

Histórico da transferência de renda no Brasil

RESUMO

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) são iniciativas públicas importantes e essenciais no combate às problemáticas sociais e econômicas decorrentes da pobreza, desigualdade e exclusão social no Brasil. Neste trabalho, objetivamos analisar a produção disponível nas bases de dados científicas sobre as iniciativas de transferência de renda brasileiras. Realizamos uma Revisão Integrativa da Literatura, definindo palavras-chave para realização da busca através das bases de dados Scielo, Google Acadêmico, Scopus e Periódicos Capes, e construindo um protocolo passível de verificação e replicação. Verificou-se que os estudos encontrados não abordavam de forma geral os programas. Ao fim da pesquisa, foi possível traçar o histórico proposto, apresentando características das iniciativas governamentais em forma de transferência de renda assim como reforçar a relevância de programas sociais na composição da renda das famílias e no combate à pobreza e desigualdade no Brasil, evidenciando questões particulares e desafios para a formulação de novas políticas deste tipo.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdade Social; Pobreza; Transferência de Renda; Programa Bolsa Família; Políticas Públicas.

Francisco Fernando Pinheiro Leite

fernaandopl@gmail.com

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros. Rio Grande do Norte. Brasil.

Larissa da Silva Ferreira Alves

larrisaalves@gmail.com

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros. Rio Grande do Norte. Brasil.

Sara Taciana Firmino Bezerra

sarataciana@uern.br

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros. Rio Grande do Norte. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno dos Programas de Transferência de Renda (PTR) tomou força no período pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. A partir dos anos de 1960, surgem iniciativas deste tipo em países-membros da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), frutos do aumento do desemprego, da crise do Welfare State e do fortalecimento dos debates acadêmicos e sociais (DIAS, 2006).

A pobreza, desigualdade e exclusão social presentes no Brasil não são fenômenos novos. O processo de acumulação capitalista, com agravamentos cíclicos caracteriza a sociedade estruturalmente como potencialmente exclusiva (SPOSATI, 1999).

A desigualdade decorreu em declínio no Brasil (até a pandemia) e no mundo com o passar dos anos, considerando causas e políticas públicas como: contribuição dos programas de transferência de renda, crescimento real do salário mínimo e previdência social (BARROS et al., 2006; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; IPEA, 2010).

Em 2022, com base nas famílias alcançadas pelo Cadastro Único, estima-se que 53 milhões de pessoas estejam abaixo da linha da pobreza e destas, 8 milhões se encontram em situação de extrema pobreza, e tornam-se público-alvo para participação nos programas sociais, em especial os de transferência de renda (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).

Desta forma, motivados pela escassez de estudos ordenados cronologicamente, que tracem um histórico dos PTR prévia e atualmente existentes no Brasil e que considerem e analisem o contexto político em que surgiram, objetivamos construir um histórico da transferência de renda no Brasil. Esta revisão se torna importante, considerando a grande participação dos PTR na composição da renda das famílias brasileiras em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social, e potencialmente contributiva como forma de subsídio para o processo de construção de novos estudos no campo das políticas públicas e sociais.

Este artigo está estruturado, além desta introdução, por uma seção com os procedimentos metodológicos e desenho da revisão, seguida dos resultados e da discussão onde se traça, de forma cronológica, a trajetória dos programas e, por fim, as considerações finais dos autores.

2 METODOLOGIA

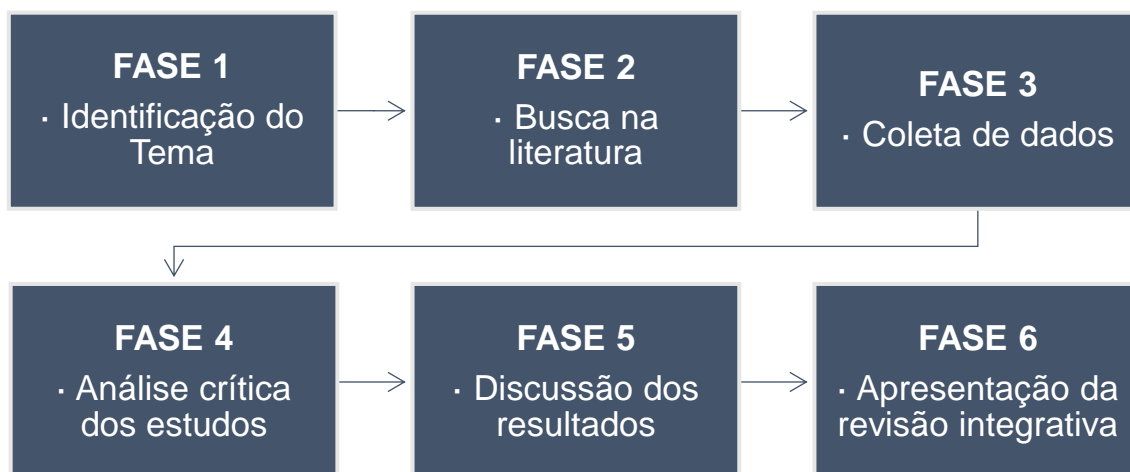
Para traçar um histórico do processo de surgimento dos programas de transferência de renda no Brasil realizou-se um levantamento teórico da temática através de uma Revisão Integrativa de Literatura, que é a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, pois permite a inclusão de diversas modalidades de estudos e dados da literatura teórica e empírica, a fim de propiciar uma compreensão completa do fenômeno analisado (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

A revisão integrativa é um estudo que possibilita sintetizar o estado do conhecimento de um determinado assunto e permite identificar lacunas no conhecimento que podem ser preenchidas com o desenvolvimento de novos estudos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008). Através deste método, é possível apontar novas conclusões a respeito de um tema em particular.

Trata-se de um estudo bibliográfico, de caráter exploratório que, segundo Gil (2008), utilizando-se destes procedimentos as ideias encontradas podem ser aprimoradas e a flexibilidade do método possibilita adotar diferentes perspectivas na pesquisa (MARKONI; LAKATOS, 2003). Ainda segundo Gil (2008), as pesquisas exploratórias se utilizam de instrumentos bibliográficos para obterem melhores resultados.

A pesquisa tem caráter qualitativo, tendo em vista que o estudo é baseado em fenômenos sociais que podem ser influenciados pela subjetividade dos sujeitos e seus resultados (MINAYO, 2001). Os procedimentos metodológicos se desenvolveram da seguinte forma:

Figura 1 - Etapas da Revisão Integrativa



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Souza et al. (2010).

Conforme o protocolo elaborado para desenvolvimento do trabalho, para cumprimento do primeiro passo delimitamos o nosso tema como Transferência de Renda no Brasil.

Na segunda etapa do protocolo de Revisão Integrativa, elegemos como descritores para realizar as buscas de publicações em bases de dados as seguintes palavras-chave: (i) Transferência de Renda; e (ii) Brasil. Para desenvolver a pesquisa, selecionamos como base de dados a serem utilizadas a Scopus, SciELO, Google Acadêmico e o Periódicos Capes, através do acesso CAFe. A fim de aprimorar os resultados, delimitamos a pesquisa a publicações em língua portuguesa, com texto completo disponível e sem recorte temporal.

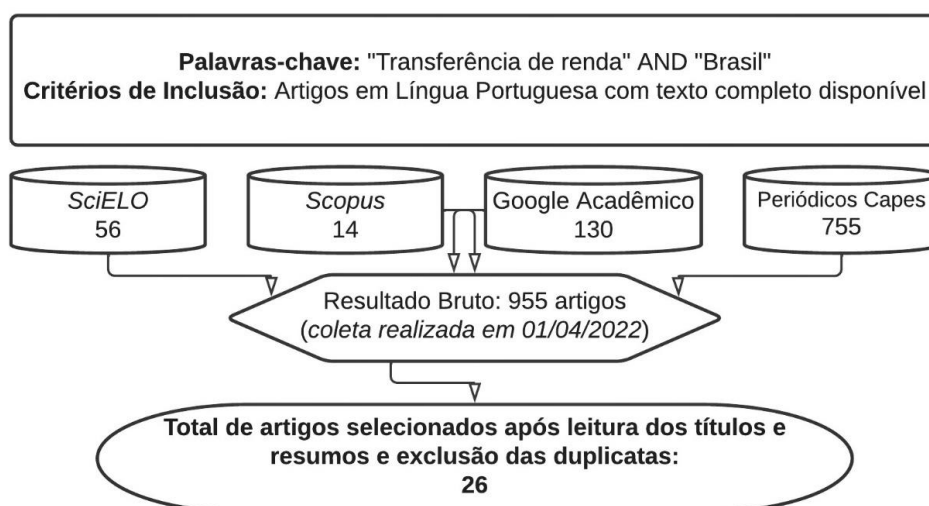
Na próxima etapa, adotamos como critério de seleção dos artigos a serem utilizados a leitura dos títulos e dos resumos, de forma sequenciada, a fim de identificar os que mais atendem ao objetivo desta pesquisa. Com o objetivo de seguir o protocolo e atender à análise crítica dos resultados, na quarta fase, listamos os artigos selecionados e excluímos as duplicatas e artigos que não estavam relacionados ao tema central.

A discussão dos resultados foi realizada seguindo a quinta etapa do protocolo, elaborando uma interpretação e uma síntese dos estudos selecionados a fim de cumprir com o objetivo de traçar um histórico da temática estudada. Para Souza (2010, p. 104) "esta fase demanda uma abordagem organizada para ponderar o rigor e as características de cada estudo". Ainda, quando necessário, utilizou-se de uma revisão narrativa de literatura e de busca documental complementar a fim de aprimorar a abordagem de conceitos e ideias. Após isso, apresentamos a revisão integrativa com sua discussão, metodologia e conclusões.

3 RESULTADOS

Através da busca eletrônica realizada foram identificados, nos bancos de dados, através das palavras-chave e operadores booleanos utilizados, 955 artigos científicos. Destes, 52 artigos foram selecionados após a exclusão das duplicatas e leitura dos títulos, sendo elencados para a leitura do resumo; desta etapa, 26 artigos foram selecionados para compor esta revisão, conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 2 - Fluxo do processo de seleção de artigos da revisão



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

A extração dos dados foi realizada utilizando um instrumento elaborado no Microsoft Excel a fim de identificar itens como: autor, ano de publicação, objetivo do estudo e base de dados. Observa-se estudos a partir do ano de 2004, que foram considerados relevantes para este trabalho por apresentar uma visão do contexto histórico da época da popularização dos PTR no país, contribuindo para a construção do histórico aqui proposto. Após o processo de extração dos dados, os achados foram organizados no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Artigos selecionados após leitura dos títulos, resumos e exclusão das duplicatas

AUTORES	ANO DE PUBLICAÇÃO	OBJETIVO	BASE DE DADOS
Lício	2004	Retratar a trajetória dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, procurando demonstrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a sua implementação	Google Acadêmico
Pinheiro	2005	Relatar o momento atual da assistência social no Brasil, no contexto de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Periódicos Capes
Vasconcelos	2005	Analisar historicamente os programas de combate à fome no Brasil no período de 1930 a 2003.	SciELO
Silva	2005	Refletir sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento no Brasil, com destaque aos Programas de Transferência de Renda, considerados a estratégia de Política Social mais relevante no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade	Google Acadêmico
Dias	2006	Analisar os programas de transferência de renda implementados e financiados pelo Governo Federal Brasileiro, a fim de conhecer suas características e tendências e verificar a contribuição para o enfrentamento da questão social	Google Acadêmico
Medeiros; Britto; Soares	2007	Reunir evidências que contribuam para responder a algumas questões recorrentes no debate sobre PBF	SciELO
Pasquim; Santos	2007	Analisar de modo qualitativo, aspectos da percepção e prática dos atores envolvidos direta ou indiretamente nos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em nível nacional e estadual	SciELO
Costa	2009	Examinar a dinâmica do sistema de proteção social brasileiro pós Constituição Federal de 1988	SciELO
Vaitsman; Andrade; Farias	2009	Discutir as mudanças do componente assistencial da proteção social nas duas décadas que se seguiram à Constituição de 1988	SciELO
Cacciamali; Camilo	2009	Contribuir para o debate sobre a queda da desigualdade na distribuição domiciliar de renda no Brasil no início do século XXI	SciELO
Santos; Rosa	2009	Analisar algumas concepções sobre a pobreza que surgem a partir do século XX bem como o surgimento de novas políticas sociais de enfrentamento do problema	Google Acadêmico
Bichir	2010	Explorar pontos de discussão em torno do PBF e caracterizar desenho institucional dos programas de transferência de renda no Brasil	SciELO
Silva	2010	Refletir sobre as categorias pobreza, desigualdade e exclusão social enquanto referências teóricas que têm	SciELO

		orientado a formulação e a implementação de políticas públicas de corte social no Brasil.	
Sartori	2010	Realizar um breve retrospecto histórico sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil	Google Acadêmico
Rocha	2011	Avaliar em que medida e em que direção avançaram as "novas" transferências no momento em que o governo considerou estarem praticamente finalizados os processos de expansão de cobertura e de unificação do PBF sobre os programas preexistentes	SciELO
Carvalho	2011	Analisar concisamente os programas de transferência condicionada de renda no Brasil e suas implicações,	Google Acadêmico
Araújo; Flores	2017	Apresentar evidências de que a transferência de renda não se traduz automaticamente em redistribuição de recursos entre territórios	Scopus
Ribeiro; Shikida; Hillbrecht	2017	Apresentar uma ampla investigação e documentação dos resultados da pesquisa em economia sobre os efeitos do mais popular dos programas sociais em vigência no país desde 2003	SciELO
Silva; Ribeiro	2019	Desenvolver um estudo da implementação dos programas de transferência de renda na América Latina, descrevendo as experiências do Brasil, México, Colômbia e Honduras	Periódicos Capes
Souza; Freire; Alchorne	2019	Refletir sobre a política de transferência de renda no Brasil por meio do processo histórico e social, assim como destacar a importância dessa enquanto instrumento de combate à pobreza.	Google Acadêmico
Monteiro; Garcia	2019	Analisar políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à desigualdade.	Google Acadêmico
Saad; Bortoluzzo; Menezes Filho; Komatsu	2020	Sistematizar as explicações para a queda da desigualdade de renda, ocorrida no Brasil entre 2001 e 2015, analisando cada região e subperíodo separadamente, com foco nos programas sociais	SciELO
Costa; Soares	2020	Analisar a evolução e importância das políticas de transferência de renda como instrumento de proteção social, destacando o tratamento dado a estas pelo governo brasileiro em momentos de crise	Google Acadêmico
Lucca-Silveira; Barbosa	2021	Refletir sobre os dilemas normativos que rondam o futuro das transferências de renda no Brasil, pós-pandemia	Scopus
Sena; Araujo	2021	Analisar as políticas de transferência de renda no Brasil, com ênfase no PBF, durante os governos Lula e Dilma	Google Acadêmico
Simoni Júnior	2021	Analisar aspectos da implementação do Auxílio Emergencial no Brasil, criado para combater as crises sanitária, econômica e social acarretadas pela pandemia da Covid-19	Google Acadêmico

Renda Mensal Vitalícia (RMV), destinado às pessoas com deficiência e idosos de baixa renda (DIAS, 2006).

A RMV pode ser considerada a primeira iniciativa federal de transferência de renda. Mesmo que com caráter assistencial, o benefício era concedido através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) após vinculação do requerente. Para ser beneficiado, o candidato ao benefício deveria ter sido, em algum momento da vida, filiado ao regime do INPS por, no mínimo, doze meses (DIAS, 2006).

Depois disso, através da Constituição Federal de 1988 e do fortalecimento da democracia e descentralização política promovida por ela, as instâncias subnacionais ganharam maior autonomia política, administrativa e fiscal. A proximidade com a população exigiu dos municípios a adoção de políticas sociais, fator motivador e determinante para o surgimento das primeiras experiências de transferência de renda em nível municipal no Brasil (LÍCIO, 2004; COSTA; SOARES, 2020).

A Assistência Social foi reconhecida pela CF de 88 como direito social. As investidas neoliberais haviam compreendido a Seguridade Social resumida ao seguro e previdência e às práticas focalizadas, emergenciais e assistencialistas, de caráter tutelador. É a partir do modelo de gestão proposto após a promulgação da Carta Magna que o movimento social cresceu e houve maior atenção ao andamento dos programas sociais (PINHEIRO, 2005; ARAÚJO; FLORES, 2017).

Consideramos aqui, como marco nas políticas de assistência social e vinculamo-las aos PTR, a aposentadoria rural desvinculada de contribuição previdenciária através da CF88, marcando a trajetória do enfrentamento à pobreza no campo (SILVA, 2005).

O início dos programas de transferência de renda, como conhecemos hoje, pode ser delineado a partir de 1993, com a regulamentação da Seguridade Social (BRASIL, 1988) através da aprovação da Lei nº 8.762 que instituiu o Benefício de Prestação Continuada direcionado à população com mais de 65 anos de idade e pessoas portadoras de deficiência impossibilitadas de vida autônoma (SILVA, 2005).

Deve-se dar destaque, no histórico do surgimento e aprimoramento das políticas sociais e dos programas de transferência de renda direcionados a população em situação de pobreza, a existência do Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), de 1993, na gestão do Presidente Itamar Franco, que foi direcionada a 32 milhões de indigentes constantes no mapa da fome desenvolvido pelo IPEA, na época (SILVA, 2010).

O período de 1993 a 2001 pode ser perfeitamente utilizado como exemplo do constante investimento insuficiente em tentativas falhas de políticas públicas de combate à pobreza que tenderam a descontinuação como o PCFM (1993), o Programa Comunidade Solidária (1998) e o Programa Comunidade Ativa (1999) até, finalmente, em 2001, ser criado o Fundo de Combate à Pobreza que passou a financiar programas de transferência de renda associados ao incentivo e/ou garantia de acesso a outros direitos básicos de cidadania (SILVA, 2010).

Com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, o Benefício de Prestação Continuada – BPC passou a ser substituto gradual da RMV. O caráter vitalício da RMV, que não sofria suspensão nem processos periódicos de

revisão após sua concessão, foi descontinuado a partir de 1996 quando se encerraram as concessões do benefício (DIAS, 2006).

O BPC é o único, entre os PTR, constituído como direito social, com possibilidade de ser reclamado judicialmente. O caráter não vitalício do benefício é baseado na crença de que a situação de vulnerabilidade, incapacidade e pobreza pode ser alterada (DIAS, 2006). Existe a possibilidade, jurídica, de concessão do benefício se comprovada a necessidade e a incapacidade de subsistência mesmo com a renda superior ao estabelecido pelo programa. Nestes casos, o pressuposto constitucional do BPC prevalece como necessário ao sustento e garantia do acesso ao mínimo para sobrevivência (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

O BPC caracteriza-se por seu perfil universal, embora seja provável que tal atendimento esteja abaixo da demanda efetiva, pois o acesso a esse benefício implica o critério de renda extremamente restritivo, contribuindo para a exclusão de grande parcela de idosos e pessoas com deficiência pobres (DIAS, 2006, p. 170).

A visibilidade das experiências pontuais com políticas de renda mínima estimulou a apresentação de novos projetos de lei que objetivavam expandir os resultados alcançados para o território nacional em sua totalidade, resultando na aprovação da Lei nº 9.533/97, que instituiu o Programa Renda Mínima, dando autorização à União para co-financiar iniciativas municipais de garantia de renda mínima desde que associadas a ações socioeducativas. A estratégia reforçou o entendimento sobre a maior chance de eficácia de execução das políticas pelos municípios, levando em consideração a maior proximidade do público-alvo (LÍCIO, 2004; BICHIR, 2010; CARVALHO, 2011).

O programa Renda Mínima (1997) não tinha cobertura sobre todos os municípios brasileiros. O apoio da União aos programas municipais de transferência de renda iniciaria pelos municípios mais carentes, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA) e só seria estendido ao restante dos municípios havendo disponibilidade extra de recursos (LÍCIO, 2004).

Com isso, houve a criação do Fome Zero e ressurgiu o discurso do pacto social no Brasil: combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar tomaram lugar de prioridade na agenda pública brasileira (VASCONCELOS, 2005).

O Programa Fome Zero é a integração de ações compartilhadas com o objetivo de erradicar a fome e implementar a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil (VASCONCELOS, 2005). Dentro do PFZ estava inserido o Bolsa Escola e o Cartão alimentação como iniciativas de renda mínima a fim de contribuir no objetivo do programa.

No contexto do PFZ e do MDS, os Programas de Transferência de Renda foram organizados idealizando impacto na autonomia financeira e social das famílias beneficiadas através do repasse monetário somado aos incentivos na oferta e prestação dos serviços básicos, em especial na educação, saúde e emprego (SILVA, 2005).

A partir dos anos 2000, a gestão de Fernando Henrique Cardoso investiu na criação de diferentes PTR. Em 2001, foram criados o Programa Bolsa Escola, coordenado pelo Ministério da Educação, que condicionava o recebimento do benefício monetário de R\$ 15,00 a crianças com idade entre 6 e 15 anos à

frequência escolar regular e o Programa Bolsa Alimentação, no âmbito do Ministério da Saúde, com o objetivo de garantir melhores condições de saúde e nutrição a gestantes e nutrizes de famílias de baixa renda, contribuindo também na complementação da renda familiar (BRASIL, 2001; LEITE; ALVES, 2022).

O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é um programa do ano 2001, que se destina a adolescentes entre 15 e 17 anos de idade que estejam em situação de vulnerabilidade social, visando possibilitar sua permanência na escola e incentivando experiências práticas que auxiliem na inserção no mercado de trabalho, além do repasse financeiro de R\$ 65,00 (LEITE; ALVES, 2022).

Em 2002, houve a instituição do Auxílio-Gás através do Ministério de Minas e Energia, que subsidiava o preço do gás para as famílias de baixa renda após visualizados os efeitos da liberação do comércio de combustível no país; de mesma forma, havia um repasse financeiro no valor de R\$ 7,50 (DIAS, 2006).

O Programa Bolsa Família emerge da racionalização do Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Auxílio-gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Este novo programa surgiu com a proposta de unificar a base de dados utilizada focando em uma maior atualização e abrangência, modificar a estrutura interministerial confusa que se formou com os diversos programas anteriormente existentes, sendo coordenado a partir de então apenas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, garantir o acesso dos cadastrados a todos os benefícios disponíveis e condicionar o recebimento dos valores ao cumprimento de agenda de educação, saúde e assistência social (PASQUIM, 2009; ROCHA, 2011; SANTOS; SENA; ARAUJO, 2021).

O PBF foi estruturado em três eixos principais: 1) alívio imediato da extrema pobreza através da transferência monetária direta; 2) cumprimento de condicionalidades; e 3) articulação com outras ações (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021). A fim de aliviar os efeitos da pobreza, o governo tomou a iniciativa de repassar às famílias beneficiadas valores específicos divididos em diferentes benefícios, calculados com base em sua composição econômica e familiar. Atendendo aos critérios de recebimento e tornando-se beneficiários, as famílias deveriam garantir que todas as crianças e adolescentes acima de 6 anos de idade estivessem matriculadas em instituições de ensino, que a agenda de vacinação e acompanhamento nutricional das crianças e possíveis gestantes e nutrizes estivesse atualizada e que os cadastros fossem atualizados periodicamente. Com o objetivo de garantir que as famílias que passassem a fazer parte do quadro de beneficiários do programa pudessem encontrar diferentes meios de sustento e aumento de renda, desvinculando-se do PBF, o governo federal incentiva a capacitação profissional por meio de diferentes ações, configurando a Porta de Saída (ROCHA, 2011; SILVA; RIBEIRO, 2019; SANTOS; SENA; ARAUJO, 2021).

No eixo do repasse direto de renda às famílias, o PBF possui diferentes benefícios que foram sendo implementados desde a sua criação, com o objetivo de alcançar a variedade de públicos-alvo presentes nas diferentes famílias beneficiárias (SILVA; RIBEIRO, 2019).

Quadro 2 - Programa Bolsa Família – Benefícios (2022)

BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
Benefício Básico (desde 2004)	Benefício destinado às famílias em situação de extrema pobreza.
Benefício Variável (desde 2004)	Benefício destinado às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, em sua composição, crianças de até 15 anos de idade.
Benefício Variável Jovem (a partir de 2007)	Benefício destinado às famílias pobres e extremamente pobres que possuam, em sua composição, membros com idade entre 16 e 17 anos.
Benefício Variável Gestante (a partir de 2011)	Benefício pago em 09 parcelas às famílias que possuam, em sua composição, alguma gestante acompanhada pelos serviços de saúde e com gestação identificada até o nono mês.
Benefício Variável Nutriz (a partir de 2011)	Benefício pago em 06 parcelas às crianças recém-nascidas de até 06 meses de idade, desde que tenha sido inserida no cadastro da família até o sexto mês de vida.
Benefício de Superação da Extrema Pobreza (a partir de 2012)	Benefício pago às famílias que, mesmo com o recebimento dos demais benefícios somados aos rendimentos formais e informais que venha a possuir, não atingem o valor necessário para superação da extrema pobreza.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em um cenário em que o PBF estava consolidado como maior programa de transferência de renda da América Latina, com premiações por todo o mundo pelo seu modelo de estruturação e sua capacidade de cobertura, em 2020 a crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 demandou ações emergenciais que fossem capazes de suprir as necessidades imediatas que emergiram junto à problemática sanitária.

Como forma de combate às vulnerabilidades e ameaças econômicas que surgiram, o governo federal implantou o Auxílio Emergencial Temporário (AET), formulado como Renda Básica Emergencial pelo Congresso Nacional, fruto das discussões previamente existentes sobre a formulação de um Programa Universal de Renda Mínima, destinados aos públicos já participantes do PBF, ao público inserido no Cadastro Único e, também, ao público ausente do Cadastro Único, mas que se enquadrava nos critérios de elegibilidade (SIMONI JÚNIOR, 2021).

A proposta do AET era compensar a perda de renda das famílias e, juntamente, estimular a manutenção do distanciamento social através do controle da necessidade emergencial de buscar emprego e renda. Não seguiu os moldes dos programas que visaram combater a pobreza e seus causadores, mas sim amenizar os efeitos econômicos da crise (LUCCA-SILVEIRA; BARBOSA, 2021).

O Auxílio Temporário foi reformulado pelo governo federal por mais de três vezes. Os valores e o número de participantes foram reduzidos a cada reformulação e essas medidas, somadas ao aumento da quantidade de critérios a serem cumpridos para elegibilidade descaracterizaram o programa desenhado inicialmente e fugiram do perfil de benefícios adotados pelo SUAS e pela LOAS (COSTA; SOARES, 2020).

Com o encerramento do AET, em outubro de 2021, o público beneficiário voltaria à folha de pagamento regular do PBF, a cumprir suas condicionalidades e receber os seus valores específicos. Entretanto, o governo federal editou uma Medida Provisória que dissolve o PBF, que em 2021 completou 18 anos, e cria o Auxílio Brasil (MP 1.061/2021). O Programa Auxílio Brasil (PAB) começa a funcionar já em dezembro de 2021, com valor de transferência média de R\$ 400,00 para uma média de 14,5 milhões de famílias (ANDRADE, 2021; BRASIL, 2022).

Tabela 1 – Valores de referência do Programa Auxílio Brasil

REFERÊNCIAS	VALOR ANTERIOR	VALOR ATUAL (Dec. 10.852/2021)	% de aumento
EXTREMA POBREZA	Até R\$ 89,00	Até R\$ 100,00	12,35
POBREZA	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	Entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00	12,35

Fonte: NOTA CONJUNTA – Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/PR e Departamento de Assistência Social - DAS/SEJUF Programa Auxílio Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família (2021); Ministério da Cidadania (2022).

Para os valores referenciais de pobreza e extrema pobreza, assim como para os valores transferidos pelo programa, houve reajuste a fim de compensar os anos que o PBF ficou com valor congelado e o aumento substancial dos produtos da cesta básica, conforme pudemos observar na tabela acima.

4 DISCUSSÃO

É consenso de que um dos maiores desafios para o Brasil se encontra na redução dos índices históricos de pobreza e desigualdade. O quantitativo de pobres e pessoas em situação de insegurança alimentar é fator determinante para a ação das políticas de transferência de renda. O debate a respeito da concessão de benefício monetário à população como forma de distribuição de renda é fruto da discussão entre liberais clássicos cuja preocupação está focalizada na autonomia financeira das pessoas e das correntes ideológicas de esquerda que se preocupam com a equidade, distribuição de recursos e desigualdade social (FRIEDMAN, 1962; VAN PARIJS, 1992; LÍCIO, 2004).

O histórico de implementação de PTR pelo mundo é traçado desde os anos 1930, na Europa, mas só cria forças internacionalmente a partir dos anos 1980. O debate desta temática iniciou a partir das transformações econômicas dos anos 1970 (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009) que refletiram nos índices de desemprego, pobreza e precarização do trabalho em todo o mundo, exigindo maior demanda de proteção social (SILVA, 2005). No Brasil, a primeira discussão desta temática acontece em 1975, em um debate a respeito da erradicação da pobreza através da redistribuição da renda, estabelecendo uma relação entre crescimento econômico e bem-estar.

As políticas públicas com foco social, no Brasil, têm elevada importância não por seguir a tendência mundial pela implementação dos modelos de estado de bem-estar social, mas sim pelo consenso acadêmico e político de que o Brasil está entre os países com maior concentração de renda no mundo e, conseqüentemente, apresenta extrema desigualdade. Para serem formuladas,

essas políticas consideram as categorias pobreza, desigualdade e exclusão social. No caso específico do Brasil, o elevado contingente de população em situação de vulnerabilidade social tem caráter intergeracional fruto do modelo de sociedade que incentiva, de forma indireta, a popularização do trabalho autônomo ou assalariado com baixos salários que reflete num cenário de precariedade e dificuldade ao acesso de bens necessários à sobrevivência e participação na sociedade (SILVA, 2010).

A fim de estabelecer um padrão subsidiário para as reflexões acerca da transferência de renda, compreenderemos pobreza como um fenômeno multidimensional (SILVA, 2005). Além da insuficiência de renda, a pobreza é caracterizada pela desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, a falta de acesso aos serviços básicos de cidadania e informação, dificuldade de acesso ao trabalho e renda e exclusão da participação social e política (SILVA, 2010).

Para Silva (2002; 2003; 2005) no Brasil, a história da Política Social é marcada por um quantitativo de ações variadas direcionadas à população empobrecida que se tornou insuficiente e descontinuada à medida que essas ações foram visualizadas através de uma perspectiva compensatória e assistencialista.

Os PTR fazem parte dos pilares principais do atual Sistema de Proteção Social Brasileiro, "situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente" (SILVA, 2005, p. 5). Nesse sentido, os PTR tornam-se mecanismos importantes para o enfrentamento da pobreza e dos efeitos do desemprego, realçando as políticas de inserção e garantia de renda como estratégias de intervenção social, conforme modelos de Welfare State dos países desenvolvidos (SILVA, 2005).

A assistência social como era conhecida anteriormente sofreu mudanças advindas do período da crise fiscal dos anos oitenta, adotando um caráter mais amplo que envolve formação de capital humano e combate à pobreza em longo prazo. Essa mudança na concepção da assistência social surgiu do argumento de que, em período de restrição fiscal, os recursos disponíveis devem ser direcionados à população mais necessitada (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

O debate sobre os PTR e iniciativas de renda mínima foram fomentados principalmente pelas propostas levantadas pelo Senador Eduardo Suplicy¹, tornando-se parte da agenda pública a partir de 1991 (DIAS, 2006).

A proposta de renda mínima apresentada por Suplicy em 1991 e aprovada pelo Senado Federal foi convertida na Lei nº 10.845 de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania de caráter universal (BRASIL, 2004). No entanto, a lei que deveria ter entrado em vigor em 2005 permaneceu sem ações efetivas e em estado de lei sem efeito. Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, priorizando a estabilização econômica e o combate ao crescimento dos índices de pobreza, o Governo adotou políticas neoliberais que serviram como marco para o trato da questão social. O Programa Comunidade Solidária (PCS) focalizava suas ações nos municípios que apresentavam maiores índices de miséria

¹ Utilizando ideias e conceitos apresentados previamente em estudos de Friedman (1962), Silveira (1985), Bacha e Unger (1978).

e contribuía com as ações locais de transferência de renda, a exemplo das iniciativas das prefeituras de Campinas e Ribeirão Preto em 1995 (DIAS, 2006).

Os municípios foram, num primeiro momento, os principais atores responsáveis pelas iniciativas de transferência de renda, seguidos pela União com o incentivo através do cofinanciamento das iniciativas de municípios sem condições orçamentárias que possibilitassem a execução de programas deste tipo (LÍCIO, 2004).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi o primeiro programa de transferência de renda direta com condicionalidades do Governo Federal, em 1996, e além da complementação de renda, investia na geração de renda e em ações socioeducativas, identificando os focos de trabalho infantil e trabalhando na inserção e permanência da criança na escola, em detrimento do trabalho, justificados pela renda repassada (SARTORI, 2010).

A gestão de FHC foi palco para surgimento de diversas iniciativas, através de diferentes instâncias do governo federal, para o combate à pobreza. A concepção dos estudos é que a desarticulação e a desconexão entre as iniciativas e seus responsáveis resultou em problemáticas de ações sobrepostas e relativamente concorrentes (PASQUIM; SANTOS, 2007).

Em junho de 2001 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, responsável por financiar programas de transferência de renda associados a ações de educação, saneamento e geração de emprego, considerando-as ao maior impacto sobre a pobreza. Nesse contexto, o Governo organizou a "Rede de Proteção Social"² que somava 12 programas e iniciativas de transferência de renda (SILVA, 2005).

Outro evento importante na história da implementação e aperfeiçoamento dos PTR no Brasil é a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social através das deliberações resultantes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que organizou o sistema e delimitou responsabilidades, competências e atribuições às três esferas de governo principalmente no que tange à gestão dos programas sociais e de transferência de renda (DIAS, 2006).

A fim de romper com o assistencialismo, a estrutura do SUAS foi fortalecida com o surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e com os incentivos à criação de um sistema de avaliação e monitoramento do alcance, cobertura e efetividade das ações da política de assistência no país. Para esse fortalecimento, destaca-se a contribuição dada através das discussões, avaliações e formulações no âmbito das universidades e escuta dos gestores e técnicos municipais e estaduais (PINHEIRO, 2005).

No contexto político, segundo Pinheiro (2005, p. 4), é em 2004 que, pela primeira vez, é expresso pelo governo federal, através do Plano Plurianual 2004-2007, que um dos objetivos do país seria a "inclusão social e a desconcentração da renda integrados ao crescimento do emprego e do produto".

Um fator problemático presente na maior parte dos PTR discutidos e apresentados aqui é a existência de lacunas na cobertura. Para além das discussões

sobre má fé ou corrupção, acredita-se que o dilema maior está na utilização de critérios numéricos rígidos no processo de seleção que reflete diretamente na exclusão de famílias que deveriam ser beneficiadas (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

A adoção das condicionalidades nos PTR é fruto das ampliações dos conceitos e entendimentos sobre pobreza e proteção social. O conceito de pobreza passou a abranger inaccessibilidade à renda ou insuficiência dela e inaccessibilidade ou falta de oferta de serviços de educação e saúde que possibilitem a formação de capital humano a fim de reduzir a pobreza entre as gerações (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Para Silva (2005) os programas de transferência de renda, no modelo de vinculação a ações de educação que conhecemos, são sustentados pelos pressupostos de que os gastos com a manutenção dos filhos na escola são elevados, considerando a necessidade de participação de toda a família no trabalho a fim de garantir a sobrevivência. De mesmo modo, acredita-se que a formação educacional precária é fator determinante para dificultar as possibilidades de aumento de renda das famílias, compreendendo o que entendemos como ciclo vicioso e intergeracional da pobreza. Assim, os PTR são consolidados como compensação financeira às famílias que optaram pela inserção dos filhos no ambiente escolar a fim de romper ou amenizar os efeitos do ciclo da pobreza, articulando o acesso à renda com o acesso à educação, saúde e trabalho (SILVA, 2005).

As condicionalidades adotadas nos PTR objetivam contribuir com o aumento da relação entre a população pobre e os serviços básicos de educação, saúde e assistência social a fim de reduzir a pobreza no sentido de inaccessibilidade aos direitos básicos de cidadania (SANTOS e ROSA, 2009).

No processo de construção do modelo de políticas sociais atuais, em especial das de transferência de renda, um dos fatores determinantes foi o incentivo pela descentralização das decisões. Desta forma, os estados e municípios passaram a dividir as responsabilidades na condução, execução e controle dos programas e políticas sociais com o governo federal, fruto do arranjo federativo brasileiro (BICHIR, 2010).

A problemática que levou as políticas sociais e os programas de transferência de renda a serem tão reformulados, até que uma iniciativa suprisse as necessidades básicas que a conjuntura exigia, envolve questões relativas ao investimento insuficiente e descontínuo. As iniciativas existentes até os anos 1980 tinham caráter contributivo e limitavam-se aos trabalhadores que estavam inseridos no trabalho formal, a exemplo do cupom alimentação fornecido aos empregados de diversas empresas privadas (SILVA, 2010).

Existem efeitos positivos destacados através de pesquisas censitárias, sociais e econômicas que fortalecem a compreensão de que o PBF é um programa com retorno favorável à sociedade. Acumula-se ao resultado econômico resultante da transferência direta de renda às famílias que alivia as necessidades imediatas, o incentivo à educação e o acesso à saúde, além da participação nas políticas de saneamento e habitação, assim como também nos incentivos à inserção no mundo do trabalho (RIBEIRO; SHIKIDA; HILLBRECHT, 2017).

Os estudos sugerem que os efeitos econômicos dos PTR podem estar relacionados aos períodos de recessão econômica no Brasil. No período de 2001 a

2004, por exemplo, a renda advinda dos programas sociais ocupou o segundo lugar no rendimento das famílias, caindo no ranking até os anos 2012-2015, quando voltaram a ocupar lugar de destaque na composição de renda das famílias brasileiras (SAAD et al, 2020).

O PBF conseguiu abranger os beneficiários dos outros programas sociais com foco no repasse monetário direto e com condicionalidades já existentes, unificando o serviço de oferta. Segundo Costa e Soares (2020), o programa tornou-se relevante tão rapidamente devido a sua capacidade de cobertura, tendo no seu primeiro ano de existência, elevado o número de beneficiários de 3,6 milhões para 6,5 milhões.

Para além do reconhecimento nacional, o PBF contribuiu para que o Brasil se destacasse internacionalmente no combate à pobreza a partir do alcance de mais de 13 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (até março de 2020) com estimativa média de 40 milhões de brasileiros assistidos pelo benefício (COSTA; SOARES, 2020).

Compreende-se, ainda, que a unificação dos programas pelo PBF ainda contaram com a ajuda conjuntural da existência do investimento em políticas emergenciais e estruturais que fortaleciam a necessidade de se trabalhar, juntamente, o econômico e o social. Houveram, na época, iniciativas e investimentos no fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, geração de emprego e renda, merenda escolar, banco de alimentos, restaurantes populares e construção de cisternas, contribuindo diretamente para o combate à permanência da pobreza no contexto estudado (SENA; ARAUJO, 2020).

Utilizando-se dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004; 2006) é consenso que não houve aumento de programas de transferência de renda, mas sim unificação dos já existentes. Na pesquisa de 2004, houve um quantitativo de respostas equivocadas, identificando-se como beneficiários de programas prévios e não do programa novo, existente. Entre uma pesquisa e outra, notou-se a diminuição do quantitativo de famílias que recebia mais de um benefício social, tornando o PBF a principal transferência de renda em questão (ROCHA, 2011).

Grosso modo, o Auxílio Emergencial teve papel importante no combate à pandemia e suas consequências socioeconômicas. O repasse financeiro colaborou com a garantia de acesso aos itens básicos de sobrevivência em um contexto de isolamento e distanciamento social, assim como também conseguiu elevar a renda bruta de parte dos beneficiários do PBF em sua primeira versão (SIMONI JÚNIOR, 2021).

Para Leite e Alves (2022), houveram problemáticas operacionais e estruturais desde a formulação do AET que dificultaram a informação, orientação, acesso, cadastramento e sobretudo o recebimento dos valores. O programa foi formulado na ideia de utilizar dados já existentes nos bancos de dados sociais e cadastrar novos possíveis beneficiários de forma autônoma e digital, através de um aplicativo para celular. O cadastramento, por sua vez, não foi facilitado, as equipes municipais não puderam e nem tiveram ferramentas necessárias para orientar e auxiliar o público-alvo e o processo de implementação tornou-se desordenado.

O PAB surge em meio às incertezas e indicativos de improvisação em sua construção. De forma inicial, o pagamento do benefício no valor que é proposto dependeu da aprovação de PEC's e questões administrativas. O seu antecessor, encerrado sem avaliação ou estudo crítico parece não ter servido como base para a sua formulação (MACHADO, 2021).

O PAB traz novos benefícios com critérios específicos que focalizam suas ações em famílias com crianças e adolescentes em sua composição, mesmo que as famílias unipessoais ou sem crianças e adolescentes também estejam elegíveis, neste caso, ao benefício de superação da extrema pobreza. A principal crítica é à ilusão de ampliação do investimento, enquanto isso não ocorre principalmente graças às políticas de austeridade fiscal de 2016. Seu desenho parece, ainda, assumir tom de meritocracia e estigmatizante abrindo interpretações, mais uma vez, para a compreensão de que a transferência possa resultar em desestímulo ao trabalho ou capacitação³.

Destaque, ainda, à falta de orientação aos profissionais do SUAS que trabalham diretamente com a operacionalização do programa e com orientações aos beneficiários e a não consideração de consulta às coordenações estaduais do PBF e Cadastro Único que poderiam ter poder contributivo no processo de criação e aprimoramento do programa (CEAS/PR, 2021; ANDRADE, 2021).

5 TRANSFERÊNCIA DE RENDA PÓS-PANDEMIA DA COVID-19

Esta seção, em específico, discute em formato de atualização do histórico proposto, as iniciativas e as dinâmicas políticas que envolveram as políticas e programas de transferência de renda durante o processo de alívio das medidas de combate à pandemia da Covid-19 através do distanciamento social, mais especificamente no ano de 2022, e as medidas posteriores, do ano de 2023. Para esta, foi realizada uma Revisão Narrativa de Literatura, em caráter complementar, exclusivamente com artigos de periódicos disponíveis na íntegra, publicados a partir de 2022, em português, e encontrados no Portal de Periódicos Capes.

As seções anteriores já introduziram as primeiras iniciativas de transferência de renda que se deram durante o período pandêmico, como o Auxílio Emergencial Temporário em suas três versões e o Programa Auxílio Brasil, de dezembro de 2021. Com o movimento de queda do governo de direita do presidente Jair Bolsonaro e a volta do governo Lula, o Bolsa Família foi resgatado, dessa vez com características novas mas mantendo alguns dos eixos básicos traçados originalmente pelo programa.

O Programa Bolsa Família deu lugar ao Auxílio Emergencial Temporário, de forma forçada, e posteriormente, ao Programa Auxílio Brasil, através, sobretudo, do enfraquecimento que o programa sofreu, tanto em aspectos de popularidade quanto de investimentos e orçamentário. Mesmo após a substituição do programa, percebeu-se que a população ainda se referia à nova política pela

³ Conforme nota técnica emitida pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/PR e Departamento de Assistência Social DAS/SEJUF como forma de orientação sobre a implementação do Programa Auxílio Brasil. Disponível em: http://www.ceas.pr.gov.br/sites/ceas/arquivos_restritos/files/documento/2021-12/site_-_nota_conjunta_-_ceas-pr_e_das-sejuf_-_programa_auxilio_brasil_em_substituiu_o_ao_pbf.pdf.

nomenclatura passada, evidenciando o impacto da iniciativa que perdurou por 18 anos até a sua interrupção (GONÇALVES; FRONER; MEIRA, 2023).

Percebe-se, em alguns estudos, como em Vasconcelos e Griebeler, que os estudiosos tendem a se referir ao PBF como tendo 20 anos de existência, ignorando a sua recessão para dar lugar ao AET e ao PAB, conforme abaixo:

De fato, por quase 20 anos, o Programa atuou como uma porta de saída da pobreza ao longo das gerações. Ao passo que o benefício monetário fornecia alívio das dificuldades financeiras familiares de curto prazo, as condicionalidades relacionadas à saúde e à educação das crianças e adolescentes visavam prepará-los para as oportunidades futuras (p. 02).

O Programa Auxílio Brasil foi responsável por responder à questões que não são de cunho assistencial. Da nomenclatura à logomarca caracterizada pela bandeira nacional, o programa era uma iniciativa de defesa de ideologias e símbolos, em um contexto nacional de disputa político-partidária e de guerra ideológica. A problemática se estende a outras questões, no entanto. A nomenclatura que sai de Programa e vai pra Auxílio confunde os beneficiários ao identificar-se como um sucessor do Auxílio Emergencial Temporário, e quebra o raciocínio da continuidade da política, aproximando-se de uma interpretação de ação assistencialista, enquanto ajuda e não direito (COSTA; MAGALHÃES; CARDOSO, 2023).

Ainda segundo Costa, Magalhães e Cardoso (2023), a abordagem dada pelo programa no trato dos beneficiários, no que diz respeito à compensação financeira dada às "mães solteiras" ou "famílias monoparentais" se distancia ou ignora o movimento de aumento dessas famílias no território brasileiro. Para além disso, na cesta de benefícios do programa, houve a disponibilização do Auxílio Criança Cidadã, Bolsa de Iniciação Científica Júnior e Auxílio Esporte Escolar, que ao mesmo tempo em que o primeiro incentivava a matrícula de crianças em instituições privadas a partir do financiamento do programa, os dois segundos se distanciavam dos princípios e propósitos da LOAS e do SUAS, levantando questões como meritocracia e falta de acesso universal.

A partir da volta do governo Lula, com ações já iniciadas em 2022, antes do fim oficial do governo Bolsonaro, o Programa Bolsa Família passou a ser alvo de discussões, haja vista a necessidade de reestruturação do sistema de proteção social brasileiro e das políticas socioassistenciais.

O Programa Bolsa Família II, de 2023, é uma versão atualizada do PBF I, de 2003, que se originou na Medida Provisória 1.164/2023, apoiada na PEC 032/2023, que permitiu a inserção do programa no orçamento já delimitado pelo governo anterior, e oficializado através da Lei 14.601/2023.

O programa, hoje, conforme a Agência Senado (2023), paga:

R\$ 142 para cada integrante pelo Benefício de Renda e Cidadania. Se mesmo assim a soma dos benefícios na família for inferior a R\$ 600, ela recebe um benefício complementar para garantir que a casa chegue a esse valor mensal. Família com menores de sete anos de idade tem direito a mais R\$ 150 para cada criança. O programa também dá R\$ 50 a mais para cada familiar que tenha entre 7 e 18

anos ou que seja gestante ou lactante. Essas complementações são chamadas de Benefício Primeira Infância e Benefício Variável Familiar.

E considerando, também, os processos de inflação e empobrecimento da população, atualizou a faixa de renda para participação no programa, que estava congelada e sem atualização desde 2017:

Possuem direito ao programa as famílias cuja renda per capita seja igual ou inferior a R\$ 218 mensais que estejam inscritas no CadÚnico, o cadastro oficial de famílias de baixa renda. Caso a família aumente sua renda de modo que não mais se enquadre no programa, ainda receberá metade do valor, desde que a renda per capita da casa não seja maior que meio salário mínimo, o equivalente hoje a R\$ 660 (Agência Senado, 2023).

Percebe-se que o PBF II manteve os benefícios tradicionais já existentes desde a sua origem e percurso, e ainda foi incrementado com o Benefício de Renda e Cidadania, que se aproxima da discussão proposta por Suplicy (1993), da Renda Básica de Cidadania. Os estudos sobre o impacto e eficácia da nova versão do programa ainda estão em fase de elaboração e não há evidências que possibilitem afirmar o verdadeiro impacto do programa atualmente.

6 MATERIALIZAÇÃO DO HISTÓRICO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Com base nos dados levantados no decorrer desta pesquisa, apresentamos abaixo um diagrama que traça o histórico da transferência de renda no Brasil, conforme proposto inicialmente.

Figura 3 – Linha do tempo das iniciativas de Transferência de Renda no Brasil



Fonte: elaborada pelos autores (2023).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização das políticas sociais através do Estado e a crescente busca pelo aprimoramento dos PTR do ponto de vista da focalização, cobertura e eficácia são indicativos de conquistas sociais. O esforço pela permanência e continuidade das políticas e investimentos sociais deve ser priorizado de forma efetiva, visto o longo combate a questão da pobreza no país.

Ao fim do histórico traçado, podemos afirmar a eficácia que os programas de transferência de renda dependem diretamente da capacidade de cobertura e da intersetorialidade. A intervenção única e exclusivamente monetária não é capaz de romper problemáticas agravantes da pobreza e não geram expectativa de resolução ou amenização da questão a longo prazo.

As experiências surgidas praticamente ao mesmo tempo, em municípios diferentes, com valores e critérios diferentes resulta na participação de famílias em perfis diferentes e não é capaz de resolver o problema que, de forma alguma, é apenas municipal. Neste mesmo raciocínio, a existência de programas que transferiam renda vinculados a ministérios diferentes baseando-se na condicionalidade de saúde, educação e assistência social, também causa confusão e competição entre os próprios programas. A estratégia da unificação das iniciativas, concretizada com a criação do PBF solucionou a problemática e tornou-se exemplo prático de motivação à intersetorialidade nas políticas.

À medida que o Estado, através de programas de proporções do PBF e BPC, exige, como contrapartida, presença ativa nos serviços educacionais e de saúde, torna-se necessário por parte das gestões o aprimoramento na oferta e estrutura desses serviços que passarão, obrigatória e inevitavelmente, a aumentar seu público, buscar garantir acesso e oferta dignos aos beneficiários.

É necessário, ainda, compreender que o sucesso do PBF pode-se relacionar ao contexto de criação e implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (2004) que reorganizou, regulou e coordenou os programas e serviços socioassistenciais.

Em suma, é essencial que a trajetória percorrida desde a discussão acerca das primeiras iniciativas de transferência de renda até a eficácia alcançada pelo PBF não seja descartada na formulação, planejamento e implementação de novos programas. Através dos estudos produzidos previamente, da discussão social levantada à medida que cada novo programa surgia e era substituído e das pesquisas avaliativas, os gestores de políticas públicas têm grande arsenal de subsídios que auxiliam na construção de programas que sejam capazes de, se não resolver, amenizar os efeitos das problemáticas resultantes da pobreza e desigualdade tão presentes no Brasil.

Os estudos são unânimes em reconhecer o Cadastro Único como a maior base de informações para programas sociais no Brasil. Com a movimentação a partir da pandemia e do fechamento dos estabelecimentos comerciais, que aumentaram a taxa de pobreza e desemprego, as pessoas procuraram cada vez mais inscrever-se no CadÚnico para tornar-se público alvo de programas e políticas como o AET, e com o desmonte das políticas socioassistenciais no período 2018 a 2022, a base de dados tendeu a ser caracterizada por conter dados irregulares e infiéis à realidade, como o aumento de famílias unipessoais e monoparentais, de forma não esperada (LEITE; ALVES, 2022; SORDI, 2023).

Ideologicamente, com o advento do PAB, a pobreza passou a ser vista como consequência de um período pandêmico, das políticas de distanciamento social e ensaios de lockdown, assim como adotou tom crítico ao considerar que as parcelas do benefício poderiam aumentar caso houvesse “esforço individual”. O tom de inação dos indivíduos em situação de pobreza foi um agravante no campo de estudo dos programas sociais, a partir deste, em específico (SORDI, 2023).

Em suma, o PBF II retoma o perfil de abordagem assistencial desejado pela LOAS e pelo SUAS que, ainda com imperfeições, se apoia em um modelo de programa que afastou milhões de famílias da linha de pobreza, removeu o país do mapa da fome e garantiu alimentação, moradia e vestimenta a milhares de brasileiros.

History of income transfer in Brazil

ABSTRACT

Income Transfer Programs (PTR) are important and essential public initiatives in combating social and economic problems arising from poverty, inequality and social exclusion in Brazil. In this work, we aim to analyze the production available in scientific databases on Brazilian income transfer initiatives. We carried out an Integrative Literature Review, defining keywords to carry out the search through the Scielo, Google Scholar, Scopus and Periódicos Capes databases, and building a protocol capable of verification and replication. It was found that the studies found did not cover the programs in general. At the end of the research, it was possible to outline the proposed history, presenting characteristics of government initiatives in the form of income transfers as well as reinforcing the relevance of social programs in the composition of family income and in the fight against poverty and inequality in Brazil, highlighting particular issues and challenges for formulating new policies of this type.

KEYWORDS: Social Inequality; Poverty; Income Transfer; Bolsa Família Program; Public policy.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rithyelle Elisa de Souza. **O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**: uma análise do perfil dos beneficiários do auxílio emergencial entre 2020 e 2021. 2021. 60 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2021.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/55524>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BARROS, R. P. de, et al. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n. 1.258. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: abr. 2022.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], n. 87, p. 115-129, jul. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002010000200007>.

CARVALHO, H. C. F. EVOLUÇÃO E CRISE DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL E O ADVENTO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA. **Revista do Caap**: Centro Acadêmico Afonso Pena, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 115-135, 2011.

COSTA, A. B. da; SOARES, M. A. T. Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, [S. l.], v. 17, n. 30, p. p. 65-83, 2020. DOI: 10.22481/ccsa.v17i30.7124. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7124>. Acesso em: 28 abr. 2022.

COSTA, N. R.; MARCELINO, M. A.; DUARTE, C. M. R.; UHR, D. Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 21, n. 10, p. 3037-3047, out. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152110.18292016>.

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

DIAS, A. T.. A "nova" questão social e os programas de transferência de renda no Brasil. Repositório UNB, Brasília, 2006.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 39, n. 7, p. 9-16, 2023. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311xpt207922>.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GONÇALVES, João Vitor Rodrigues; FRONER, Matheus Britto; MEIRA, Liziane Angelotti. 18 ANOS DE PROGRESSO. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 283-304, 4 jul. 2023. Universidade Federal do Maranhão.
<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n1.2023.17>.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, F. F. P.; ALVES, L. S. F. Assistência social no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19: uma documentação de ações de assistência e do Auxílio Emergencial Temporário (AET). **REVISTA POLÍTICA E PLANEJAMENTO REGIONAL**, v. 9, p. 164-179, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano*. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 7, ago. 2008.

LÍCIO, E. C. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 55, n. 3, p. 37-59, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v55i3.250. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/250>. Acesso em: 2 abr. 2022.

LUCCA-SILVEIRA, M. P.; BARBOSA, R. J. O FUTURO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: dilemas empíricos e normativos para um programa pós-pandemia e pós-auxílio emergencial. **Sociologia & Antropologia**, [S.L.], v. 11, n. , p. 67-92, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2238-38752021v11esp3>.

MACHADO, Cecília. As incógnitas do Auxílio Brasil. *Jornal do Comércio Online - RS*, Porto Alegre, ano 1, v. 1, n. 1, p. 1-2, 10 nov. 2021. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/31262/Cec%3%ADlia-Machado-As%20inc%3%B3gnitas%20do%20Aux%3%ADlio%20Brasil.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 5° Ed., 2003.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, [s. l.], ed. 79, p. 5-21, 1 jul. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>. Acesso em: 4 abr. 2022.

MENDES, K. dal S.; SILVEIRA, R. C. de C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto - Enfermagem**, [S.L.], v. 17, n. 4, p. 758-764, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-07072008000400018>.

MINAYO, M. C. de S. (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PASQUIM, E. M.; SANTOS, L. M. P. Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil sob a Ótica e Prática de Atores Federais e Estaduais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 52-68, 2007.

PINHEIRO, M. M. B. Política pública de assistência social: o momento de consolidação no Brasil. *Serviço Social e Saúde*, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 29–38, 2015. DOI: 10.20396/sss.v4i1.8634979. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634979>. Acesso em: 3 abr. 2022.

RIBEIRO, F. G; SHIKIDA, C; HILLBRECHT, R. O. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)* [online]. 2017, v. 47, n. 4 [Acessado 28 Abril 2022], p. 805-862. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-416147468fcr>>.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 113–139, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642363>. Acesso em: 28 abr. 2022.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 20, n. 1, p. 113-139, abr. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182011000100005>.

SAAD, M. G.; BORTOLUZZO, A. B.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K.. OS DETERMINANTES DA QUEDA DA DESIGUALDADE DE RENDA NAS REGIÕES BRASILEIRAS ENTRE 2001 E 2015. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 35, n. 104, p. 1-21, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/3510313/2020>.

SANTOS, G. R.; ROSA, T. R. S. POBREZA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, v. 1, n. 1, p. 1-15, ago. 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/3.%20Desigualdades%20Sociais%20e%20Pobreza/POBREZA%20E%20TRANSFER%C3%8ANCIA%20DE%20RENDA.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.

SARTORI, E. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e suas interfaces: Políticas Compensatórias versus Emancipatória. *Revista Análise*, v. 9, n. 15/16, p. 55-68, 2009.

SENA, V. M. P.; ARAUJO, C.P.. Transferência de renda e mudança social no Brasil: um olhar sobre o Programa Bolsa Família. *REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, v. 9, p. 33-58, 2021.

SILVA, M. O. da S. Os programas de transferência de renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? *Revista de Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 251-278, 2005.

SILVA, M. O. S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155-163, 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-49802010000200002>.

SILVA, R. N. M. DA; RIBEIRO, J. M. Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 41, n. 2, p. e46766, 23 set. 2019.

SIMONI JUNIOR, S. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, [S. l.], v. 20, n. 40, p. 210-236, 2021. DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/186413>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. Brasília: MDS, 2007.

SORDI, Denise de. Empobrecimento, fome e pandemia: o auxílio emergencial, o fim do programa bolsa família e o auxílio brasil, 2019-2022. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, [S.L.], v. 30, n. 1, p. 1-20, 2023. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702023000100032>.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R.. Integrative review: what is it? how to do it?. **Einstein (São Paulo)**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 102-106, mar. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-45082010rw1134>.

SPOSATI, A. Políticas sociais nos governos petistas. Em I. Magalhães, L. Barreto & V. Trevas (Orgs.), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. (pp. 82-107). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1999.

VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 14, no 3, junho de 2009, p. 731-41. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

VAN PARIJS, Philippe (Ed.). *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas as Lula. *Revista de Nutrição*. Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VASCONCELOS, Andressa Mielke; GRIEBELER, Marcelo de C.. Muito jovem ou pobre para casar? Efeito do Programa Bolsa Família sobre o casamento infantil feminino. **Revista Brasileira de Economia**, [S.L.], v. 77, n. 1, p. 1-28, 2023. GN1 Sistemas e Publicacoes Ltd.. <http://dx.doi.org/10.5935/0034-7140.20230006>.

Recebido: 02 abr. 2024.

Aprovado: 25 abr. 2024.

DOI: 10.3895/rbpd.v13n2.15833

Como citar: LEITE, F. F. P.; ALVES, L. S. F.; BEZERRA, S. T. F. Histórico da transferência de renda no Brasil. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 13, n. 02, p. 545-571, mai./ago. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.utpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Francisco Fernando Pinheiro Leite
Campus Universitário - Lagoa Nova, Natal - RN

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

