

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – LICENCIATURA EM SOCIOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE
SUPORTE SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1990 A 2020: uma análise das
experiências dos beneficiários

LUIS PEDRO ARAÚJO ROSSETTO

Campina Grande – PB

2023

TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE
SUPORTE SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1990 A 2022: uma análise das
experiências dos beneficiários

LUIS PEDRO ARAÚJO ROSSETTO

Trabalho de Conclusão do Curso de Licenciatura em Sociologia, da Universidade Federal de Campina Grande, como um dos requisitos para a aquisição do título de Licenciado em Sociologia.

Orientador: Lemuel Dourado Guerra

Campina Grande

2023

R829t

Rossetto, Luis Pedro Araújo.

Transformações das políticas de transferência de renda e de suporte social no Brasil no período de 1990 A 2020: uma análise das experiências dos beneficiários / Luis Pedro Araújo Rossetto. – Campina Grande, 2024.

48 f.

Monografia (Licenciatura em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.

"Orientação: Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho".

Referências.

1. Políticas Públicas de Transferência de Renda. 2. Políticas Públicas de Suporte Social/Vital. I. Guerra Sobrinho, Lemuel Dourado. II. Título.

CDU 35.073.1(043)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – LICENCIATURA EM SOCIOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE
SUPORTE SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1990 A 2020: uma análise das
experiências dos beneficiários

LUIS PEDRO ARAÚJO ROSSETTO

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Defesa realizada em: 12/07/2023

CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Lemuel Dourado Guerra Sobrinho
Orientador

Jose Maria de Jesus Izquierdo Villota
Examinador

Maria de Assunção Lima de Paulo
Examinadora

DEDICATÓRIA

Esse trabalho é dedicado aos meus pais, que sempre me apoiam.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso contou com a ajuda de diversas pessoas, dentre as quais agradeço:

Ao meu orientador Lemuel, que durante todos esses meses me acompanhou pontualmente, dando todo auxílio necessário para elaboração desse trabalho.

Ao meu amigo Romualdo, que arranhou a maior parte das entrevistas utilizadas nesse trabalho.

E a todos que participaram das pesquisas, pela colaboração e disposição no processo de obtenção de dados.

LISTA DE SIGLAS

Políticas Públicas de Transferência de Renda - PPTR
Políticas Públicas de Suporte Vital - PPSV
Programa Bolsa Família - PBF
Políticas Públicas de Suporte Social- PPSS
Benefício de Prestação Continuada- BPC
Programa de Transferência de Renda- PTR
Sistema Único de Assistência Social - SUAS
Política Nacional de Assistência Social- PNAS
Cadastro Único- CadÚnico
Auxílio Brasil- AB
Brasil Sem Miséria- BSM
Políticas de Transferência de Renda Condicionada- PTRC
Supremo Tribunal Federal - STF
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 PPTR E PPSV NO BRASIL - p.32
Quadro 2 PPTR E PPSV E SUAS CONDICIONALIDADES - p.36

Resumo

O **objetivo** deste trabalho é construir uma historização das Políticas Públicas de Transferência de Renda e de Suporte Social no Brasil, considerando os programas criados a elas relacionados, implementados durante o período de 1990 a 2022, bem como analisar experiências de beneficiários das referidas políticas e programas. A **perspectiva teórica** se baseia no conceito de políticas públicas e é feita uma análise de documentos nos quais estão cristalizados as PPTR/PPSV e os Programas dela decorrentes. A **metodologia** adotada incluiu a realização de entrevistas semiestruturadas com uma amostra não aleatória de beneficiárias, constituída por indicação e disposição para participar da pesquisa. Dentre as principais conclusões do trabalho, destacamos as seguintes: (1) As PPTR e as PPSV no Brasil seguem uma linha histórica que se relaciona com a história política nacional; (2) As PPTR e as PPSV vão ganhando amplitude com os governos do PT e sofrem um descenso nos governos de Temer e de Bolsonaro; (3) Observa-se em relação às PPTR o fenômeno da financeirização, observado em outras políticas públicas, tais como as da esfera da Saúde e da Educação, tendo o sistema financeiro investido no nicho dos beneficiários, a partir de 2016; (4) as experiências dos beneficiários são marcadas pelo significado das PPTR e PPSV em suas vidas, embora a estratificação social no Brasil não parece ter se alterado significativamente com as referidas políticas; (5) o PBF é vivido pelas mulheres como experiência de empoderamento feminino; (6) as condicionalidades presentes no PBF e ausente nos PAB e AET são vistas como positivas pelas beneficiárias entrevistadas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas de Transferência de Renda; Políticas Públicas de Suporte Social/Vital

Sumário

Introdução, 1

- **CAPÍTULO 1 - REVISÃO DA LITERATURA, 2**
- **CAPÍTULO 2 - PERSPECTIVA TEÓRICA, 19**
- **CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS DADOS, 32**

3.1 Análise das entrevistas, 37

Considerações finais, 44

Referências

Introdução

Este Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Sociais se inscreve no conjunto de esforços para analisar sociologicamente as experiências de sujeitos sociais beneficiários de ações governamentais e de Políticas Públicas de Suporte Vital (PPSV) e de transferência de renda no Brasil (PPTR).

De acordo com Vanessa Rodrigues (2016), foi no período de 1930 a 1945 que o debate sobre o papel do estado brasileiro como promotor do bem estar social começa a tomar forma. Foi nessa época que a política do salário mínimo é adotada, e, desconsiderando o período da ditadura militar, veríamos cada vez uma evolução das políticas públicas de proteção social.

De modo geral, nos países subdesenvolvidos é relativamente comum que tais políticas envolvam transferência de renda através do estado, o que normalmente ocorre em momentos de esgotamento social, quando a população atinge um limiar de miséria, ocorrendo uma quebra e movimentos com motivação na ampliação de direitos e da concepção da cidadania.

Tomando como referência o período de 1990 a 2022, a primeira Política Pública de Suporte Social (PPSV) e de Transferência de Renda é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído em 1993, no mandato do então presidente Itamar Franco.

Sucedem-se a essa as seguintes, as quais serão abordadas com mais profundidade na seção referente à revisão da literatura: Benefício de Prestação Continuada, Programa Leite Da Paraíba, Programa municipal de distribuição de Cesta Básica, Auxílio Gás; Auxílio Escola; Bolsa Família; Auxílio Emergencial Temporário; e Auxílio Brasil.

Além de elaborar uma genealogia das referidas políticas, neste trabalho pretendemos focalizar as experiências de sujeitos que tenham sido beneficiários de ao menos 3 delas, agregando à nossa historicização uma análise dos modos pelos quais os sujeitos delas beneficiados narram suas vivências e sentidos a elas atribuídos.

A pesquisa que realizamos é importante na medida em que, em primeiro lugar, em primeiro lugar, oferece uma abordagem das PPSV e PPTR ao longo do tempo, configurando os cenários em que cada uma delas é formulada e implementada; em segundo lugar, traz as experiências de beneficiárias dessas políticas, com o intuito de contribuir com debate em torno dos limites e possibilidades das PPTR e PPSV.

O texto deste TCC está estruturado da seguinte maneira: no capítulo 1 fazemos a revisão da literatura; no capítulo 2, apresentamos a perspectiva teórica em que

baseamos nossa análise; no capítulo 3, trazemos a análise dos documentos e a análise das entrevistas com beneficiários das PPTR e PPSV ao longo do período selecionado para a análise.

Seguem-se as considerações finais e a lista de referências utilizadas no trabalho.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA

Segundo uma palestra feita pelo ex-senador Eduardo Suplicy, em 2002, a primeira proposta de programa governamental de transferência de renda aparece no livro *Utopia*, de Thomas Morus, publicado em 1516. No entanto, a primeira lei de transferência de renda só vai aparecer em 1601 na Inglaterra, com a “Lei dos pobres” (SUP LIC Y, 2012). No Brasil, esse debate só seria iniciado em 1991, com a proposta de renda mínima proposta pelo então senador supracitado, sendo adotada parcialmente em alguns municípios do país.

Criada num contexto de grande perturbação social e agravamento da pobreza, a *Lei dos Pobres* reconhecia o direito dos pobres ao recebimento de uma renda mínima, independente de seus proventos e em função de uma tabela que dependia do preço do pão e do número de filhos. Para Polanyi (1980), tratava-se de assegurar o "direito de viver", pois quando não era possível garantir, através do trabalho, o suficiente para sobreviver, cabia à sociedade fazer a complementação de renda. Nesta mesma ocasião, a assistência social é estendida aos pobres capacitados para o trabalho, situação inovadora para a época e absolutamente contrária à lógica capitalista que se queria consolidar.

Desde então vemos duas correntes de orientação para se pensar os programas de transferência de renda: uma, a referida à função compensatória, fundamentada pelos pressupostos do mercado, tem como objetivo amenizar os efeitos da pobreza e do desemprego, no entanto limitada pelo pensamento de não desestimular para o trabalho; a outra, voltada para redistribuição de renda com caráter universal, fundamentada por pressupostos redistributivos com o objetivo de alcançar a autonomia e inclusão social dos/das cidadãos/cidadãs.

No Brasil, o primeiro programa de transferência de renda (PTR) a cobrir todo

território nacional foi o Bolsa Escola (BE), criado em 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso. O BE também foi o primeiro programa a apresentar condicionalidades, exigindo que os beneficiários mantivessem seus filhos nas escolas, com uma frequência escolar acima de 75%. O BE não é considerada um PTR com caráter universal.

Um exemplo de PPTR com caráter universal, no Brasil, é o Programa Bolsa Família (PBF), programa criado para atender a todas as famílias com renda abaixo de 90 reais mensais (valor que vem sendo atualizado desde sua criação). O BF também apresenta condicionalidades, a saber: atualização do plano de vacinação de crianças menores de 7 anos; frequência escolar para crianças de 8 a 15 anos; e acompanhamento socioeducativo para crianças que são retiradas da situação de trabalho infantil. Vale dizer também que, caso a família falte com as condicionalidades, ela não é imediatamente expulsa do PBF. O cancelamento só vem na quarta infração. Nas infrações anteriores, é aplicada uma suspensão podendo o(a) beneficiário(a) sacar o valor referido no mês seguinte.

No Brasil, a família é um dos principais focos das políticas sociais. Para Pereira (2004), “a família sempre fez parte integrante das ações desenvolvidas pelo estado, mas não como foco de política e sim como corresponsável, pelo funcionamento dessas políticas”. Podemos tirar essa conclusão quando observamos programas como o PBF e o BE, nos quais fica explícito o papel da família como meio através da qual o Estado organiza sua ação relativa aos esforços para a redução das desigualdades sociais.

De acordo com Araújo (2008, p.3), “a transferência de renda assume relevância na sociedade brasileira como estratégia de enfrentamento à pobreza”. Sob tal perspectiva, pensava-se que as PPTR possibilitariam a solução para a crise financeira e o desemprego, ao garantir a autonomia aos indivíduos como consumidores. Em especial nos anos de 2003 e 2004, observamos significativas quedas nas taxas de pobreza e extrema pobreza no país, sendo a ampliação das PPTR, tanto no que se refere aos recursos investidos quanto na cobertura foram fatores causadores importantes.

Conforme visto acima, as PPTR apresentam benefícios tanto a curto e longo prazo, a um custo extremamente baixo. Tomando o PBF, como exemplo, de acordo com dados do governo federal, usando-se aproximadamente 0,5 % do PIB nacional, consegue-se atingir cerca de 14,6 milhões de famílias, observando-se um retorno imediato para cada real gasto no PBF, de 1,78 reais. Para fins de comparação, isso é mais do que o retorno do BPC (1,19), do seguro desemprego (1,06) e do abono

salarial (1,06).

Em linhas gerais, o PBF, em conjunto com o aumento real do salário mínimo, crescimento econômico, estabilidade monetária e diminuição do desemprego, foi responsável por amenizar a pobreza do Brasil na primeira década dos anos 2000. De acordo com o Banco Mundial, o índice Gini, nos anos de 2004 para 2014, passou de 0,535 para 0,494. Em uma análise mais detalhada é possível observar um crescimento da participação dos rendimentos de programas e de aposentadoria do governo, na medida que os rendimentos provenientes do trabalho, de aluguéis, doações e aposentadorias privadas ocupam uma porção cada vez menor.

De acordo com Yazbek e Giovanni (2008, p. 134), “tais programas apresentam uma dupla face: a primeira, garantir a sobrevivência imediata das famílias de beneficiários; a segunda, o acesso dos indivíduos beneficiários aos direitos universais”.

Entretanto, é crucial reconhecer que os altos índices de pobreza ainda observados no Brasil, bem como as fragilidades do nosso sistema de proteção social dão a medida da complexidade dos problemas que precisam ainda ser enfrentados.

O padrão de proteção social historicamente construído no Brasil caracterizou-se pelo predomínio de uma lógica corporativista e meritocrática, segundo a qual os direitos sociais vinculam-se à proteção de determinadas categorias profissionais contra riscos de perda da sua capacidade laboral, e se baseiam na contribuição previdenciária prévia. Aos excluídos do mercado formal de trabalho eram destinadas ações assistenciais pontuais. Essa lógica de construção dos direitos sociais contribuiu enormemente para interditar as possibilidades de desenvolvimento de um sistema de proteção social abrangente e universal entre nós.

Foi só em 1988, com a promulgação do novo texto constitucional, que se consagrou a universalidade dos direitos sociais e se definiu o papel do estado em provê-los como norteadores da organização do sistema de proteção social brasileiro. No entanto, apesar desses avanços significativos, a institucionalização de um projeto de segurança social enfrentou uma enorme resistência na sociedade brasileira, contrariando os princípios norteadores da constituição.

O PBF, apesar de seus resultados positivos, não teve vida fácil. Durante o Governo de Lula, a oposição não perdia a oportunidade de criticar o programa, classificando-o como “estratégia populista”, “fábrica de produzir preguiçosos”, dentre outros desqualificadores. No Paraná, a Associação Comercial e Industrial da cidade de Ponta Grossa decidiu ir além das críticas, propondo que os beneficiários do PBF fossem proibidos de participar das eleições. Subjacente a essas críticas está uma visão segundo a qual os pobres teriam sido 'vítimas' do PBF, definindo-os como

'vagabundos', 'preguiçosos' ou 'ignorantes', como podemos ver no editorial do psdb bolsa esmola.

Os críticos ao PBF parecem não considerar as dificuldades que é se tornar um trabalhador qualificado, que a quantidade de tempo e de recurso para isso não pode ser suprida unicamente pelo PBF.

O PBF, no entanto, demonstra um efeito positivo em relação à formação dos filhos dos beneficiários, uma vez que das suas condicionalidades é a manutenção de crianças nas escolas, o que implica na queda da evasão escolar e na potencialização de, a longo prazo termos uma geração de trabalhadores melhor instruídos.

Uma vez exigidas condicionalidades, é preciso traçar mecanismos consistentes de acompanhamento social das famílias beneficiárias, tendo em vista a necessidade de reverter tal exigência em oportunidade de inserção social. A adoção de condicionalidades em programas estatais de transferência de renda somente é válida quando entendida e implementada como estratégia de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda.

Na América Latina os PTR estão presentes em mais de 25 países e fornecem proteção para mais de 100 milhões de indivíduos. Atualmente apenas dois países da região citada não têm nenhuma política de PTR em curso: Venezuela e Nicarágua (SANCHES 2016). Essa conjuntura de adoção de PTR coincide com a um movimento de uma esquerda moderada chegando nos governos latino-americanos.

Países como a Argentina, o Uruguai e México desenvolveram, a partir de suas experiências, modelos próprios de PTR. É o caso do *Programa Ingreso Ciudadano* (no Uruguai), do *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupadas* (na Argentina) e o "Oportunidades" (no México). Esses três países, apesar de adotarem critérios de focalização e condicionalidades semelhantes, seguiram caminhos diferentes quanto à institucionalização e implementação do benefício ao longo do tempo, especialmente nos contextos da entrada de políticos de esquerda nos governos executivos nacionais.

Tomando o "Oportunidades", do México, para fins de comparações, criado em 2002 e encerrado oficialmente em 2014, quando passou a ser "Próspera", no seu auge contou com mais de 6 milhões de famílias beneficiadas, tornando-se o segundo maior programa de transferência de renda do continente, perdendo apenas para o PBF, do Brasil (DUARTE, GUIMARÃES and MORAES 2018).

Os dois programas possuem um alto grau de semelhança: concessão da titularidade preferencialmente para mulheres; presença de condicionalidades relacionada à saúde e educação e transferência monetária direta como forma de aliviar

a pobreza de forma direta (DUARTE and GUIMARÃES 2018).

No Brasil, uma nova etapa da assistência social é inaugurada com a deliberação de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, com a definição de dois níveis de proteção, a básica e a especial (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2008).

Embora o SUAS tenha sido gestado na década de noventa, preservando em sua arquitetura institucional o lugar já consolidado das organizações filantrópicas, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política, sendo o papel do setor privado definido como complementar e submetido à regulação e coordenação estatais. Pretende-se, desta forma, romper com o viés filantrópico na oferta dos serviços, caracterizando-os como direitos socioassistenciais.

Sonia Miriam Draibe (2009) identificou dois ciclos de reformas das políticas sociais brasileiras: um iniciado na década de 80, no período da democratização marcado por instabilidades e desempenho fraco da economia; e o ciclo da década de 90, iniciado em um contexto mais estável tanto economicamente e político, o que influenciou para termos um desempenho mais expressivo, se comparado com o ciclo anterior.

A partir de 2003, inicia-se um novo ciclo de assistência social, observando-se mudanças significativas a partir do I Governo de Lula. A partir da pressão de movimentos populares é delineada uma ruptura com o viés dominante daquela época, no que concerne às políticas compensatórias, na direção da adoção de um viés universalista e inclusiva.

A unificação dos PTR que ocorreu durante os primeiros anos do mandato do governo Lula foi uns primeiros passos para que essa ruptura fosse possível, através da união de várias políticas públicas compensatórias em torno de um único PTR, o PBF.

O PBF tomou como base o Cadastro Único (CadÚnico) para programas Sociais, criado em 24 de outubro de 2001, ainda no governo FHC, gerido por governo federal e município, o CadÚnico coleta dados e informações de famílias de baixa renda brasileiras e serve como referência para a maioria dos PTR. A implantação do CadÚnico foi uma ferramenta para a implementação das políticas de assistência social e das políticas de suporte vital, porém sem os recursos que eram necessários e sem articulação com as demais políticas setoriais, o que produzia um desempenho aquém do potencial daquelas (OZANIRA 2017).

A partir de 2003, podemos identificar a expansão da assistência social e dos

PTR no Brasil. Aumenta a capacidade institucional do estado no campo da assistência social, acompanhada pelos efeitos da unificação dos programas sob um único ministério, que acabou induzindo uma reestruturação administrativa. Esse movimento de expansão das políticas públicas de Assistência Social tem um significado social, político e simbólico, ao incluir uma enorme parcela da população por meio da criação de mecanismos de provisão de benefícios e de serviços fora dos padrões tradicionais do assistencialismo/clientelismo.

Como vimos, um aspecto central do desenho do PBF é a focalização nas famílias pobres. A formulação de programas sociais com foco na família e não exclusivamente no indivíduo faz parte do debate sobre o processo de reformas das políticas sociais desenvolvidas no país desde os anos 1980.

Em verdade, uma das mais difíceis tarefas a ser enfrentada por programas focalizados como o PBF é a construção de critérios e mecanismos de seleção dos grupos sociais que serão ou não contemplados, de forma a considerar o conjunto de vulnerabilidades sociais a que esses segmentos estão expostos.

Com efeito, os mecanismos capazes de promover a inclusão dos grupos que necessitam de uma dada política serão tão mais efetivos quanto sua capacidade de captar estas distintas vulnerabilidades. (MAGALHÃES *et al.*, 2005)

Nesse quesito se formos considerar os princípios universalistas, o PBF vem apresentando simultaneamente sucesso e fracasso. O índice de famílias recebendo indevidamente o benefício é menor que 10%. No entanto, o cálculo para determinar se uma família deve ou não receber o benefício e quanto ela deve receber acabou se tornando obsoleto com os anos. Por conta disso, uma parcela de famílias que deveriam estar no PBF acabou ficando de fora do programa e os usuários acabaram recebendo menos do que deviam (Lesnovski 2021). Se o PBF tivesse atualizado os parâmetros definidores de pobreza e, estariam no programa as pessoas que recebem até 260 reais por mês e não apenas até 178 reais. Da mesma forma, os reajustes dos benefícios foram ficando defasados, uma vez não foi estabelecida uma regra fixa para seu reajuste, ficando as decisões sobre o tema a cargo da “boa vontade” do governo (Lesnovski 2021).

O ano de 2019 foi um marco da percepção dos problemas que se acumulavam no PBF. A fila de espera das famílias, em um movimento contrário ao que se propaga em relação à rotatividade no PBF. Em 2019, o governo de Bolsonaro recebeu o referido programa com uma fila zerada, no entanto, para honrar uma promessa de campanha

de pagar um 13º, Bolsonaro atrasou a entrada de novas famílias. Outro problema grave foi a queda no número de famílias incluídas no programa. Entre os anos de 2019-2020 foram registrados 1,1 milhão a menos de famílias, a maior queda registrada na história do PBF, um movimento que ocorreu em paralelo com queda do orçamento de 32 bilhões para 29 bilhões (Lesnovski 2021).

O governo Bolsonaro, por meio de uma medida provisória acaba o PBF e cria o “Auxílio Brasil” (AB), que veio com a proposta de pagar o dobro do que o programa anterior pagava. Alegando não saber de onde tiraria dinheiro para pagar as parcelas dos 400 reais do Auxílio Brasil, o governo Bolsonaro aprovou uma PEC para mudar o cálculo do teto de gastos e liberar uma fatia maior do orçamento (Lesnovski 2021).

Esse ‘nascimento’ conturbado do AB seria o prenúncio de como seria a gestão desse novo PTR. Em uma entrevista ao portal uol, Letícia Bartholo, socióloga e secretária nacional de renda e cidadania durante o primeiro governo Lula, denunciou o número excessivo de bônus adicionais do Auxílio-Brasil, os quais ela comparou com ‘penduricalhos de uma árvore de natal’, consistindo de bônus previstos para famílias com filho(s) estudante(s) ou atleta(s) com destaque em competições nacionais; com um membro da família trabalhando com carteira assinada; e que fosse classificado como micro empreendedor. Com esses bônus, o governo de Bolsonaro demonstra sua vontade de se distanciar dos princípios universalistas adotados pelo PBF, substituindo-os por princípios neoliberais (BARTHOLO 2021).

Quando o Estado diminui a proteção social em conjunturas em que o desemprego é alto, as pessoas tendem a tomar uma postura defensiva, baseada no medo do outro tomar seu emprego, formando, aos poucos, um cenário de todos contra todos, favorável ao neoliberalismo.

Mark Fisher(2009), em *O realismo do capitalismo*, dizia que é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo. Essa situação se constituiu através de duas vias: a primeira, pela via histórica, principalmente com a queda do bloco soviético; a segunda, a pulverização dos espaços de coletividade. Isso fica bastante claro em um país como Brasil, onde a maior parte da população está empregada pelo setor de serviços, trabalhando de uma maneira isolada, o que dificulta a comunicação entre os trabalhadores. Sem comunicação, as contradições entre as classes não aparece. É com base nos valores neoliberais que Bolsonaro formulou o AB.

Podemos observar os pressupostos em que o AB se baseia à luz do projeto de lei lançado logo depois de sua criação, o marco legal do empréstimo, a partir do qual foi permitido usar o dinheiro recebido para contrair empréstimo consignado, sem estabelece qualquer regulamentação em relação ao empréstimo.

Para exemplificar o nível de desregulamentação do endividamento dos beneficiários do AB podemos citar o contrato oferecido pelo Banco Pan (antigo Banco Panamericano). Nele podemos observar dois detalhes bastante interessantes: o primeiro, a possibilidade de comprometer até dois anos do AB, mesmo que naquele momento histórico não existisse qualquer garantia legal de que ele iria existir para além de 2022; o segundo, a taxa de juro praticada, de aproximadamente 80% a ano. Para fins de comparação, o mesmo Banco cobra 20% em contrato com trabalhadores da rede pública, 26% em contratos com empregados do INSS e 36% em empréstimos consignados para trabalhadores do setor privado. Considerando ser um empréstimo com baixa probabilidade de calote, já que se estabelece a dívida tendo como garantidor o governo federal, a taxa de juros não reflete o risco assumido pelo banco.

Segundo dados mais recentes trazidos pelo jornal Estadão, somente a Caixa Econômica Federal liberou 1,8 bilhões para 700 mil pessoas beneficiárias do AB, em outubro de 2022, a uma taxa de juros de 50,2% por ano. Para ter uma ideia de como a taxa de juros praticada incidia sobre o empréstimo, tomemos por exemplo um indivíduo que pegasse 2.582 reais. No final do ano ele deveria pagar 3.840 reais.

Eduardo Moreira, ex-banqueiro e um dos primeiros a denunciar essa prática, explicita o quão problemático ela tende ser, em entrevista para canal ICL notícias. Reconhecendo ser essencial para a parcela mais necessitada receber o AB ao longo dos meses da pandemia da COVID-19 e no pós-pandemia, visto que o cenário econômico é de pessimismo em todos níveis, mas essas 700 mil pessoas que contariam com o auxílio para atravessar esse período de caos econômico não poderão contar mais e ainda estarão endividadas.

A orientação neoliberal do Estado foi possível o avanço do setor financeiro para incluir os menos favorecidos no lucrativo mercado de empréstimos, sendo um dos setores que mais lucrou no período da pandemia da COVID-19 no Brasil (SCHYMURA, 2022).

No Brasil, que possui um grande contingente populacional que sempre esteve à margem da sociedade, sem inserção no mercado de trabalho formal e sem participar efetivamente da sociabilidade ordinária, é urgente entender que o grande desafio a enfrentar não se resume a resistir e reverter a dinâmica privatista e individualista que tomou de assalto o governo do Brasil, mas também o de fazer um movimento de expansão nos serviços públicos, de modo a incluir os socialmente vulneráveis em uma rede pública de proteção social.

O agravamento do quadro social crítico nacional não se deve unicamente à crise financeira que o Brasil experimentou nos últimos anos, mas principalmente a um

processo lento e antigo de concentração de renda ou de acumulação de capital. Por conta desse processo ter se estendido durante bastante tempo, ele acabou levando a um cenário tão desigual que os Bancos podem então aproveitar os momentos de agudização da crise para, propondo “incluir” as camadas mais pobres no mercado de dívidas, lucrar em cima da miséria.

Se a uma década a participação dos miseráveis era considerada desprezível pelos bancos, em 2022, segundo a Confederação Nacional do Comércio - CNC, cerca de oito a cada dez famílias, e dessas oito cinco são famílias de baixa renda que muitas vezes contraem dívidas para garantir a sobrevivência, entraram nos últimos 2 anos no mercado de empréstimos pessoais, para dar conta dos seus gastos com consumo primário, como o de alimentos e pagamento de contas de luz e água. Em determinados momentos o Estado incentiva o setor financeiro a ocupar esses espaços, a exemplo do que aconteceu em 2021, quando foi aprovado um projeto de lei que liberava o uso do único imóvel da família como garantia de dívida (SCHYMURA, 2022).

Os PTR, além de combater a miséria, precisam garantir autonomia aos indivíduos. Essa autonomia vai além da independência financeira, incluindo o protagonismo, a participação e diálogo crítico, de modo a formar indivíduos como sujeitos de direitos reais e que se veem como tais.

Ao caracterizar a financeirização das políticas sociais no Brasil, Stockhammer, Van der Zwan e Thomson(2007) apontam para os aspectos empíricos e processos inerentes a um novo regime de acumulação, cuja marca registrada é ter o desenho das políticas econômica e sociais ditado pela racionalidade do capital financeiro (PALLEY, 2013).

A financeirização abrange além dos mercados e instituições financeiros outros aspectos da vida social. Trata-se de uma nova dinâmica no âmbito das relações capitalistas, na qual os mecanismos rentistas acabam prevalecendo sobre os mecanismos de produção.

No Brasil, o processo de financeirização teve como gênese o modelo de gestão centrado na dívida pública interna. Ocupando quase metade do orçamento da União, os juros da dívida são hoje o grande distribuidor de lucros para a classe rentista, formada por bancos nacionais ou estrangeiros. O referido modelo de gestão chegaria ao seu auge nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, consolidando-se com a implantação do teto de gastos e o compromisso de manter o pagamento dos juros da dívida.

Nesse contexto os PTR precisam se reinventar para proteger a parcela da população mais necessitada desse modelo predatório. Lenas Lavinias e Denise L.

Gentil (2016) argumentam que o Estado age por três vias para consolidar a acumulação financeira, a saber: por mecanismos de correção de preços; pela desoneração tributária; e pela implementação de políticas sociais voltadas para o crédito, de modo que alivie o risco dos credores. Dessa forma, os fundos financeiros aos poucos conseguiriam um espaço de valorização rápida e elevada às custas da insegurança financeira das famílias brasileiras (LAVINAS & GENTIL, *idem*).

No Brasil, não foi preciso seguir um regime de destruição dos direitos trabalhistas ou previdenciários sob o argumento de que este causaria um desequilíbrio financeiro. Bastou apenas seguir com as desonerações de dívidas das grandes empresas, funcionando esse perdão bilionário como uma maneira indireta de transferir dinheiro para o capital financeiro.

Soma-se isso às medidas fiscais dos governos Temer e Bolsonaro, que buscaram minimizar o 'gasto' com política social, menos para aquelas que são tidas como necessárias a política de acumulação financeira, a exemplo do investimento em saúde e educação que garantiram a continuidade da expansão da medicina privada e da educação empresarial, bem como a dos fundos de previdência complementar.

Em geral, os PTR têm por objetivos contribuir para a autonomia dos indivíduos-beneficiários, diminuindo sua fragilidade enquanto consumidor, amenizando os efeitos mais perversos dos efeitos da pobreza e desigualdade social, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho.

Podemos observar essas características em outros PTR formulados no nível estadual. Por exemplo, temos no Rio de Janeiro os programas *Renda Melhor* (RM) e *Família Carioca* (FC), funcionando de forma articulada com o PBF. Esses dois programas complementam a estimativa de renda *per capita* permanente das pessoas abaixo da linha de pobreza estabelecida, dando mais para quem tem menos. Complemento semelhante foi posteriormente adotado no programa federal *Brasil Sem Miséria* (BSM) e no chileno *Ingresso Ético Familiar*, que também seguem o princípio de estimativa de renda utilizado inicialmente na CF e posteriormente na RM. Em vez de usar a receita declarada, o valor das transferências monetárias nos programas que foram formulados e implementados no Rio de Janeiro, é definido a partir do extenso levantamento de informações obtido no *CadÚnico*: configuração física da moradia, acesso aos serviços públicos, condições de educação e trabalho para todos os membros da família, presença de grupos vulneráveis, deficiência, gestantes ou lactantes, filhos e benefícios de transferências oficiais como o PBF.

Outra inovação envolvendo os programas implementados no RJ é o sistema de avaliação de impactos. O FC também acompanha os alunos incluídos no *CadÚnico*,

mas não no PBF como grupo de controle. Isso é possível porque todos os alunos da rede municipal de ensino fazem exames padronizados bimestralmente. Nas condicionalidades educacionais, os dois programas cariocas citados recompensam o progresso dos alunos, uma vantagem potencial para aqueles que mais precisam avançar. Eles também exigem uma frequência escolar maior do que a exigida no PBF, além da presença dos pais nas reuniões escolares, além transferir valores extra obtidos diretamente para os alunos em conta poupança, que pode retirar a mais até 30% por ano, nos moldes dos PTR de Brasília e Minas gerais, o *Poupança-escola*. O estado do RJ e a capital também premiam os professores, de acordo com desempenho dos alunos (Lesnovski 2021).

Em geral, o objetivo central dos PTR é estimular, por meio de metas e incentivos, sinergias entre atores sociais (professores, pais, alunos), entre áreas (educação, assistência, trabalho) e diferentes esferas de governo. O RM e FC são boas referência para usarmos nos futuros desafios que o novo PBF terá que enfrentar (agora durante o governo de Lula), tais como a necessidade de expandir sua cobertura, seu peso relativo no orçamento federal, as discussões em torno dos custos de oportunidade que gera para superação da pobreza e da desigualdade, bem como os diferentes posicionamentos políticos e em torno de desenhos de políticas presentes no debate público.

Ainda outro ponto que gera debate em torno do PBF é as condicionalidades ou contrapartidas por ele estabelecidas. Para alguns autores como Lavinias e Rosana Magalhães (2007), as condicionalidades podem significar um compromisso de mão dupla entre o estado como garantidor de serviços públicos e a população mais carente, assumindo ambos compromissos nas áreas de educação e saúde. No entanto, existe outra interpretação que considera as condicionalidades como uma ameaça, à medida que a garantia de direitos sociais condicionada ao cumprimento de obrigações por parte dos indivíduos, pode ser ferir os princípios de cidadania.

Assim, permanece a questão: a contrapartida é uma cobrança indevida, já que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade? Ou é aceitável, principalmente no caso brasileiro, porque se trata de envolver as famílias num circuito virtuoso de direitos e deveres com potencial para ultrapassar o assistencialismo, fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?

Permanece, assim, na ordem do dia, a instigante questão da condicionalidade contra a incondicionalidade dos programas de transferência monetária. No caso brasileiro, para além dessa polarização, a aposta dos idealizadores do PBF é de que tal exigência pode favorecer a cidadania, na medida em que estimula o exercício do direito

à saúde e à educação, ainda garantidos de modo insatisfatório no nosso país.

Uma vez que as contrapartidas são exigidas, é necessário criar mecanismo de acompanhamento social das famílias beneficiárias, tendo em vista a necessidade de reverter tal exigência em oportunidade de inserção social. A adoção de condicionalidades em PTRs somente é válida quando entendida e implementada como estratégia de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda, não sendo, portanto, o mero reflexo de uma visão restritiva do direito social.

A ideia chave do acompanhamento das condicionalidades implica em esforços para se associar a ações sociais mais amplas, com vistas a potencializar uma rede de proteção social em torno dos beneficiários dos programas de transferência de renda.

Sob essa perspectiva, interessa analisar o conteúdo e a dimensão das ações de controle e acompanhamento das condicionalidades adotadas pelos formuladores dos PTR e traduzidas nas legislações pertinentes. Com efeito, conta-se hoje com uma base legal bastante detalhada para exercer controle rigoroso sobre as famílias beneficiárias, na qual as punições vão desde o bloqueio do benefício por trinta dias até seu cancelamento.

Sobre os mecanismos de “punição” de famílias beneficiárias dos PTR que não cumprem as condicionalidades, Para Silva (2002, p.29), as contrapartidas são uma combinação do assistencial/compensatório com o estrutural, não se justificando a existência de um mecanismo punitivo:

A perspectiva de punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa. Assim, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência a que a maioria está exposta.

As ambiguidades expressas nos PTR podem ser vistas como associadas a um sistema de reprodução das condições mínimas das vidas dos beneficiários, e de consolidação do lugar de subalternidade dos beneficiários (LAVINAS, 2007).

Outro ponto marcante dos PTR é o relativo aos seus impactos em termos de promoção da inclusão social. Sobre isso, Medeiros, Britto e Soares (2007) argumentam que considerar a renda monetária como único medidor para medir a pobreza se mostra insuficiente. A pobreza é um fenômeno multifacetado que engloba outros aspectos além dos bens materiais.

Por conta desses aspectos é importante destacar que, para os programas de transferência de renda terem efetividade quanto ao enfrentamento do fenômeno da

pobreza como um todo, e não gere dependência, promova o objetivo de incluir socialmente e a emancipação das famílias, é fundamental a promoção de programas articulados ao de transferência de renda, em paralelo com a implementação pelo governo de políticas públicas tais como as de geração de emprego e renda justa. Caso isso não ocorra, os programas de transferência de renda vão permanecer como política paliativas.

Ainda em referência aos critérios de focalização que orientam o PBF, alguns autores, tais como Sonia Rocha (2008) e Maria Ozanira (2010) argumentam que os critérios de elegibilidade utilizados para inclusão das famílias pelo PBF são problemáticos. Além da centralidade dada a 'famílias pobres' e 'extremamente pobres', o patamar de renda indicado para inclusão é muito baixo. Isso faz com que, mesmo que o programa consiga alcançar todas as famílias brasileiras com renda *per capita* de 120 Reais, fica limitado ao atendimento do que se pode considerar a "extrema pobreza".

Na medida em que o benefício da transferência monetária é em média R\$ 61,43 mensais por família (valor referente a época de quando o PBF surgiu pagando hoje um valor de R\$ 600), estas estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização, dados os 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.

Para Silva, Yasbek e Giovanni (2004), o PBF apresenta características bem imediatistas, visto que a transferência monetária de forma direta representa para as famílias beneficiadas uma maneira de ensejar condições progressivas para superar a situação de pobreza, haja vista estes não possuem nenhuma renda, ou então a renda que eles dispõem é insuficiente para suprir suas necessidades essenciais. Por essa razão é preciso fazer com que esses programas de transferência de renda passem a servirem como "política pública capaz de fortalecer os direitos sociais, ampliar a cidadania e caminhar na superação das marcas meritocráticas, residuais e paternalistas do sistema de proteção social brasileiro".

Os autores supracitados destacam que os programas de transferência de renda para serem eficazes devem vencer a análise única e equivocada de pobreza como ausência de renda e vislumbrar vencer a pobreza em termos mais amplos, as formas que impedem a concretização de uma cidadania efetiva.

Para Carneiro (2005, *apud* RAMOS, 2008, p. 45), a participação da população

nas políticas sociais voltadas ao enfrentamento da pobreza deve ser buscada na seguinte perspectiva:

Acredita-se que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza passa necessariamente pelas pessoas, e que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar [...] condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competência e capacidade de autodesenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação. Sem alterar essa dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infraestrutura ou alterar condições macroeconômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo.

Em todas as ações em busca da igualdade e da justiça social para a classe empobrecida que consideram o ser humano apenas como objeto, meio de alcançar objetivos, observa-se a ausência de preocupação com a produção de cidadania. Os indivíduos passam a significar ‘coisas’, sendo tratados como tais.

Os programas de transferência de renda devem “funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação” (PEREIRA, 2001, p, 226). Portanto, não se pode conceber os programas de transferência de renda apenas como concessão de um valor mensal, incidindo somente sobre os que estão em situação de ‘pobreza absoluta’.

CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVA TEÓRICA

Políticas públicas de transferência de renda (PPTR) é, em primeira instância, um direito social que assegura a sobrevivência de famílias em situação de pobreza, por meio do acesso à renda, e a promoção da sua autonomia, dentro de um sistema caracterizado pelo enfrentamento à pobreza e a promoção da inclusão social integral.

O papel do Estado é garantir e preservar a autonomia dos indivíduos enquanto cidadãos, através da criação de redes de articulação em torno dessas políticas, para que o enfrentamento se dê em outras frentes além da transferência monetária (SILVA, 2010).

As PPTR e as políticas públicas de suporte vital (PPSV) tiveram seu ápice durante o período do Estado de bem estar social, ou no original *Welfare State*, período que vai desde o pós guerra na década 1940 até o surgimento do neoliberalismo em meados da década 70. De acordo com os princípios do *Welfare State*, todo indivíduo tem o direito, desde seu nascimento até sua morte, de acesso a um conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos através do Estado ou por instâncias da sociedade civil, o que inclui gratuidade da educação, da assistência médica e auxílio aos desempregados (BARBOSA, 2019).

Em 1990, o sociólogo dinamarquês Gøsta Esping-Andersen descreveu três tipos distintos de *Welfare State*: o social-democrata, com tributos altos e benefícios universais, observado nos países nórdicos; o modelo anglo-americano, que seria quase uma inversão do modelo anterior, com tributos baixos e benefícios não universais, tendo apenas uma garantia mínima existencial; e, por último, temos o modelo misto, como o que ocorreu na Alemanha, construído em torno do princípio contributivo (KAROLINA, 2022).

Quando o debate da proteção social chega ao Brasil, o modelo do *Welfare State* já estava em crise na Europa e Estados Unidos e o neoliberalismo já estava ganhando força. O que tivemos aqui foi uma combinação de elementos dos modelos acima descritos, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Na América Latina, os principais PTRC surgiram na década 90, no Brasil (com a bolsa escola) e no México (com o Programa Nacional de Solidariedade), que apesar de não serem pioneiros, definiriam um padrão a ser replicado.

Os PTRC se caracterizam por direcionar renda a uma parcela específica da sociedade, geralmente a mais pobre, prevendo uma contrapartida dos beneficiários, o compromisso de satisfazer uma série de condições estabelecidas pelo Estado.

No geral esses programas são desenhados tendo dois pilares centrais: o primeiro, a ruptura com o ciclo da pobreza ou da extrema pobreza, através de transferência monetária direta para indivíduos ou famílias; o segundo, a inserção dos beneficiários em um sistema de proteção social.

O desenvolvimento dos PTR se dá em um momento em que os sistemas de proteção social estão sendo questionados em relação à viabilidade e eficácia, em um contexto de precarização no mundo do trabalho, crise econômica, desregulamentação

do *Welfare State* e por um significativo aumento de parcela da população dependente de benefícios não contributivos, o que favorece o renascimento do debate da renda mínima dentro do padrão de proteção social.

Movimentos sociais e analistas avaliam que para uma efetiva quebra no ciclo da pobreza e mobilidade social das famílias, os PTRC sozinhos são insuficientes. Podem ser eficientes na geração e qualificação do capital humano, mas para atingir o objetivo final é necessário que outros setores se articulem em prol de tal objetivo. A implementação e a manutenção de tais programas demandam um esforço conjunto entre os entes federativos, uma vez que a tarefa envolve: a definição de um público-alvo; a definição de critérios de elegibilidade; a focalização; e a verificação do cumprimento das condicionalidades, dentre outros fatores adjacentes.

Nos países da América Latina tais programas são formulados com o intuito de criar uma rede de proteção social aos pobres, por meio da transferência de uma renda restrita a uma população em situação de alto risco social. Portanto, constitui-se em uma política focalizada com vistas a assegurar a seletividade do gasto social (SPOSATI, 1985).

Ao limitarem seu público alvo, com a destinação aos “extremamente pobres”, esses programas sociais se afastam da dimensão universalista, incluindo apenas uma camada específica da sociedade. A focalização, portanto, aparece como mais uma das características neoliberais herdadas pela crise do *Welfare State*, seguida da ascensão da tese do controle de gastos sociais, o que leva o Estado a optar em exercer a proteção social apenas para uma limitada camada social, a dos “extremamente pobres”..

No Brasil, podemos verificar cada um dos elementos acima apontados quando os primeiros PTR E PTRC apareceram, a partir da década de 1990 e sua consolidação nos anos 2000, tornando-se uma das ferramentas mais relevantes do enfrentamento à pobreza.

No Brasil em particular os PTR seguiram duas orientações: a primeira, ocorre de maneira esporádica e pontual, normalmente para contornar algum desastre natural, como secas e enchentes, tendo o benefício um caráter compensatório,. A segunda orientação ocorre quando os níveis de pobreza e extrema pobreza alcançam patamares elevados. Nesse caso, é aplicado um programa de caráter de redistribuição de renda, normalmente sendo universal e sem focalização, com o objetivo geral de garantir uma vida digna a todos os beneficiados. Nesse âmbito os programas de transferência de renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza.

Um exemplo de um programa específico de redistribuição de renda é a “Mumbuca”, uma moeda solidária criada pela prefeitura de Maricá, zona norte do Rio de Janeiro, implementada em 2016, funcionando de modo semelhante a um programa de renda básica, no qual cada beneficiário tem de ser um morador de Maricá há pelo três anos, não podendo receber mais do que três salários mínimos. Ao se cadastrar no Programa, ele recebe um cartão de débito contendo essa moeda chamada *Mumbuca* (cada Mumbuca equivale a um real), podendo utilizar livremente com serviços e comércio local.

Outro exemplo de experiência regional de PTR ocorreu em 2022, quando a prefeitura de Niterói implementou uma ‘moeda social’, chamada *Araribóia*, consistindo o benefício que contemplou cerca 30 mil famílias em situação de maior vulnerabilidade, do pagamento, em média, de 360 Reais e no máximo 540 Reais, constituindo uma continuação de outro benefício pago durante dos anos de 2020-2021 só de forma definitiva como podemos ver na página da prefeitura de Niterói.

Todas as experiências destacadas acima, mesmo que não tenham sido pioneiras ou não tenha sido aplicada em níveis federais, destacam-se por serem programas de renda mínima universal bem sucedidos. Dentre as conquistas alcançadas por essas experiências podemos mencionar: incremento do investimento por parte dos beneficiados em estudos; suporte para começar um negócio próprio; crescimento do comércio local; e diminuição da violência urbana.

No cenário federal recentemente tivemos um sinal positivo neste campo. Em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o governo federal implemente, a partir de 2022, o pagamento de um salário mínimo para cada família em condição de pobreza e extrema pobreza.

Outra característica desses PTR é o entendimento da pobreza. É comum observarmos esses programas reduzirem a pobreza à ausência ou insuficiência aguda de bens materiais e monetários. A renda acaba se tornando o principal fator para determinar a separação entre os pobres e os não-pobres. Ao utilizar exclusivamente critérios econômicos para medir pobreza, em especial os critérios da Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (BM), segundo os quais a linha da pobreza estaria no recebimento de 5.5 dólares por dia, e a de extrema pobreza em 1.9 dólares diários, os PTR cometem erros grosseiros: o primeiro, o de ignorar a questão histórica referente ao como foi construída essa pobreza; o segundo, o de ignorar a questão do processo de acumulação de capital que produziu e reproduz a pobreza estrutural.

Para fins de comparação se o Auxílio Brasil adotasse os critérios de pobreza segundo o qual os pobres seriam aqueles que ganham menos que a metade do

rendimento médio mensal (em 2021, o rendimento mensal ficou em 2265 Reais, segundo dados do IBGE), seriam contemplados todos aqueles que ganharam até 1132.50 Reais, atingindo assim 30 milhões de pessoas (IBGE, 2021).

A “pobreza relativa” possui uma relação direta com a desigualdade de renda, sendo definida segundo o padrão de vida vigente na sociedade considerada. “Pobres” seriam as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas às aquelas melhor posicionadas.

Outro conceito de pobreza é da “pobreza absoluta”, estando mais ligado aos aspectos de sobrevivência física e não à satisfação das necessidades mínimas. Um dos indicadores usados para medir a “pobreza absoluta” costuma ser o custo de uma cesta básica em relação à renda *per capita* da população. Programas que adotam esse conceito normalmente são os Programas de Políticas de Suporte Vital (PPSV). Seu *modus operandi* consiste da distribuição de cestas básicas ou de produtos delas. Exemplos desses é o *Auxílio Cesta Básica*, um programa federal criado em 2022, através do qual famílias cadastradas no CadÚnico, seguindo critérios de cada estado, terão direito a uma cesta básica mensalmente.

Os modos de definir pobreza acima apresentados, são exemplos de algumas de muitas formas de medi-la. Um método não necessariamente exclui o outro e não nos cabe avaliar qual método estaria mais correto do que outro. Não existe uma metodologia universal para medir a pobreza, uma vez que se trata de uma categoria multidimensional, possuindo raízes histórico-culturais e aspectos estruturais. Por isso, embora a ausência de renda seja um elemento de suma importância, dentro e fora do campo metodológico, para a formulação e quantificação da pobreza esse não pode ser o único elemento a ser levado em conta, pois o acesso a bens, recursos, serviços, assim como outros meios complementares de sobrevivência, devem ser considerados.

Compreender a pobreza bem como a desigualdade não pode se restringir apenas aos fatores socioeconômicos. É necessária uma análise própria para cada um das particularidades históricas e espaciais consideradas, embora, eventualmente, a explicação vai tangenciar o campo socioeconômico. Só a partir dessa perspectiva abrangente que podemos analisar o fenômeno da pobreza em toda sua complexidade. É importante pensar sobre como os PTR entendem o que é pobreza por que isso vai moldar as estratégias que eles adotam para combatê-la, bem como as experiências do recebimento dos benefícios pelos indivíduos definidos como “pobres” ou “extremamente pobres”.

Como todo processo de formulação de uma política pública possui um grau próprio de complexidade, ele vai ser abordado à parte. Ele é descrito na literatura

especializada como o “ciclo de políticas públicas” (ou, no original, *policy cycle*).

Segundo Secchi (2014), o ciclo de políticas de políticas consiste em fases sequenciais e interdependentes que permite a visualização e interpretação de como uma política pública se organiza, podendo ser compreendido a partir de sete fases principais: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

A primeira fase da identificação, pode ser definida pela constatação de um ambiente ou realidade que esteja abaixo do que foi tido como ideal, existe uma diferença entre a realidade material e a realidade proposta pela constituição. Vale destacar que existem problemas que ainda não foram percebidos ou são costumeiramente ignorados pela sociedade e por isso não se constituem em alvos de atenção para que seja solucionado ou amenizado.

Uma vez que os problemas atingem o estágio de não ser mais ignorado seguimos para fase de formação de agenda, nela acompanhamos a criação de lista de problemas podendo ser ordenado por várias categorias como: relevância, custo, impacto ou tempo, o interessante nessa fase, todavia é entender quais agentes se envolveram na criação dessa agenda.

Após um problema público ser introduzido na agenda, o próximo passo é a construção de soluções para enfrentá-lo, nessa fase ocorre o debate acerca de formulação de alternativas, soluções a curto e longo prazo, objetivos para serem alcançados, estudos sobre impactos gerados e planejamento a ser adotado aos longos dos anos. Podemos resumir essa fase como o momento de planejamento para métodos, alternativas e objetivos.

Em seguida, tem-se a fase da tomada de decisão, essa fase se caracteriza como momento em que os interesses dos atores envolvidos, os objetivos e formas de enfrentamento do problema público são deixados claros. Conforme o pensamento de Secchi (2014), é possível entender as dinâmicas através das quais alternativas de soluções são escolhidas: às vezes os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; outras vezes os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; pode ser também que os tomadores executem a solução de acordo com as exigências de determinado setor da sociedade.

Na fase seguinte temos a concretização do que foi planejado até agora, através de uma articulação entre atores governamentais e atores não governamentais ligado em certo grau a política em questão temos a execução dessa política. Destaque aqui a existência de duas formas de implementar uma política: a de cima para baixo onde

temos uma separação nítida entre as fases de implementação e tomada de decisão, e temos também a de baixo para cima que normalmente possui mais liberdade para se organizar e modelar a implementação da política pública.

A penúltima fase do ciclo de Secchi (*idem*) é a da avaliação, ocorre quando a política já foi firmemente estabelecida e desenvolvida, no entanto ainda existem dúvidas acerca seu progresso em lidar com problema, por conta os atores governamentais irão realizar um processo de exame com o intuito de perceber se de fato ela foi efetiva na solução ou mitigação do problema.

Por último temos as fases da extinção, na qual a política deixa de existir. Segundo Secchi (*idem*), essa pode ocorrer por vários motivos, dentre os quais podemos citar os seguintes: o problema em questão foi resolvido, dispensando assim a continuidade da intervenção pública; a política pública acabou se demonstrado ineficaz; ou o problema deixou de ser prioridade.

Aplicando de modo simplificado cada etapa descrita pelo Secchi ao caso do PBF, tivemos a identificação de dois problemas: a extrema pobreza e falta de articulação entre programas que deveriam combatê-la; tivemos a formulação da alternativa da unificação dos programas, pagando um valor maior; tivemos a tomada de decisão que envolveu órgãos federais, estaduais e municipais, observando-se uma implementação *up-down* (de cima para baixo); tivemos uma avaliação, por sinal bastante positiva, ganhando o PBF reconhecimento internacional; e, por último, tivemos um período de extinção do PBF, quando o combate à pobreza deixou de se configurar como prioridade para o governo.

Um outro tema que recentemente vem ganhando força é sobre a financeirização das políticas públicas no Brasil, um movimento neoliberal que visa desmontar a estrutura do Estado e substituí-la pela estrutura do capital financeiro (LAVINAS & GENTIL, 2016). No campo da proteção social, esse movimento age de forma agressiva para obstacularizar os poucos avanços que tivemos e inserir os beneficiários no sistema capitalista de endividamento.

Mesmo onde os sistemas de proteção social resistiram à onda privatizante por força de uma institucionalidade ancorada na reprodução das relações sociais, controles e condicionalidades se multiplicaram sobre os beneficiários das políticas sociais bem como se observou a tendência a aumentar a parcela da provisão privada, seja na composição das aposentadorias e pensões, seja na esfera da saúde e educação (LAVINAS & GENTIL, *idem*).

No Brasil, podemos observar de forma categórica os efeitos dessa onda, no desmantelamento do sistema de seguridade e de política social que ocorreu entre os

anos de 2016 a 2020, em especial com uma radicalização da política de austeridade fiscal, que acaba promovendo mais segregação no acesso ao bem estar, em um país já profundamente desigual nesse quesito (SCHYMURA , 2022).

Podemos observar os sinais do descenso das políticas públicas de assistência social: intensificação dos mecanismos de desoneração tributária, que tende a priorizar as grandes fortunas em detrimento do sistema público; o esvaziamento dos regimes previdenciários públicos através de emenda constitucional; a aprovação da reforma trabalhista, que aniquila a lógica contributiva do seguro social ao incentivar as formas precarizadas de empregos; e, por último, a recente aprovação de duas leis emblemáticas, a primeira, que permite o Banco se apropriar do único imóvel da família em caso de inadimplência, e a segunda, que permite o uso do Auxílio Brasil para contratar empréstimo consignado (LAVINAS & GENTIL, 2016; SCHYMURA, 2022).

Todas essas medidas listadas fazem parte de uma transformação no modo de acumulação de capital. No novo modo de acumulação, as instituições financeiras passam a considerar aqueles antes eram desprezados, ou seja, aqueles que estão na camada mais pobre da sociedade como um segmento a partir do qual podem aumentar suas margens de lucros, mesmo que seja à custa da intensificação da tragédia social do endividamento dos mais pobres.

É visando essa camada mais vulnerável da sociedade que as instituições financeiras pressionem o Estado a ceder cada vez mais espaço no serviço público. No caso dos PTR não é diferente. Podemos afirmar que a lógica da acumulação financeira e os PTR são antagônicos por natureza, já que primeiro resulta invariavelmente na intensificação da vulnerabilidades das famílias e da sua insegurança socioeconômica.

Postas as bases conceituais das políticas públicas, podemos afirmar que o debate brasileiro ainda se encontra em fase inicial, uma vez que a questão da PTR só tenha ganhado notoriedade na pesquisa acadêmica no final do século XX, mais precisamente com a redemocratização do país. Esse período registra a emergência de políticas alinhadas ao ideário neoliberal, em substituição às políticas keynesianas de ênfase na atuação do Estado, que predominavam desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

Durante esse período podemos observar, sobretudo nos países da América Latina que acabaram de sair de ditaduras militares, um esforço para concretizar políticas públicas que ajudassem no desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo promover a inclusão social de parcela significativa da população, tendo em vista as profundas desigualdades socioeconômicas presentes nos países da região supracitada.

O campo de estudo de políticas públicas

Sobre a trajetória de análise de políticas públicas no Brasil, atividade que pode ser entendida como geração e mobilização de conhecimento para políticas de Estado ou de governos, Farah (2016) propõe a diferenciação entre o estudo de políticas públicas (*policy studies*) e a análise de políticas públicas (*policy analysis*).

Conforme os resultados apresentados por Farah (*idem*), a prática de análise de políticas públicas no Brasil remonta aos anos de 1930. No entanto, essa atividade não foi acompanhada pela formalização do campo científico de estudo e muito menos de formação na área de políticas públicas no Brasil. A autora supracitada destaca que ao longo do tempo houve uma progressiva diversificação do mesmo, dos atores e instituições envolvidas, dos estudantes, das metodologias adotadas, bem como na literatura especializada em análise de políticas públicas.

Ainda segundo a autora, depois do período de redemocratização, na década de 1990, o campo das políticas públicas ainda se encontrava em estágio inicial basicamente se sustentando nos estudos de políticas públicas como processos. Não obstante, a partir dos anos 2000, com a expansão e diversificação da produção e de cursos sobre políticas públicas, houve uma expressiva mudança nesse cenário, dando início ao movimento de institucionalização do campo e ampliando os estudos de análise de políticas públicas.

Em um novo estudo, Farah (2018) procurou analisar a trajetória do campo de política pública no Brasil, considerando os estudos que se desenvolveram com foco no processo. Nesse novo texto a autora destaca que segundo ela foi a primeira tentativa de formalização do campo de política pública no Brasil ocorreu na década 60, quando surgiu primeiro curso de mestrado em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no entanto tal iniciativa foi sumariamente interrompida pela ditadura militar. Segundo a autora,

[...] a iniciativa pioneira de institucionalização, nos anos 1960, que incluiu a formação em política pública e foi acompanhada pelos primeiros estudos sobre políticas, foi afetada pela inexistência de apoio a essa área no período autoritário. A produção acadêmica sobre política pública só passou a ser expressiva com a redemocratização, nos anos 1980, dando início à (re) institucionalização do campo centrada em estudos de políticas públicas. (FARAH, 2018, p. 73)

Foi só então no período histórico da redemocratização que tivemos a retomada

da produção acadêmica sobre políticas públicas, principalmente no ramo dos estudos que se voltaram para a compreensão dos processos de produção das políticas e seus impactos. Indo além de estudos setoriais, emergiram algumas condições que possibilitaram a consolidação de um campo científico de estudo do tema no Brasil.

A expansão da produção sobre políticas públicas que ocorreu entre os anos 2000-2016 foi marcada por um contexto político-institucional que ampliou o acesso ao ensino superior e à formação na área de políticas públicas, de modo que as políticas públicas ganharam centralidade na agenda societária e governamental (FARAH, 2018).

Durante esse período houve a ampliação do campo teórico, com a diversificação de temáticas e mobilização de novas abordagens teóricas, capazes de mensurar a complexidade do processo de produção de políticas públicas e dos novos problemas públicos. Desse modo, Farah (2018) conclui que

[a] trajetória do campo, apreendida na perspectiva da produção de estudos sobre políticas, revela, assim, que, apesar da tendência à fragmentação e à dispersão, é possível identificar um núcleo identitário que envolve a discussão densa de temas e problemas públicos relevantes, a partir de abordagens teóricas contemporâneas, que resultam do diálogo com a literatura internacional. Há, na produção brasileira sobre políticas públicas, uma dupla imersão: de um lado, na realidade brasileira e nos problemas públicos presentes na agenda societária e governamental, e, de outro, no campo de política pública no plano internacional, por meio do contato com teorias contemporâneas. (FARAH, 2018, p. 75)

Farah (*idem*) cita também alguns obstáculos que se apresentam ao campo de políticas públicas no Brasil atualmente. Dentre eles, a autora destaca a recente crise econômica e político-institucional ocorrida nos últimos anos. Nessa situação de crise generalizada, as condições que favoreceram a consolidação do campo no país, tais como a diversificação da formação em Políticas Públicas e o incentivo à produção acadêmica na área, vêm sendo ameaçadas como um todo, pelo projeto de sucateamento do serviço e bens públicos, cujos impactos já vêm sendo sentidos pelas universidades, em especial pela área de pesquisa no geral.

A autora argumenta que as próprias políticas públicas têm sido impactadas pelas restrições impostas pelas medidas governamentais de austeridade fiscal e já apontava para possíveis mudanças e desafios que o campo poderia enfrentar a partir das eleições de 2018, com a ascensão da extrema direita no nosso país, representada pela figura de Bolsonaro, com seu estilo anti-educação.e anti-ciência.

CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE DOS DADOS

Antes de iniciar a discussão sobre a evolução do PTRs e PPSV primeiro vou apresentar quais programas serão abordados neste capítulo. No quadro abaixo serão apresentados os programas, abordando características como: finalidade, público-alvo, benefício, ano de criação e legislação.

QUADRO 1 – PPTR E PPSV NO BRASIL

Programa	Finalidade	Público-alvo	Benefício	Ano de criação	Legislação
Programa do Leite da Paraíba	contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita de leite	Famílias em estado de pobreza ou extrema pobreza	Distribuição semanalmente de 6 litros de leite	1998	-
Programa de Cesta básica	dar assistência às famílias em situação de pobreza extrema diante à situações de risco e insegurança alimentar.	Podem receber o benefício trabalhadores de transporte alternativo e escolar, ambulantes e feirantes, mototaxistas, taxistas, motoristas de aplicativos, bugueiros, guias de turismo e despachantes documentalistas de trânsito	Entrega mensal de cesta composta por 13 produtos	2002	-
Bolsa Alimentação (BAL)	Combater a desnutrição e promover as condições de saúde de crianças, gestantes e nutrízes	Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 com presença de gestantes, nutrízes e crianças ente 0 e 6 anos e onze meses de idade	Benefício mensal de R\$ 15,00 por cada criança, limitado a três benefícios por família (R\$ 45,00)	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Medida Provisória nº. 2.206, de 10/08/2001; • Portaria nº. 1.770, de 20/09/2001; • Decreto nº. 3.934, de

					20/09/2001
Programa Cartão Alimentação (PCA)	Fornecimento de recursos financeiros que devem ser utilizados na compra de alimentos, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade	Família com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.	Benefício de R\$ 50,00 mensal pago à família	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 10.689, de 13/6/2003; • Decreto nº 4.675, de 16/04/2003.
Bolsa Família(PBF)	Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda	Famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de R\$ 60,00 a 120,00 e extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ R\$ 60,00.	Benefício mensal básico de R\$ 58,00 e variáveis de R\$ 18,00, limitado a três benefícios por família	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 10.836, de 9/1/ 004 • Decreto nº.5.209, de 17/09/2004; • Decreto nº 6.135, de 26/06/2007 • Decreto nº 6.157, de 16/07/2007; • Decreto nº 5.749, de 11/04/2006
Auxílio Emergencial 1, 2, 3, 4 e 5	fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela epidemia do Coronavírus	O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no	Auxílio Emergencial 1 e 2 Benefício de 1800 reais pago em três parcelas de 600 reais mensais podendo aumentar para 1200 em caso de mulheres chefes de famílias Auxílio Emergencial 3	2020	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 13.892, de 02/04/2020 •Decreto nº10.412 de 30/06/2020 •Medida provisória nº1000 de 02/09/2020 •Medida provisória

		período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do COVID 19.	Benefício de 900 reais pago em três parcelas de 300 reais. Auxílio Emergencial 4 e 5 Benefício de pagamento de 4 parcelas de valores variados sendo esses 150, 250 e 375 reais		n°1039 de 18/03/2021 •Decreto n° 10.740 de 05/07/2021
Auxílio Brasil	Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda	Famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de R\$ 105,00 a 210,00 e extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ R \$105,00.	Benefício de R\$ 400,00 mensal pago à família	2021	• Lei de n°14.284 de 29/12/2021

Fonte: elaborado pelo autor do TCC (2023)

A partir dos dados apresentados no quadro acima, podemos destacar algumas semelhanças e diferenças entre os PPTR e PPSV listados: em primeiro lugar, embora os programas se diferenciem quanto aos critérios de elegibilidade, todos são focalizados no mesmo público-alvo: indivíduos ou famílias em situação de pobreza ou em extrema pobreza. Em outras palavras, a concessão dos benefícios não pressupõe pré-requisitos de caráter profissional, por exemplo, o que exclui da relação programas como o Seguro-Desemprego, que requer participação no mercado de trabalho por um determinado período ou o Bolsa-Atleta, destinado a praticantes de atividades esportivas.

Em segundo lugar, o benefício é transferido diretamente ao beneficiário e sacado por meio de cartão. No entanto, vale ressaltar que parte dos benefícios do PETI e do Agente Jovem até o ano de 2006 era pago por intermédio de repasses bancários feitos por meios de entes municipais.

Outra similaridade dos programas é a ausência do caráter contributivo. Para receber o benefício não é necessário que o cidadão tenha contribuído anteriormente à Previdência Social. Portanto, não foram incluídas as pensões e aposentadorias.

Por fim, todos os programas estiveram ou estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e posteriormente ao

Ministério da Cidadania. Nota-se, portanto, que em todos os programas está subjacente o objetivo de combate à pobreza e às situações de vulnerabilidade social de pessoas de baixa renda, bem como a finalidade distributiva que essas políticas possuem.

Com exceção do BPC, os demais programas se aproximam da conceituação de transferências condicionadas de renda, ou seja, programas dirigidos às famílias mais pobres sob a condição de que os beneficiários cumpram certas exigências como, por exemplo, a frequência escolar de crianças e vacinação dos recém nascidos. O cumprimento das condicionalidades cria condições para que as famílias construam suas próprias capacidades de emancipação social. O quadro seguinte detalha as condicionalidades desses programas:

QUADRO 2 – PPTR E PPSV E SUAS CONDICIONALIDADES

Programa	Condicionalidades
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	<ul style="list-style-type: none"> • Frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e nas Ações Socioeducativas e de Convivência (Jornada Ampliada) no percentual mínimo de 85% (oitenta e cinco) da carga horária mensal;
Bolsa Escola (BES)	<ul style="list-style-type: none"> • Frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal de crianças e adolescentes de seis a quinze anos de idade
Auxílio Gás	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprir as condicionalidades dos programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”, caso sejam beneficiários
Programa Cartão Alimentação (PCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar os recursos do benefício para a compra de alimentos;
Bolsa Família (PBF)	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprir as mesmas condicionalidades de educação do BES, de saúde do BAL e do PETI

Fonte: Elaborado pelo autor do TCC

Cabe destacar que o processo de unificação dos Programas Remanescentes (BES, BAL, Auxílio-Gás e PCA) no Bolsa Família, iniciado em outubro, resultou no fim

da concessão de novos benefícios desses programas. Ademais, o PETI também passou por um processo de integração ao PBF, em ambos os casos acabaram influenciando nas distribuições dos benefícios dando mais agilidade ao centralizar em um único programa.

3.1 A ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

3.1.1 Maria das Graças, 51 anos, atualmente trabalhando como faxineira terceirizada na UFCG, criou dois filhos por conta própria, ambos atualmente cursando a faculdade em João Pessoa. Garante seu lugar nessa entrevista por ter participado de vários programas focalizados neste trabalho.

Sobre o Programa do Leite, que foi oferecido pelo governo da Paraíba por cerca de 15 anos, ela comenta que era importante porque:

...Eu vivia desempregada. Não tinha condições de comprar o leite da minha filha. Então eu tinha um meio de sobrevivência não só para ela, mas para outro irmão com idade avançada, e servia para todos, por que saía 2 litros de leite por dia e eu colocava água para dar para nós três. (Maria das Graças)

Podemos observar pela fala acima que as PPSV, como esse de distribuição de Leite, embora não resolvesse estruturalmente a situação de pobreza aguda de muitas famílias, era muito importante para a sobrevivência básica delas. A menção a “completar” o leite recebido com água aponta para as estratégias adaptativas que indivíduos que estão nas camadas mais vulneráveis adotam para se virar com o que recebem do Estado, muitas vezes insuficiente para o tamanho da família.

Em relação ao Programa de Cestas Básicas, do qual também participou Dona Maria das Graças, vale a pena citar um trecho de sua entrevista no qual aparece um traço da formulação e execução de Políticas Públicas e Suporte Vital. Vamos ao trecho:

As cestas básicas eram muito boas! Salvaam a gente! Só uma vez veio de má qualidade o feijão, um feijão muito duro, daqueles avermelhados. Mas arroz, fubá, manteiga, óleo essas coisa, eram de boa qualidade e quando saiu fez muita falta. Aí acabou.(Maria das Graças)

As políticas públicas têm um ciclo que inclui a formulação, a execução e a avaliação. São muitas as dobras dos processos pelos quais as verbas destinadas aos programas de suporte social chegam aos beneficiários. Eventos de corrupção em programas públicos de merenda escolar, por exemplo, são recorrentemente noticiados pela mídia. Com esse das Cestas Básicas pode não ter sido diferente, ainda mais em

um país no qual a cultura é marcada pela ideia de que se algo se destina a pobres, não importa muito a qualidade.

A fala de Dona Maria das Graças sobre o PBF expõe uma fragilidade acerca do referido programa. Um dos argumentos mais utilizados na defesa do PBF seria que ele produziria a saída das pessoas da miséria. No entanto Dona Maria das Graças nos relata que mesmo que haja essa melhoria nas condições ela não é bastante para que ocorra uma ascensão de classe. O PBF resolve alguns problemas mais graves, como o da fome, mas tem menos sucesso no objetivo enunciado de produzir mobilidade social, deixando a pessoa em uma situação melhor, no entanto sempre sob um certo risco de voltar para a pobreza.

Por outro lado, acerca da importância do PBF em sua vida a entrevistada respondeu:

Assim, influenciou em muita coisa, porque através do BF eu tinha dinheiro para comprar meu gás. Antes dele, mesmo quando fazia uns biquinho fora sem ter carteira assinada e chegava o dia, não tinha dinheiro para pagar luz, comprar um gás, um remédio para o filho.

Ter dinheiro para comprar o gás, pagar a luz, um remédio para o filho é muito importante na vida de indivíduos das classes pobres da nossa sociedade. Ao garantir minimamente essas despesas, o PBF atua de modo a produzir uma situação de alívio do que pode ser descrito como situações de pobreza absoluta e de aguda vulnerabilidade social.

Outro ponto avaliado como positivo por Maria das Graças é em relação às contrapartidas exigidas pelo PBF, as referidas à frequência das crianças na escola e ao comparecimento regular deles a postos de serviço de saúde. Isso funcionava como condições necessárias para que a família se mantivesse no programa. Sobre esse ponto Maria comentou o seguinte:

As exigências, sim! Porque minha filha terminou a faculdade. Aí tem que tá em dia as vacinas, tem que tá em dia os estudos. Então, se ela não participasse, vinha o conselho tutelar, vinha na casa do pai da mãe para saber qual foi o motivo que aquela não compareceu.

Eu achava bom, sabe? Porque era mais assim um incentivo para a mãe ter mais responsabilidade, incentivar o filho a se responsabilizar pelo o que ele queria. Ele não estava estudando? Se estava estudando, era porque ele almejava algo através do estudo. Então tem que incentivar.

3.1.2 Iris Almeida, 24 anos, quilombola e estudante da UFCG, filha de beneficiários das PPTR focalizadas neste trabalho. Como a maioria das entrevistadas ao ser

questionada como utilizava o dinheiro das PPTR respondeu que “gastava com seus filhos”.

Começando pelo Auxílio Escola, ao ser questionada sobre como era utilizado esse dinheiro por sua mãe, Íris respondeu o seguinte:

Ela comprava roupa, comprava batom, produto de higiene, mas ajudava a manter a casa, ela comprava calçado, mochila. Com o que o meu pai recebia, ele mantinha a casa, comprava alimento. O que minha mãe recebia ela gastava comigo e minha irmãs, dando o que a gente precisava, porque uma criança não precisa só de alimento. Precisa também de roupa, calçado, produtos de higiene. (Íris)

Observamos nessas falas o Auxílio Escola tendo um efeito de empoderamento de gênero: ao priorizar a figura da mãe na entrega do benefício, acaba dando ela mais liberdade, como vemos na próxima fala sobre o PBF:

O PBF trouxe para minha mãe mais liberdade. Minha mãe, para não ter que pedir dinheiro para o meu pai, sendo que meu pai já não tinha muito. Aí minha mãe tinha aquela liberdade de manter eu e meus irmãos e comprar para ela mesma. Graças ao PBF, ela não tinha total dependência de só pedir para o marido. Com isso a gente tinha roupa para ir à escola, tinha dinheiro para comprar lanche. Ajudou muito!(Íris)

Ainda falando sobre o PBF, ao ser questionada acerca da contrapartidas exigidas pelo programa respondeu da seguinte forma:

As contrapartidas são boas, por conta de que é estratégico. Por que se o aluno não for à escola, corre risco de cortar o benefício. Sempre vinha o agente de saúde, dava orientação e a gente seguia, senão corria risco de perder o benefício. Se a gente se mantivesse na linha, dava tudo certo. Então, isso nos ajudou. Essa obrigação hoje a gente agradece.(Íris)

Como dito anteriormente, as contrapartidas foram uma estratégia para integrar as famílias ao PBF, exigindo delas uma contrapartida.

No que diz a respeito à transição do PBF ao Auxílio Brasil, um programa que instituído no governo do então presidente Bolsonaro, vejamos o que diz a entrevistada:

Eu defino como algo muito bom. De Bolsa Família o mais alto que minha mãe recebeu foi 300 reais. De auxílio, 600. Com isso dobrou né? O valor! Minha mãe estava recebendo muito pouco. Como todos os irmãos estavam indo para a escola, minha mãe só estava recebendo 89 reais do bolsa família. Quando eu e meu irmão saímos da escola, não tínhamos mais direito a esse benefício. Aí, quando teve a pandemia, ela começou a receber 600. Já teve muita diferença.

A análise do contexto em que foi instaurado o Programa Auxílio Brasil (PAB), bem como de sua formulação como previsto para durar apenas até o final de 2022 aponta não para uma política pública consistente de combate à pobreza, mas de uma estratégia adotada pelo então presidente para tentar sua reeleição. Na percepção dos beneficiários, o aumento do valor recebido e a não previsão de condicionalidades são vistos como vantagens e melhoria, considerando as condições de vulnerabilidade em que largas camadas da população brasileira se encontram.

Vejamos ainda outro trecho da entrevista de Íris:

Minha mãe não precisou fazer nenhum processo. Ela já recebia O PBF. Ela não precisou nenhum cadastro. Aí meu pai, que tava também cadastrado no Bolsa Família veio incluso. Tirava junto com minha mãe.

A falta de contrapartidas e de critérios no processo de cadastramento, como Íris destaca, demonstra que, com o PAB, o Governo Federal estava mais preocupado no efeito eleitoral da inclusão não condicionada de pessoas do que em combater a pobreza.

3.1.3 Eudiane, 46 anos, atualmente trabalha como faxineira terceirizada, na UFCG. Mãe de dois filhos.

Assim como Maria das Graças, Eudiane participou de programas já encerrados. Começando com o programa de distribuição de cestas básicas, ao ser questionada como se sentia a receber uma, respondeu o seguinte:

Ah, muito bem! Algumas vizinhas sentiam vergonha de ir ao Meninão receber as cestas. Eu acordava cedinho e ficava feliz no dia de ir receber as cestas. Naquele tempo ajudou muito mesmo. Tinha que ser família carente, e eu me enquadrava, porque estava desempregada. (Eudiane)

Na fala acima vimos duas reações possíveis dos beneficiários do programa de Cestas Básicas: Eudiane é do grupo dos quais receber não era motivo de vergonha, mas de alegria.

Sobre o Auxílio Escola, Eudiane comentou o seguinte:

Recebi sim, e gastava com meus filhos. Com ele paguei cursos para os meninos se qualificarem. Pagava escola particular. Se sobrava, botava nos meninos.

No momento dessa resposta, pareceu-me que durante a entrevista ao responder

essa pergunta Eudiane demonstrou um tipo de receio, como se tentasse ‘encaixar’ sua resposta, como se precise responder de uma maneira que não recebesse críticas, por não usar o dinheiro recebido em algo que pudesse ser considerado “pouco necessário”. Em relação ao PBF, Eudiane diz:

Ajudou muito. Sou muito agradecida e ajudou muito minha mãe, porque quando você está desempregada com a idade de minha mãe e como ela nunca pagou INSS, ficou recebendo e pagando o aluguel dela, certo? Quando ela se aposentou ela foi lá dar baixa.

3.1.4 Maria da Luz Lima Neta, 40 anos, mãe solteira, atualmente desempregada, morando de aluguel.

Acerca do programa de distribuição do leite comentou que recebia enquanto estava empregada mostrando que não era requisito estar desempregado para recebê-lo. Ela adiciona:

Me ajudou bastante porque na época eu era assalariada, e eu dependia do meu salário para tudo, para as crianças pequenas. Ajudou bastante (Maria da Luz)

Ao ser questionada se pegou empréstimo consignado do PAB, respondeu da seguinte forma:

Algumas amigas pegaram. Não peguei, porque na hora a gente usa aquele dinheiro, mas no meses seguintes vai fazer falta, principalmente na alimentação. (Maria da Luz)

Nessa fala podemos observar o avanço da financeirização sobre as políticas públicas, como analisado por Schymura (2023). Mesmo não o tendo contraído, o empréstimo foi ofertado para Maria. Tendo o perfil que possui, de desempregada, o que seria esperado era que dona Maria não estaria à vista dos bancos. No entanto, no atual momento econômico, os bancos investem também no nicho dos beneficiários de PPTR.

3.1.5 Ivone Cabral de Almeida Silva, 31 anos, quilombola e mãe de dois filhos atualmente desempregada.

Na fala de Ivone, destacou-se sua autopercepção de empoderamento enquanto

consumidora. Vejamos o que ela disse sobre isso:

Quando a gente pega o dinheiro, a gente pode comprar alguma coisa para gente, porque nós mulheres a gente é vaidosa. A gente precisa usar um perfuminho, uma roupinha, ajeitar o cabelo. Dependendo da ocasião, nós mulheres precisamos nos cuidar e com esse dinheiro a gente não fica dependente dos maridos para alguma coisa. Se quiser comprar um batom não pode comprar, porque não tem dinheiro. Antigamente quando o dinheiro era bem pouquinho era bem complicado mas com esses 600 dá para gente ajudar em casa e para comprar algumas coisinhas para nos também.(Ivone)

Vale mencionar ressaltar também no trecho acima citado a referência ao aumento benéfico verificado na passagem do PBF para o AET, que merece ser avaliado em termos das experiências dos beneficiários em futuras pesquisas.

O segundo desdobramento do PTR na experiência de dona Ivone é em relação ao trabalho. Sendo moradora da zona rural, um lugar com pouca oferta de emprego, o esperado seria que ela se deslocasse até os centro urbano. No entanto, com os PTRs foi aberta a opção de permanecer na zona rural, completando a renda com a agricultura familiar. Sobre esse ponto a entrevistada assim se pronuncia:

A gente aqui na zona rural, ou trabalha na roça ou tinha que sair para fora. A gente mora em cidade pequena, não tem trabalho. Aí, por exemplo, se uma pessoa quiser ganhar algum dinheiro tem necessidade de sair para fora. Com esse bolsa família não. Dá para trabalhar na roça tranquilo e ter um dinheiro para ajudar a comprar umas carnes, umas verduras.(Ivone)

Ainda outro desdobramento dos PTR na experiência de dona Ivone é seu funcionamento como garantia para compras à prestação, como podemos observar na seguinte fala:

Usava principalmente compra um móvel ou outro mais velhinho. aí o que acontece todo mês a gente vai na loja faz um prestação mostra que recebe o Auxílio e faz uma prestação que custa 100 reais então dá para compra um coisinha, as vezes o marido só dar para comer o feijão o arroz e a carne e a vezes nem dar. (Ivone)

Essa fala confirma o que a literatura sobre a financeirização dos PTR afirma como é o caso do artigo 'contra a financeirização' da pesquisadora Lavinias . Dona Ivone, assim como muitos outros beneficiários, tem sido incluídos no sistema financeiro de modo complicado, se considerado o perfil de endividamento das famílias da classe C e D.

Outro elemento importante na experiência dessa entrevistada com os PTR se refere ao empoderamento feminino, graças à definição do PBF, que direciona o

benefício a mulheres. No trecho trazido abaixo fica evidente essa consequência do referido programa:

Principalmente as mulheres daqui os maridos tem uns que até queria ajudar ou queria dar algum dinheiro para mulher mas ele não tem, as vezes nem é para comer, aí entra o bolsa família por que tem mulheres que depois desse bolsa família começou a pegar em dinheiro começou administra as coisa e todas aqui e eu mulheres elas consegue administra e quem manda no dinheiro é elas, se ela quiser ela vai lá e compra se não ela vai gastar em outra coisa. (Ivone)

Considerações finais

O presente trabalho procurou produzir uma história sintética de Políticas Públicas e Suporte Vital e de Transferência de Renda, formuladas e implementadas no período de 1990 a 2022 no Brasil, considerando tanto programas municipais como estaduais e federais, além de analisar entrevistas com uma amostra não aleatória de seus beneficiários.

No primeiro capítulo, apresentamos uma revisão sintética da literatura sobre o tema aqui focalizado.

No segundo capítulo, trouxemos a perspectiva teórica para fundamentar nossa análise sobre o tema.

No terceiro capítulo, descrevemos os processos nos quais os PTR foram legalizados e analisamos as entrevistas feita com uma amostra de beneficiárias das PPSV e PPTR, destacando os seguintes pontos: como foi utilizado o benefício, qual foram os impactos gerados pelo programa, o grau de autonomia na gerência do benefício e suas visões sobre as contrapartidas previstas em alguns programas.

O estudo atingiu parcialmente seus objetivos, tendo sido um momento de intenso autodesafio do pesquisador. Tive que enfrentar a inexperiência em pesquisa, a timidez e o desafio de escrever, que sempre representou para mim uma tarefa de alta complexidade.

Apresentamos um texto em que tentamos unir a descrição sociohistórica da linha cronológica dos PPTR e PPSV, finalizando com a análise de relatos de beneficiários.

Buscamos focalizar os processos de transformação que essas políticas públicas atravessaram durante as décadas selecionadas para o estudo, quando assistimos à criação e o encerramento de diversas PPTR. O descarte mas também o aproveitamento das experiências e características de programas anteriores na criação de novos.

Cabe destacar na linha das PPTR adotadas no Brasil as inovações do Programa Bolsa Família, que trouxe vantagens do ponto de vista gerencial, e, principalmente, no aumento dos valores médios pagos aos beneficiários dessas transferências de renda, feitas com base em condicionantes capazes de refletir nas vidas dos beneficiários.

Esse trabalho tem o mérito de focalizar as experiências vividas pelas famílias beneficiárias, e os impactos gerados pelos programas a partir de falas de seus beneficiários.

Por fim, salienta-se a importância da continuidade da presente pesquisa, para focalizar de modo mais aprofundado as experiências de beneficiários do AET e do novo PBF. A história das PPTR continua e pretendemos também continuar a análise de seus impactos sobre as vidas dos seus públicos alvos

Referências

GABRIELA, Jeni Vaitsman. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Redalyc**, Scielo, v. 3, n. 1, p. 1-14, jun./2009.

NERI, Marcelo. Uma próxima geração de programas de transferência condicionada de renda. *In: REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. Rio de Janeiro, Vol. 51(2), pp.168-181, mar. - abr. 2017. .

OZANIRA, Maria. Avaliando os impactos dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. *In: Katálysis*, v. 21, n. 2, p. 1-6, out./2017.

ROCHA, Sonia. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. *In: Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 1-16, ago./2008.

SILVA, M. O. D. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **GAEPP - Artigos Científicos**, v. 1, n. 1, p. 1-8, dez./2010.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. Alto endividamento das famílias, com destaque para os mais pobres, é desafio para o próximo governo. *In: Cartas do IBRE*, disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2022-11/11ce2022-carta-do-ibre.pdf> [Acesso em 12 de maio de 2023].

SILVA, A. K. O. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUPORTE SOCIAL NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO**: uma análise do período de 1990 a 2022. 1. ed. [S.l.: s.n.], 2022. p. 34-48.

LAVINAS, L.; VARSANO, R.; ROCHA, S. **Programas de garantia de renda mínima**: uma orientação para os municípios. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (ILDES)/ Fundação Ford, 1998.

SILVA, M. O. da S. (Coord.) **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, M. O da S. e; ARREGUI C.; YAZBEK, M. C. Mapeando e analisando possíveis impactos do Bolsa Família. *In: SILVA, M. O da S. e; ARREGUI C.; YAZBEK, M. C. (Coords.). O Bolsa Família*: verso e reverso. Campinas: Papel Social, 2016. p. 145-192.

DRAIBE, S. M. . Programas de transferências condicionadas de renda. *In CARDOSO, F. H. & ALEJANDRO, A. (Eds.). América Latina*: desafios da democracia e do desenvolvimento - políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 2009.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, p. 53 - 84, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3583. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3583>. Acesso em: 6 jul. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SPOSATI, A.O. et al. **A assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

MORAES, V. D.; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, C. V. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. *Saúde em Debate*, [S. l.], v. 42, n. 117 abr-jun, p. 364-381, 2018. Disponível em:

<https://saudeemdebate.org.br/sed/article/view/421>. Acesso em: 6 jul. 2023.

MAGALHÃES, R. et al. Estudo da implementação do Programa Bolsa Família no estado do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa CNPq. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, 2005.

Polanyi K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus; 1980.

PEREIRA, Marcos; PEREIRA, Márcia. A questão da família. In: **SEMINÁRIO SOBRE FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**, Fortaleza, 2004.

ARAÚJO, C. C. Programas de Transferência de Renda e Enfrentamento à Pobreza: algumas reflexões críticas. In: **SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. EIXO TEMÁTICO DE VINCULAÇÃO DO TRABALHO: Programa Bolsa Família e o desafio da unificação dos Programas de Transferência de Renda**, 2008.

Corrêa, Diego Sanches. in: **TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ELEIÇÕES: A TRAJETÓRIA LATINO-AMERICANA**. 2016.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social. [acessado 2008 dez 01]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/pnas.pdf>

BARTHOLO, Letícia, Auxílio Brasil: Tudo o que os especialistas dizem sobre o pagamento. 2021. Disponível em : <https://fdr.com.br/2021/11/08/auxilio-brasil-tudo-o-que-os-especialistas-dizem-sobre-pagamento/>

FISHER, Mark. **Realismo Capitalista**. 2. ed. [S.I.]: Autonomia Literária, 2009. p. 9.

Stockhammer, THOMSON, V.D.Z e, 2007, Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime, Political Economy Research Institute Working Paper Series, no. 142.

Palley, Thomas I. Financialization: **The Economics of Finance Capital Domination**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

Lavinias, Lena and Denise Gentil. 2016. **Brasil Anos 2000: a política social sob regência da financeirização**. Novos Estudos, vol. 37 -2, 191-211, Mai-Ago 2016, São Paulo: CEBRAP.

LAVINAS, R. M. G. Programa bolsa família: uma nova institucionalidade no campo da política social brasileira. **Katálysis**, UFSC, v. 10, n. 1, p. 7, abr./2007.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, 2007.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAMOS, E. F. Família e Inclusão Social: Utopia ou realidade? *In: Emancipação social ou assistencialismo?* O papel do plantão social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Rio Brilhante – MS. Monografia. Dourados: UNIGRAN, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Questão Social, Serviço Social, e Direitos de Cidadania. *In: Revista Temporalis*. 2^a. ed. Ano 2, n.3 (jan./Jul. 2001). Brasília/DF: ABEPSS, Gráfica Odisséia.

BARBOSA, R.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. [Blog **DADOS**], 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>.

KAROLINA, A. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUPORTE SOCIAL NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO**. MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Universidade Estadual da Paraíba. 2022.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *In: Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>.