



II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – 23 a 25 de outubro de 2017

O novo desenvolvimentismo e os programas de transferência de renda na América Latina: uma análise do Programa Bolsa Família

RONZONI, Rúbia dos Santos
PEREIRA, Marize de Oliveira Correa

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade fomentar o debate acerca das vertentes teóricas que caracterizam os Programas de Transferência de Renda na América Latina, em especial no Brasil, como formatos das políticas sociais especialmente pós-2000 onde governos progressistas assumem o cenário político. Busca-se problematizar questões centrais relativas aos programas tais como: gênese, critérios de elegibilidade e permanência atrelados à focalização e seletividade e por fim, apontar avanços e desafios atingidos. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica cujos estudos analisados possibilitam uma leitura crítica acerca da realidade, alcance e limites de programas desta envergadura.

PALAVRAS-CHAVE: Novo desenvolvimentismo, Programas de Transferência de Renda, Programa Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

A crise iniciada nos anos de 1970 do século XX acarretou em profundas mudanças no cenário político e econômico mundial. Um conjunto de medidas e aportes teóricos foi acionados para dar sustentabilidade ao que se tem denominado de contrarreforma neoliberal do Estado, onde o mercado é visto como mecanismo de regulação social e o Estado deixa de ter o papel de regulador. Essas reformas têm impactos na vida dos cidadãos dentro de uma perspectiva de redução de direitos, “colocando em curso o trinômio do neoliberalismo-privatização, focalização e descentralização (desconcentração e desresponsabilização)”. (BEHRING, 2008, p.157)

Na contramão destas diretrizes verifica-se que a partir da década de 1980 grandes movimentos das esquerdas latino-americanas orientam-se na perspectiva de superação das ditaduras e na resistência ao neoliberalismo. Especialmente, nos anos 2000 setores progressistas chegam ao poder com posicionamentos anti-imperialistas e com defesa do desenvolvimento nacional, compreendido como meio de viabilizar a autonomia dos estados nacionais. Essa perspectiva denominada novo desenvolvimentismo, tem suas bases no nacional desenvolvimentismo que orientou os países subdesenvolvidos entre os anos de 1940-1970.



Neste contexto o Estado passa a dinamizar o setor produtivo e passa a cumprir determinadas funções de provisão de bens e serviços públicos destinados à proteção social. Nessa direção política os governos de esquerda e centro-esquerda alimentam a criação de um modelo de desenvolvimento nacional em articulação com as políticas sociais compensatórias, instituindo, tardiamente um estado social democrático e de bem estar na América Latina. (MOTA, 2012, p.162)

Embora seja um modelo que se contrapõe ao neoliberalismo puro, ele não o supera e nem tampouco, estaria além do capitalismo, ainda que tenha expressões de resistência ao imperialismo norte-americano. Mantem-se nesse sentido, a concentração de riqueza e na América Latina, constata-se que mais de 40% da população é pobre e entre 15% a 20% são indigentes; persistem as desigualdades sociais, mas o que de fato muda é a criação de meios de enfrentamento da pobreza por políticas de inclusão, cotas e programas de transferência de renda. (MOTA, 2012, p. 163)

Neste sentido, o presente artigo busca analisar os Programas de Transferência de Renda, especialmente o maior programa da América Latina, o *Bolsa Família*, a luz dos autores contemporâneos, problematizando seu alcance e desafios. Para tal, busca-se realizar uma discussão acerca do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras em seu contexto histórico, identificando as influências recebidas em virtude do modelo econômico mundial.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com autores que desenvolveram estudos acerca dos temas *Transferência de renda e Programa Bolsa Família*, tais como: Souza e Fonseca (1997), Silva e Silva (2001,2007), Lavinias (2005), Cohn (2004), Rego (2013) entre outros.

Neste sentido, um primeiro ponto de artigo buscará situar o Programa no contexto internacional e nacional. O segundo será centrado na **focalização e seletividade**, evidenciadas nesse contexto, a partir dos benefícios e condicionalidades. Por fim, constatam-se alguns **impactos** do *Programa Bolsa Família* no Brasil como a emancipação feminina e o enfraquecimento do coronelismo que contribuiram para que a mulher brasileira escrevesse sua história nos espaços público e privado. Também, observa-se a diminuição dos índices de trabalho infanto-juvenil e aumento da escolaridade desse segmento.

Gênese e desdobramentos dos Programas de Transferência de Renda



Foi no mundo do trabalho ou no conflito estabelecido pela falta dele, que se proliferaram as desigualdades oriundas do capitalismo, tendo de um lado altas concentrações de renda e, de outro, a precariedade do trabalho, a formação de uma numerosa parcela de trabalhadores sobrantes que vivenciavam e disseminavam a pobreza. Essas transformações resultantes do modo de produção capitalista geram em todo o mundo consequências diretas no processo de mudanças sociais

Como busca de alternativas para o enfrentamento das expressões da questão social emergentes, intensificam-se os debates internacionais sobre programas de transferência de benefícios monetários. Souza e Fonseca (1997, p. 22) destacam que os programas de transferência de renda surgem como forma de responder às crescentes alterações provocadas no mundo do trabalho a partir da utilização de novas tecnologias nas atividades de produção e serviços. Pontualmente essa prática teve início entre os países membros da União Europeia, durante um crescimento do exército de reserva daqueles países. Nesta ocasião, criou-se um rendimento mínimo garantido para promover a inserção dos cidadãos pobres.

Na Europa, em meados da década de 1980, foi a luta contra a pobreza que justificou a implantação de um rendimento mínimo. (FONSECA, 2001). Para Santos (2012), não foi apenas o desemprego estrutural que determinou a existência dos programas de transferência de renda, mas outras mudanças que vêm ocorrendo, como a ampliação da pobreza, as mudanças nos arranjos familiares, à ampliação do trabalho temporário, a degradação dos níveis de vida, a violência, a estratificação social, entre outros aspectos que apontam uma demanda que exige a elaboração de novos mecanismos de proteção social.

Para Lavinias (2005), as formas de adoção de um programa de renda mínima garantida são as mais variadas de um país para outro. Elas podem ser concebidas pelo ponto de vista das restrições à população alvo, através das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não); em termos de montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar); do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses); da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou ainda do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Na América Latina e em especial no Brasil, não se chegou a organizar um estado de bem-estar social capaz de abranger toda sua população para suprir suas necessidades



básicas de existência. O sistema de proteção social implantado era voltado para os seguimentos formais da economia e se caracterizavam por oferecer cobertura restrita à uma parcela reduzida da população. (LAVINAS, 2005).

Particularmente no caso do Brasil, durante o período desenvolvimentista, que se estendeu do pós-guerra até início dos anos 80, a questão da pobreza não ganhou espaço como uma ação sistemática do Estado. Criou-se a própria concepção de desenvolvimento econômico que concebia que as ações do Estado levariam automaticamente ao desenvolvimento social por meio da incorporação dos excluídos ao mercado formal de trabalho e pela mobilidade social que teriam. A pobreza não era concebida como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira e, conseqüentemente, políticas sociais voltadas à população nessa condição não se desenvolveram. Apenas após a década de 90, a pobreza passa a ser tratada como um problema social a ser enfrentado pelo Estado. (COHN, 2004).

Segundo Santana (2007), os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combate à pobreza. Eles foram concebidos segundo a ideia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes. Alguns deles, embora tragam no próprio nome a destinação do benefício como Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, também são concebidos segundo a ideia de que o beneficiário é portador de habilidade para o exercício da cidadania e podem comportar-se como agentes econômicos eficazes no mercado de modo a trazer benefício não só para si e sua família, mas para inserir-se num contexto mais amplo de relações por meio das quais podem paulatinamente mitigar os efeitos de sua condição de pobreza.

No Brasil, em 1991, o assunto tramitou no Senado Federal através do Projeto de Lei n. 80/1991, do então Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Após sofrer mais de nove emendas e perder muito de sua essência, tramitando por várias comissões do Senado, “em 10 de dezembro de 1997, a lei nº. 9.533, foi sancionada pelo Presidente da República e institui o Programa de Renda Mínima Nacional”. Destaca-se o fato de que não se trata da instituição de um Programa de Renda Mínima, mas, sim, o estabelecimento de que o governo deverá apoiar os municípios financeiramente para que possam executar o referido programa. (FONSECA, 2001, p. 113).

De acordo com Santos (2012) desde a ideia original de Suplicy, até os dias atuais, houve uma mudança não só de objetivos, mas principalmente de paradigma, pois a política predominante é a da seletividade e da residualidade e não a da priorização, visto que não se



observa um planejamento que objetive reverter o quadro de buscar a universalidade de atendimentos para os segmentos populacionais que possuem os direitos reconhecidos. Estas transformações decorrem de fatores determinantes da política neoliberal predominante e vigente atualmente em vários países. É a utilização de políticas sociais como estratégia política de investimento no mercado priorizando o econômico em detrimento ao social.

Diversas iniciativas surgiram nesta direção. No município de Campos de Goytacazes, em 1991, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) financiou programas específicos às crianças e aos adolescentes que se inseriram no mercado de trabalho ou que viviam em situação de rua.

Santana (2007) aponta a primeira experiência em nível nacional a criação do programa Bolsa-Escola, criado em 1996. Outras experiências em nível municipal já haviam sido implementadas, mas somente na segunda metade dos anos 90 é que este tipo de política social ganha espaço.

Mas somente em 2004 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é que esses programas ganham adensamento e investimento social. Iniciou-se um processo de “migração” dos beneficiários de antigos programas de transferência de renda (Auxílio-Gás, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação) para um programa que consolidasse todas estas ações e atendesse a família como um núcleo formado por membros com diferentes necessidades. Esse programa foi chamado de Bolsa Família e passou a ser o principal programa do MDS.

O PBF é um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e em situação de extrema pobreza. Constitui-se em um repasse financeiro mediante um conjunto de condicionalidades que auferem a elas a participação no programa. Tais compromissos estão associados às áreas de educação (frequência escolar das crianças) e saúde (vacinação e pré-natal para gestantes).

Integrando o Plano Brasil Sem Miséria (Proposta de desenvolvimento social do Governo Lula), o PBF, contempla milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita inferior a R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), independentemente de sua formação. Além disso, abrange famílias pobres cuja renda mensal por pessoa seja entre R\$ R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. (MDS, 2014).



De acordo com Mota (2012, p.166) trata-se do maior programa da América Latina com 52 milhões de pessoas beneficiadas, seguido do México com o “Oportunidades” que atinge 27 milhões de pessoas.

Mesmo com tal abrangência e amplitude, para Silva e Silva (2001, p. 42), as reformas dos programas sociais na América Latina ocorrem pautadas no que reza o modelo econômico neoliberal, ou seja, “medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis”. Tratam-se de programas altamente focalizados na pobreza e extrema pobreza.

Sobre a focalização Silva e Silva (2007. p. 1435), destaca que pode haver três tipos de concepção, a primeira delas é a **progressista/redistributiva**: que se esforça em promover o complemento entre a Política Social e a Política Econômica e centraliza na responsabilidade social do Estado. Promove vasta cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais apropriadas, corpo de profissionais qualificado e cobertura suficiente das populações-alvo da intervenção. A segunda concepção define-se como **discriminação positiva** das populações excluídas que estão demandando atenção especial. Dessa forma, a autora pontua que a focalização não se opõe à universalização. Na proporção “em que toda a população que precisa ser considerada é devidamente incluída, tem-se uma universalização em relação àquela população. O difícil é desenvolver mecanismos e critérios justos e capazes de alcançar toda a população indicada”. A última concepção se orienta por uma perspectiva **neoliberal/ conservadora** de focalização cujo objetivo é tão somente minimizar a pobreza. “Orienta-se pela desresponsabilização do Estado e por corte de recursos dos programas sociais, centrando-se em programas sociais compensatórios, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações que vivem em situação de extrema pobreza. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial”.

Essa última concepção se opõe a universalização, atende problemas pontuais e reza a cartilha da ordem econômica neoliberal. Especialmente refletindo a focalização inerente ao Programa Bolsa Família a autora supracitada considera como “problemáticos” os critérios estabelecidos para inclusão das famílias ao programa. A centralidade é a renda e o patamar indicado é muito baixo, ademais o benefício da transferência monetária é também baixo, logo: estas famílias estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos



próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, além de limitado acesso a informações.

Desta forma, toda a evolução do Sistema de Proteção Social no Brasil, através da luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, corre riscos de aniquilamento, já que os aspectos seletividade/focalização o ameaçam. O movimento de efetivar as conquistas legais no Brasil percorre o caminho da organização e do fortalecimento dos movimentos sociais e populares e da participação da sociedade organizada nos espaços públicos.

Em relação às **condicionalidades** considera-se que ao determinar aos beneficiários do Programa Bolsa Família condicionalidades, o Governo transforma a lógica do direito que é universal e inalienável em uma permuta, uma compensação, além de transpor para estas famílias a responsabilidade sobre a saúde e a educação.

A autora Bueno (2016, p. 43) considera as condicionalidades como mecanismo perverso que “articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre”. Destaca ainda que “o que dificulta que esta política se efetive em termos de alcance, principalmente dos mais pobres, não é uma falha na focalização do público alvo, mas sim a impossibilidade que este público tem em cumprir o que lhe é exigido para que permaneça no programa, o que ressalta a incoerência da condicionalidade”.

Silva, Yasbek e Di Giovanni (2008) analisam os programas de transferência de renda condicionada e os descrevem como limitados a uma medida compensatória através do viés liberal e que só terão uma perspectiva distributivista quando os programas e os recursos derem espaço a uma Política Nacional articulada em que a mesma deixe de ser uma Renda Mínima para se transformar em uma Renda de Cidadania, ou seja, uma renda destinada a todos sem restrição, nem distinção, seja por sexo, idade, raça, religião, renda etc.

Os autores supracitados entendem ainda que os serviços sociais básicos oferecidos à comunidade são de baixa qualidade e insuficientes para atender as necessidades dos beneficiários dos programas de transferência de renda, sendo assim, compete ao Estado prover melhorias e a democratização desses serviços, pois assim as condicionalidades não seriam uma obrigação e, sim, um alargamento dos direitos sociais.

A existência e a cobrança das condicionalidades são, portanto, um ponto central do PBF e vem se demonstrando uma questão polêmica e contraditória. Por um lado, considera-se que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde e pode propor uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços



sociais, por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, estão ameaçados os princípios de cidadania. (MONNERAT, 2007, p.1459). O acesso a um direito através da obrigação de ações põe em questão esse direito.

Sobre o **alcance e impactos positivos** do programa Rego (2013), em sua pesquisa pelo Sertão Alagoano, afirma ser inegável o alcance positivo desse Programa na forma de prover as necessidades imediatas de sobrevivência das famílias beneficiárias, com possibilidade de amenizar gradualmente as desigualdades regionais e enfraquecer o coronelismo. Todavia, outras manifestações positivas foram sentidas, como a assim chamada pela autora “democratização real” ou democratização da democracia brasileira, em que cidadãos partilham de benefícios que lhes permitem adquirir uma dignidade de vida.

Outro aspecto que beneficia as mulheres é apontado por Nobre (2003) que relata a estreita relação mulheres/Estado, por serem as responsáveis pela organização cotidiana das necessidades da família. Geralmente são as mulheres que se deslocam até os postos de saúde, as reuniões nas escolas, as creches, os CRAS, dentre outros serviços. A autora destaca que são as mulheres que organizam seu tempo, como extensão do trabalho doméstico e em decorrência de sua inserção precária no mercado de trabalho, de modo a compensar o mau funcionamento de alguns serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso de análise deste texto demonstra que o novo desenvolvimentismo ganha força na América Latina, evidenciando um compromisso com a diminuição das desigualdades sociais históricas. No entanto, mesmo implementando políticas sociais os governos progressistas criaram alternativas incompatíveis com qualquer proposta de universalização de direitos, restringindo-se a medidas de combate à pobreza que não potencializam a organização e consciência classista e não afetam a dinâmica de acumulação capital.

Com relação aos programas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, o diálogo com os autores ao longo desse trabalho revelou que o acesso à educação e à política pública de saúde não é por si só, mecanismo suficiente para romper com o ciclo intergeracional de pobreza, concentração de renda e desigualdade social que prevalece no Brasil desde sua colonização. O valor transferido pelo Programa é baixo, impossibilitando



assim uma emancipação econômica ou capaz de promover alteração na condição econômica da família, mantendo inalterada a estrutura desigual na qual esta sociedade está alicerçada.

Conforme apontam os autores estudados, construir políticas sociais que vislumbrem a proteção social e que se norteie na universalidade de atendimento e cobertura, opõe-se, portanto, aos padrões seletivos e punitivos de acesso ao Programa Bolsa Família.

É certo que uma série de desafios permanece à frente de nosso tempo. Para Silva e Silva (2007), o maior deles é desvincular o ranço que abate as Políticas Sociais em nosso País no que diz respeito à redução desses programas a uma mera funcionalidade compensatória do capital, incapaz de alterar o quadro social de pobreza e indigência que se abate sobre a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti. ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. *Trabalho e Seguridade Social*. Percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 152-173

BUENO, Mariana. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. **Revista Lugar Comum**. n. 29, p. 33-46. Disponível em: <http://uninomade.net/wp>. Acesso em: 16 de jun 2016.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. Rio de Janeiro: **Fórum Nacional**, 2004. (Estudos e Pesquisas, n. 85). Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0085.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

FONSECA, A. M. M. **Família e Política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo**: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, [2005]. Disponível em: http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf. Acesso em: 12 jun. 2016.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito:



as contrapartidas do programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.12, n.6, p. 1453-1462, 2007.

MOTA, AE, AMARAL, AS e PERUZZO, JF. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In. MOTA, A. E. (Org.) MOTA, AE. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**. São Paulo: Cortez, 2012.

NOBRE, Miriam; FARIA, Nalú. Feminismo em movimento: temas e processos organizativos da Marcha Mundial das Mulheres no Fórum Social Mundial. **Estudos Feministas**, v. 11, n. 2, p. 623-632, 2003.

REGO, Walquiria G. Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2013.

SANTANA, Jomar A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. **Seminário população, pobreza e desigualdade**, 2007.

SANTOS, Rúbia dos. Rumos da Política Social Brasileira no Século XXI: Focalização e seletividade. **Sociedade em Debate**, v. 13, n. 2, p. 65-83, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. **Novos paradigmas da Política social**, 2001.

_____. O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA. M. O. S; YAZBEK. M. C; GIOVANNI, G. A Política Social no século XXI: a prevalência de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. In: São Paulo em perspectiva, n. 11, vol. 4. 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>.