela e pela falta de atuação do governo. Com a evolução das pesquisas sobre o vírus, se obteve as vacinas, que foram responsáveis por diminuir a curva de óbitos e desacelerar o número de casos da doença. Esses fatores colaboraram para um possível retorno da normalidade.

### Capítulo 3. O Programa Bolsa Família como estratégia de enfrentamento da pobreza.

#### 3.1 As (re)configurações do Programa Bolsa Família

O Governo Federal desde de 2001, vem se propondo a desenvolver a “Rede de Proteção Social<sup>20</sup>”, que é direcionada às pessoas em situação de pobreza. “Trata-se de um esforço articulador de programas, notadamente compensatórios, tendo como eixo os programas nacionais de transferência de renda, destacando-se” todos os programas de transferência de renda nacionais (SILVA, 2004, p.95).

Programas direcionados às pessoas mais pobres, com renda inferior a meio salário mínimo, traçando uma linha da pobreza para focalizar a sua atuação. Para se obter um maior controle das concessões e redução dos custos, foi instituído o Decreto nº3.877 de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único – CadÚnico dos Programas Sociais do Governo Federal, que tem

como objetivo cadastrar, com uso de formulários únicos, as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista a focalização das políticas públicas nessa população. Na perspectiva de unificação no atendimento da população-alvo da denominada “Rede de Proteção Social”, o Governo Federal também instituiu o “Cartão-Cidadão”, criado para substituir os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa para permitir às famílias retirarem diretamente do banco o valor monetário correspondente ao benéfico que lhe é devido (SILVA, 2004, p.96).

Com isso, o “Cartão-Cidadão” foi um grande avanço na efetivação dos programas e na implementação de uma proteção social de abrangência nacional, o primeiro passo para se obter a melhor construção dos programas sociais de transferência de renda e facilitar o acesso ao valor monetário.

E para ter acesso a esse cartão, uma ferramenta de grande utilização, era por meio do Cadastro Único, onde na ocasião também era chamado de “cadastro do Bolsa”. Assim, após a criação do Bolsa Família se teve uma atualização do sistema e, em 26 de julho de 2007, por meio do Decreto nº6.135, o Cadastro Único tem, na

---

<sup>20</sup> A “Rede de Proteção Social é entendida como o conjunto de programas sociais do Governo Federal, com prevalência dos Programas de Transferência de Renda” (SILVA, 2004, p.96).

sua previsão normativa vigente, o papel de instrumento das políticas públicas duas finalidades principais,

criar um público-alvo pela “identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários”; e articular políticas públicas pela “integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007).

Esse sistema tem como principal objetivo, armazenar dados e informações das famílias com perfil característico de uma determinada situação social, para que seja encaminhada e selecionada não apenas pelo Programa Bolsa Família, mas pelos diversos programas sociais existentes. Com os dados no sistema, pode ser analisado o perfil do indivíduo ou da família para que este seja direcionado a outros benefícios disponíveis pelo Governo Federal. Outro ponto, é que o Cadastro Único tem uma articulação com outros órgãos sociais para que sua abrangência aos programas seja mais assertiva e que as informações estejam sempre atualizadas. “Dessa forma, o Cadastro Único pode ser entendido como uma inovação sempre aberta e situada, representando o “social acontecendo”, devendo ser analisado pelas materialidades na prática” (IPEA, 2022, p.563).

**Gráfico 1** - O ator-rede Cadastro Único no nível da administração pública federal



Fonte: Ipea, 2022, p.665

O Cadastro Único é uma ferramenta relevante para a se ter acesso aos programas sociais. Ele se articula com os principais institutos de pesquisas sociais, para buscar e desenvolver informações importantes para a manutenção e continuidade dos beneficiados e para o acesso de novos beneficiários.

Todo indivíduo ou família que recebem algum tipo de benefício precisa atualizar, a cada dois anos, as informações no cadastro, ou se houver mudanças significativas durante esse período precisa atualizar as informações no cadastro.

Desse modo, as equipes que operam as políticas sociais podem averiguar a situação dos cadastrados e terem condições de fazer uma análise mais detalhada se os mesmos podem ou não adentrar em outros programas ou até mesmo deixar de receber algum auxílio.

Entretanto, existem muitas falhas ao manusear os dados, onde os mesmos podem não ser suficiente para contemplar as famílias, deixando de conceder o auxílio necessário, ou os dados podem ser maquiados e vir favorecer alguns que não deveriam estar recebendo tal benefício. Os dados

fazem uma simplificação, os conceitos transitam entre os centros de cálculo e atuam a partir deles, onde costumam ser elaborados. No caso do Cadastro Único, os conceitos que teorizam a pobreza são incorporados nos inscritesores (formulários, sistemas informacionais, recomendações e notas técnicas), que são os instrumentos que equipam cada movimento com a missão de encontrar a pobreza. Digamos que, para cada busca de novas inscrições, os conceitos oriundos de inscrições prévias estão incorporados nos instrumentos do movimento. Ao completar-se no centro de cálculo, cada movimento traz novas inscrições, que são elementos que proporcionam oportunidades de refinamento, confirmação, modificação ou mesmo rejeição dos conceitos anteriores a ele. Essa base material, justaposta a outros elementos, que podem inclusive ser externos a esse ciclo de repetidos movimentos de busca de novas inscrições e construção de novos equipamentos, atua, se não determina, as mudanças nos conceitos colocados em cena para explicar a “pobreza” (IPEA, 2022, p.560).

Ainda assim, CadÚnico trata de um instrumento que se for utilizado de forma transparente, foi e continua sendo uma ferramenta base para a construção e desenvolvimento dos programas sociais e que armazena dados importantes para aplicação desses programas.

E os programas de transferência de renda tinham dupla-face: “compensatória, representada pela transferência monetária, para sanar os problemas e permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais,

para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias”. É nesse contexto que se unifica os programas e se cria as primeiras configurações do Programa Bolsa Família (SILVA, 2004, p.132).

O Programa Bolsa Família é situado em âmbito da Presidência da República, com características de condicionalidades, e execução descentralizada, de caráter intersectorizado e com a participação comunitária e controle social. Com proposta ampla de manter um único programa de transferência de renda, que se articula entre programas nacionais, estaduais e municipais. Esse programa

situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos programas de transferência de renda, ao incluir a perspectiva da reponsabilidade partilhada entre União, Estados e Municípios num único programa, representando um passo a diante e importante no campo das Políticas Sociais. [...] o Bolsa Família, apresentado por seus idealizadores como uma busca de melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país, com ajustamento do foco e desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação (SILVA, 2004, p.136).

Desse modo, o BF, no início destinava às famílias um valor fixo de R\$50,00, podendo acrescentar R\$15,00 por filho, com idade máxima de 15 anos, e contempla até três filhos por família. Forma um total de R\$ 95,00, isso se tratando de famílias consideradas indigentes. E para famílias classificadas como pobres o valor fixo de R\$45,00 e da mesma forma do recebimento da família indigente, acrescenta R\$15,00 por filhos, somando um total de R\$90,00 por família pobre. Com atendimento de 3,6 milhões de famílias em 2003, com orçamento de 4,3 bilhões de reais.

Em 2005, o BF atingiu 100% dos municípios brasileiros, beneficiando mais de 8 milhões de famílias com renda per capita de até R\$100,00, e o investimento foi de 6,5 bilhões. Cenário do atendimento do programa que tem como base o Cadastro Único para inclusão das famílias.

Em 2006 foram atendidas 11.120.363 famílias e o investimento total para o ano foi de 8,3 bilhões, um crescimento considerável para atingir as diversas famílias que estavam em situação de pobreza.

A abrangência do programa continuava a crescer, e em 2008 foram beneficiadas 11.007.894 famílias, representando 73,04% das famílias pobres com renda de até R\$120,00 que foram cadastradas até o final do mesmo ano.

Em 2010 o cenário foi composto pelo atendimento de 12.467.470 famílias, caracterizando 78,74% do público alvo do programa, sendo que, ao final do mesmo ano, o total de famílias beneficiadas foi de 12.769.155 a cobertura chegou a 98,26%.

O presidente Lula finaliza o seu governo com crescentes resultados no atendimento às famílias em situação de pobreza e extremamente pobres, alcançando seu objetivo de proposta de governo e demonstrando a agilidade na atuação do programa para com as famílias.

O atendimento das famílias durante os governos do PT tem um crescimento de 2004 a 2014. Em 10 anos, o número de famílias atendidas pelo programa mais que dobrou, passando de 6,57 milhões para 14,053.368 famílias beneficiadas.

Com as alterações nas normas de acesso ao programa, o BF passou a atender jovens de até 17 anos, o valor do benefício para as famílias extremamente pobres, era de R\$77,00, pode acrescentar o valor de R\$35,00 por filho de até 15 anos, e abrange no máximo 5 filhos por família, com recebimento adicional de R\$45,00 por até 2 jovens que frequentarem a escola. Para manter os condicionantes do programa, além de

transferência monetária, para permitir a melhoria na alimentação e no atendimento de necessidades básicas do grupo familiar, o Bolsa Família indica o desenvolvimento de ações complementares mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho (SILVA, 2014, p.50).

O governo da presidente Dilma deu continuidade ao processo de investimento e desenvolvimento do Programa Bolsa Família em prol do atendimento das famílias em situação de pobreza e extremamente pobres, e em 2015 se teve o maior valor pago pelo programa. Desde o seu lançamento, com o reajuste o valor pago pelo Bolsa Família foi bem significativo para as famílias,

**Tabela 1** - Valor do Benefício 2004-2015

Ano	Valor médio mensal do benefício (R\$)	Valor médio do salário mínimo (R\$)
2004	81,20	440,00
2005	103,80	480,40
2006	95,90	543,40

2007	101,10	564,80
2008	113,70	582,40
2009	118,80	625,60
2010	120,70	647,90
2011	132,20	650,10
2012	146,10	701,00
2013	160,10	721,50
2014	161,80	724,00
2015	163,06	788,00

Fonte: IBGE, MDS 2020 Elaboração própria.

O valor do benefício teve um crescimento contínuo ao longo dos dois governos do PT, com evolução positiva. No ano de 2016, o valor pago pelo Programa ainda foi de responsabilidade da presidente Dilma, com orçamento aprovado de 28,1 bilhões destinado a beneficiar 13,8 milhões de famílias. O MDS disse que a medida “dá continuidade ao ciclo de aperfeiçoamento e valorização do Bolsa Família iniciado em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria”. Entre janeiro de 2011 e junho de 2016, o benefício médio do Bolsa Família acumulou aumento de 29% acima da inflação, de acordo com o governo.

Porém, após esse ano, devido à crise econômica vivida no país, marcada pela recessão e pela elevação drástica no valor do dólar americano em relação ao real, o crescimento do valor disponibilizado pelo programa dá uma estagnada. Além disso, a crise política que leva ao *impeachment* da presidenta Dilma e a nomeação do novo presidente causam impactos significativos na sua abrangência e orçamentos.

Os novos valores pagos pelo Programa Bolsa Família, ao longo dos governos de Temer e Bolsonaro ficam da seguinte maneira,

**Tabela 2** - Valor do Benefício 2016-2022

Ano	Valor médio mensal do benefício (R\$)	Valor médio do salário mínimo (R\$)
2016	176,00	880,00
2017	179,37	937,00
2018	187,79	954,00

2019	186,94	998,00
2020	AE* 1.116,19	1.039,00
2021	242,67 + AE* 306,83	1.100,00
2022	607,57	1.212,00

Fonte: MDS (2022) Elaboração própria.

AE\* = Auxílio Emergencial.

Com isso, as diretrizes do Programa Bolsa Família, de agosto de 2016 a 2018, tiveram sobre o governo do presidente Michel Temer que não investiu nas políticas sociais e ainda instituiu cortes nas políticas públicas, não teve acréscimo considerável. Sendo que, de 2019 a 2022 sobre o governo do presidente Bolsonaro, que na sua campanha eleitoral prometeu acrescentar a 13ª parcela ao Bolsa Família, não cumpriu com a sua promessa de crescimento.

Assim, no primeiro ano de seu governo o Ministério da Cidadania confirmou o pagamento da parcela para dezembro, entretanto, para efetuar o pagamento dessa parcela, o Programa sofreu um enorme corte de beneficiados. Que,

segundo o ministro Osmar Terra, o 13º é resultado do esforço do governo em manter no programa apenas as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade e mantêm o cadastro atualizado. Ele lembra que o Bolsa Família passou por aperfeiçoamentos e eliminou a fila de espera, que chegou a quase dois milhões de famílias – índice de maio de 2015. “A peneira na lista de beneficiários assegura que o público-alvo não aguarde mais do que 45 dias para começar a receber o recurso”, ressalta. A fila de espera do Bolsa está zerada há 20 meses consecutivos (MDS, GOV.BR, 2019).

No entanto, o programa além de sofrer pelos cortes de beneficiários também foi impedido de contemplar novas famílias, e, nos últimos três anos do governo Bolsonaro o BF sofreu dois grandes impactos. O surgimento do Auxílio Emergencial que gerou a suspensão temporária do programa e a alteração do Programa Bolsa Família para Auxílio Brasil.

A primeira mudança aconteceu em 2020, devido ao cenário de pandemia e o surgimento do Auxílio Emergencial, assim, o programa foi automaticamente suspenso. Esse novo auxílio se utilizou das informações do Cadastro Único para beneficiar as que já recebiam o Bolsa Família e para incluírem as novas.

A princípio, o Auxílio Emergencial era um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados e tinha como objetivo fornecer



proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia (SUAS, 2020).

Dessa forma, as famílias que recebiam o benefício do Bolsa Família foram contempladas com o Auxílio Emergencial, que teve o valor corrigido, sendo o valor inicial de R\$600,00 por família, e no que dependesse dos critérios de elegibilidade, algumas famílias poderiam se enquadrar para receber o valor de R\$1.116,00 por família. Essa configuração permaneceu apenas até o penúltimo trimestre de 2020.

No ano seguinte em 2021, o Bolsa Família retorna e tem o valor do benefício ajustados. As famílias continuam recebendo o valor do Auxílio Emergencial e acrescido ao novo valor do Bolsa Família, todavia, somando os dois programas se obtém um valor baixo e insuficiente, se comparado ao primeiro valor recebido por meio do Auxílio Emergencial.

Sendo que, o cenário causado pela pandemia ainda era muito desafiador, as ondas de agravamento do vírus surgiam a todo momento, e as famílias precisariam continuar recebendo um valor maior para conseguirem sobreviver, porém o valor maior não retornou e o BF passou por modificações.

Nesse mesmo ano, o Programa Bolsa Família foi extinto, dando lugar ao Auxílio Brasil, Lei nº14.284 de 29 de dezembro de 2021 como novo Programa de Transferência de Renda do governo Bolsonaro. Mas será que esse novo programa daria continuidade às conquistas alcançadas pelo Programa Bolsa Família?

O Programa Bolsa Família foi criado pela estratégia do Fome Zero, uma estratégia que foi construída por meio de muitos estudos e pesquisas e contou com a participação dos movimentos sociais, buscando atender famílias em situação de pobreza, e que junto à sua composição se tinha muitas outras medidas. Segundo Guimarães (2022),

auxílio Brasil surge sem nenhum lastro de discussão com as instâncias da assistência social. É um programa forjado nos gabinetes, afastado de todas as instâncias do controle social, sem gestão democrática. Não houve discussão prévia nem no Conselho Nacional de Assistência Social, nem com as entidades, nem com o conjunto de trabalhadores que operacionalizam o Sistema Único de Assistência.

O Auxílio Brasil foi um programa gerado por uma equipe de gabinete, que utilizou os dados do Cadastro Único que tem como base o Bolsa Família, e seguiu

modificando a estrutura de um dos programas mais importantes da história no campo da proteção social no país.

O objetivo de simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação destas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de pobreza, e na sua composição tinha basicamente quatro benefícios:

1. Primeira Infância: para famílias com crianças de até 3 anos incompletos. O benefício será de R\$ 130 por criança nessa faixa etária.
2. Composição Familiar: para famílias com gestantes, nutrizas ou pessoas de 3 a 17 anos, ou de 18 a 21 anos matriculados na educação básica. O valor será R\$ 65 por pessoa.
3. Superação da Extrema Pobreza: para famílias cuja renda mensal *per capita* continuar abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 105), mesmo após a soma dos benefícios 1 e 2. Não há limitações quanto ao número de integrantes da família.
4. Compensatório de Transição: destinado as famílias que recebiam o extinto Bolsa Família e tiveram perdas na migração para o Auxílio Brasil. Será concedido durante a implementação do novo programa e será mantido até que o valor recebido pela família supere o do Bolsa Família ou até que a família deixe de se enquadrar nos critérios de elegibilidade (MDS, 2021).

Se comparar o Auxílio Emergencial ao Bolsa Família, observa uma diferença na sua idealização. A criação do Programa Bolsa Família contou com uma junção de estudos da realidade das famílias, com pesquisas, com a atuação dos movimentos sociais, com a criação de políticas sociais para enfrentamento da extrema pobreza, se obtém um programa com objetivos totalmente diferentes. E a criação da

política Nacional de Assistência Social e do Bolsa Família no mesmo período não foi apenas uma coincidência de datas. Antes de tudo, eram respostas a um cenário de assustador crescimento da miséria no país – como define De Sordi, naquela época, quando a gente falava de pobreza, estava falando de fome. Na esteira dessas conquistas, veio a aprovação do SUAS, em 2005, a criação dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e toda uma estrutura física, administrativa e legal que gerou o que hoje define a Assistência Social no Brasil. Foram criados serviços de convivência, serviços de atendimento e acolhimento a pessoas em situação de rua e com deficiências numa nova perspectiva. A assistência social viveu um novo período, conta *Sitcovsky*, ressaltando, no entanto, que essa “expansão e afirmação” da área foi acompanhada de um processo de contrarreforma da previdência e da saúde, que comprometia o fortalecimento do tripé da Seguridade Social (GUIMARÃES, 2022).

A criação do Bolsa Família tinha a preocupação com as famílias e a pressa em mudar os indicadores de pobreza que estavam altíssimos, “o Bolsa Família, então, respondia e interagiu com a Política Nacional de Assistência Social, na medida em que um dos seus pilares, entre vários outros, era a garantia da segurança de

rendimentos à população”. Em busca de focalizar naquela parte da população para mudar os indicadores e após contribuir com toda a sociedade (GUIMARÃES, 2022).

### 3.2 Indicadores demográficos do Programa Bolsa Família

Os indicadores sociais permitem saber, por meio de das estatísticas, os aspectos da vida de uma nação, que em conjunto, retratam o estado social e, assim, permite conhecer o seu nível de desenvolvimento social. Os indicadores sociais constituem um sistema, e é preciso serem comparados uns em relação aos outros como elementos de um mesmo conjunto.

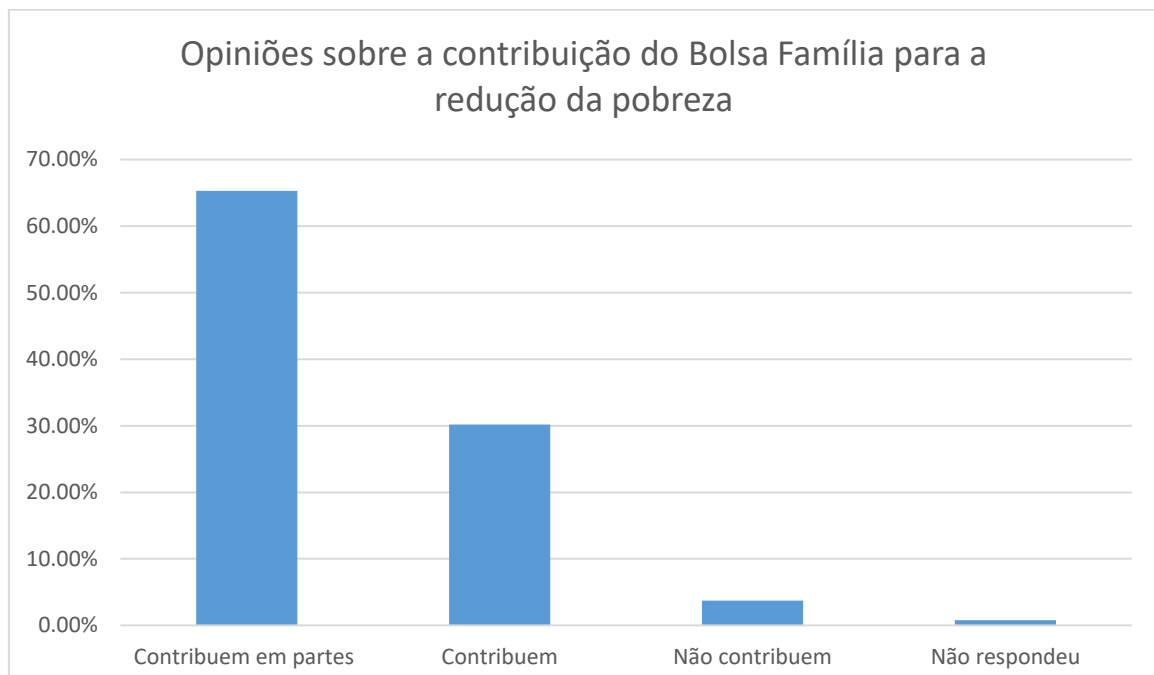
Em 2002, os números relacionados à exclusão e à pobreza estavam altos. Nessa época, havia um total de mais de 63 milhões em situação de extrema pobreza. Porém, com a chegada do governo do PT, em 2003, pôde-se observar que os indicadores da pobreza começaram a cair, consideravelmente. O Panorama Social da América Latina da Cepal mostra que a pobreza abarcava 45,9% da população latino-americana. O Brasil era um dos países que mais sofria com a exclusão social e com os altos índices de pobreza extrema.

Nos gráficos apresentados a seguir, é possível perceber que a transferência de renda permitiu a saída de inúmeras famílias em situação de pobreza extrema. Além disso, também as possibilitou uma maior participação ativa de outras políticas públicas. Esse cenário contribuiu com mudanças na realidade de muitos brasileiros, que antes estavam excluídos e não tinham acesso aos bens de consumo e serviços oferecidos pelas políticas públicas e sociais.

Sendo assim, o Bolsa Família, juntamente com os demais programas e políticas buscou trazer melhorias à vida das famílias pobres e extremamente pobres. No tocante ao seu desempenho, o Bolsa Família pôde proporcionar um aumento da renda e do poder de compra dos beneficiários; contribuiu com a melhoria do nível de subsistência das famílias; obteve maior compromisso com a educação e a saúde; possibilitou o acesso dessas famílias aos demais serviços públicos; proporcionou um aumento significativo do patamar de dignidade humana; permitiu melhorias consideráveis na segurança alimentar familiar (SILVA, 2014).

Com isso, é possível observar as contribuições do Bolsa Família na redução da pobreza nos anos subsequentes à sua implantação. Nessa pesquisa realizada por Silva (2014) e com equipes responsáveis pela implementação do programa, pode-se perceber as opiniões sobre as suas contribuições na redução da pobreza.

**Gráfico 2 - Contribuições do Programa Bolsa Família**



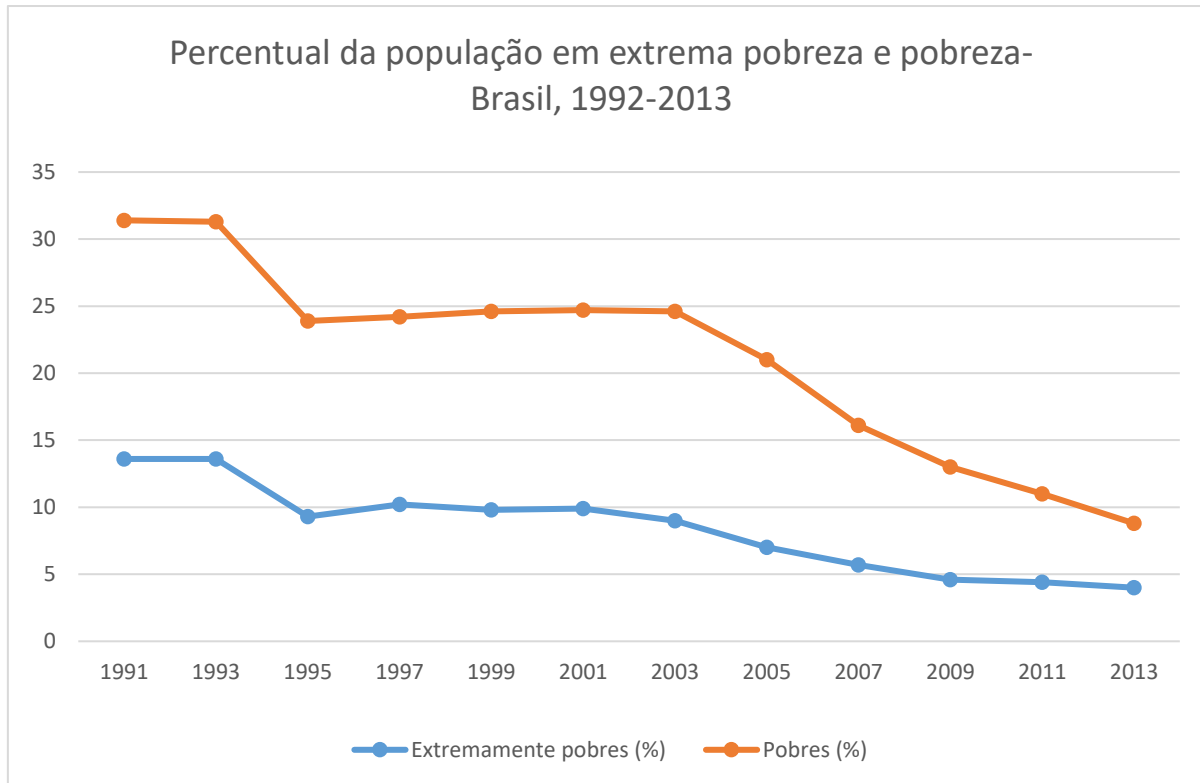
Fonte: Silva, 2014 p.178

Com base na tabela, 65,30% declaram que os referidos programas contribuíram em partes, 30,20% acreditam que os programas contribuem, 3,7% responderam que não contribuem e 0,8% não responderam (SILVA, 2014).

Dentre as respostas que justificam o porquê do programa não ter contribuído, está a falta de ligação com outras políticas atuantes no crescimento e desenvolvimento do indivíduo, destacando a importância da ligação entre as políticas públicas e sociais.

Entretanto, para se constatar essa importância é necessário entender os índices de pobreza e extrema pobreza, sendo que, de 2003 a 2014, ocorreu uma redução considerável nos indicadores de pobreza. É possível constatar que essa redução foi devido à junção de alguns fatores como, maior investimento nas políticas sociais e graças à contribuição do Programa Bolsa Família.

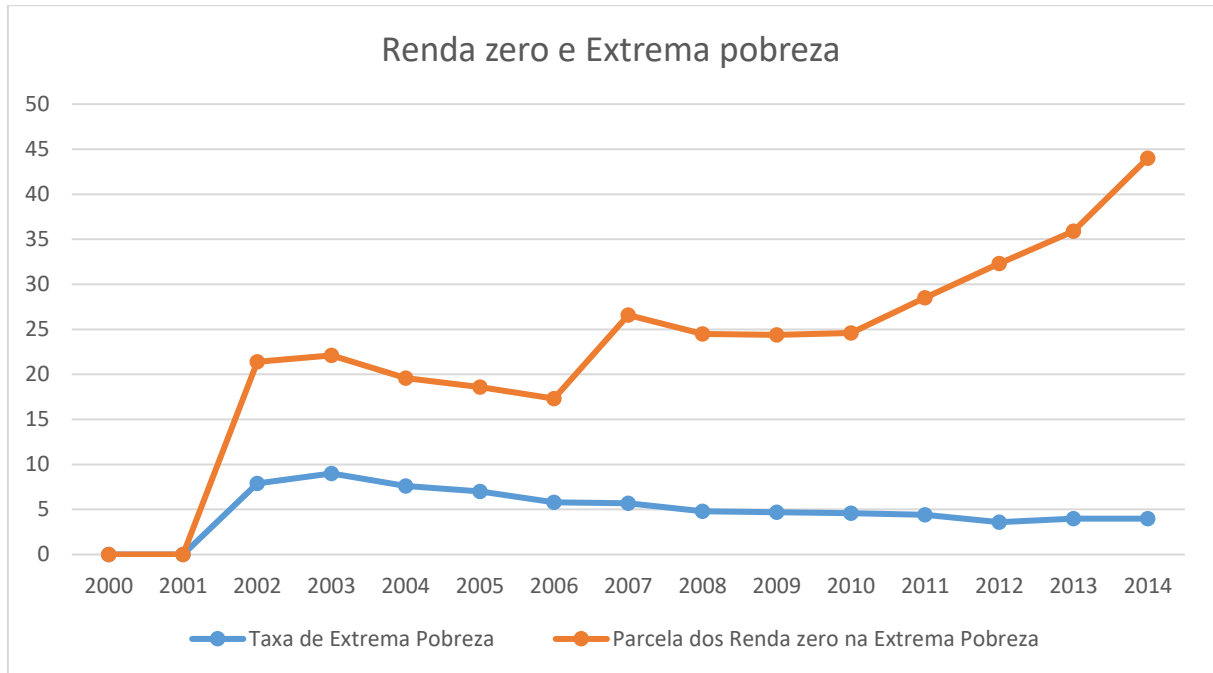
**Gráfico 3** - Linha de Extrema Pobreza do Plano Brasil sem Miséria (Decreto 7.492). Trajetória consistente de queda de 2003 a 2013, que demonstra dados a partir de 1992-2013.



Fonte: PNAD/IBGE 2014. Elaboração: MDS, 2014.

Assim, para se ter um melhor panorama das taxas e da realidade social, além da extrema pobreza e da pobreza, existia pessoas vivendo em situação de renda zero, onde foi considerada renda nula, ou seja, renda per capita zero, inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Esse número, em sua maioria, era formado por pessoas com deficiências (seja mental, intelectual, sensorial, ou física que as impedissem de trabalhar) ou pessoas em situação de risco social (em estado de miserabilidade, situação de desamparo e hipossuficiência econômica). Mas, é possível perceber através do gráfico abaixo que muitas dessas pessoas com renda zero mudaram a sua situação e conseguiram migrar para um melhor nível de realidade.

**Gráfico 4** - Aumento do peso do Renda Zero afeta a taxa de Extrema Pobreza (32,00% em 2014)

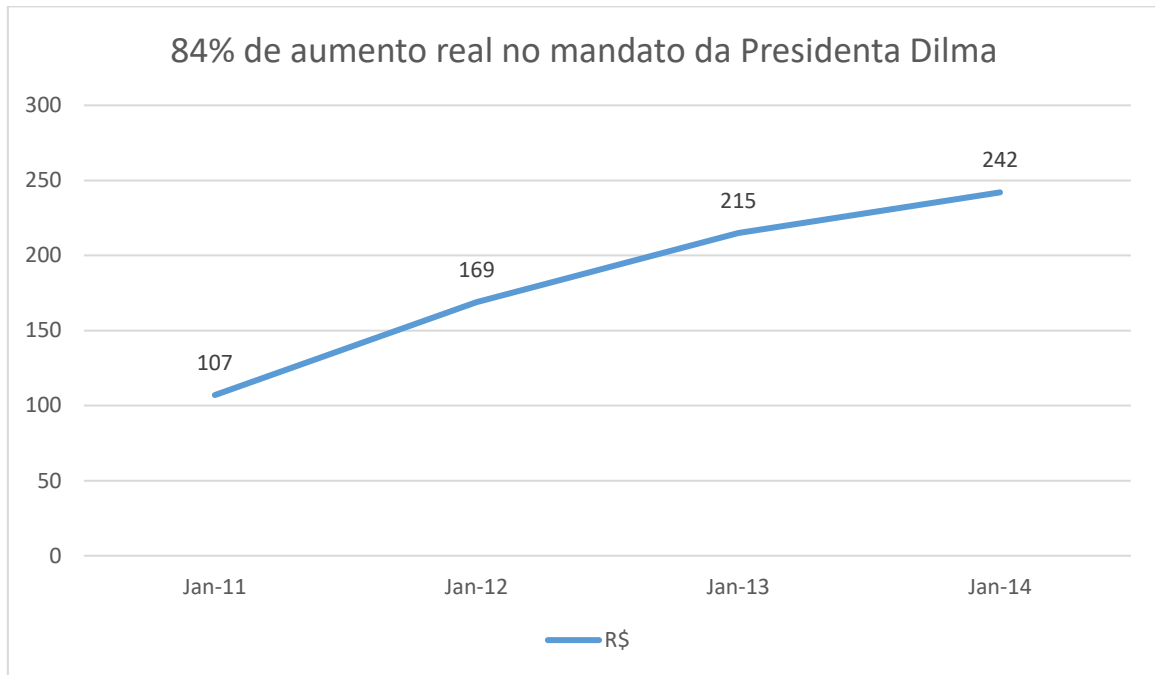


Fonte: PNAD/IBGE 2014. Elaboração: MDS, 2014.

“A análise nos 2,4 milhões com Renda zero apontou a existência de 1,7 milhão sem perfil de extrema pobreza (69,50%). Ou seja, dos 2,4 milhões com Renda zero, somente 744 mil (30,5%) teria perfil de extrema pobreza”, isso no ano de 2013. Esse fator foi conquistado graças aos maiores investimentos em políticas sociais. (IBGE, 2014, p.11)

No governo da presidente Dilma, os investimentos em políticas sociais geraram crescimento nos atendimentos e mais aperfeiçoamento e valorização do Programa Bolsa Família. O valor do benefício sofreu reajustes que contribuíram com a melhoria dos indicadores sociais e que, juntamente ao Plano Brasil Sem Miséria – uma ação multidimensional, permitiu um aumento expressivo da capacidade de renda, gerando melhores oportunidades, inclusão produtiva urbana e rural e mais acesso aos serviços. Essa junção de fatores foi capaz de influenciar a qualidade de vida das famílias beneficiadas.

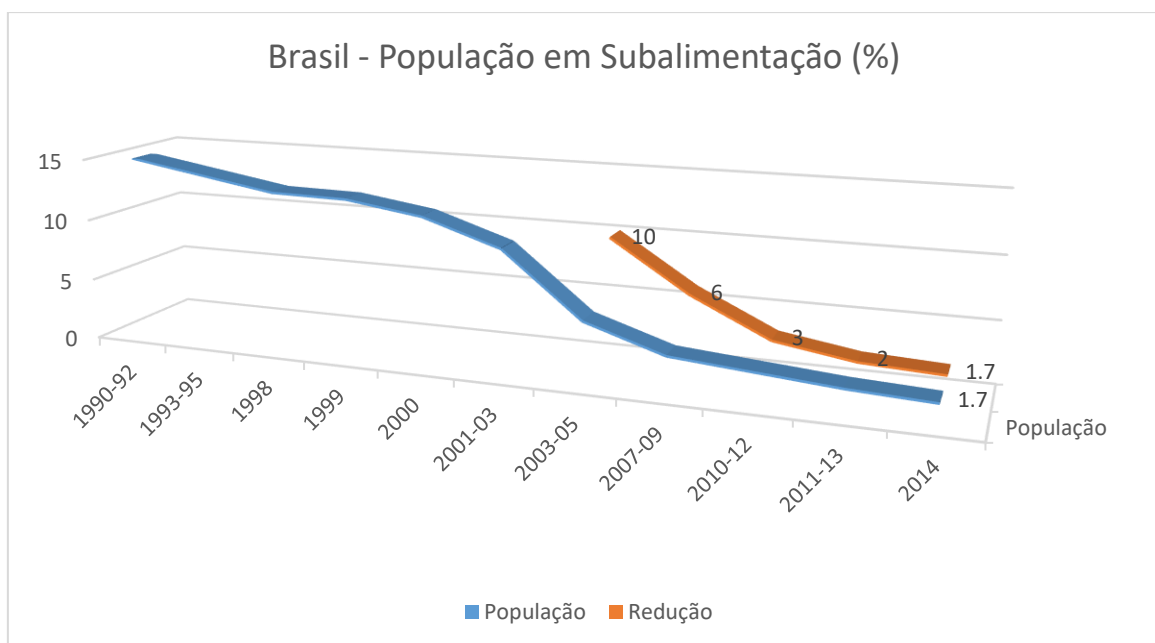
**Gráfico 5 - Benefício médio mensal pago as famílias em extrema pobreza**



Fonte: MDS – Cadastro Único e folhas de pagamento do Bolsa Família.

Com um reajuste de 45% no valor do benefício, os anos de 2012 e 2013 teve um aumento que chegou a 28% nominal e 20% real. Com isso, a atuação de todos os programas e seus reajustes, superam a extrema pobreza nesse período (IBGE, 2014).

**Gráfico 6 - Obtendo a terceira maior redução do número de pessoas subalimentadas do mundo – FAO – 2002/2014**



Fonte: FAO/MDS, 2014. Elaboração: MDS, 2014.

Desse modo, o Programa Bolsa Família, juntamente com outras políticas públicas, causou impactos na vida das famílias beneficiadas, seja em prol da busca por mecanismos que facilitassem o acesso aos alimentos ou inserindo-as em outras políticas para elevação da qualidade de vida dos indivíduos.

Como exemplo, pode-se citar a inclusão na educação, na saúde, no saneamento básico, na habitação, no acesso a água e energia elétrica e aos bens de consumo necessários ao desenvolvimento social.

**Tabela 3** - Indicadores de Critérios de Privação<sup>21</sup> (Banco Mundial)

<b>Indicador</b>	<b>Considera-se que o domicílio sofre privação nas seguintes situações</b>
Frequência escolar das crianças	Se alguma criança e idade escolar (7-17 anos) não está matriculada na escola
Anos de escolaridade	Se nenhum dos membros da família tem 8 anos de estudos ou mais
Saneamento básico	Se o domicílio não tem acesso à rede de esgoto ou fossa séptica
Acesso à água	Se o domicílio não tem acesso a água encanada fornecida pela rede geral de abastecimento, poço ou nascente
Eletricidade	Se o domicílio não tem acesso à eletricidade
Habitação	Se o domicílio não foi construído com material de alvenaria (como tijolos e pedras)
Ativos	Se a família não possuir pelo menos dois dos seguintes bens: I) refrigerador/freezer; II) telefone fixo/celular; III) fogão que utiliza combustível “limpo” (elétrico ou a gás)

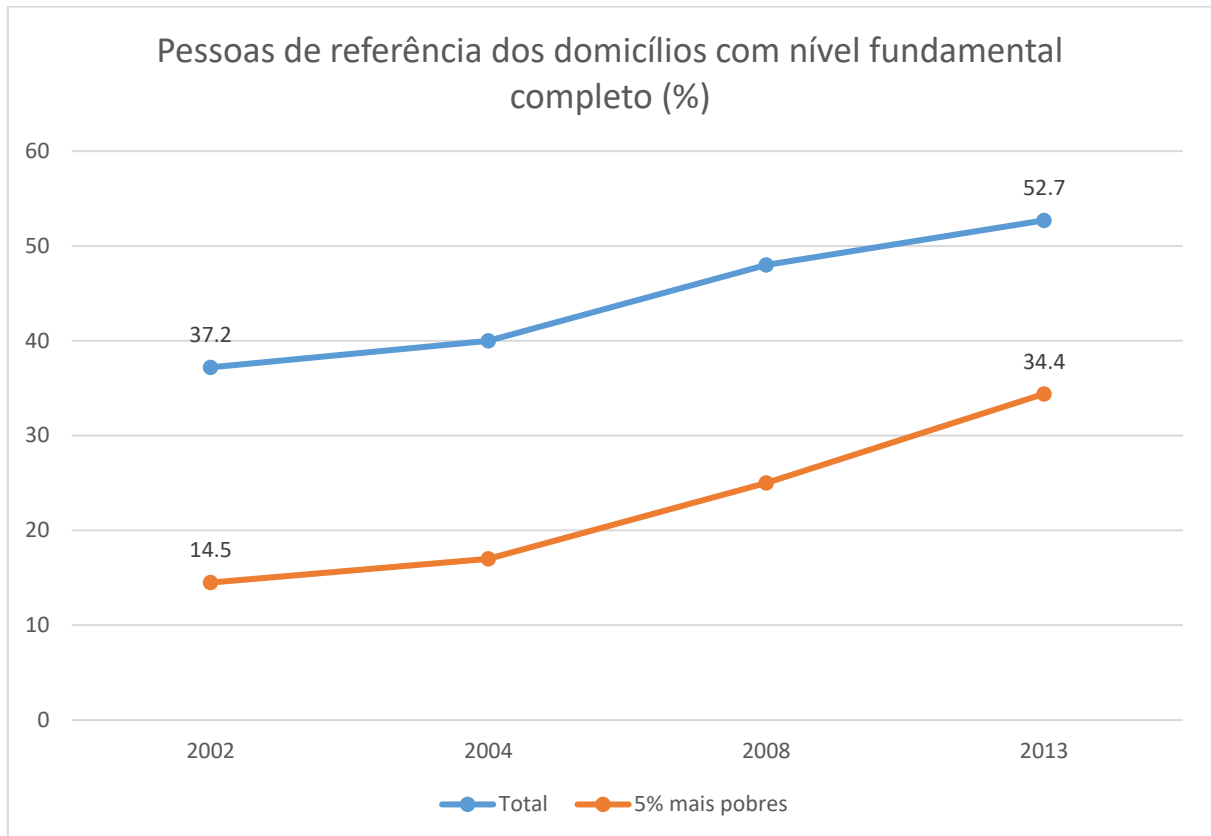
Fonte: IBGE/MDS, Banco Mundial

Por isso, se deve considerar as privações sofridas pelas famílias no período que antecede a implementação do Programa Bolsa Família, já que muitas famílias viviam numa situação de pobreza que, muitas vezes, as impediam de ter o básico para sobreviver. É possível perceber que, após a sua implantação a realidade de muitas dessas famílias foi amenizada ou alterada.

<sup>21</sup> São itens importantes para sobrevivência das famílias, analisados pelo Banco Mundial, e são utilizados como critérios de privação.



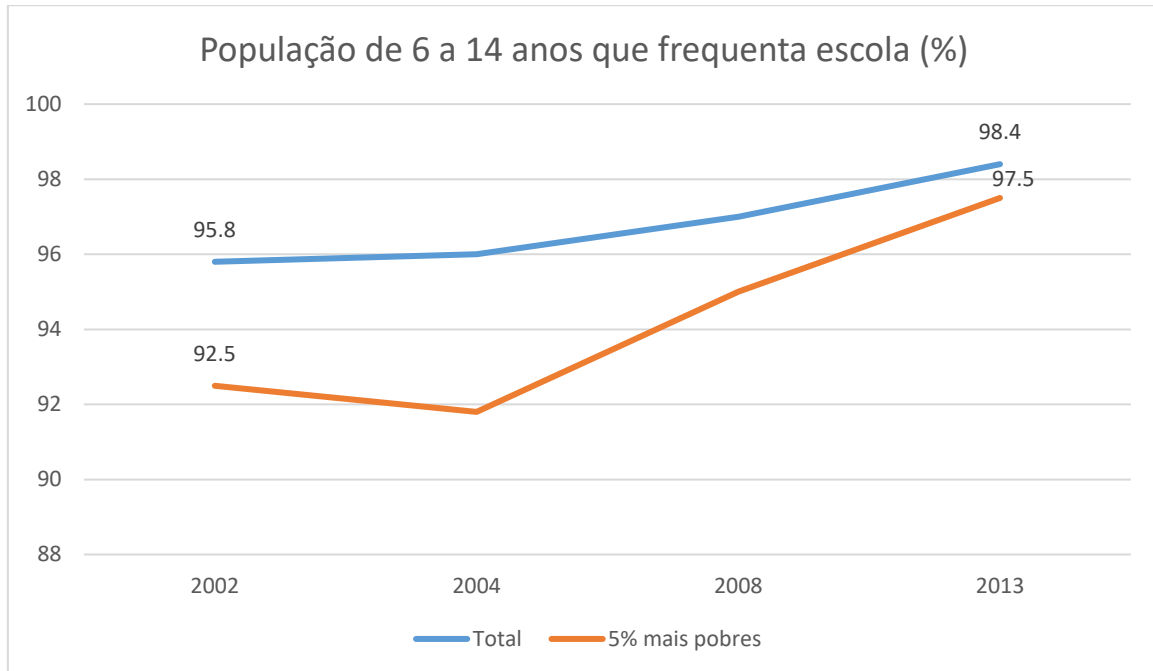
**Gráfico 7** - Entre os mais pobres cresceu em 138% o número de pessoas com ensino fundamental completo



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: MDS, 2013.

“A educação é uma questão central nos programas de transferência de renda, sob o pressuposto de que crianças na escola têm garantia de retorno econômico no futuro”. E além disso, contribui com o rompimento do ciclo da pobreza que acomete as famílias, por meio da educação é possível transformar a situação financeira ao proporcionar melhores condições de trabalho aos jovens, e os programas sociais que têm como contrapartida a frequência escolar, auxiliam na permanência dos jovens e crianças nas escolas. Isso faz crescer o número de jovens com melhor formação escolar (SILVA, 2014, 131).

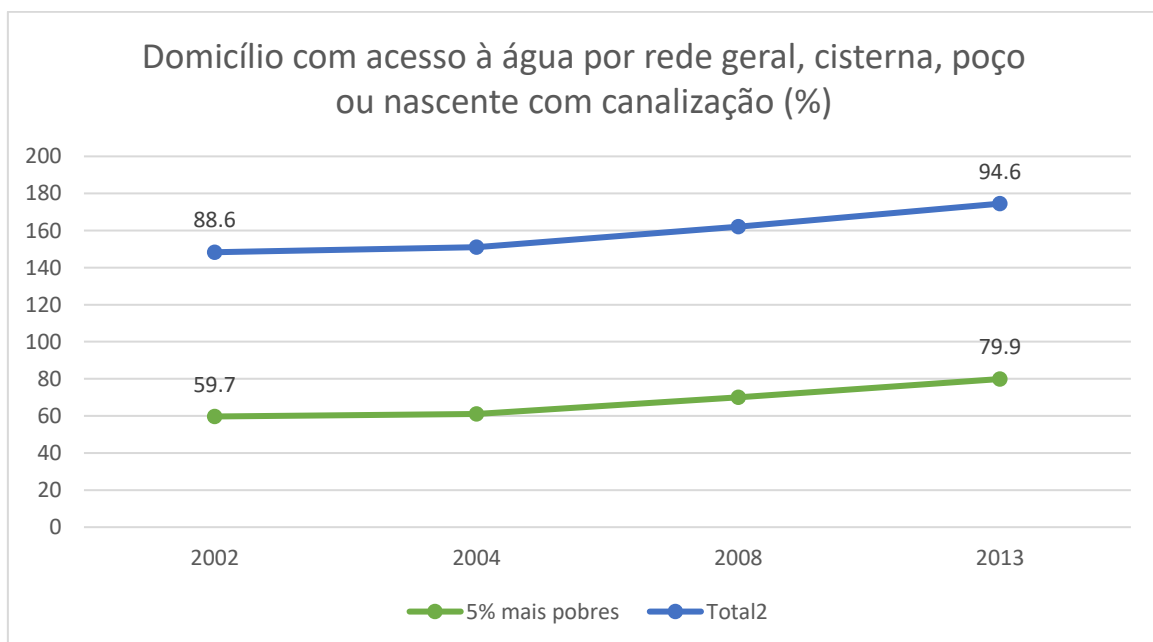
**Gráfico 8** - A frequência à escola das crianças entre 6 e 14 anos foi quase o dobro entre os 5% mais pobres.



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: MDS, 2013.

Além de contribuir com o crescimento e desenvolvimento da educação, as famílias conseguiram ter mais acesso a água. Por meio da estratégia Fome zero e dos programas sociais, as famílias tiveram acesso a itens básicos de sobrevivência.

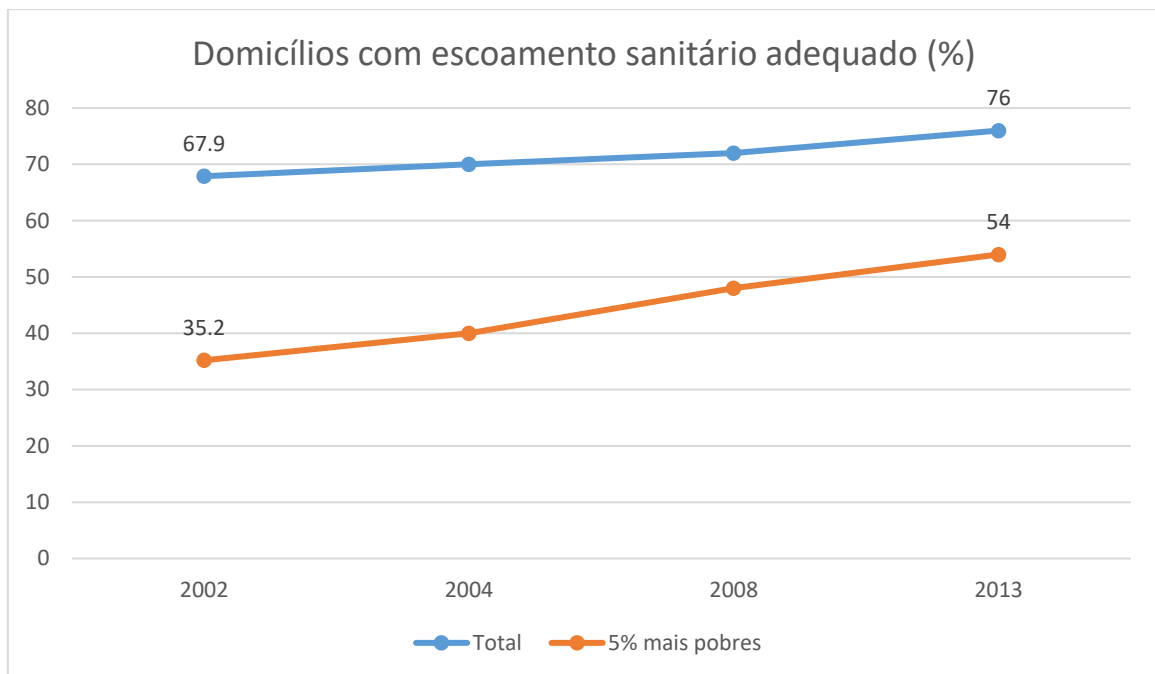
**Gráfico 9** - O avanço do acesso à água em geral foi 5 vezes maior entre os 5% mais pobres.



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: IBGE, 2013.

Os municípios receberam incentivos do MDS para atuarem nas melhorias do conjunto básico de serviços fundamentais para o desenvolvimento da sociedade de cada região. “Os recursos transferidos deverão ser usados em ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios no âmbito do Bolsa Família e do CadÚnico para programas sociais” (SILVA, 2014, p. 145). Com isso, os avanços nas condições de sobrevivências da população mais pobre são constatados e essas mudanças foram significativas.

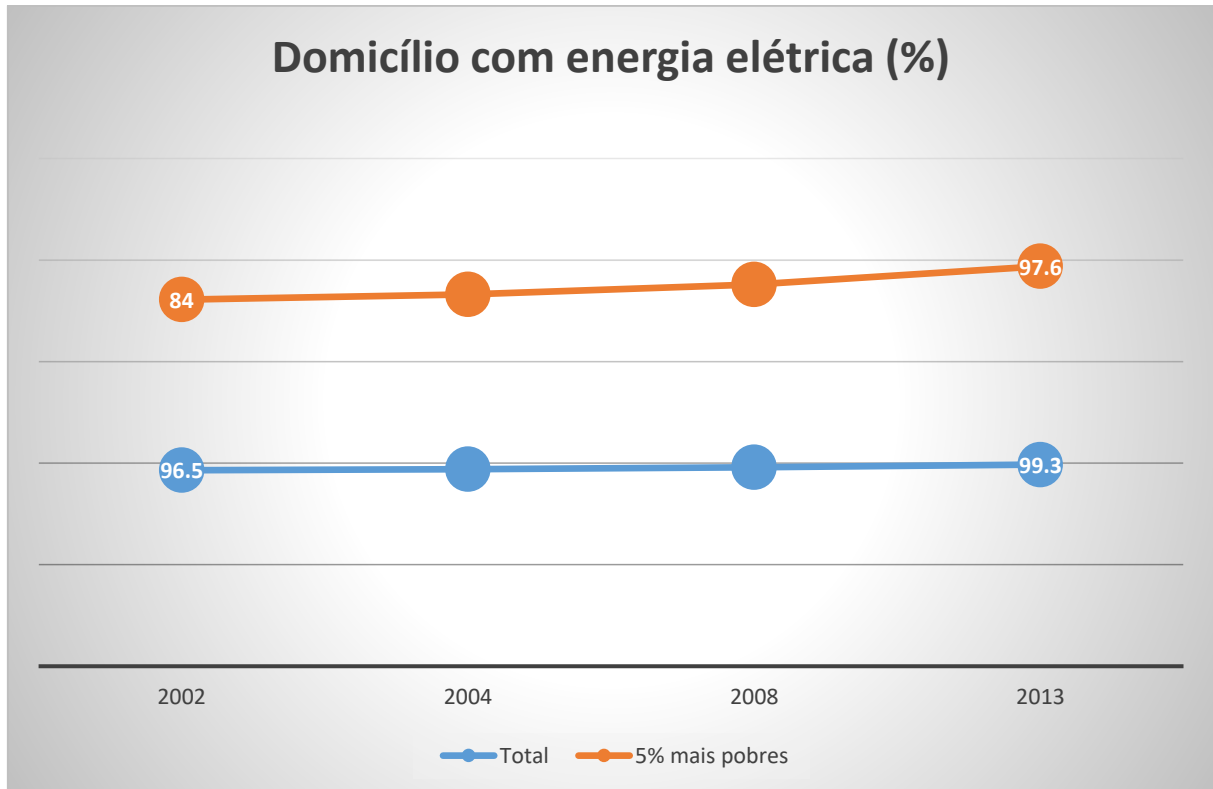
**Gráfico 10** - O avanço no acesso ao escoamento sanitário entre os 5% mais pobres foi 3 vezes maior.



Fonte: PNAD/IBGE, 2013. Elaboração: IBGE, 2013.

Dessa forma, os recursos atingiram pontos básicos extremamente necessários. O acesso à água tratada, ao saneamento básico e à energia elétrica permitiu que essas famílias pudessem desenvolver as suas atividades, o que resultou numa melhor experiência de vida.

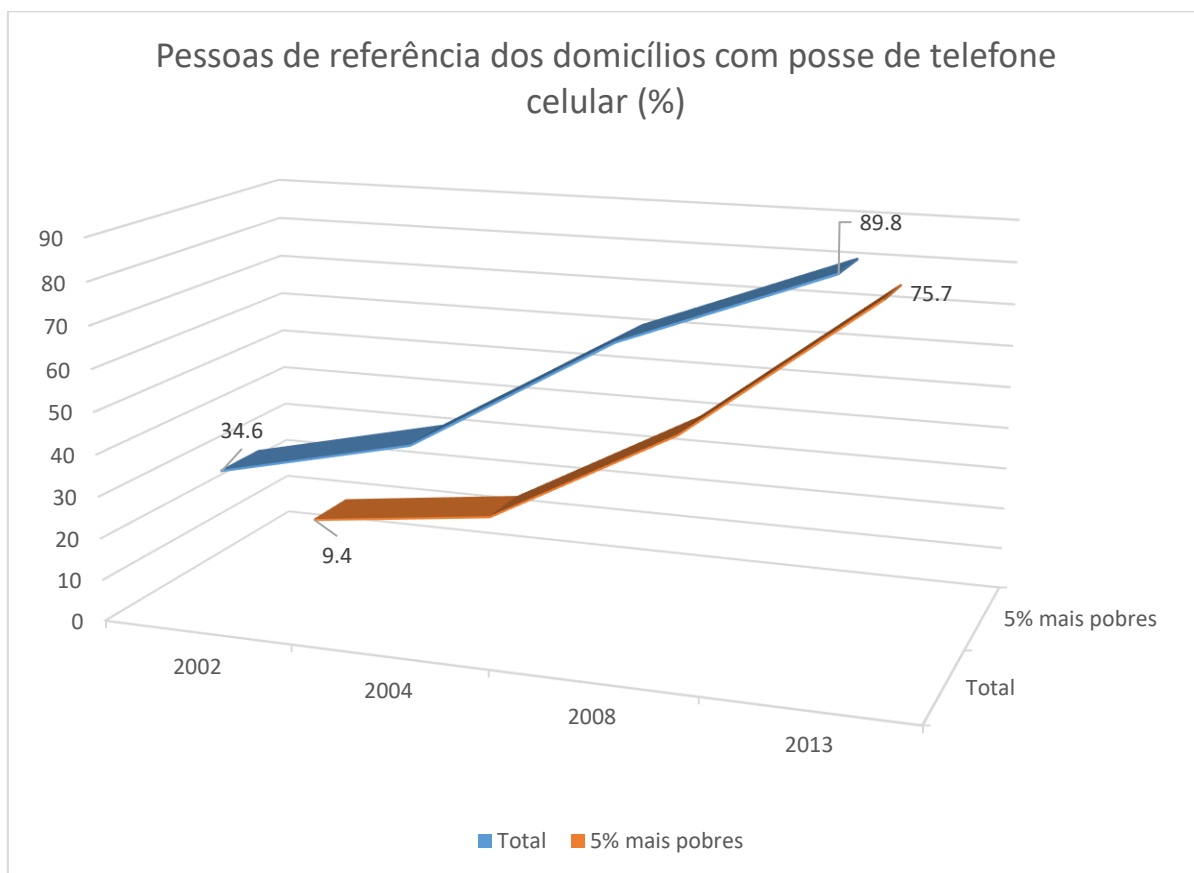
**Gráfico 11** - O acesso à energia elétrica entre os 5% mais pobres avançou 5 vezes mais.



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: MDS, 2013.

Com a Estratégia Fome Zero, o objetivo era fornecer o mínimo de sobrevivência às famílias, sendo que os principais eixos de atuação desse programa era o acesso a água e à energia elétrica. Com o avanço dos diversos programas e com a melhoria da estratégia alcançada pelo Plano Brasil Sem Miséria foi possível chegar a esses índices de desenvolvimento.

**Gráfico 12** - Também foi possível perceber um grande avanço no acesso ao telefone celular, que foi de quase 700% no período para a população dos 5% mais pobres.

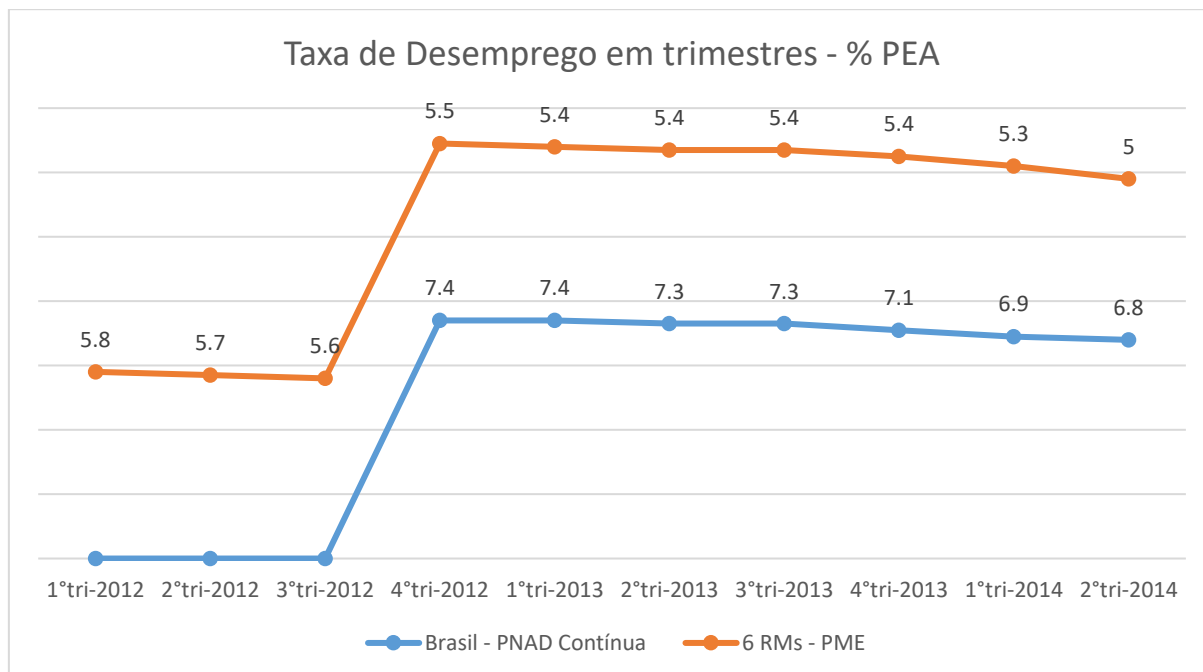


Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: MDS, 2013.

O acesso à energia elétrica dentro das residências e nas comunidades, facilitou a posse de instrumentos de comunicação necessários à convivência das pessoas em sociedade. A estratégia Fome Zero trouxe mecanismos que facilitaram o acesso das famílias mais pobres a itens básicos de sobrevivência, necessários para o seu desenvolvimento em sociedade.

Desse modo, com todas as melhorias, as famílias ainda podiam desenvolver atividades lucrativas, o que contribuiu com o desenvolvimento da comunidade, esses fatores também permitiram melhores condições de acesso ao mercado de trabalho, diminuindo as altas taxas de desemprego no período analisado.

**Gráfico 13** - Tendência similar na taxa de desemprego das duas pesquisas – PME e PNAD Contínua.



Fonte: IBGE, 2020. Elaboração: IBGE, 2020.

Contudo, a junção de todos os mecanismos advindos das políticas sociais e públicas favoreceu o crescimento da população e as melhorias nos indicadores. O investimento nas políticas e a atenção às famílias em situação de pobreza contribuiu com a baixa nas taxas de pobreza e de extrema pobreza, e, por meio do Bolsa Família muitas famílias que viviam com renda zero foram capazes de obter uma renda.

Todavia, quando agrava uma crise econômica e política, os índices começam a mudar, e as crescentes taxas de desenvolvimento ficam estagnadas. Ao assumir o controle do país, em 2016, o presidente Michel Temer, que não tinha os mesmos compromissos dos governos anteriores, instaurou o início de uma nova realidade para as famílias brasileiras.

O cenário dos próximos anos gerou muita instabilidade no campo das políticas sociais e públicas. Ao assumir, Michel Temer propõe a criação e o congresso aprova uma PEC – Proposta de Emenda Constitucional de nº95/2016 que congela os gastos com as políticas sociais e públicas por 20 anos, ou seja, essa lei tinha o objetivo de engessar os investimentos nos programas e as políticas sociais, fazendo com que não fosse possível evoluir nas políticas sociais. Isso causou um grande retrocesso nas conquistas alcançadas e impediu que fossem direcionados maiores investimentos ao campo social.

Gráfico 14 - Crescimento da pobreza



Fonte: Cepal/UFJF

Em números absolutos, havia 233 milhões de pessoas na pobreza na América Latina (18 países) em 2002, esse número caiu para 168 milhões em 2014 e subiu para 187 milhões em 2017. Na extrema pobreza havia 63 milhões de pessoas em 2002, e caiu para 48 milhões em 2014, e subindo para 62 milhões em 2017. O número de pessoas em situação de extrema pobreza permaneceu praticamente estável em 2002 e 2017. O relatório da Cepal mostra que os países que mais aumentaram o nível de pobreza em 2015 e 2016 foram o Brasil e a Venezuela (CEPAL, 2017).

Em 2017, o Brasil tinha 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$ 406 por mês, dois milhões a mais que em 2016. Isso significa que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%.

Em 2021, de acordo com os estudos do IBGE, o contingente de pessoas com renda domiciliar per capita de até R\$ 497 mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros, o que representa 29,6% da população total do país. Em apenas dois anos (2019 a 2021), percebe-se que 9,6 milhões de pessoas tiveram sua renda comprometida e acabaram ingressaram no grupo de brasileiros que vivem em situação de pobreza.

Contudo, o aumento no número de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza no país não aumentou somente em decorrência do cenário de pandemia, mas foi um reflexo claro da atuação política posterior aos governos do PT e deu início

a uma nova era de crescente pobreza com os mandatos do presidente Michel Temer do partido PMDB e o do presidente Bolsonaro do partido PL.

### 3.3. Os impactos do agravamento das condições de vida e de (des) proteção social em que vivem as famílias brasileiras nos últimos anos

O Brasil, nos últimos anos, passou por uma fase de aprofundamento da orientação neoliberal. Isso pode ser observado nas últimas estratégias burguesas, o que acabou culminando em dois grandes “golpes”.

O primeiro golpe foi a retirada precoce da presidenta eleita Dilma Rousseff, assumindo em seu lugar um representante da classe burguesa, o qual sem perder tempo deu início a diversas mudanças nas políticas sociais e públicas, com medidas que fortaleceram o capitalismo em detrimento da classe trabalhadora, causando um grande retrocesso nas conquistas alcançadas por essas políticas nos governos anteriores.

O segundo golpe veio nas eleições de 2018, quando a classe burguesa, mais uma vez, com a disseminação de *fake news*, causa um cenário de instabilidade política no país, transformando as eleições num jogo político, onde os candidatos não discutem mais as suas propostas políticas, mas a discussão se torna político-partidária, um jogo de quem está certo e quem está errado. Nesse contexto, a população acabou escolhendo um candidato que disseminava em seus discursos a cultura do ódio e corroborava com o aumento do preconceito às minorias.

Dessa forma, como consequência destes dois governos, o que se alcançou foi um aumento das expressões da questão social. Os níveis de desigualdade social aumentaram de forma considerável, o que atingiu em cheio a classe trabalhadora, elevando os níveis de pobreza,

[...] quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial (PEREIRA, 2022, p. 99).

Assim, com o aumento da miséria no país, fruto da crescente desigualdade social gerada ao longo dos dois últimos governos, causou grandes impactos na vida



das famílias pobres. Sendo que, com a ausência de políticas sociais e públicas bem elaboradas, com o aumento no número de desempregados, com a falta de acesso à educação, com a ausência de políticas de combate à fome e o difícil acesso aos bens e serviços essenciais têm tornado a vida das famílias pobres e extremamente pobres cada vez mais difícil,

em relação à renda, o 1% mais rico da população recebe, em média, mais de 25% de toda a renda nacional, e os 5% mais ricos abocanham o mesmo que os demais 95%. Uma pessoa que recebe um salário mínimo mensal levaria quatro anos trabalhando para ganhar o mesmo que o 1% mais rico ganha em um mês, em média. Seriam necessários 19 anos de trabalho para equiparar um mês de renda média do 0,1% mais rico. Essa enorme concentração é fruto de um topo que ganha rendimentos muito altos, mas sobretudo de uma base enorme de brasileiros que ganha muito pouco (OXFAM, 2017, p.21).

Essa foi uma realidade constatada em 2017 e que, segundo Oxfam só piorou nos anos seguintes, antes mesmo da chegada do cenário de pandemia. A distribuição de renda é o principal fator que agrava a desigualdade social.

Essa pesquisa foi com base em dados gerais, porém quando se adentra aos detalhes dos números, especificamente, na situação das mulheres ou das pessoas negras e pardas o nível agrava. Isso se deve ao fato de essas pessoas sofrerem mais com as privações de acesso à educação, e conseqüentemente, não conseguirem acesso a melhores oportunidades de trabalho.

Vale destacar que a desigualdade de renda e riquezas se soma a injusta distribuição de serviços essenciais. Não é só a riqueza de uma família que determina a sua condição de vida, mas o acesso aos diversos componentes essenciais é que vão dizer o quanto essa pessoa participa ativamente de uma sociedade.

O abocamento às políticas tem impacto direto na realidade das famílias, seja na educação, na saúde ou na própria renda familiar, tudo isso afeta diretamente na redução das desigualdades de maneira ampla.

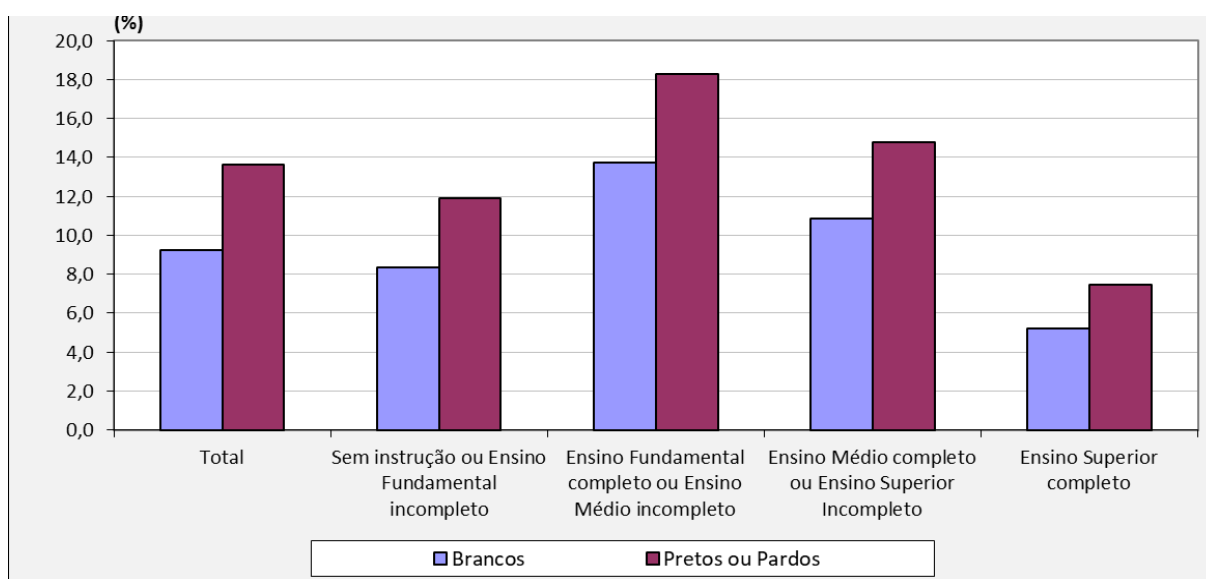
A educação, por exemplo, é essencial a vida das famílias e contribui com o conhecimento, com ocupação dos jovens e das crianças e proporciona a busca por melhores condições de emprego e renda. Porém, essa foi uma das principais políticas que sofreu com os cortes de investimento e manutenção nos governos de Temer e Bolsonaro. Isso teve influência direta na desocupação de jovens, que um crescimento de 23,5% em 2017, para 27,5% em 2019, sendo que 22,1% dos jovens de 15 a 19 anos não estavam estudando e não tinham nenhuma ocupação nesse período. Em

2016, no Nordeste, região com maior índice de pobreza, ¼ dos jovens de 15 a 29 anos de idade não estavam matriculados nas escolas e não tinham ocupação (IBGE, 2020).

Devido a essa evasão escolar e a não ocupação dos jovens, em 2018, segundo o Cadastro Geral de Empregadores e Desempregados – CAGED, mais de 71 mil contratações ocorreram pela forma intermitente no país, representando 0,5% das admissões com carteira assinada. Em 2019, foram mais de 155 mil contratações dessa forma intermitente, ou 1,0% das admissões com carteira. Nesse mesmo período, quatro em cada dez trabalhadores ocupados se encontravam na informalidade. A informalidade no mercado de trabalho brasileiro, de caráter estrutural, atingia 41,6% dos trabalhadores do país em 2019, ou 39,3 milhões de pessoas. Sendo que, dessas pessoas que estavam trabalhando na informalidade, 62,4% não tinha instrução ou não concluíram o nem ensino fundamental, e apenas 21,9% tinham ensino superior. A principal razão que levaram esses jovens a não darem continuidade aos seus estudos foi a necessidade ingressar no mercado de trabalho para se ter uma renda (IBGE, 2020).

Devido ao agravamento das condições sociais, e ao preconceito sofrido pelas pessoas negras, o cenário de desocupação se agrava, ainda mais, quando analisamos os índices de desocupação dessas pessoas.

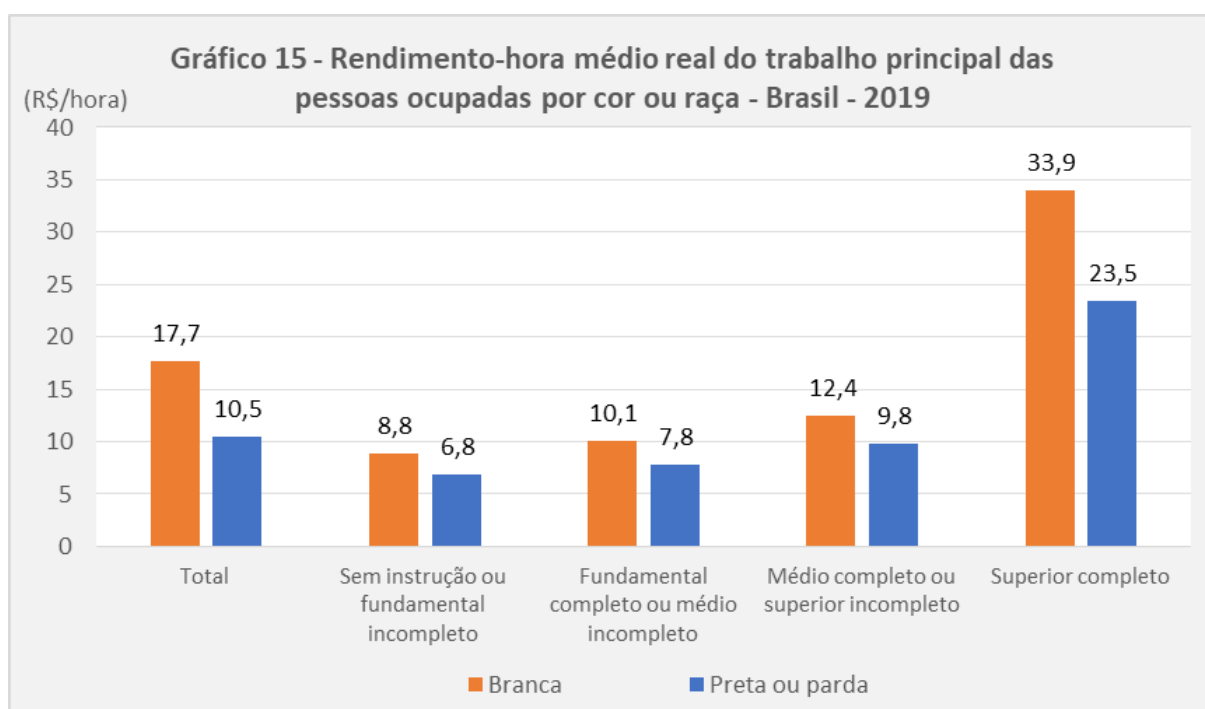
**Gráfico 15** - Taxa de desocupação, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução - Brasil - 2019



Fonte: IBGE, 2020

Pessoas de cor branca ganham em média 69,3% a mais do que pretos e pardos pela hora trabalhada. O trabalho executado pelos pretos ou pardos é maior na Agropecuária (62,7%), na Construção e nos Serviços domésticos (66,6%). Atividades que possuíam rendimentos inferiores à média, em 2019. Já nos serviços tidos como melhores, por exemplo, de tecnologia da informação, atividades financeiras e outras atividades profissionais e administração pública, cujos rendimentos médios foram superiores à média, são atividades que contavam com a maior participação de pessoas de cor branca (IBGE, 2020).

**Gráfico 16** - Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas por cor ou raça - Brasil - 2019



Fonte: IBGE, 2020

Com dados do CAGED, a Síntese mostra que em 2018, primeiro ano completo de vigência da reforma trabalhista (instituída em julho de 2017), mais de 71 mil contratações ocorreram pela forma intermitente no país, representando 0,5% das admissões com carteira assinada. Em 2019, foram mais de 155 mil, ou 1,0% das admissões, sendo que, mais da metade (84 mil) no Sudeste do país. Em 2018, houve saldo (admissões, subtraídos os desligamentos) de 51,2 mil postos de trabalho com contrato intermitente, correspondendo a 9,4% do saldo de empregos com carteira assinada. Já em 2019, 85,7 mil novos postos gerados foram na modalidade

intermitente, isto é, 13,3% de todos os novos empregos com carteira assinada (IBGE, 2020).

Contanto, por meio das mudanças feitas no governo do presidente Michel Temer, especificamente, na reforma trabalhista, fizeram com que os trabalhadores, na tentativa de não perderem as oportunidades geradas no mercado de trabalho, acabassem optando por trabalhar na informalidade, deixando de ser resguardados pelos direitos trabalhistas, devido as significativas mudanças no regime de contratação. Portanto, trabalhar com carteira assinada deixou de ser um objetivo dos trabalhadores. Outra atuação foi que as empresas e o patronato amparados na nova Reforma Trabalhista demitir os empregados antigos que recebia mais e os recontratar por nova modalidade de contratos, considerados na nova lei.

Com as mudanças e com o agravamento da realidade das famílias nos anos de 2016 a 2019, percebe-se um panorama de “desproteção” advindo do Estado. Isso acaba evidenciando uma grave situação de pobreza em quem muitas famílias se encontravam. A partir desses fatos, nota-se que os índices de atuação das políticas sociais e públicas foram mínimos ou nulos. Nesse contexto, ao analisar os altos índices de pobreza e extrema pobreza e renda zero constatados após a pandemia em saúde pública nos anos de 2020 a 2022, fica nítido que a pandemia apenas agravou uma situação de desproteção já instaurada. As consequências são o agravamento da questão social e o acúmulo do capital,

[...] um novo bilionário surgiu a cada 26 horas durante a pandemia [...] no Brasil, são 55 bilionários com riqueza total de US\$ 176 bilhões. Desde março de 2020, quando a pandemia foi declarada, o país ganhou 10 novos bilionários. O aumento da riqueza dos bilionários durante a pandemia foi de 30% (US\$ 39,6 bilhões), enquanto 90% da população teve uma redução de 0,2% entre 2019 e 2021. Os 20 maiores bilionários do país têm 100 mais riquezas (US\$ 121 bilhões) do que 128 milhões de brasileiros (60% da população) (OXFAM, 2022).

Com isso, se comprova que a riqueza, nesses últimos anos, não parou de ser produzida, e ocorreu um acúmulo de capital nas mãos de poucas pessoas, esses fatores só contribuíram com o aumento da desigualdade social. Durante a pandemia, muitos trabalhadores continuaram trabalhando e produzindo riquezas, na sua maioria se tratava de pessoas que não podiam parar de trabalhar, senão passavam necessidades e, num período de tantas incertezas, tiveram que se reinventar ou até mesmo entrar na informalidade para continuar tendo renda. Ao contrário da

perspectiva dos 10% mais ricos, os 90% da população do país, os mais pobres, se encontravam, cada vez mais, vulneráveis. “Mais da metade dos lares brasileiros enfrenta insegurança alimentar, tendo como cardápio ossos de boi, arroz e feijão quebrado, sendo este o retrato claro de um país que empobrece cada vez mais” (PEREIRA, 2022, p.100).

Desde de 2016, a partir do momento que a PEC nº95/2016 foi instaurada no país, se obteve a certeza que os próximos anos seriam de muita privação social. Decorrente disso, todas as políticas voltadas a proteção social foram atingidas, impossibilitando as famílias de terem melhores condições de vida, agravando o cenário de extrema pobreza e renda zero e incluindo novas famílias numa situação de desproteção, contribuindo com o aumento da desigualdade social e as colocando em situação de pobreza. Onde,

o rumo das políticas sociais no Brasil, sobretudo a partir de 2016, traz como principal pressuposto o gasto público como problema da administração, entretanto, a pandemia evidenciou que essa retórica é falsa; ao contrário: tornou-se a principal solução para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. O investimento em Saúde, Assistência Social, políticas de proteção ao trabalho, Educação, Agricultura etc. são essenciais para assegurar proteção social (PEREIRA, 2022, p.102).

Esse cenário, é bem diferente do que o país viveu anos atrás, onde o governo Lula e Dilma buscava medidas para favorecer as políticas sociais e públicas, criando mecanismos para que as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza tivessem o direito de se proteger. “Há oito anos, o Brasil saía do mapa da fome após uma década de usos da política de transferência de renda mínima condicionada, o Programa Bolsa Família, vinculando-a diretamente a ganhos reais do salário mínimo e de crescimento do emprego” (PEREIRA, 2022, p. 101). Um Estado que buscava medidas para que a fome não fosse mais um problema enfrentado pela população brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Décadas atrás, surgiu no país a ideia de se ter uma renda básica de cidadania e por meio da Lei nº 10.835/2004, “estritamente individual, logo, a ser pago a todo cidadão de qualquer idade, sexo, credo, origem, classe ou qualquer outro marcador social. A renda básica de cidadania é contrária a qualquer fator discriminante” (LAVINAS, 2018, p.3).

Todavia, o programa que iria ser destinado a cumprir o papel de conceder essa renda básica de cidadania teve que seguir os critérios de implementação e foi obrigado a seguir etapas, à critério do Poder Judiciário, que priorizou as camadas mais pobres da população. Esse programa foi aprovado, mas não seguiu adiante na sua efetivação, sendo substituído pelo Programa Bolsa Família.

Dessa forma, o Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836/2004, surge focalizado nas famílias que viviam nas camadas mais pobres da sociedade. O valor proposto era para ser o suficiente para atender as despesas mínimas de cada integrante familiar e com foco na alimentação, na educação e na saúde. O Bolsa Família teve a “dotação orçamentária que assegurava sua provisão na prerrogativa do executivo federal. Isso significa dizer que a lei está sujeita aos senões da política macroeconômica e pode ter seu financiamento inviabilizado em função do orçamento fiscal e da conjuntura vigente” (LAVINAS, 2018, p.14). Com duas restrições, que

portanto, invalidam, na própria origem da lei, o princípio do direito a uma renda monetária incondicional e universal: a focalização e sua subordinação à avaliação do governo federal acerca da oportunidade e do ritmo de sua implementação, ambos à mercê do equilíbrio das contas públicas (LAVINAS, 2018, p.14).

No entanto, um programa que deveria nascer com o objetivo de alcançar a todos, surge com esses condicionantes e com essa dependência do equilíbrio das contas públicas para então avançar na sua abrangência, ficando à mercê do tempo e dos recursos necessários. O maior problema encontrado, nesse sentido, é que o programa ficaria refém dos governos, sendo que se esse governo fosse voltado ao social, ele iria avançar e buscar evoluir a atuação do programa. Fato esse, que ficou nítido ao longo dos governos do PT, de Lula e Dilma. No qual o programa sim foi focalizado na pobreza e na extrema pobreza, alcançando horizontes de grandes

melhorias na redução da fome, do acesso à saúde e na diminuição da evasão escolar, elevando o número de alfabetizados e com indicadores consideráveis na redução da pobreza. Conforme demonstrado por Guimarães (2022),

no período de 2004 a 2009, as residências com moradores que viviam em insegurança alimentar grave, também conhecida como fome, diminuíram de 33,3% para 29,4% na zona urbana e de 43,6% para 35,1% na área rural. A mortalidade de crianças entre zero e cinco anos reduziu em 16% entre 2006 e 2015 e o total de crianças pobres com baixa estatura nessa mesma faixa etária caiu de 14,2% para 12,7%. Em 2014, o país finalmente saiu do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU).

Sendo assim, percebe-se que o Bolsa Família foi um programa que contribuiu bastante com a mudança da realidade das famílias que viviam em situação de extrema pobreza, e que o público-alvo teve muitos benefícios ao longo da sua implementação, nos dois governos petistas que, além de instaurar o programa, deu continuidade à sua implementação, cumprindo com o objetivo inicial de avançar na busca pela implementação e melhoria do valor real recebido pelas famílias.

O Programa Bolsa Família recebeu reconhecimento internacional como o maior Programa Condicionado de Transferência de Renda do Mundo. Sobretudo, por fazer parte da rede de proteção social.

É claro que existem pontos negativos, no que diz respeito ao seu período de implementação e dos governos, começando pela não continuidade do processo de universalização de direitos sociais, sendo substituído por programas focalizados apenas na pobreza e extrema pobreza. Que embora

essa incursão venha propiciando maior visibilidade da pobreza, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social são desconsideradas. Essa postura, que tem orientado as políticas sociais no continente, vem contribuindo para estabelecer o risco de limitar a reflexão e a intervenção social a melhoria imediata de condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza, bem como para potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social (SILVA, 2014, p.147).

Desse modo, um único programa não foi suficiente para romper com o ciclo da pobreza instaurado, para isso, teria que avançar ainda mais nas políticas públicas e direitos sociais universais necessários para o desenvolvimento em sociedade.

Apesar disso, nos anos seguintes, com o fim dos governos do PT e com a entrada dos governos neoliberais, que tem o compromisso com os interesses do

capital em detrimento das necessidades sociais da maioria da população brasileira, por isso não tinham compromissos com a solução de problemática da pobreza e pobreza extrema, e com a luta por um país mais justo e menos desigual. Esses governos neoliberais enfraqueceram as ações das políticas sociais, deixando o campo social refém dos cortes e manobras intoleráveis. As perspectivas para o país, a partir de 2016, desvela que o social foi deixado de lado, e as famílias em situação de pauperismo ficaram desprotegidas e/ou subsistidas.

O Programa Bolsa Família, na sua implementação, tinha o objetivo de, ao longo dos anos, se tornar uma renda básica universal. Mas, se distanciou, cada vez mais, de seu propósito, sofrendo com os cortes, exclusões de benefícios e mudanças na tentativa de camuflar os reais interesses desses governos neoliberais.

Ao logo do mandato do presidente Bolsonaro, o cenário de crescimento da população na extrema pobreza sofre grande aceleração. Com a chegada da pandemia, esses índices se agravam. Paralelo a isso, acontece a exclusão do Programa Bolsa Família.

Com a realidade vivida na pandemia, a população começa a perceber, o significado de proteção social e a importância de uma renda básica universal, sobretudo em momentos de instabilidade e escassez. Desse modo, o governo do presidente Bolsonaro, se valendo do cenário de instabilidade gerado pela pandemia do covid19 e seus desdobramentos, excluiu o Programa Bolsa Família criando outro benefício em seu lugar, chamado de Auxílio Brasil, Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Em relação ao Auxílio Brasil, apenas pelo nome do programa já se percebe a sua natureza, com seus compromissos assistencialistas, de ajuda e de cooperação de forma focalizada, emergencial e temporária. Observa-se, que esse auxílio seria um programa voltado apenas para ajudar as famílias, sendo descaracterizado como um direito. “No momento em que você introduz numa lei que os custos poderão ser tanto de recursos próprios como de recursos da sociedade, você não está dando as garantias necessárias para que essa seja de fato uma política de Estado” (GUIMARÃES, 2022).

Dessa forma, o Auxílio Brasil desperta uma sensação de ajuda e erroneamente de facilidades, pois no próprio aplicativo os beneficiários podem fazer pequenos empréstimos, compras em grandes lojas. Isso pode gerar uma forma de beneficiar o mercado financeiro e causar um maior endividamento das famílias.



Esse auxílio permaneceu em vigência por cerca de um ano, tendo o seu fim decretado pelo governo do presidente Lula, que retoma com o Programa Bolsa Família, nos moldes e propósitos anteriores, sofrendo atualizações nos seus valores e em alguns critérios para melhorar a sua atuação.

Portanto, ao analisar o Programa Bolsa Família, se observa que, mesmo se tratando de um programa com caráter focalizado na pobreza e na extrema pobreza, é um benefício que cumpre com o seu papel, atendendo às famílias que enfrentaram situação de ampla privação. E como ficou evidenciado pelos indicadores sociais, desde a sua implementação, ele teve um papel fundamental na atuação do combate à fome, à pobreza e à extrema pobreza no Brasil.

Entretanto, ao conhecer o processo histórico e os fundamentos da política de transferência de renda, verificou-se que a aplicação dos programas sociais e sua evolução, acabaram ficando condicionados aos interesses dos diversos governos.

As conquistas e as mudanças necessárias são realizadas com base nos interesses do Estado, no qual ele é garantidor em manter as estruturas das classes e, portanto, não há o real interesse em romper com essa divisão de classes e com o que as colocam nessa posição.

Contudo, o Programa Bolsa Família, como estratégia de enfrentamento da pobreza na realidade do país, passou por diversas alterações que impediram o seu desenvolvimento e atuação, desde o final do mandato da presidenta Dilma e com o início do governo do presidente Michel Temer, essa estratégia tem sido deixada de lado para assumir prioridades do governo em outras ações, visto que, como já foi citado na pesquisa, os governos seguintes ao do PT não tinham os mesmos compromissos e não acrescentaram nenhum mecanismo às políticas sociais, e sim, o que se viu foi o desmonte sistemático do que já se havia implementado.

Dessa forma, ficou evidente que as ações feitas por meio do Programa Bolsa Família e os programas ligados a ele, juntamente às políticas públicas são necessários às famílias em situação de extrema pobreza e no combate à fome no país. Assim a

sociedade brasileira depende da retomada do crescimento, com melhor distribuição de renda e riqueza. O Brasil vem de seis anos seguidos de recessão ou estagnação econômica, possivelmente o pior desempenho do PIB de que se tem registrado nas contas nacionais, resultado da crise mundial e das políticas recessivas adotadas a partir de 2015 (DIEESE, 2023, p.2).

Com isso, por não se ter um Estado que atue de maneira eficiente nas políticas públicas e sociais, e como resultado desses anos de recessão e de privação social, surge uma realidade com inúmeros problemas, e uma grave crise social se instaura. As pressões ficam concentradas principalmente por mudanças no social. E as mais

importantes decorrem das próprias necessidades da população: são nove milhões de desempregados, quatro milhões de desalentados, cinco milhões de subocupados por insuficiência de horas, 35 milhões de trabalhadores sem proteção social e sem perspectivas de renda/aposentadoria na velhice, 10 milhões de pessoas morando em áreas de risco, 100 milhões sem coleta de esgoto, déficit de seis milhões de moradias e de cinco milhões de vagas em creches (DIEESE, 2023, p.2).

Desse modo, esse é o atual cenário do país, uma população vivendo por anos sem políticas sociais eficientes e atuantes. Isso demonstra o quanto é relevante a atuação do Estado, investindo nas políticas públicas e no desenvolvimento de programas sociais.

Com isso, a estratégia utilizada por meio do Programa Bolsa Família e suas condicionantes se demonstrou eficaz na redução da extrema pobreza. Porém, o seu alcance é muito substancial para equalizar o acesso à proteção social, pela transferência de renda, de todos os que vivem na mesma condição. Universalizar o acesso de todos os que vivem na mesma situação requer ampliar as aquisições no campo da riqueza socialmente produzida para assegurar as mudanças na realidade da população.

O Programa não contribuiu com impactos ante ao desemprego, e as famílias “apresentam poucas chances de retomarem sua autonomia como provedores familiares, sem recorrerem a formas alternativas de atendimentos das necessidades imediatas”, estando desassistidas de programas que impulsionem a entradas no mercado de trabalho, “visto que não dispõem de um aparato público que corresponda e atenda às demandas básicas de proteção social, na proposta de um Estado Social (SILVA, 2020, p. 190).

Contudo, o Programa Bolsa Família deixa muitas lacunas e evidencia diversos limites e contradições, pois o seu alcance fica restrito em focalizar apenas na extrema pobreza, mas não tem mecanismos suficientes para combater a questão da desigualdade social e além de não romper com o caráter estrutural da pobreza, ele posiciona as classes sociais num círculo geracional de transmissão dessa condição, num país capitalista em plena transformação política e social.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Willamis de Santana. **Covid-19 no Brasil: Os conflitos de sentido em torno de Jair Bolsonaro no Facebook**. São Cristovão, UFS, 2022.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **Cresce a Pobreza na América Latina e no Brasil**. LDEP. UFJF. 2018.

BEGHIN, Nathalie. **O Combate à fome de Vargas a Bolsonaro**. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e análise. n. 29. Brasília DF. Ipea, 2022.

BEHRING, Elaine R. **Fundamentos de Política Social**. CFESS/ABEPSS. Brasília, UNB, 2000.

BEHRING, Elaine R. **Política Social no Contexto da Crise Capitalista**. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 301-322.

BEHRING, E. R e BOSCHETTI, I. **Política social: Fundamentos e História**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Cartilha do Programa Bolsa Família**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Familiar e Combate à Fome. 2023.

BRASIL. **Código de ética do/a assistente social**. Lei 8.662/93 de regulamento da profissão. 10ª. ed. rev. E atual. – Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. 5 de outubro de 1988. Brasília, DF.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs-1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRASIL. **Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **LOAS**. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: DSCF, 2010.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopez. **A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942-1950)**. UNESP-Araraquara. 2010.

CARDOSO, Priscilla Fernanda Gonçalves. **Ética e projetos profissionais: os diferentes caminhos do serviço social no Brasil**. 2ªed. Campinas SP, Papel Social, 2016.

CARTA CAPITAL. <https://www.cartacapital.com.br/economia/em-2011-brasil-atingiu-menor-indice-de-desigualdade-social-da-historia/>. 2011.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. CEPAL, Santiago de Chile, 2017.

COBO, Barbara. **Política focalizada de transferência de renda: Contexto e desafios**. São Paulo, Cortez, 2012.

COIMBRA, Marco Antonio. et alii. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito Social e a Assistência Social na Sociedade brasileira: uma equação possível?** 2 ed. São Paulo. Cortez. 2006.

CRESS. **Assistente Social: ética e direitos**. 3ed. Rio de Janeiro, CRESS7ªR-RJ. 2001. Coletânea de Leis e Resoluções.

DIEESE. **Boletim de Conjuntura**. nº38 – abril/maio. São Paulo, 2023.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FOME ZERO. **Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. Brasília DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

FGV. **Mapa da nova pobreza: Estudo revela que 29,6% dos brasileiros têm renda familiar inferior a R\$ 497 mensais**. 2023.

GOSTA, Esping-Andersen. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. Princeton University Press, 1990.

GOVERNO DE BRASÍLIA. **Bolsa-Escola, Poupança-Escola**. Brasília: GDF, 1995.

GOVERNO FEDERAL: acessado em 2023 disponível em. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385446/Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf?sequence=1>

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 2 ed. São Paulo. Cortez. 1999.

GUIMARÃES, Cátia. **O Brasil se despede do Bolsa Família**. Escola Politécnica de saúde Joaquim Venâncio. FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2022.

HAYEK, Friedrich August von. **Direito, Legislação e Liberdade**. São Paulo. Visão, 1985. V 2. O Caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução de Orlando Vitorino. Lisboa: Guimarães Editores, 1990.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. – 23. Ed. São Paulo. Cortez. 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 29. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela; **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. 2022.

IBGE. **Plano Brasil Sem Miséria**: trajetória da extrema pobreza. PNAD. 2014

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. 2020.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio**: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

IPEA. **Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil**: Conceitos, Métodos, Contextos e Práticas. 1ºed. Brasília, 2022.

IPEA. **Política Sociais**: Acompanhamento e análise; Vinte anos da Constituição Federal, 2015.

LAVINAS, Lena. **Renda Básica de Cidadania**: a política social do século XXI? Lições para o Brasil. Friedrich Ebert Stiftung. Brasil, 2018.

Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <https://lula.com.br/a-saude-de-lula-samu-farmacia-popular-e-atencao-integral-assista>, 2023.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, Biblioteca de Ciências Sociais, 1967.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEDEIROS, Daiana Rosat; LENER, Sandra; COSTA, Vera Daisy Barcellos. **A Assistência Social e Cidadania**. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS, Superintendência Estadual da LBA. Rio Grande do Sul, 1993.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. CAMPOS, Marta Silva. CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo, Cortez, 2015.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia**: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. Ipea, 2020.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, **Classe e Movimento Social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **O Lulismo e os governos do PT**: ascensão e queda. In.: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs). O Brasil Republicano: o tempo da Nova República — da transição democrática à crise política de 2016. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992 /2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método na teoria social**. IN: CFESS. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. UNB, Brasília DF, ABEPSS, 2009.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: [www.ONU-brasil.org.br/documento-direitoshumanos.php](http://www.ONU-brasil.org.br/documento-direitoshumanos.php). 2010.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Brasil. Ed Brief Comunicação. 2017.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. N. 20, Brasília: Ser Social. 2007. P. 63-83. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/251/1624](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/251/1624) Acesso em: 07 nov. 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Mudanças estruturais, política social e papel da família**: crítica ao pluralismo de bem-estar. IN: SALES, Mione Apolinario. MATOS, Castro de. LEAL, Maria Cristina (org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 6° ed. São Paulo, Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3° ed. São Paulo, Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social**: temas e questões. 2ed. São Paulo, Cortez, 2009.

PEREIRA, Evelyne Medeiros. SANTOS, José Whellison Brito dos. **Realidade brasileira e questão regional**: cultural, renda básica e trabalho. Recife: Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPE. Ed, UFPE, 2022.

RESENDE, Fernando de Lara. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília DF: IPEA, 2000.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, Tatiana Santos. **Contextualização do debate**: acerca do livro Renda mínima e reestruturação produtiva. Autora: Maria Ozanira Silva e Silva. Rio de Janeiro:

PUC/Rio, 1999. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/v3n04a09.pdf>

SALES, Mione Apolinario. MATOS, Castro de. LEAL, Maria Cristina. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6° ed. São Paulo, Cortez, 2010.

SANTOS, Cleberson. BERNARDO, Jessica. **Como receber o Auxílio Brasil e o que muda com o fim do Bolsa Família**. São Paulo, Agencia Mural, 2021.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23°ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. Org; Maria Carmelita Yazbek, Geraldo di Giovanni. São Paulo, Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil**. Maranhão, CAPES, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos. LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida. **Auxílio emergencial e trabalho do serviço social no contexto da covid-19**. N° 48, v19 Rio de Janeiro; Em pauta, 2021.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus Usuários: entre rebeldia e o conformismo**. São Paulo; Cortez, 2014.

SILVA Maria Ozanira da Silva e. LIMA, Valéria Ferreira Santos de. **Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos**. 2° ed. São Paulo, Cortez, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, nº 53, mar. 1997.

SILVA, Maísa Miralva. **Condições de vida e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta**. Goiânia, UnB, 2000.

SILVA, Maísa Miralva. **Família, pobreza e luta pela sobrevivência**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2020.



SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais.** Maranhão, PDF, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O sistema único de assistência social (SUAS) no norte e nordeste: realidades e especificidades.** São Paulo, Cortez, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo; Cortez, 1997.

SOARES, Ricardo Pereira. **Política social e Welfare State: uma perspectiva histórico-dialética.** ARGUMENTAM, Vitória, 2009.

SOUZA, Teófilo Quaresma de. **Programa bolsa família: as conexões eleitorais e os aspectos políticos institucionais das políticas sociais do governo Lula.** Recife; UFPE, 2011.

SOUZA, Cristiane Gonçalves de. **Sistema Único de Assistência Social: a proteção e o atendimento à família.** Ponta Grossa, UEPG, 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo, Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **Os direitos dos (desassistidos) sociais.** Maria do Carmo Brant de Carvalho, Sonia Maria Fleury Teixeira. – 7.ed.-São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo: um comentário do relatório da comissão mista especial da câmara e do senado.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XXI, nº 63, jul. 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil** -Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674. 2013.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas** no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Revista AATR, 2002.

VIEIRA, Evaldo A. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, nº 53, mar. 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil.** *Temporalis*, revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Recife, ano II, n.3, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo** e formas de seu enfrentamento. Serviço Social e Sociedade, nº 110, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Serviço Social e pobreza**. Katalysis, Florianópolis, v.13, nº2, 2010.

ZOLA, Marlene Bueno. **Políticas sociais, famílias e proteção social**: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. IN: MIOTO, Regina Célia Tamaso. CAMPOS, Marta Silva. CARLOTO, Cássia Maria. (org) **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. São Paulo, Cortez, 2015.