

# A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação<sup>1</sup>

MARIA OZAMRA DA SILVA E SILVA\*

## RESUMO

*O objetivo desse artigo é ressaltar a trajetória do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro, procurando indicar o rebatimento desse processo para o redimensionamento da Proteção Social no Brasil e destacar o que entendo como os principais desafios a serem considerados para a consolidação de uma Política Nacional de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil, conforme destacado pelas diretrizes do Governo brasileiro do Presidente LUÍS Inácio Lula da Silva.*

## 1- Introdução

Nas reflexões apresentadas nesse artigo, busco elementos do acompanhamento sistemático e de várias pesquisas que venho desenvolvendo desde 1995 (SILVA, 1997; 2001; 2002-a; 2002-b; SILVA et al, 2004) sobre o debate e a implementação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, procurando discorrer e problematizar sobre dois aspectos configurativos desses programas na realidade do Sistema de Proteção Social brasileiro na atualidade: a rápida trajetória de construção e desenvolvimento dos Programas para realçar a nova incursão que nosso Sistema de Proteção Social vem assumindo, mormente a partir da segunda metade da década de 90 do século passado; os desafios atuais postos no âmbito da concepção, unificação e articulação desses Programas com políticas estruturantes, sobretudo as Políticas de Educação, Saúde, Trabalho e a Política Econômica.

Portanto, o objetivo desse artigo é ressaltar a trajetória do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro, procurando indicar o rebatimento desse processo para o redimensionamento da Proteção Social no Brasil e destacar o que entendo como os principais desafios a serem considerados para a consolidação de uma Política Nacional de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil, conforme destacado pelas diretrizes do Governo brasileiro do Presidente LUÍS Inácio Lula da Silva.

---

\*Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEPR da Universidade Federal do Maranhão

<sup>1</sup> O presente texto foi elaborado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo brasileiro voltadas para formação dos recursos humanos e à pesquisa e pelo Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão -FAPEMA, entidade de apoio à pesquisa no Estado do Maranhão.

## 2- O processo de construção histórica dos programas de transferência de renda

Em trabalhos anteriores, tenho apontado o rápido processo de instituição do debate e da implantação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, destacando cinco momentos desse processo. O **Primeiro Momento** é o de incorporação do debate sobre o que se passou a denominar de Programas de Renda Mínima que foi iniciado em 1991, quando foi apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei no. 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com uma renda que correspondesse, atualmente, a cerca de 2,25 salários mínimos. Um **Segundo Momento**, iniciado também em 1991, qualificador do debate quando introduziu o que considero a inovação qualificadora que ainda marca os Programas de Transferência de Renda na atualidade. Refiro-me à proposição de CAMARGO (1991; 1993; 1995) sobre a necessidade de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. Nesse sentido, o autor indica a família, no lugar do indivíduo, como unidade básica de atenção desses programas.

O **Terceiro Momento** foi iniciado em 1995 com a implantação das primeiras experiências de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, inicialmente em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo-se para várias outras cidades e Estados brasileiros, de modo que, em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício de Prestação Continuada e, em, 1999 foram iniciadas as experiências estaduais. O **Quarto Momento** do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil iniciou-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002). Ampliaram-se os programas de iniciativa do Governo federal, com a criação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Esses programas atingiram uma abrangência geográfica e foi aplicado um grande volume de recursos, que foram apontados, no discurso do então Presidente da República, como o eixo central de uma "grande rede nacional de proteção social". Ainda nesse Quarto Momento, foi introduzido o debate em defesa de uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros, sem qualquer restrição, preconizando, a passagem de uma Renda Mínima para uma Renda de Cidadania, sendo o marco desse debate o lançamento do livro Renda de Cidadania, em 2002, de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

O ano de 2003 inaugurou o **Quinto Momento** no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, quando iniciou-se o Governo do Presidente Lula. Destaque passou a ser dado à prioridade para o enfrentamento da fome e da pobreza, no país, situando as Políticas Sociais enquanto importantes mecanismos na construção desse projeto. Desde que articuladas a uma Política Econômica que propicie o crescimento, a redistribuição de renda e a elevação dos níveis de emprego.

Nesse Momento, iniciado em 2003, foi destacada, também, a necessidade da construção de uma proposta para Unificação dos Programas de Transferência de Renda, representada pela instituição do Programa Bolsa Família, lançado ainda em 2003. Registrou-se a elevação dos recursos orçamentários destinados a esses Programas; foi aprovado e sancionado o Projeto de Lei n. 266/2001 do Senador Eduardo Suplicy, instituindo uma Renda Básica de Cidadania e foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, apontado acima, evidenciou que estes programas, envolvendo um volume de recursos sem precedente na história das políticas sociais no Brasil e presentes em todos os municípios brasileiros, alcançando quase a totalidade das famílias consideradas indigentes e pobres,<sup>2</sup> representam o elemento central na

---

<sup>2</sup> Refiro-me o famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 por mês considerado teto de elegibilidade para inclusão no maior programa transferência de renda da atualidade brasileiro, o Bolsa Família.

constituição atual do Sistema de Proteção Social brasileiro, marcado, portanto, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios. Foram colocados como objetivo desses Programas, a elevação do padrão alimentar, de escolaridade, de saúde e de autonomização das famílias atendidas. Porém, só um acompanhamento e avaliação sistemática permitirão, no futuro, dimensionar o verdadeiro alcance e a efetividade desses Programas enquanto estratégia mediadora de uma política pública de enfrentamento à pobreza no país.

### **3- Os desafios dos programas de transferência de renda na atualidade**

Nesse item me proponho a problematizar dois grupos de desafios postos para os Programas de Transferência de Renda na atualidade do Sistema de Proteção Social brasileiro: um, de natureza mais geral e estrutural, apontando o que considero algumas das potencialidades e limites desses Programas; e outro, mais direcionado a expressar minha compreensão sobre as dificuldades para implementação da proposta de unificação desses Programas, representada pelo Programa Bolsa Família.

#### **3.1 Os Desafios gerais e estruturais**

Uma análise do conteúdo das propostas e das experiências dos Programas de Transferência de Renda permite a identificação de possibilidades, limites e desafios a serem considerados pelos formuladores, gestores e implementadores desses Programas. Senão vejamos.

##### a) Quanto às possibilidades

- Considero que mesmo que os resultados e impactos decorrentes desses programas, em termos de superação da fome e da pobreza no Brasil, sejam muito modestos, conforme têm demonstrado avaliações desenvolvidas sobre vários deles, o significado real que apresentam para as famílias beneficiárias é significativo, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade. Todavia, entendo que isso não significa que esses Programas sejam capazes de ir além da manutenção de um nível de pobreza que poderá ser cristalizada e não superada.
- Considero, também, a potencialidade desses Programas para criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, de inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passam a frequentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho precoce, penoso e degradante. O alcance dessa intencionalidade requer, todavia, mudanças no Sistema Educacional, de Saúde e de Trabalho, com acesso e melhoria do ensino, do atendimento à saúde, do acesso e permanência no trabalho bem como a continuidade e sustentabilidade dos Programas.
- Entendo que os programas de Transferência de Renda, ao serem implementados de modo descentralizado, incluindo no seu desenho a necessidade de avaliação, de controle social e de articulação de uma transferência monetária com outros programas sociais e com a Política Econômica, pode gerar uma nova institucionalidade, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social brasileira. Porém, demanda para isso uma rede de serviços sociais, suficiente e adequada para atender às necessidades básicas dos seus beneficiários; uma administração municipal, técnica e materialmente, capaz de assumir suas atribuições; e uma

sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social das Políticas Públicas, o que entendo como conquistas ainda a serem alcançadas.

- Entendo, ainda, que a transferência monetária direta ao beneficiário, mediante o cartão magnético, poderia estar possibilitando maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que atendam melhor suas necessidades; reduzir possibilidades de corrupção com menos intermediações; contribuir para simplificação do sistema e redução de custos de administração ou custos meios, além da possibilidade de redução de práticas clientelistas. Todavia, vem se verificando, com frequência, a apropriação do cartão magnético de usuários de Programas de Transferência de Renda pelo comércio local e por pessoas intermediárias como garantia antecipada de um crédito atribuído aos beneficiários dos Programas. Isso ocorre por falta de orientação e de informação aos beneficiários dos programas, e pela inexistência ou precariedade da rede bancária na maioria dos municípios brasileiros.
- Entendo que as condicionalidades postas pelos Programas de Transferência de Renda, instituídas por governos municipais, estaduais e federais e reafirmadas fortemente pelo principal Programa federal, o Bolsa Família, mesmo com a intencionalidade de garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a automização das famílias atendidas pelos Programas, apresenta problemas e desafios a serem considerados. Primeiro, fere o princípio da não-condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso a um programa social quando este é necessário para sua sobrevivência; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades de todas as famílias; terceiro, é onerosa e difícil a implantação de um sistema eficiente de controle dessas condicionalidades. Os Programas de Transferência de Renda, além da instituição de uma transferência monetária, implicam e demandam a expansão e democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade que, uma vez disponíveis, seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. O que deve ser desenvolvido são ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis.

## b) Quanto aos limites

- Um limite apontado, com muita frequência, por vários estudiosos dos Programas de Transferência de Renda, com o qual concordo, é o irrisório valor da transferência monetária às famílias para produzir impacto efetivo na redução da pobreza, capaz de permitir somente a reprodução biológica, mantendo a pobreza e a indigência num dado patamar.
- Outro limite relevante é a adoção de critérios de acesso muito restritivos: baixa renda *per capita* familiar, permitindo eleger apenas famílias que vivenciam severas situações de pobreza, significando restrição ao atendimento de famílias com limitadas condições reais para sua autonomização. Ademais, o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente e não alcança uma concepção multidimensional desse fenômeno.
- Registro, como limite, a insuficiência de recursos financeiros, humanos e institucionais na maioria dos municípios brasileiros para o desenvolvimento satisfatório dos programas, além da já mencionada fragilidade ou ausência de uma rede de serviços sociais locais capaz de atender adequadamente ao grupo familiar conforme previsto no desenho dos programas.
- Limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, limitado acesso a informações.
- Finalmente, as avaliações desenvolvidas sobre experiências em curso têm evidenciado

que a natureza e o nível dos diferentes impactos desses programas em relação às famílias beneficiárias têm se limitado ao atendimento de suas necessidades básicas e imediatas, produzindo algumas mudanças no que diz respeito às suas relações sociais e auto-estima, o que não é desprezível, mas pouco, ainda, para produzir impactos mais significativos na vida das famílias, das crianças e adolescentes; no sistema educacional, de saúde e de trabalho. Considero, todavia, que o tempo de implementação desses programas ainda é curto para permitir a verificação de impactos mais significativos que só serão dimensionados em gerações futuras, como a elevação do número de anos de escolaridade do trabalhador brasileiro e a redução dos índices de pobreza no país.

No âmbito desses desafios estruturais, destaco a proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante o Programa Bolsa Família, como um avanço no sentido do rompimento com a marca compensatória que tem marcado os programas sociais no Brasil. Todavia, muitos desafios precisam ser considerados para efetivação dessa proposta de unificação.

### 3.2 Os Desafios para Unificação dos Programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, foi proposto na perspectiva da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, com sustentação num diagnóstico sobre as políticas sociais brasileiras que aponta os seguintes problemas: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de Planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios; orçamentos alceados insuficientes; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas (BRASIL, 2002).

Destina-se a famílias indigentes, com renda *per capita* familiar de até R\$ 50,00, cujo benefício pode atingir R\$ 95,00 mensais e a famílias consideradas pobres, com renda *per capita* familiar de até R\$ 100,00, podendo o benefício atingir a R\$ 45,00 mensais. Dados oficiais indicam que até dezembro de 2005 o Bolsa Família beneficiou 8,7 milhões de famílias, atingindo 100% dos municípios brasileiros; 77% das famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00, com investimento na ordem de R\$ 6,5 bilhões. A previsão é beneficiar 11,2 milhões de famílias em 2006, o que representa a totalidade das famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00, universalizando o Programa ao seu público alvo.

Um esforço inicial de problematização permite admitir que alcançar a unificação dos Programas de Transferência de Renda, incluindo as experiências de estados e municípios e os programas federais,<sup>3</sup> demanda um trabalho complexo, requerendo extensivas negociações políticas por envolver um conjunto amplo de instituições (diferentes ministérios, prefeituras, governos estaduais) e de sujeitos que ostentam interesses e racionalidades próprias e diversificadas. Nesse sentida, considero que alguns pré-requisitos para permitir a real funcionalidade dessa proposta de unificação devem ser considerados, tais como:

- Exigência de estrutura local adequada, considerando que o Bolsa Família é implementado de modo descentralizado, e pessoal estável, suficiente e capacitado para implementação do Programa e estabelecimento de articulação com a rede local de serviços sociais.
- Existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender a demandas dos usuários do Bolsa Família, principalmente no que se refere às condicionalidades impostas às famílias

<sup>3</sup> Estudo realizado pelo UFMA, PUC/SP e NEPP/UNICAMP em 2002 identificou a existência de 45 programas municipais e 12 programas estaduais em implementação, alcançando 1.151 municípios.

beneficiárias.

- Uso de mecanismos adequados e eficientes para garantir a focalização do Programa e capacidade de atendimento de todas as famílias elegíveis, o que significa uma real focalização concebida como uma discriminação positiva, devendo o Programa ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal.
- Coordenação local e nacional ágil, eficiente e articulada.
- Consideração ao caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no País.

Além dos aspectos acima, a unificação dos Programas de Transferência de Renda, deve garantir uma efetiva articulação da transferência monetária concedida às famílias com outros programas sociais (principalmente no campo da educação, saúde, e trabalho) e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, que valorize a renda do trabalho e que desconcentre a renda e a riqueza socialmente produzida; a expansão e democratização dos serviços sociais básicos para todos e um controle social mais efetivo desses programas por parte da sociedade.

## **ABSTRACT**

The aim of this article is to point out the trajectory of the historical development of the Programs of Income transference in the scope of the Brazilian System of Social Protection, trying to indicate the counteract of this process for the redimensioning of the Social Protection in Brazil and to stand out what I understand as the main challenges to be considered for the consolidation of a National Politics of confrontation to the hunger and poverty in Brazil, as detached for the lines of direction of the Brazilian Government of President Luís Inácio Lula da Silva.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**BRASIL. Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília, 2002 (mimeo.).**

**CAMARGO, José Márcio. Os Miseráveis. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 mar. 1993.**

\_\_\_\_. **Pobreza e Garantia de Rendo Mínima. Folha de São Paulo, 26 dez.1991.**

\_\_\_\_. **Os Miseráveis 2. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 maio 1995.**

**SILVA, Maria Ozanira da Silvo. Renda mínima e reestruturação produtiva. São Paulo: Cortez, 1997.**

\_\_\_\_ **Renda mínimo: características e tendências do experiência brasileiro. In: Colóquio Internacional Brosil/França/Portugol. Renda Mínimo no debate internacional. São Paulo: PUC/SR 2001.**

\_\_\_\_. **A política social brasileiro no século XX: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: Novos Paradigmas da Política Social. Brasília (Editora Unb), 2002-a, p. 1-26.**

\_\_\_\_. **A Política Pública de Renda Mínima no Brasil: perfil e tendências. Cultura Vozes.n.2, ano 96, volume 96, p. 14-29, 2002-b**

\_\_\_\_. **A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de**

**Enfrentamento A Pobreza no Brasil. Revista de Políticas Públicas, v.7, n.2, 2003, p. 233-253. SILVA, Maria Ozonira da Silvo e; YZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. A Política Social Brasileiro no Século XXI: a perspectiva dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004. SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Rendo de Cidadania: o saído é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.**

