



18 ANOS DE PROGRESSO: a construção do programa bolsa família com base em programas precursores¹

João Vitor Rodrigues Gonçalves¹
Matheus Britto Froner²
Liziane Angelotti Meira³

Resumo

O Programa Bolsa Família, considerado referência internacional entre os modelos de *condicional cash transfer*, surge durante o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores como resultado da unificação de diversos programas de transferência de renda anteriores que buscavam, sobretudo, romper com o ciclo da pobreza. O presente artigo tem o objetivo de descrever, por meio de um panorama histórico, o processo de construção do programa com base em suas experiências progressas. Para tanto, utiliza como principal estratégia metodológica, a análise quali-quantitativa, com foco nos principais programas e iniciativas implementadas entre 1991 e 2003. Durante os 18 anos em que permaneceu em atividade, identifica que o programa contribuiu, em conjunto com as diversas políticas sociais implementadas, na redução dos índices gerais de pobreza e no fortalecimento do pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Bolsa Família; pobreza; programas de transferência de renda.

18 YEARS OF PROGRESS: the construction of the Bolsa Família program based on precursor programs

Abstract

The Bolsa Família program, an international reference for conditional cash transfer programs, was created during the first government of the Partido dos Trabalhadores as a result of the unification of previous cash transference programs that aimed to break the poverty cycle. This article has the goal of describing, through a historical outlook, the process of construction of the program based on previous experiences. We have selected as a main methodological approach the quali-quantitative analysis, with focus on the main programs implemented between 1991 and 2003. During the 18 years that the Bolsa Família has functioned, we have identified that the program contributed, coupled with other social policies, to the reduction of poverty and in fortifying the federal pact in Brazil.

Keywords: Bolsa Família; poverty; conditional Cash Transfer.

Artigo recebido em: 29/10/2022 Aprovado em: 31/03/2023
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n1.2023.17>

¹ Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG-FGV). Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Contato: prof.juao@gmail.com.

² Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG-FGV). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: froner2433@gmail.com

³ Professora, Pesquisadora e Coordenadora Adjunta do mestrado em Políticas Públicas e Governo vinculado à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG-FGV). Contato: liziane.meira@fgv.br

1 INTRODUÇÃO

Criado em 2003² com o objetivo de agrupar os programas de transferência de renda existentes no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) se caracterizou prioritariamente como estratégia nacional de combate à pobreza por meio da transferência monetária de recursos da União direcionada às famílias pobres e extremamente pobres. Em síntese, o programa buscou, entre outras prioridades relacionadas à distribuição de renda, promover a inclusão social dos beneficiários e democratizar o acesso aos serviços públicos por meio das condicionalidades³ descritas em seu desenho institucional.

Ainda nos anos iniciais, o PBF conseguiu alcançar um considerável número de famílias vulneráveis, que se enquadravam nos requisitos da política. Segundo os estudos realizados pelo IPEA (2019), o número de famílias beneficiárias saltou de cerca de 6 milhões em 2004 para cerca de 14 milhões em 2014. O programa permaneceu neste patamar com oscilações temporárias. No mesmo período, o crescimento econômico registrado no início da década, impulsionado pelo controle da inflação, estabilidade econômica e atenção focada na expansão das políticas sociais, retirou cerca de 28 milhões de pessoas da extrema pobreza (ORTIZ; CAMARGO, 2013).

Desde sua implementação, iniciada em 2004, o PBF foi aperfeiçoado e seus resultados positivos foram amplamente discutidos e documentados, de forma a considerá-lo peça fundamental do sistema de proteção social brasileiro (BRITTO, 2013). Para manter esse desempenho satisfatório, foram adotadas no programa algumas estratégias importantes, a exemplo da abrangência do público-alvo, da reformulação dos critérios de elegibilidade e da divisão de responsabilidades e competências entre os entes federados (SILVA *et al.*, 2018).

O sucesso deve-se, em grande parte, ao pacto federativo idealizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a concretização do Plano Real e o consequente fortalecimento da União perante os governos estaduais (ABRUCIO, 2005), que permitiu a implementação de alguns programas de transferência de renda (PTR)⁴, posteriormente unificados no PBF logo no início do governo Lula. O método de descentralização dos processos burocráticos e da divisão de competências do programa acabou por fortalecer o sistema de corresponsabilidades institucionais entre União, estados e municípios.

Essa descentralização presente no PBF foi o que permitiu sua efetivação como uma política de abordagem de proteção social baseada em direitos, estabelecendo uma relação direta entre os cidadãos e o governo (FENWICK, 2009). Contudo, é importante ressaltar que o programa foi construído com uma prioridade clara e objetiva: a redução da pobreza (SOARES, 2012).

O PBF, ao unificar os diversos PTR similares já existentes, conseguiu eliminar lacunas, sobreposições e ineficiências de programas anteriores e conferiu uma nova dimensão às políticas sociais (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2014). No cenário anterior à criação do programa, o enfrentamento à pobreza no Brasil havia sido representado por um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios e que, de modo consequente, não produziam resultados satisfatórios (SILVA, 2003).

Dado o cenário, é com base nesse programa que o governo Lula buscou diminuir a desigualdade social e seus desdobramentos, de modo que os beneficiários pudessem ser reconhecidos e incluídos como cidadãos, indistintamente (TESTA *et al.*, 2013). Durante os 18 anos em que permaneceu em atividade, o PBF ressignificou a dimensão da pobreza no país e, de certo modo, desempenhou um papel protagonista no processo de reinserção social de seus beneficiários.

O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento histórico dos principais programas sociais que antecederam o PBF, anteriormente focados no alívio à pobreza imediata evoluindo para uma concepção integralizada de combate ao fenômeno social da pobreza intergeracional⁵, com ênfase no recorte temporal para os programas criados entre os anos de 1991 e 2003. Estruturado metodologicamente com base na análise quali quantitativa, o trabalho busca contribuir na difusão dos estudos que contextualizam a construção do PBF com base nos programas anteriores, com ênfase direcionada à importância e ao papel centralizador desempenhado pelo programa na atuação frente à redução da pobreza.

Os resultados apontam que, após realizada a unificação dos PTR anteriores, o histórico desafio do combate à pobreza tornou-se mais possível através do PBF e de um conjunto de políticas sociais associadas. O aumento dos investimentos públicos na assistência social, somado ao fortalecimento do pacto federativo, contribuíram, de algum modo, para redução dos indicadores pobreza no país após a implementação do programa.

2 METODOLOGIA

Adota-se, neste trabalho, como principal abordagem metodológica, a análise quali quantitativa. O enfoque qualitativo, utilizado na maior parte do texto, restringe-se à construção do campo teórico uma vez que refina, enfatiza e estrutura, com maior prudência a qualidade as informações coletadas e posteriormente discutidas ao longo do trabalho (GONÇALVES; TRUJILLO, 2020). A revisão bibliográfica de cunho exploratório e a análise documental também são utilizadas no desenvolvimento do texto e incorporadas como processos metodológicos adicionais ao método qualitativo.

O foco na análise quantitativa restringe-se ao tratamento, discussão e exposição dos dados utilizados na seção dos resultados e discussões deste trabalho. Os dados mencionados foram tratados através do programa “R” extraídos em diferentes fontes de acesso público. As informações foram obtidas através do texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano, disponível na base da Câmara dos Deputados, do Painel Dados Abertos da Matriz de Informações Sociais do Ministério da Cidadania, assim como dos trabalhos do pesquisador Marcelo Neri, publicados em 2018 e 2022.

Este trabalho está estruturado em cinco seções, considerando a introdução e metodologia como primeira e segunda seção respectivamente. A terceira seção se dedica ao campo teórico da pesquisa, com ênfase na construção de um panorama histórico sobre os PTR com base nos programas precursores ao Bolsa Família. A quarta seção trata dos resultados e discussões, com destaque para o registro das conquistas e avanços produzidos pelo programa no combate aos indicadores de pobreza. Por fim, a última seção faz menção às considerações finais, onde as sugestões, em resumo, tendenciam para a continuidade de estudos similares.

3 POR DE TRÁS DO PBF: contexto histórico e programas precursores

Historicamente, os PTR, as políticas assistenciais e o próprio sistema de proteção social brasileiro surgiram em função da reorganização da sociedade a partir dos avanços da industrialização e da expansão do fenômeno social conhecido como êxodo rural. Nesse período, houve uma grande mudança no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, que passou de um caráter produtor-exportador para um modelo agroindustrial nacional (SILVA, 2007).

A migração desses indivíduos para o meio urbano, ao longo do tempo, demandou, por parte do Estado, a criação de políticas e programas capazes de assegurar o mínimo de subsistência, visto que se formou um contingente reserva de mão de obra nas cidades e, assim, as condições de trabalho e a baixa remuneração se acirraram. Esses indivíduos, por sua vez, se organizaram e, aliados aos movimentos sociais e considerando a forte repressão de regimes autoritários da época, deram início a uma mobilização nacional que buscava reivindicar e assegurar garantias e direitos sociais (SILVA, 2007).

Tais mobilizações, associadas ao surgimento dos partidos políticos, à articulação de lideranças sociais opositoras, somadas à aderência nacional pela volta do regime democrático, resultaram na queda da ditadura militar e, de modo paralelo, na construção da Constituição Federal de 1988, Carta Magna que assegura os direitos e garantias sociais. Entre as principais reivindicações constavam: a) o atendimento dos segmentos sociais por participação política; b) a universalização de

direitos que posteriormente foram incorporados na Constituição e; c) criação de uma agenda política de atendimento aos cidadãos excluídos do mercado (ORTIZ; CAMARGO, 2013).

Embora se tenha registros sobre a implantação de PTR em diversos países da Europa a partir dos anos 30, o debate sobre o tema chegou ao nível internacional nos anos 80, devido às grandes transformações econômicas e sociais ocasionadas pela revolução no mundo do trabalho (SILVA, 2007). No Brasil, com a redemocratização, iniciou-se um processo de sucessivas reformas estruturais do Estado que visavam a promover, entre outras mudanças de interesse coletivo, a descentralização das políticas sociais (BICHR, 2010).

Segundo Rocha, a crítica ao sistema de proteção social construído pelos governos autoritários era caracterizada pela forte centralização, tomadas de decisões autocratas, fragmentação institucional e distribuição desigual de serviços e benefícios sociais aos mais pobres. Nesse período, os PTR apresentavam baixa visibilidade, quase nenhuma perspectiva de cobertura nacional e limitação restrita de seu público-alvo, além de não possuírem uma estrutura institucional capaz de garantir o mínimo necessário para assegurar as condições básicas de subsistência (ROCHA, 2011). A construção de um sistema de proteção social mais justo, participativo e abrangente, assevera Costa, foi uma das principais demandas pautadas pelos segmentos sociais durante o processo de redemocratização entre as décadas de 80 e 90, dado a baixa eficácia e alcance das políticas assistenciais existentes da época (COSTA, 2009).

Desde então, a Constituição passou a ser considerada o instrumento superior de proteção cidadã, com capacidade de resguardar e, ao mesmo tempo, assegurar as garantias mínimas direcionadas a assistência e seguridade social e outros direitos considerados fundamentais aos indivíduos. A ampliação do benefício mínimo da previdência social para um salário-mínimo e a extensão da aposentadoria para trabalhadores rurais, independente da contribuição passada, foram consideradas as primeiras medidas efetivas direcionadas ao combate à pobreza a partir da sua promulgação (SILVA, 2003).

A criação de políticas, programas e projetos direcionados ao combate à fome e à pobreza se tornaram cada vez mais necessários e, de certo modo, obrigatórios, ao considerar que os dispositivos constitucionais passaram a vigorar após a sua proclamação, ocasionando uma legítima cobrança da atuação do governo frente às demandas da área social pautadas pelos movimentos populares. Em síntese, a eliminação da pobreza absoluta e a redução das disparidades na distribuição de renda são considerados fatores determinantes para a construção de um projeto de desenvolvimento nacional (SUPLICY; BUARQUE, 1997). Segundo os autores, não há como ignorar o problema da pobreza que se estabeleceu no Brasil, contudo, para construir um cenário progressista é necessário

levar em conta a introdução de programas de garantia de renda mínima como estratégia primordial de combate às desigualdades.

Todavia, a partir dos anos 90 começou a se configurar um novo modelo da rede de proteção social brasileira, fundamentada no que Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2008) intitulavam de “segurança de renda” (BRITTO, 2013). Em sentido mais amplo, o termo se caracteriza como um modelo de política que visa a proteger as famílias desprovidas de recursos monetários necessários que lhe garantam o mínimo para sobrevivência (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2008). Esse novo modelo adotou como agenda central o combate à pobreza e se traduziu na construção de programas capazes de sinalizar uma inflexão nas políticas públicas brasileiras, tradicionalmente regressivas e clientelistas (BRITO, 2013).

Foi durante quase toda década de 90 e o início dos anos 2000 que os PTR ganharam protagonismo na agenda nacional, a partir da criação de programas locais que visavam a combater ao ciclo da pobreza através das condicionalidades (PEÑA *et al.*, 2015). Logo após a primeira eleição democrática registrada, mais especificamente a partir do ano de 1991, os PTR entraram, de fato, na agenda pública brasileira, estabelecendo-se como pauta dos problemas de interesse próprio do Estado (SILVA, 2007).

De acordo com a autora Maria Silva, a partir desse período, o debate sobre a necessidade de criação dos PTR no Brasil, e sua inclusão na agenda nacional, tornaram-se cada vez mais frequentes, dado a ideia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar condicional. Esse movimento, de certo modo, já previa a atuação conjunta dos entes federados para solucionar o problema da pobreza, que alcançava destaque dentre os temas prioritários do executivo.

Ao propor o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em 91, o senador Eduardo Suplicy introduz, de vez, o debate sobre os PTR na agenda política que posteriormente torna-se um objeto de interesse comum entre representantes do legislativo. Posterior ao movimento político do idealizado pelo senador, o Congresso Nacional se apropriou do tema e o inseriu entre uma das principais pautas da sua agenda.

Sabe-se que a articulação política e social utilizada para mobilizar a criação do PGRM resultou em uma enorme contribuição para fomentar a criação de PTR mais abrangentes. Para operacionalizar as soluções, foi necessário um esforço coletivo comum entre os entes federados que, ao aderir o pacto federativo baseado na pauta da redução da pobreza, acabaram por assumir um conjunto de responsabilidades institucionais que contribuíram para o avanço do tema em todos os níveis da federação.

Observou-se que os novos modelos dos PTR passavam a considerar as condicionalidades associadas à educação e saúde, por exemplo, como estratégias importantes de

construção de um processo sistêmico de combate à pobreza intergeracional. De modo geral, esses novos modelos se propunham a atacar as raízes da pobreza e da desigualdade ao incentivar a escolarização das crianças oriundas de famílias de baixa renda com objetivo de atuar sobre as causas estruturais da pobreza, de forma a reduzi-las no futuro (ROCHA, 2011).

Desse modo, buscava-se, por meio da formação e da permanência nos ambientes educacionais, romper o ciclo da pobreza, por meio de uma associação de política compensatória (transferência de renda) com uma condicionalidade estruturante (educação) (ORTIZ; CAMARGO, 2013). Constatou-se que, ao compensar financeiramente famílias pobres para garantir a ida de seus filhos à escola por meio da transferência monetária de recursos, a possibilidade de rompimento do ciclo tornava-se cada vez maior (SILVA, 2007).

Logo após a aprovação do PGRM no Congresso Nacional, surge, durante quase toda a década de 90, uma série de PTR que sofreram mudanças incrementais. Entre essas mudanças, é possível mencionar: a) os reajustes no valor monetário dos benefícios concedidos às famílias vulneráveis; b) a unificação de programas sociais similares; c) a reestruturação das condicionalidades, com foco voltado diretamente à frequência e desempenho escolar (educação) e vacinação (saúde) entre outros exemplos.

Durante o mesmo recorte temporal, o Plano Real, além de combater a hiperinflação e estabilizar a economia nacional, acabou enfraquecendo os Estados, uma vez que o fim da hiperinflação retirou os recursos estaduais advindos do *floating* ao mesmo tempo que fortalecia a União (ABRUCIO, 2005). O enfraquecimento dos governos estaduais e o rompimento com a “política dos governadores”, que anteriormente possuíam o poder de constranger a União (ABRUCIO, 1994), permitiu que o governo federal assumisse o papel de protagonista no processo de reestruturação dos PTR, possibilitando a criação e a permanência PBF, baseado na cooperação interinstitucional entre os diversos entes federativos (FENWICK, 2009).

O quadro abaixo apresenta de forma cronológica, entre o período de 1991 a 2003, as principais políticas, programas, projetos e iniciativas públicas adotadas pelas instituições para criar soluções capazes de atuar no combate à fome e a pobreza. Para efeitos de análise dos programas e das iniciativas listados abaixo, adota-se, além do ano de criação, algumas informações relevantes, tais como: estrutura de implementação, foco e objetivo de cada item analisado. Todas as informações contidas no quadro estão disponíveis para acesso público.

Quadro 1 – Panorama histórico dos programas, projetos e iniciativas públicas precursoras ao Bolsa Família

Programa, Projeto, Iniciativa Pública ou equivalente	Ano de Criação	Instituição Responsável ou equivalente	Estrutura de Implementação	Foco	Objetivo
Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) ⁶	1991	Congresso Nacional	Centralizada na União, cujo financiamento, distribuição e controle também são realizados pela mesma	Redução dos níveis de pobreza em perspectiva de médio a longo prazo	Regulamentar a garantia de renda mínima anual concedida pela União a todos os residentes no país com idade maior ou superior a 25 anos com rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarente e cinco mil cruzeiros)
Plano de Combate à Pobreza e à Miséria ⁷	1993	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	Centralizada na União, com coparticipação interinstitucional e divisão de corresponsabilidades entre ministérios e bancos públicos	Combate à fome e a miséria para cerca de 1/5 da população através de um processo de mobilização nacional entre governo e sociedade	Identificar e enfrentar, por meio de ações interinstitucionais coordenadas, as causas que contribuem para que cerca de 32 milhões de pessoas sobrevivam em condições indignas, que não lhes permita ultrapassar o limiar da fome e da miséria
Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) ⁸	1993	Casa Civil da Presidência da República	Descentralizada, com participação da sociedade civil na formulação da legislação em conjunto com a União e seus entes federativos	Estabelecer metas e responsabilidades, do campo da assistência social, a serem cumpridas por parte da União, Estados e Municípios	Instituir um conjunto integrado de ações, de iniciativa pública formuladas em conjunto com a sociedade civil, direcionadas ao atendimento das necessidades básicas da população mais pobre como responsabilidade do âmbito da assistência social e, ao mesmo tempo, romper com a cultura do clientelismo
Benefício de Prestação Continuada (BPC) ⁹	1993	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	Centralizada na União, cujo financiamento, distribuição e controle também são realizados pela mesma	Garantia de renda para idosos e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover recursos	Assegurar a concessão de um salário mínimo por mês como garantia de subsistência ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade, que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade
Programa Comunidade Solidária ¹⁰	1995	Casa Civil da Presidência da República	Descentralizada, com participação da sociedade civil na formulação do programa em conjunto com a União	Identificar os municípios de maior concentração de pobreza tradicionalmente excluídos do atendimento das políticas sociais	Construir soluções eficazes capaz de atuar no combate à pobreza nas regiões de maior vulnerabilidade social com forte envolvimento dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) em conjunto com a sociedade civil
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ¹¹	1996	Governo Federal e Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Centralizada na União, com coparticipação interinstitucional e divisão de corresponsabilidades junto à Organização Internacional do	Combater precocemente o trabalho infantil de crianças e adolescentes em carvoarias da região de Três Lagoas (MS)	Estruturar um conjunto de medidas e ações de fortalecimento de vínculos e envolvimento social de famílias com crianças e adolescente em idade escolar regular, com o intuito de inseri-las em outros serviços e programas sócio

18 ANOS DE PROGRESSO: a construção do programa bolsa família com base em programas precursores

			Trabalho (OIT)		assistenciais e possibilitar a articulação dessas iniciativas junto a educação, a saúde, ao esporte e outras áreas estratégicas
Programa Comunidade Ativa ¹²	1999	Conselho do Programa Comunidade Solidária	Descentralizada, com participação da sociedade civil na formulação das políticas sociais em conjunto com a União	Superar o assistencialismo através da formulação de programas regionais com participação da sociedade	Difundir e democratizar um novo conceito de gestão participativa bilateral por meio da construção de uma agenda local, composta de programas indicados pela comunidade e desenvolvidos em parceria entre os governos federal, estadual, municipal e a comunidade
Projeto Alvorada ¹³	2001	Ministério da Assistência e Promoção Social	Descentralizada, com participação da sociedade civil e dos entes federados, em especial aos municípios, na formulação do programa em conjunto com a União	Elevar a qualidade de vida da população da região Norte e Nordeste e reduzir as desigualdades sociais a nível regional por meio do programa	Reforçar e intensificar o gerenciamento de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados da região Norte e Nordeste e nos municípios dos demais estados que apresentem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,500
Programa Bolsa Alimentação ¹⁴	2001	Ministério da Saúde	Descentralizada, com participação dos entes federados (estados e municípios) em conjunto com a União	Promover a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação de gestantes e crianças	Atuar na redução da prevalência de desnutrição e da taxa de mortalidade infantil visando diminuir a incidência de doenças típicas de organismos debilitados pela fome entre mulheres gestantes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade
Programa Bolsa Escola ¹⁵	2001	Ministério da Educação	Descentralizada, com participação dos entes federados (estados e municípios) em conjunto com a União	Incentivar a permanência e o desempenho escolar de crianças e adolescentes oriundos de famílias carentes nos ambientes escolares	Estimular as famílias economicamente vulneráveis a matricularem seus filhos na rede escolar como estratégia de combate à evasão escolar, por meio da concessão de benefício monetário para complementação de renda, cuja condicionalidade está associada ao percentual de frequência e assiduidade
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ¹⁶	2001	Ministério da Previdência e Assistência Social	Centralizada na União, com coparticipação interinstitucional junto à Caixa Econômica Federal (CEF)	Construção de uma base de dados unificada para os programas sociais com uso compartilhado entre as demais instituições	Identificar, mapear, selecionar e inserir famílias e indivíduos elegíveis nos programas de transferência de renda mantidos pelo Governo Federal e em outros programas, políticas e projetos similares desenvolvidos por outras instituições da administração pública federal
Programa Auxílio Gás ¹⁷	2001	Ministério de Minas e Energia em conjunto com a Caixa Econômica Federal (CEF)	Centralizada na União, com coparticipação interinstitucional junto ao Ministério de Minas e Energia	Atuar na complementação da renda de famílias atendidas pelos programas sociais vigentes	Transferir, de forma bimestral, recursos monetários oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) às famílias vulneráveis que já

					estavam inseridas nos programas sociais vigentes da época como uma estratégia complementar compensatória de combate a escassez de recursos alimentares
Programa Cartão Alimentação (PCA) ¹⁸	2003	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Descentralizada, com participação dos entes federados (estados e municípios) em conjunto com a União	Redução do risco de insegurança alimentar para famílias e indivíduos vulneráveis socioeconomicamente	Destinar, a pessoas ou família com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) ou o acesso a alimentos em espécie durante um período de 06 meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de 06 meses
Programa Fome Zero ¹⁹	2003	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Descentralizada, com participação dos entes federados (estados e municípios) em conjunto com a União	Construir um programa de prioridade nacional de combate à fome por meio da unificação de programas similares vigentes	Garantir o direito humano à alimentação em todo o território nacional, com especial foco nas estimadas 44 milhões de pessoas sofrendo de insegurança alimentar e nutricional no país
Programa Bolsa Família (PBF) ²⁰	2003	Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Descentralizada, com participação dos entes federados (estados e municípios) em conjunto com a União	Atuar no combate a quebra do ciclo da pobreza intergeracional por meio de um programa unificado, descentralizado e coordenado entre todos os entes federados	Promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias elegíveis com intuito de reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades, visando a quebra do ciclo da pobreza entre as gerações proporcionando oportunidades para a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações extraídas das fontes mencionadas (2022).

Em resumo, o quadro acima possibilita a construção de uma breve análise ramificada em dois cenários distintos, conforme o recorte temporal. No primeiro recorte (1991-1999), é possível observar certo protagonismo do governo federal representado por meio de uma estrutura de implementação centralizada, com forte participação das instituições, com destaque para um sistema de corresponsabilidades estabelecido entre ministérios, bancos públicos e demais instituições subordinadas à União. Embora estejam historicamente associados, o combate à fome nos anos iniciais se sobrepõe levemente à problematização da pobreza ao considerar o foco e o objetivo dos programas e iniciativas implementadas.

Nesta primeira análise, também é possível identificar a preocupação do governo em regulamentar os programas e políticas sociais como instrumentos de proteção e garantia de direitos

sociais permanentes aos mais pobres. A criação do LOAS, do BPC e de outras iniciativas acabou por instituir e formalizar um pacto estabelecido entre o Estado e a assistência social que passa, a partir de então, a nortear os subsistemas das políticas sociais, dando origem posteriormente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus desdobramentos.

O segundo recorte (1999-2003) é marcado pela descentralização da estrutura de implementação dos programas, com foco na pobreza intergeracional e impactado pela forte participação da sociedade civil e das comunidades locais na construção das políticas sociais entre outros fatores. Embora a criação do Programa Fome Zero (2003) retome a pauta associada à fome mencionada no primeiro recorte, às discussões tratadas nesta análise estão voltadas a aspectos relacionados à participação social, ao protagonismo das condicionalidades e a outros temas.

Desta vez, as tomadas de decisões bilaterais construídas entre governo e sociedade favorecem o surgimento de políticas e programas sociais mais robustos, que passam a considerar o recorte de gênero, idade e características demográficas, por exemplo, como componentes indispensáveis do processo de formulação. As condicionalidades, neste recorte, começam a se configurar como estrutura vinculante obrigatória dos novos programas e tornam-se pré-requisito compulsório para assegurar o recebimento e a continuidade dos benefícios monetários concedidos às famílias e indivíduos elegíveis.

É neste recorte, mais especificamente durante o início dos anos 2000, que os programas começam a ganhar aderência e relevância nacional, ramificando-se em subprogramas similares com recortes cada vez mais específicos. Contudo, a diversidade de programas existentes em um curto espaço de tempo resultou em sucessivas complicações no cruzamento e compartilhamento de dados e, de certo modo, prejudicou a distribuição e a concessão dos benefícios sociais ao público alvo. A falta de integração das informações entre os programas, por exemplo, possibilitava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todas as famílias e indivíduos elegíveis, provocando a fragmentação do atendimento e a redução da sua eficiência (WWP, 2017).

Não obstante, ao final do governo FHC, em 2002, os “novos” PTR ainda continuavam atrelados a organismos governamentais diversos, sem qualquer coordenação ou interação unificada entre si (ROCHA, 2011). Já no primeiro mandato do presidente Lula, em 2003, o interesse por uma política pública de transferência de renda de abrangência nacional unificada torna-se prioridade da agenda de governo e converte-se em um mecanismo unânime de enfrentamento à fome e à pobreza (SILVA, 2007).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O PBF, em termos gerais, é considerado o resultado do processo de unificação dos programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. As mudanças incrementais implementadas nos PTR anteriores, que visavam a busca por maior eficiência, por redução de disputas institucionais e pelo rompimento de práticas clientelistas, entre outros aspectos, resultaram, em conjunto, na construção do programa (COSTA, 2009). Presente em todos os 5.570 municípios brasileiros, o programa atuava por meio de três pilares, sendo: a) transferência de renda; b) acompanhamento de condicionalidades e; c) articulação com programas sociais complementares, os quais contribuem no enfrentamento dos aspectos multidimensionais da pobreza (LÍCIO, 2014).

O valor monetário do benefício mensal concedido às famílias elegíveis pelo programa variava essencialmente conforme a composição familiar e sua condição socioeconômica, entre outros fatores. O cálculo era baseado em um subsistema de benefícios variáveis que adotavam critérios e recortes específicos ao público alvo. A oscilação temporária do acréscimo ou redução do valor concedido aos beneficiários era determinado conforme uma série de requisitos definidos pelo próprio subsistema.

Quadro 2 – Subsistema de benefícios variáveis conforme a composição familiar

Tipo de Benefício	Valor do Benefício	Critério para Concessão
Benefício Básico	R\$ 85,00	Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00, independentemente do número de crianças e adolescentes
Benefício Variável	R\$ 39,00	Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 170,00 com crianças e adolescentes de até 15 anos
Benefício Variável Jovem (BVJ)	R\$ 46,00	Famílias com renda de até R\$ 170,00 com adolescentes de 16 e 17 anos
Benefício Variável à Gestante (BVG)	9 parcelas de R\$ 35,00 (a partir do momento em que a gestante for identificada)	É vinculado ao Número de Identificação Social (NIS) da gestante beneficiária do PBF, podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família – desde que não ultrapasse o máximo de cinco benefícios
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	6 parcelas consecutivas de R\$ 39,00	Este benefício é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Valor variável, que corresponda ao necessário para a superação de R\$ 85,00 mensais por pessoa	Pago às famílias que, mesmo após receberem os benefícios financeiros do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (ou seja, menos que R\$ 85 por pessoa)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos pela pesquisa realizada em 2017 pela World Without Poverty (2022)²¹

Entretanto, para tornar o PBF capaz de romper com o ciclo intergeracional da pobreza e atuar, de forma estratégica, na redução dos índices de extrema pobreza, era necessário caracterizá-lo como uma política permanente e estável, capaz de se estabelecer por definitivo entre os interesses do

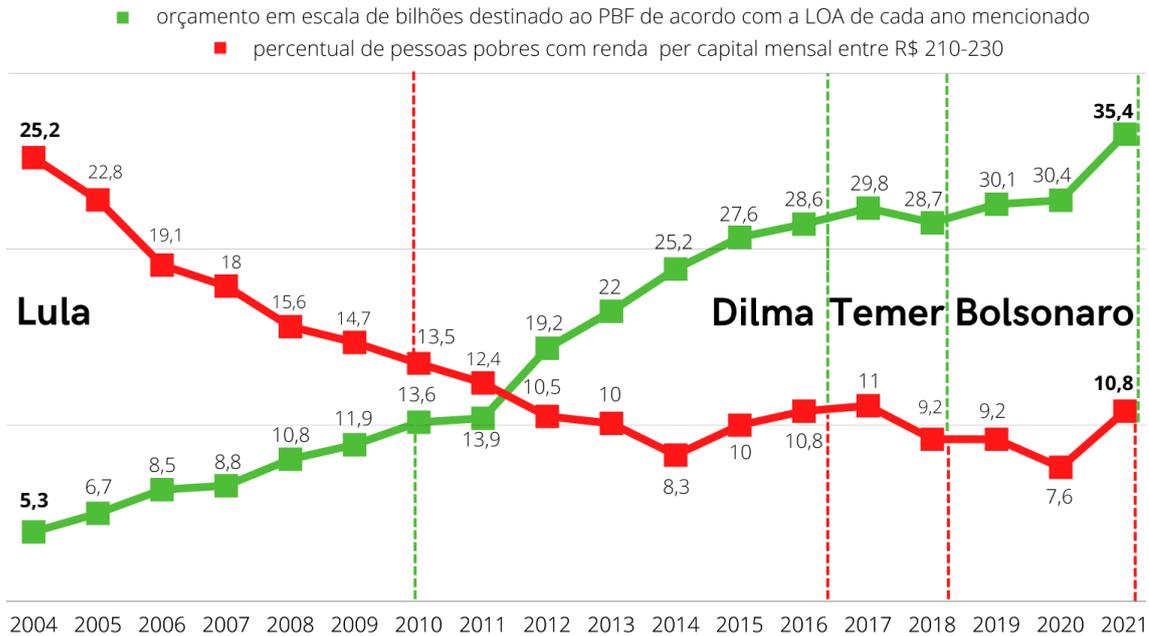
Estado. Foi imprescindível desassociá-lo da tradicional visão populista, difundida repetidas vezes por governos com ascendência interligada às causas sociais, para uma posição de interesse coletivo das instituições e burocratas. Considerado um novo tipo de populismo latino-americano, os políticos procurariam inserir minorias tradicionalmente excluídas dos programas sociais visando retribuição através de forte apoio eleitoral, o que facilitaria a continuidade das reformas estruturais propostas pelo governo (BICHIR, 2010,).

O mito de que o programa seria associado a um caráter clientelista também foi invalidado, uma vez que o PBF se consolidou, em um patamar incontornável, como uma das principais políticas de Estado e um dos elementos centrais do sistema de proteção social brasileiro (CAMPELLO, 2014). Esse possível aspecto clientelista do programa foi foco de Sugiyama e Hunter (2013), que puderam comprovar, através de estudos de caso realizados em municípios do Nordeste do Brasil, que o PBF não se apresentava enquanto uma ferramenta de caráter clientelista para compra de votos.

Decisões tomadas no início do governo Lula modificaram de forma fundamental os PTR, culminando na ampliação do público-alvo, na universalização dos critérios de elegibilidade, na expansão do acesso ao benefício e no aumento do valor monetário concedido a todas as famílias elegíveis (ROCHA, 2011). Desde então, o programa alcançou um *status* sem precedentes em termos de cobertura, prioridade orçamentária e visibilidade política, transformando-se no carro-chefe do pacote de políticas sociais do governo federal direcionado ao campo da assistência social (BRITTO, 2013).

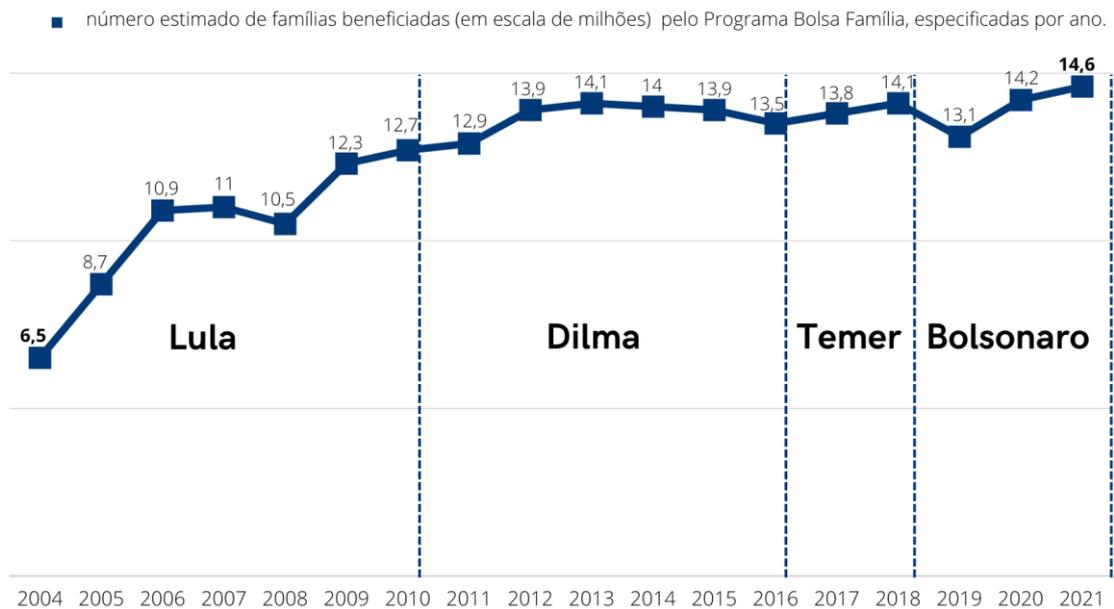
As figuras abaixo buscam, em resumo, ilustrar um panorama crítico a respeito da evolução do PBF. A primeira figura refere-se à crescente evolução dos investimentos públicos realizados pela União para com o programa em contraste com a expressiva queda do percentual relativo ao nível de extrema pobreza ao longo dos 18 anos de atividade. A segunda figura trata sobre a distribuição do número de famílias beneficiadas pelo programa e permite realizar análises sobre sua capacidade de cobertura, com ênfase sobre sua estagnação.

Figura 1 – Distribuição dos investimentos públicos x Queda dos níveis de extrema pobreza



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos da plataforma da Câmara dos Deputados²² pelos trabalhos realizados por Neri (2019)²³ e Neri (2022)²⁴.

Figura 2 – Estimativa de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos da plataforma do Ministério da Cidadania²⁵ (2022)

Conforme apresentado na figura acima, os investimentos realizados pela União no PBF durante os governos petistas (Lula e Dilma) apresentaram, em síntese: a) um aumento substancial no orçamento; b) queda vertiginosa no percentual da taxa de extrema pobreza e; c) leve crescimento seguido de uma estagnação na capacidade de cobertura do programa. Embora não seja possível afirmar que o aumento dos investimentos públicos resultou diretamente em uma crescente diminuição

dos níveis de extrema pobreza mediados exclusivamente pelo programa, é possível associar que a prioridade da expansão e fortalecimento do conjunto das políticas sociais na agenda dos governos Lula e Dilma contribuiu para um avanço significativo dos resultados obtidos.

Durante os 8 anos em que esteve à frente do Executivo, o governo Lula (2004-2010) destinou ao programa um orçamento consideravelmente robusto, saltando de R\$ 5,3 bilhões de reais em 2004 para cerca de R\$ 13,6 bilhões em 2010, registrando um aumento expressivo de pouco mais de R\$ 1 bilhão ao ano. Neste mesmo período, o número de famílias beneficiárias elegíveis também registrou um crescimento relevante ao quase dobrar sua capacidade de cobertura, migrando de 6,5 milhões de famílias em 2004 para 12,7 milhões em 2010. Entretanto, o destaque é direcionado à queda do percentual de pessoas pobres com renda inferior mensal *per capita* entre R\$210 e R\$233, que registrou um declínio promissor de pouco mais de 11% em apenas 8 anos.

O segundo recorte temporal, identificado pelo período do governo Dilma (2011-2016), foi marcado pela forte continuidade dos investimentos públicos realizados no programa. Dilma mais do que duplicou o orçamento previsto para execução do programa, registrando um aumento superior aos R\$ 14 bilhões em apenas 6 anos, contudo, manteve a capacidade de amplificação da cobertura estagnada, abrangendo, em média, cerca de 14 milhões de famílias ao ano. A oscilação proporcionalmente baixa no quantitativo do número de famílias beneficiadas já demonstrava alguns sinais de ineficiência do programa.

Contudo, foi durante este período que o percentual estimado da extrema pobreza registrou uma queda histórica ao atingir 8,3% em 2014, depois de sucessivas quedas registradas em anos anteriores. Porém, mesmo após a reeleição da petista, o índice de pobreza voltou a crescer a partir do ano posterior, mesmo com o aumento dos investimentos públicos assegurados no orçamento. Considera-se que, a estabilidade dos governos petistas frente ao Poder Executivo pode ser considerada um fator determinante para consolidação do programa, mesmo após sua ruptura definitiva em 2016, com a chegada do *impeachment*.

Destituída do cargo, Dilma Rousseff abre espaço para Michel Temer, que assume a presidência com o objetivo de instituir um pacote de reformas divergentes da agenda progressista construída historicamente pela atuação do PT. Entre as áreas estratégicas afetadas logo no início do governo Temer, a exemplo das pastas da saúde e educação, também é possível mencionar a assistência social, incluso o PBF, que sofreu com as duras medidas fiscais impostas pelo governo.

O Presidente Michel Temer, considerado figura representativa do governo de coalisão composto por partidos mais conservadores e próximos à direita e à extrema direita, colocou a continuidade do PBF em risco logo no início do seu mandato. Sem sucesso, o programa foi mantido, entretanto, teve seu orçamento reduzido em pouco mais de R\$ 1,1 bilhões. Tal redução se deu à

medida que o número de famílias elegíveis registrava um pequeno avanço e o valor médio do benefício continuava estável, sem aumento corrigido pelos índices inflacionários. Neste período o programa experimentou parte inicial de seu processo de enfraquecimento institucional convivendo, ao mesmo tempo, com a iminente possibilidade de ser dissolvido ou drasticamente reformulado.

Pretendia-se, com essa possível manobra de enfraquecimento institucional associado à redução do orçamento do programa, desassociá-lo como marca de sucesso dos governos anteriores e adaptá-lo à identidade característica do governo Temer. Superado a curta “era Temer”, o PBF retoma o lugar de destaque na agenda política de Jair Bolsonaro, conhecido por expressar publicamente opiniões divergentes em relação ao programa. Parte da mídia e de uma parcela da sociedade também tem apresentado críticas robustas ao programa nas dimensões atuais, acusando-o de promover assistencialismo, com discurso focado em formar dependentes e não cidadãos autônomos capazes de buscar independência (TESTA *et al.*, 2013, p. 1521).

Contudo, dada à importância do programa como peça indispensável na composição e organização do conjunto de políticas sociais, o programa foi novamente preservado. Desta vez, além de ter seu orçamento expandido em pouco mais de R\$ 5 bilhões. Por meio desta ação, o governo Bolsonaro acabou por evidenciar a magnitude do programa, reinseriu-o mais uma vez como pauta de interesse da agenda pública e reacendeu o debate sobre o uso de sua importância como estratégia de promoção política, baseada na sua amplitude e popularidade.

Em resumo, entre os resultados obtidos pelo programa e pelo conjunto de políticas sociais complementares, é possível destacar a indiscutível queda dos indicadores de pobreza. A maior diferença se dá durante os anos iniciais do PBF, mas não se deve exclusivamente a eles. É necessário considerar que o agrupamento de medidas propostas inicialmente pelo governo Lula de estímulo à economia, de incentivo à geração de emprego e da destinação de investimentos públicos diversos, sobretudo na área social, entre outros fatores, pode ter contribuído, de algum modo, para baixa dos indicadores.

Após 18 anos de progresso, o PBF foi substituído, em dezembro de 2021, pelo Auxílio Brasil. Criado pela lei nº 14.284/2021²⁶, sob intenso debate a respeito da designação da fonte de custeio, o programa é considerado a maior aposta do governo Bolsonaro relacionada à assistência social. Em resumo, o novo programa busca propor mudanças substanciais no seu escopo institucional, a exemplo: a) do reajuste do valor monetário do benefício; b) da possibilidade de substituição do modelo de saque em espécie para crédito em conta digital; c) da concessão de bolsas de estudo e incentivos à educação profissional e tecnológica como novos indicadores de condicionalidades, dentre outros.

Embora a diminuição da pobreza seja considerada uma conquista histórica associada ao PBF e às políticas sociais dos governos petistas, é necessário considerar que a reconfiguração do cenário econômico em detrimento da pandemia colaborou para reafirmar a importância dos PTR em nível global, sobretudo para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Segundo o Relatório Anual 2019 da ONU/PNUD²⁷, o país ainda se posiciona como uma das nações mais desiguais do mundo, enfrentando problemas profundos e estruturais de pobreza e falta de acesso a serviços básicos essenciais.

O índice de *Gini*, que mede a desigualdade a âmbito global, já havia registrado um aumento de 0,6003 para 0,6279 entre os anos de 2014 a 2019, entretanto, saltou para 0,640 no primeiro semestre de 2021, ficando acima de toda série histórica já registrada (NERI, 2021, p. 10). Apesar dos notórios avanços conquistados ao longo das últimas duas décadas frente à redução dos níveis gerais de pobreza, os índices e as projeções dos organismos nacionais e internacionais direcionam, em síntese, para a volta do aumento das desigualdades sociais e de dos níveis de pobreza.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a investigar as raízes históricas do PBF por meio da construção de um panorama histórico com os principais programas, iniciativas públicas e movimentos políticos que antecederam e que, de modo paralelo, contribuíram no processo de formulação do programa. Observou-se que, logo após o início do debate público liderado de forma pioneira pelo Senado Federal em 1991, os PTR se estabeleceram como tema de interesse mútuo entre diferentes governos e se consolidaram, especialmente nas últimas duas décadas, como uma política de Estado consideravelmente bem-sucedida. Para além disso, os programas precursores ao Bolsa Família conseguiram alcançar alguns feitos importantes, a exemplo da consolidação do pacto federativo e do fortalecimento e aperfeiçoamento da rede de proteção social brasileira.

Ao longo dos 18 anos em que permaneceu ativo, o programa, em conjunto com políticas sociais coadjuvantes, atuou na redução dos índices de pobreza e organizou o sistema e subsistemas de assistência social, tornando-se peça-chave e principal ferramenta utilizada para promover o alívio da pobreza imediata em todos os municípios pactuados. Entretanto, mesmo após registrado o expressivo aumento dos investimentos públicos realizados durante os governos petistas, o programa se manteve, durante algum tempo, escasso de mudanças substanciais e com baixa capacidade de amplificação, o que o tornava alvo de intensas críticas.

Apesar dos comentários direcionadas ao seu potencial clientelista, o PBF continuou a despertar o interesse de governos historicamente antagônicos às causas sociais. Presumimos que a manutenção do programa, com base nas observações realizadas durante a discussão dos resultados da pesquisa, ocorreu, entre outros fatores, com a finalidade de utilizá-lo como possível manobra de promoção política. Contudo, sem êxito. Consideramos que as raras modificações adotadas pelo programa ao longo do tempo não contribuíram para fomentar soluções inovadoras e acabaram por abrir espaço para uma fragmentação institucional e orçamentária. É possível constatar esse efeito ao observar a redução dos investimentos do programa logo após a consolidação do processo de *impeachment*.

Ademais, os governos Temer e Bolsonaro contribuíram para o notório enfraquecimento do programa que, por sua vez, foi alvo de questionamentos sobre sua efetividade e sofreu ameaças políticas constantes colocando em risco sua continuidade. Por fim, ao final de 2021, o programa foi descontinuado para dar lugar ao Auxílio Brasil. Concluimos que, mesmo após a substituição do programa, é de se afirmar que o PBF teve um papel importante na superação da pobreza, ainda que tal esforço não seja considerado suficiente para erradicá-la totalmente.

No entanto, acredita-se que a volta do crescimento ininterrupto dos índices de pobreza e desigualdade nos últimos anos no Brasil – e no mundo – tendem a reafirmar a necessidade da manutenção, da ampliação e da expansão dos PTR condicionada, cabendo futuras pesquisas sobre o impacto e efetividade do novo programa, Auxílio Brasil, que veio a substituir o PBF.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 33, p. 165-183, 1994. DOI: 10.1590/S0102-64451994000200012.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, out. 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100005

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n.1, p. 111-136, mar. 2016. DOI: 10.25091/S0101-3300201600010006

BRASIL. Lei n. 10.835, de 8 de Janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.**

BRITTO, T. F. **O Programa Bolsa Família**: caminhos futuros. Estudos Legislativos, Senado Federal, 2013.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n.3, p. 693-706, jun. 2009. DOI: 10.1590/S1413-81232009000300002

GONÇALVES, J. V. R.; TRUJILLO, R. A. S. Da esquina ao escritório: Uma análise sobre a ausência de mulheres transexuais no mercado de trabalho formal em Goiás. **Pensamento Americano**, v.13, n. 26, p.33-50, jul-dez 2020. DOI: 10.21803/penamer.13.26.419

GONÇALVES, J. V. R. *et al.* Incentivos Fiscais do Imposto sobre a Renda como Instrumento de Política Social Redistributiva para a Projeção Econômica das Famílias: uma Revisão da Literatura. **Economic Analysis of Law Review**, v. 13, n. 2, p. 337-363, maio-ago. 2022. DOI: 10.31501/ealr.v13i2.13707

IPEA. Texto para discussão Nº 2499. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro, 2019.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. El-Moor; CHAIBUB, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In* RIBEIRO, J. A. (ed) **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise: vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, 2008.

LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. **Novos Estudos Cebrap**, nº 53, p. 65-84, mar. 1999.

LÍCIO, E. C. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 309-326, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v64i3.126.

MOORE, K. Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty. **Chronic Poverty Research Centre Working Paper**, n. 57, 2005.

NERI, M. C. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia**. FGV Social. Rio de Janeiro, 2021. 11p. Disponível em: <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>. Acesso em: 5 out. 2022.

ORTIZ, L. R. A.; CAMARGO, R. A. L. Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. *In*: II SIPPEDES – Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, 2, 2013, Franca/SP. **Anais [...]** Franca: UNESP – Universidade Estadual Paulista, 2013.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca Da Superação Da Pobreza Extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

PEÑA, C. R. *et al.* A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, pp. 889-914, 2015. DOI: 10.1590/0034-7612135532

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando Resultados de um Programa de Transferência de Renda: o Impacto do Bolsa-Escola sobre os Gastos das Famílias Brasileiras. **Revista Estudos Econômicos**, v. 38, n. 2, p. 235-265, abr./jun. 2008.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 113-139, 2011. DOI: 10.1590/S0104-06182011000100005

SILVA, M. O. S. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n. 2, p. 233-254, dez. 2003.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n.6, p. 1429-1439, nov. 2007. DOI: 10.1590/S1413-81232007000600006

SILVA, T. F.; EVANGELISTA, C. A. P.; NUNES, H. M. P.; SOUSA, M. F.; COTTA, T. C. S. Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida. In: SILVA, T. F. (org). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: ENAP, 2018. 530 p.

SOARES, F.V. Oportunidades e Bolsa Família: uma Perspectiva Comparativa de sua Evolução. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI). **One Pager**, n. 177, out. 2012.

SUGIYAMA, N. B.; HUNTER, W. Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família program. **Comparative Politics**, v. 46, n. 1, p. 43-62, 2013.

SUPLICY, E. M.; BUARQUE, C. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 79-93, ago. 1997.

TESTA, M. G. et al. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1519-1541, 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000600009

WORLD WITHOUT POVERTY. **Programa Bolsa Família**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jul. 2017. Disponível em: <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/02.-Programa-Bolsa-Familia-PBF-Ficha-de-Programa.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

Notas

¹Os autores agradecem o apoio da CAPES, por meio do Projeto de Pesquisa Famílias e Políticas Públicas no Brasil: Projeção Econômica das Famílias (Processo nº 88881.610990/2021-01).

²Considera-se o marco inicial de criação do Programa Bolsa Família a Medida Provisória nº 132, publicada em 20 de Outubro de 2003, convertida posteriormente no Decreto Lei Nº 10.836 de 2004.

³As condicionalidades são consideradas contrapartidas exigidas pelos PTR aos seus beneficiários, geralmente associadas a atividades ligadas a saúde, a educação e áreas estratégicas que possibilitem o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio da inclusão social de famílias e indivíduos vulneráveis (BRITO, 2013). Em geral, as condicionalidades têm por objetivo estimular a participação e o acesso das famílias elegíveis a serviços e benefícios destinados à assistência social integralizada, visando a promover a melhoria das condições de vida do público-alvo aos serviços públicos a que todos têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento (BRASIL, 2004).

⁴Programas de transferência de renda possuem uma característica comum: o objetivo de preservar a dignidade humana, que se materializa por meio da transferência voluntária de recursos monetários direcionados às famílias e indivíduos vulneráveis para superação de suas necessidades básicas (SUPLICY; BUARQUE, 1997). De modo geral, os PTR são considerados políticas sociais cada vez mais utilizadas no combate à pobreza em países emergentes, os quais o consideram como um mecanismo social importante capaz de prover assistência no curto prazo para as famílias pobres (RESENDE; OLIVEIRA, 2008). Sabe-se que os PTR ou políticas sociais equivalentes possuem tradicionalmente dois

objetivos centrais: o alívio da pobreza imediata, representada por meio da transferência de recursos monetários, e o combate à transmissão dessa pobreza de forma intergeracional, representada por meio das condicionalidades (PEÑA *et al.*, 2015). Em síntese, os programas de garantia de renda procuram atender não somente à insuficiência de renda, mas também à carência de acessibilidade a serviços públicos para a população mais carente, buscando-se, dessa forma, atuar como uma espécie de mecanismo de inserção social (LAVINAS, 1999). A superação da condição de pobreza também pode ser alcançada pela implementação de diversos outros tipos de políticas governamentais, tais como: o incentivo da participação das mulheres na vida econômica; o estímulo da geração de novos postos de trabalho; a promoção da educação como instrumento para superação das diferenças socioeconômicas dentre outros exemplos (GONÇALVES *et al.*, 2022).

⁵O termo “pobreza intergeracional”, no contexto apresentado pelo texto, pressupõe a construção de um ciclo de transmissibilidade da condição de pobreza por um contexto familiar inserido em um cenário de vulnerabilidade social, uma espécie de transferência de pais para filhos de aspectos relevantes para a trajetória de vida e chances de experimentar a pobreza (MOORE, 2005). Esse processo ultrapassa gerações quando não se vislumbram mudanças nesse patamar devido às escassas possibilidades que são oferecidas aos indivíduos das famílias pobres, dificultando o acesso a políticas e programas que possibilitem ou contribuam diretamente para avanços significativos (TESTA *et al.*, 2013).

⁶ Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em: 11 out. 2022.

⁷Plano de Combate à Pobreza e à Miséria. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10565/1/Plano%20de%20Combate%20a%20Fome%20e%20Mis%c3%a9ria.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

⁸Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

⁹Benefício de Prestação Continuada (BPC). Disponível em: http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/3_inst_nac_seg_social_dirben.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁰Programa Comunidade Solidária. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=1366&ano=1995&ato=ae2ETVU1EeJpWTc5d>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹¹Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹²Programa Comunidade Ativa. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/files/parceriadesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹³Projeto Alvorada. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relocrys/alvorada/apresentacao.htm#1>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁴Programa Bolsa Alimentação. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁵Programa Bolsa Escola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁶Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3877&ano=2001&ato=06akXQU90MNpWT145>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁷Programa Auxílio Gás. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁸Programa Cartão Alimentação. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=108&ano=2003&ato=07dgXQE50dRpWT34d>. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁹**Programa Fome Zero.** Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5789/S055292_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 out. 2022.

²⁰**Programa Bolsa Família (PBF).** Disponível em: <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/02.-Programa-Bolsa-Familia-PBF-Ficha-de-Programa.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

²¹Disponível em: <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/02.-Programa-Bolsa-Familia-PBF-Ficha-de-Programa.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

²²Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 9 out. 2022.

²³Disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>. Acesso em: 7 out. 2022.

²⁴Disponível em: <https://cps.fgv.br/PobrezaMensal>. Acesso em: 3 nov. 2022.

²⁵Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise_dados_abertos/. Acesso em: 3 nov. 2022.

²⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm. Acesso em: 3 nov. 2022.

²⁷Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/VFINAL-Relatorio-Anual-2019.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.