

# Políticas Sociais no Brasil: pequena história dos programas de transferência de renda

## A. Princípios Fundamentais

As políticas sociais no Brasil mudaram de paradigma durante o período governamental de FHC. Antes, predominavam auxílios variados, quase sempre intermediados pelo poder público local: doações de cestas básicas, entrega de leite, distribuição de água na seca. Depois, estruturou-se uma **rede de proteção social** para combater a pobreza, introduzindo ações públicas coordenadas contra suas causas estruturais e transferências diretas de renda aos cidadãos.

A arquitetura da rede de proteção social construída no período governamental de FHC dependeu, inicialmente, da estabilização da economia. Com o fim do “imposto inflacionário”, que penalizava fortemente os mais pobres, pôde-se alcançar um novo patamar de combate à exclusão social, atacando as fontes geradoras da miséria. O mais recente relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) sobre a evolução do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), relativo a 2012, confirma que a transformação brasileira começou em 1994, *"quando o governo implementou reformas macroeconômicas para controlar a hiperinflação, com o Plano Real, e concluiu a liberalização do comércio, que começou em 1988, com a redução de tarifas e a fim de restrições comerciais"*.

Na verdade, desde a Constituição de 1988 se definiram novos marcos para as políticas sociais no país. Ao se estabelecer que nenhum benefício poderia ser menor que um salário mínimo, o antigo FUNRURAL se modificou e ampliou através da Lei 9032/1995), que regulamentou a aposentadoria plena no campo. De forma semelhante, a LOAS/Lei Orgânica de Assistência Social (lei 8742/1993) firmou a assistência social como um “direito do cidadão e dever do Estado”. Faltava avançar.

A regulamentação de fundos de financiamento para os programas governamentais foi decisiva nesse processo de combate à pobreza. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela LOAS (Lei 8.742/1993, regulamentado pelo Decreto 1.606/1995), assegurou os benefícios sociais aos idosos e pessoas com deficiência. Na educação básica, fonte estável de recursos se estabeleceu com o FUNDEF (EC 14/1996, regulamentado pela Lei 9.424/1996 e pelo Decreto 2.264/1997). Na saúde, o FNS, embora criado em 1989, somente foi estruturado pelos

Decretos 806/1993, 3774/2001 e 3964/2001, tornando financeiramente viável o SUS (Sistema Único de Saúde). Como fonte principal para assegurar os recursos dos programas de transferência de renda, surgiu o Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (EC 31/2000, regulamentado pela LC 111/2001), beneficiando famílias abaixo da linha de pobreza.

Mais que recursos, porém, uma nova articulação com a sociedade civil se erigiu através do Programa **Comunidade Solidária**, presidida desde 1995 por Ruth Cardoso. Nascido sob a ideia do empreendedorismo social, com a participação de variados segmentos da sociedade, empresariais e do terceiro setor, através de sua atuação se concatenou e priorizou um conjunto de 20 programas, executados por nove ministérios (Agricultura, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho). A sinergia das ações governamentais, o foco de trabalho e o apoio da sociedade permitiram modificar o conteúdo e o caráter das políticas sociais.

Resultado: ao final de 2002, cerca de 6,5 milhões de famílias estavam sendo atendidas nos programas de transferência de renda estabelecidos nos governos de FHC. Outros 6,5 milhões de trabalhadores rurais estavam beneficiados com aposentadoria plena. Cerca de 1,5 de pessoas idosas ou com deficiência recebiam seu benefício continuado de um salário mínimo. Consequência: entre 1994 e 2001, a participação dos gastos sociais no orçamento federal passou de 23% para 28,3%, elevação real de quase 70%. Os dispêndios na área social atingiram 3% do PIB nacional.

## **B. Cronologia dos fatos: a construção até o Bolsa Família**

1. Em 1993, Itamar Franco criou, em caráter emergencial, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), com a finalidade de socorrer a população carente atingida por terrível seca no norte de Minas e no Nordeste. Coube à CONAB a operacionalização do programa, através das cestas básicas, e a seleção dos municípios beneficiados foi ampliada com base no Mapa da Fome (IPEA). Pioneiramente, começaram a ser exigidas algumas contrapartidas, ligadas à área de educação (participar de programas de alfabetização e matrícula dos filhos na escola) e à área de saúde (apresentação de carteira de vacinação dos filhos).

2. Empossado na Presidência, a primeira medida de FHC foi extinguir a LBA, Legião Brasileira de Assistência (MP 813, de 01 janeiro de 1995). A benevolente instituição caracterizava a velha política social, carregada de corrupção, clientelismo político e promoção de interesses pessoais. O ousado ato simbolizava a mudança de rumo na política social.
3. Surge a Comunidade Solidária (Decreto 1366, 12 de janeiro de 1995), que incorpora o PRODEA. A distribuição de cestas de alimentos se amplia para além das famílias residentes em municípios atingidos por secas ou enchentes, alcançando também famílias carentes identificadas pelas Prefeituras nas regiões de pobreza e, mais tarde, também comunidades indígenas e acampamentos de sem terra (Programa Comunidade Ativa).
4. Criação, em 1996, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), primeiro projeto brasileiro, ao nível federal, centrado em uma transferência monetária às famílias carentes, visando eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola. Começou no Mato Grosso do Sul, onde tirou cerca de 5 mil crianças que trabalhavam em carvoarias e plantação de mate. O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil passou a articular, junto com os municípios, um conjunto de ações de promoção às famílias enquadradas no PETI, com crianças e adolescentes até 16 anos. Por meio de Portaria-MPAS nº 2917/2000, foi criado legalmente o PETI.
5. Em 1997 o Ministério da Educação começou a desenhar o Programa Bolsa Escola, para estimular as famílias pobres a matricularem seus filhos na rede escolar. A partir de 1999, o Programa começou a operar através dos municípios, tendo tais transferências financeiras se transformado em lei a partir de 2001 (Lei 10219/2001).
6. Institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei 9533/1997, regulamentada pelo Decreto 2609/1998), permitindo o repasse de apoio financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado à ações socioeducativas em seus territórios.
7. O Programa Bolsa Alimentação (MP 2206/2001), operado pelo Ministério da Saúde, passou a estabelecer a complementação da

renda de mães gestantes, amamentando filhos e crianças com idade entre 6 meses a seis anos e onze meses, com riscos nutricionais.

8. Surge, em 2000, o Programa Auxílio-Gás, motivado pela retirada do subsídio aos derivados do petróleo, auxiliando o orçamento doméstico das famílias que já estavam sendo atendidas nos demais programas de transferência de renda.
9. O Projeto Alvorada (Decreto 3769/2001) reforçou e integrou 17 ações governamentais - nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda - com foco regionalizado nos municípios com IDH abaixo de 0,50. Foram inicialmente selecionados 1796 municípios, que passaram a receber recursos para o desenvolvimento de ações integradas no combate à exclusão social.
10. Início, em setembro de 2001, da unificação dos cadastros dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (Decreto 3.877/2001 e Decreto s/n/2001), através do Cadastro Único dos Programas Sociais. Inicialmente o CadUnico passou a ser implementado na região do semiárido nordestino, em função da seca ocorrida naquele ano.
11. O Programa Bolsa Renda (MP 2.203/2001), regulamentado pela Lei 10.458/ 2002), tornou-se o mais emblemático da modernização das políticas sociais no Brasil. Durante a seca de 2001, no lugar de criar as famosas "frentes de trabalho", o governo atuou por meio da transferência direta de renda monetária às famílias.
12. Em julho de 2002, foi instituído o "Cartão do Cidadão", em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal. Representou o golpe da morte na política social clientelista do Brasil.
13. Em 09 de janeiro de 2004, através da Lei 10.836, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria o Programa Bolsa Família, unificando os quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI. Implanta, definitivamente, o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal.

(Documento preparado por Xico Graziano, Fundação iFHC, SP, maio/2013)