



UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Pedro Ribeiro Viscardi*

Resumo: Esta pesquisa busca analisar as mudanças institucionais das contrapartidas exigidas no Programa Bolsa Família, utilizando o neoinstitucionalismo histórico como referencial teórico. Argumenta-se que as condicionalidades da política surgiram através de um processo de estratificação, ou seja, por meio de alterações incrementais. Para comprovar essa hipótese, recorreu-se a fontes do Legislativo brasileiro, notícias, artigos e livros. O presente trabalho utilizou o método qualitativo.

Palavras-Chave: Bolsa Família. Condicionalidades. Mudança institucional.

AN INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM'S CONDITIONALITIES

Abstract: This paper seeks to analyze the institutional changes over the Bolsa Família Program's conditionalities, using historical neo-institutionalism as a theoretical framework. It is argued that the policy's conditionalities emerged through a process of layering, in other words, through incremental changes. To prove this hypothesis, were used official sources from the Brazilian legislature, news, articles and books. This study used a qualitative approach.

Keywords: Bolsa Família. Conditionalities. Institutional change.

* Mestrando da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. E-mail: pedrorviscardi@gmail.com. Esta pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Introdução

A maioria dos trabalhos que realizou um histórico sobre o Programa Bolsa Família (PBF) não concedeu a devida atenção ao processo de formação das duas condicionalidades exigidas na política. A origem da contrapartida educacional é exposta em alguns artigos¹, assim como as exigências relacionadas à saúde são investigadas em outros trabalhos², mas a análise simultânea das duas condicionalidades não foi realizada. Sendo assim, o presente artigo buscará preencher esse vazio. Ademais, pretende-se demonstrar os atores envolvidos na formulação das condicionalidades e comprovar a forma gradual como foram construídas, utilizando enfoque ainda não usado para o estudo das condicionalidades: o neoinstitucionalismo histórico.

As políticas públicas são dinâmicas. Suas histórias envolvem relações de força, conflitos e consensos, assim como às das demais instituições. Mahoney e Thelen³ inovaram ao elaborar um modelo de mudança institucional. Os autores demonstraram como o contexto político e as características das instituições são importantes para verificar as suas transformações. O presente trabalho utilizará essa moldura teórica para analisar as contrapartidas do programa Bolsa Família. Busca-se demonstrar a origem e a evolução de suas condicionalidades ao longo do tempo, perpassando pela trajetória do programa como um todo. Argumenta-se como hipótese que as condicionalidades da

¹SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania*. Porto Alegre: L & PM Editores, 2006. Vol. 501. 84 p.

LICIO, Elaine Cristina. *A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa*. São Paulo: FGV/EASP, 2002, 132 p. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Pós- Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2002. 84 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacao_elainelicio.pdf> Acesso em: 02/05/15.

NORA, Naraiana Inez; NOGUEIRA, Mary Guimarães. A condicionalidade da educação para acesso à renda mínima: nova política e velhos valores. In: IX seminário ANPED Sul, 2012, Caxias do Sul. Paper apresentado no IX ANPED Sul, Caxias do Sul, 2012. 07 p. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_42_21_2930-6542-1-PB.pdf> Acesso em: 05/12/15.

²TREVISANI, Jorginete de Jesus Damiano; BURLANDY, Luciene; JAIME, Patricia Constante. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012. 503 p.

³MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (Eds). *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37. 15 p.



política foram construídas através de um processo de estratificação, ou seja, de forma incremental.

A configuração atual do programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política de transferência de renda voltada às famílias pobres e em situação de extrema pobreza. Baseia-se na entrega de uma determinada quantia em dinheiro, a qual se modifica de acordo com o tamanho da família, a idade dos membros e de sua renda.

Para que a família receba o benefício requerido, algumas condicionalidades devem ser cumpridas. São contrapartidas requisitadas pelo Estado para que os indivíduos recebam os benefícios. É uma forma de incentivar comportamentos para que metas sociais sejam atingidas. Na saúde, exige-se o controle do cartão de vacinação das crianças menores de sete anos, assim como o acompanhamento do seu desenvolvimento e crescimento, além do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes. Quanto à educação, as crianças e os adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, ao passo que os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de no mínimo 75%. O não cumprimento das contrapartidas pode fazer com que o benefício seja bloqueado, suspenso ou cancelado.

Condicionalidades e discussões na literatura

Antes de iniciar a exposição acerca da formação institucional das contrapartidas do PBF, é necessário realizar um panorama sobre o debate na literatura quanto à sua existência. Alguns autores são críticos em relação à exigência das condicionalidades e à



focalização das políticas sociais, como Lena Lavinase Zimmermann⁴. Outros ressaltam os resultados positivos das contrapartidas, como são os casos de Cireno e Proença⁵. De acordo com o primeiro grupo de estudiosos, devido ao contexto neoliberal, houve o redirecionamento do sistema de proteção social brasileiro, no qual foi modificado o seu caráter universalista, passando tal sistema a ser configurado sob a ótica da descentralização, da privatização e da focalização⁶. Os argumentos contrários às condicionalidades são variados. Entre eles, a questão sobre os custos da fiscalização e a crítica ao caráter paternalista das contrapartidas de que sem a obrigatoriedade as pessoas não realizariam o acompanhamento no SUS ou não exigiriam que as crianças fossem à escola. Todavia, os autores do segundo grupo acreditam que tais exigências aumentam o acesso a serviços públicos através dos incentivos à mudança de comportamento.

Como ressaltado por Linda Weiss⁷, a globalização possui uma faceta habilitadora. A competição e a insegurança globais podem levar a investimentos em inovação e na proteção social. Isso dependerá da forma de atuação das instituições de cada país. No caso brasileiro, com o aumento dos fluxos globais de informação e capital, houve demanda por programas que protegessem a população mais necessitada, sendo que a partir dos anos 90 foram executadas diversas políticas com o fim de se combater a pobreza. Ao se comparar o sistema de proteção social brasileiro anterior à

⁴LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e Paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. In: Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia, 2004, Rio de Janeiro. Paper apresentado na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia, Rio de Janeiro, 2004. 05 p. Disponível em: <http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf> Acesso em: 07/05/15.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2006, vol.3, n.4, p. 144-159. 153 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 17/09/15.

⁵CIRENO, Flávio; SILVA, Joana e PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, Desempenho e Percorso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). *Programa Bolsa Família – Uma Década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, 297 – 304. 297 p. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/WEB_Programa-Bolsa-Familia-2.pdf> Acesso em: 19/05/15.

⁶SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 225 p., 2004. 19 p.

⁷WEISS, Linda. Introduction: bringing domestic institutions back in. In: WEISS, Linda. *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 15.



Constituição de 1988⁸ com o de hoje, constata-se uma grande evolução no trato aos mais carentes, como evidenciado pelo FMI⁹.

O fato de a Constituição¹⁰ ter previsto uma proteção social universal, e apesar disso, o Brasil ter colocado em práticas programas focalizados, não representa necessariamente uma derrota imposta pelo neoliberalismo. Seria esse o caso se tais programas não fossem acompanhados de serviços públicos universais, como a saúde e a educação. Nas duas áreas houve aumento dos gastos estatais desde 1988¹¹. Estatísticas da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em relatório chamado “In it together – Why less inequality benefits all”, demonstram que no Brasil e na América Latina, locais onde os programas de transferência de renda condicionada foram adotados, a desigualdade caiu, enquanto nos países ricos, aumentou¹².

O trabalho em tela não tem por escopo ir contra o regime de proteção social universal estipulado pela Constituinte, muito pelo contrário. Esse é um ideal que deve ser seguido de forma persistente. Entretanto, pretende-se mostrar uma visão mais otimista sobre as ações nacionais, destacando que a atuação do Brasil nos últimos anos na área social foi a maneira encontrada pelo país e por suas instituições de se adaptarem às mudanças globais, e como comprovado por números, com sucesso. Nesse contexto, Célia Kerstenetzky¹³ argumenta que o Brasil aparenta estar se dirigindo à universalização do seu estado de bem-estar, mesmo de forma “claudicante e não homogênea”.

O modelo de mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen

⁸BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 06/05/15.

⁹International Monetary Fund. Staff Report for the 2014 Article IV Consultation – Brazil, 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15121.pdf>> Acesso em: 16/04/15.

¹⁰BRASIL. Constituição (1988). Op., cit.

¹¹KERSTENETZKY, Célia. “Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão”. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2012, 1 – 295 p. 255 p.

¹²Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. In it together – Why less inequality benefits all, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>> Acesso em: 21/05/15.

¹³KERSTENETZKY, Célia. Op., cit. 246 p.

Uma mudança institucional pode ser abrupta - através de uma ruptura - ou gradual. O artigo em tela irá se concentrar nesta última forma de alteração institucional e nos parâmetros oferecidos por Mahoney e Thelen¹⁴.

Para os autores, existem quatro tipos de mudança institucional gradual: o “displacement” (deslocamento), que ocorre quando há substituição de regras existentes por outras novas; o processo de “layering” (estratificação), que implica na introdução de novas regras junto a outras anteriores; o “drift” (à deriva), o qual ocorre quando há uma mudança no ambiente, fazendo com que o impacto das regras existentes se modifique; e a “conversion” (conversão), que se dá quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de novas formas¹⁵. Vale dizer que a “exaustão” também era considerada um modelo de mudança institucional, mas foi retirada pelos autores nas obras mais recentes. Essa última forma de alteração institucional previa que a própria instituição criava os mecanismos que levavam à sua destruição.

Segundo os autores, tais distintas maneiras de mudança institucional se relacionam com o contexto político e as características das instituições. Quanto às idiosincrasias do contexto, nota-se que, em um cenário com fortes possibilidades de veto pelos defensores do *status quo*, a mudança é mais provável através do processo de “estratificação” e de “drift”. Em situações nas quais a possibilidade de veto é pequena, a mudança tem mais chances de ocorrer por meio do “deslocamento” e da “conversão”. Outrossim, quanto às características das instituições, percebe-se que, naquelas em que há um alto nível de discricionariedade em sua interpretação e execução, a mudança é mais fácil de ser concretizada pelo processo de “drift” ou pela “conversão”. Já nas instituições com baixo nível de discricionariedade na interpretação e execução, a modificação é mais provável através da “estratificação” e do “deslocamento”.

¹⁴MAHONEY, James e THELEN, Kathleen.Op., cit. 15 p. – 17 p. 19 p.

¹⁶STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen.*Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, 2005, 290 p. 29 p.

A formação do Programa Bolsa Família

Segundo Licio¹⁶, as primeiras políticas que se aproximaram das transferências de renda mínima surgiram em 1579, na Escócia. Já para Suplicy¹⁷, uma primeira proposta de renda para todos foi feita por Thomas More (1478-1535), em 1516. O autor realizou um amplo histórico dessa forma de política social no mundo¹⁸. Segundo Suplicy, Juan Luis Vives (1492-1540), inspirado em seu amigo Thomas More, propôs uma renda mínima ao prefeito de Bruges, na Bélgica, em 1526. As ideias dos autores tiveram grande influência na proposição da Lei dos Pobres da Inglaterra. Posteriormente, em 1795, Thomas Paine (1737-1809) advogou no Parlamento da França a instituição de uma política de transferência de renda aos maiores de 21 anos. Quanto à proposta de uma renda básica incondicional, ou seja, sem a exigência de contrapartidas, é relatado que foi inspirada em autores como Thomas Spence (1750-1814), Charles Fourier (1772-1837) e no próprio Paine.

Tais propostas passaram por mudanças ao longo dos séculos XX e XXI e foram aplicadas de formas distintas em vários países. Na maior parte das nações ocidentais, foi a partir dos anos oitenta do século XX que o tema retornou com força devido às transformações capitalistas da década de 70¹⁹.

Em escala nacional, é imperioso destacar que a Constituição de 1988²⁰ é um grande marco dessa discussão, pois estabeleceu um sistema de Seguridade Social com princípios universais²¹. A Assistência Social se tornou uma política de direito, não mais

¹⁶LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa. São Paulo: FGV/EASP, 2002, 132 p. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Pós- Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2002. 21 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacao_elainelicio.pdf> Acesso em: 02/05/15.

¹⁷SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Op., cit. p 31.

¹⁹FREITAS, Rita de Cássia dos Santos; MESQUITA, Adriana de Andrade. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. *Revista O Social em Questão*, ano XVII, 2013, nº 3, 197-224 p. 200 p. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Mesquita_Freitas_10.pdf> Acesso em: 18/05/15.

²⁰BRASIL. Constituição (1988). Op., cit.

²¹LAVINAS, Lena. Op., cit. 4 p.



de favores²². Na Carta, estipulou-se a previsão de direitos sociais universais que deveriam ser garantidos pelo Estado.

Antes da Constituição, discussões sobre esse tipo de política no Brasil ocorreram em 1975, com o falecido Antônio Maria da Silveira, professor de pós-graduação de Economia da Fundação Getúlio Vargas²³. Em 1978, Mangabeira Unger e Edmar Bacha propuseram uma renda mínima para a sociedade brasileira²⁴. Durante os anos 80, em reuniões com economistas do Partido dos Trabalhadores (PT), Suplicy e Paul Singer defendiam a necessidade de garantir um programa desses moldes. Somente em 1991, a ideia tomou caráter oficial, quando Suplicy apresentou ao Senado o Projeto de Lei número 80²⁵ com o auxílio de Antônio da Silveira, do economista João Sabóia e da socióloga Ana Sabóia. A proposta previa que as pessoas de 25 anos ou mais, com renda inferior a 2,5 vezes o salário mínimo vigente, receberiam 50% da diferença entre aquele patamar e o seu nível de renda²⁶. Debates adicionais e outros fatores levaram ao posterior surgimento de várias políticas de transferência de renda nos anos 90.

Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva²⁷, a trajetória dos programas de transferência de renda pode ser dividida em cinco fases: a primeira se deu a partir da apresentação do Projeto de Lei nº 80²⁸, de 1991, pelo Senador Suplicy, no qual propôs a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O segundo momento ocorreu ainda em 1991, com a introdução da ideia de vinculação da garantia de renda mínima familiar à educação. A terceira fase se concretizou em 1995, com a execução de programas de transferência de renda pelas prefeituras das cidades de Campinas, Brasília

²²MAIOR, Aline Souto. Trajetória da Transferência de Renda: Considerações sobre o Programa Bolsa Família e Panorama atual na América Latina.s/d, s/l. 8 p. Disponível em: <<http://www.ipcundp.org/publications/mds/3M.pdf>> Acesso em: 18/04/15.

²³SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 2007, v.12, p.1429-1439. 1431 p. Disponível

em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 16/05/15.

²⁴SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Op., cit. p 81.

²⁵BRASIL. Projeto de Lei nº 80, de 19 de setembro de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências. Disponível em: < a href="http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:projeto.lei;pls:1991-04-16;80">PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00080, de 1991> Acesso em: 02/05/15.

²⁶SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Op., cit. p 82.

²⁷SILVA, Maria Ozanira da Silva e (2007).Op., cit. p. 1431.

²⁸BRASIL. Projeto de lei n. 80. OP., cit.



Santos e Ribeirão Preto. Outros autores também apontam o município Salvador²⁹. O penúltimo momento se iniciou em 2001, com a expansão das políticas de iniciativa federal em desenvolvimento e a formulação de outras. Por fim, a última fase foi inaugurada em 2003, com a criação do PBF e a unificação das políticas nacionais de transferência de renda.

O trabalho de Elaine Cristina Licio³⁰ demonstra as distintas origens dos “programas remanescentes” e ajuda a deixar transparente a gradual transformação institucional do PBF através do processo de estratificação, política que foi fruto da fusão dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Faz-se necessário realizar um panorama acerca dessas políticas.

O programa Bolsa Escola surgiu em maio de 1995 no Distrito Federal (DF), durante a gestão de Cristovam Buarque, à época, filiado ao PT. Tal política de transferência de renda foi uma das primeiras em que a educação foi colocada como contrapartida e consistia na concessão de um salário mínimo para cada família cujas crianças de 7 a 14 anos estivessem matriculadas na rede pública de ensino, com no mínimo 90% de frequência escolar. No mês de março do mesmo ano, o prefeito de Campinas José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, o qual exigia a comprovação da matrícula das crianças, mas não a sua frequência escolar³¹. A política da cidade paulista contou com o grande estímulo de Eduardo Suplicy ao prefeito da cidade³².

²⁹ SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; PASQUIM, Elaine Martins. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 2011, v. 16, n° 3, Rio de Janeiro, 1821-1834 p. 1882 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000300018&script=sci_arttext> Acesso em: 18/05/15.

³⁰ LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 66.

³¹ LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 66.

³² COELHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 1 - 386 p.187 p.



Ainda em 1995, surgiram nas cidades de Ribeirão Preto, Salvador e Santos programas similares³³. Essas três últimas políticas não tiveram a mesma repercussão do que o programa do DF e de Campinas. Iniciativas como o Bolsa Escola e o Renda Mínima se multiplicaram pelo país, até que em 1997 foi aprovada a lei 9.533/1997³⁴ (BRASIL, 1997) pelo Deputado Nelson Marchezan (PSDB), que permitiu a proliferação dessas políticas pelo Brasil. Tratava-se do Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas, que permitia a União financiar políticas de renda mínima atreladas à educação pelo país³⁵.

Finalmente, em 2001 o Programa Bolsa Escola foi instituído na esfera federal pela lei 10.219/2001³⁶ e substituiu o Programa Federal de Renda Mínima previsto na lei 9.533/97³⁷. Apesar de algumas mudanças, a política manteve a sua intenção de ligar a concessão de uma renda mínima à garantia educacional.

O programa Bolsa Alimentação ou Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde surgiu em 6 de setembro de 2001, com a instituição da M.P. nº 2.206-1/2001³⁸. Baseava-se na concessão de 15 a 45 reais mensais às famílias de baixa renda para a alimentação de crianças carentes, mães grávidas ou em fase de amamentação. Interessante notar que as contrapartidas do PBF relacionadas à saúde já estavam presentes nesse programa, como a necessidade de consultas no pré-natal e de manter a vacinação da criança em dia. O objetivo da política era melhorar a saúde e a

³³ SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; PASQUIM, Elaine Martins. Op., cit. p. 1822.

³⁴ BRASIL. Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9533.htm> Acesso em: 15/05/15.

³⁵ LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 86.

³⁶ BRASIL. LEI 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm> Acesso em: 14/05/15.

³⁷ BRASIL. Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Op., cit.

LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 70.

³⁸ BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1/2001, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm> Acesso em: 30/04/15.



nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade mediante a complementação da renda familiar para uma melhor alimentação³⁹.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito. No ano de sua posse, surge o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação - instituído pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003⁴⁰, cujo público-alvo era famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Pagava-se um benefício de 50 reais a cada uma delas para fins de combate à fome.

Já o Programa Auxílio Gás foi criado pela Lei 10.453/2001⁴¹ e regulamentado pelo Decreto 4102/2002⁴² e tinha por objetivo transferir R\$ 15,00 a cada dois meses para famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás.

Em 2003, a Lei 10.836/2003⁴³ instituiu o PBF a partir da reunião das políticas supracitadas: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Com a medida, eliminaram-se custos de transação e as transferências diretas se tornaram mais eficientes.

A origem das contrapartidas do PBF através do processo de estratificação

O projeto inicial do Senador Suplicy (PT) que deu origem à discussão sobre políticas de transferência de renda no Brasil não contemplava os mais jovens, conforme

³⁹Ministério da saúde - Secretaria de políticas de saúde (Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição). Orientações gerais sobre o Programa Bolsa-Alimentação. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes_bolsa.pdf> Acesso em: 17/08/15.

⁴⁰BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/2003/L10.689.htm> Acesso em: 10/05/15.

⁴¹BRASIL. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10453.htm>. Acesso em: 15/06/2015.

⁴²BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-4102-2002_54477.html> Acesso em: 18/02/16.

⁴³BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em: 18/09/14.



observa Lício⁴⁴. Por isso, de acordo com a autora, José Márcio Camargo propôs outro programa para complementar a renda familiar, mas vinculado à matrícula escolar e à frequência regular no ensino. Segundo Coêlho⁴⁵, desde os anos 80 o Senador Buarque discutia, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília (UNB), a possibilidade de pagamentos às famílias para que os filhos não faltassem às aulas. Portanto, pode-se afirmar que a origem da ideia sobre a condicionalidade educacional do PBF adveio da contribuição desses distintos atores. Como já exposto, tal raciocínio foi colocado em prática no Distrito Federal (Bolsa Escola) e em Campinas (Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima), sendo que o último exigia somente a matrícula da criança na escola e não a sua frequência regular, como era aplicado no Bolsa Escola⁴⁶.

Ressalta-se que a existência de contrapartidas nos programas de transferência de renda a nível internacional é antiga e sua origem retoma a época em que a assistência social era trocada pela exigência de trabalho⁴⁷. Ademais, vale dizer que, ao passar dos anos, os conceitos das condicionalidades se modificaram com a contribuição de autores como Rosanvallon⁴⁸. Para este, a contrapartida do indivíduo seria a sua inserção social, entendida basicamente enquanto entrada no mercado de trabalho, não sendo somente o Estado responsável pela renda da pessoa, mas ela própria.

O presente trabalho defende que a concepção das contrapartidas no PBF surgiu a partir de um processo de estratificação, assim como se deu a formação do programa como um todo. As condicionalidades educacionais e de saúde estavam presentes nas políticas federais remanescentes, respectivamente no Bolsa Escola e no Bolsa Alimentação. Entretanto, sabe-se que tais contrapartidas vinham sendo discutidas aplicadas antes mesmo da formulação desses dois programas.

⁴⁴ LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 66.

⁴⁵ COÊLHO, Denilson Bandeira. Op., cit. p.186.

⁴⁶ LICIO, Elaine Cristina. Op., cit. p. 66.

⁴⁷ BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa e SENNA, Mônica de Castro Maia. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 2007, v. 12, p. 1453-1462. 1454 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>> Acesso em: 03/05/15.

⁴⁸ ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília, Distrito Federal: Instituto Teotônio Vilela, 1998.



No caso da educação, como já mencionado, existiam condicionalidades nas políticas de esferas subnacionais - Bolsa Escola (Distrito Federal) e Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (Campinas). Contrapartidas similares estavam presentes no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, programa federal criado em 1996. A ideia da condicionalidade educacional surge de forma embrionária com as discussões do Senador Buarque no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da UNB. De forma mais concreta, com o economista José Camargo em 1991, que expôs seu raciocínio por meio de dois artigos na Folha de SP⁴⁹.

No caso da saúde, a origem da condicionalidade está ligada ao Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN), criado pela portaria nº 2409 do Ministério da Saúde em 1998⁵⁰. A política previa o fortalecimento do combate às carências nutricionais, mas sofria críticas. Nele, as crianças beneficiárias do programa recebiam uma lata de óleo por mês e uma de leite por dia. Posteriormente, surgiu o Programa Bolsa Alimentação, substituindo o PCCN (COSTA, 2005: 03). Criou-se uma política de transferência de renda direta com contrapartidas de saúde no lugar de um programa que distribuía alimentos para combater a desnutrição. Esse processo é comprovado por Trevisani, Burlandy e Jaime⁵¹, autores que demonstraram como ocorreu esse processo de revisão do PCCN pelo governo. Segundo os autores, a soma das fragilidades do programa, dos debates sobre a coerência das políticas de combate à desnutrição e do princípio do direito humano à alimentação vigente na Política Nacional de Alimentação e Nutrição levou a um *feedback* das ações governamentais. Com isso, as iniciativas para eliminar a desnutrição entraram na agenda do governo como um problema a ser tratado.

⁴⁹SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Op., cit. p. 85.

NORA, Naraiana Inez; NOGUEIRA, Mary Guimarães. Op., cit. p. 07.

CAMARGO, José Marcio De. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 de mar de 1993.

CAMARGO, José Marcio De. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 de dez de 1991.

⁵⁰BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.409, de 23 de março de 1998. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjK9bPewYzLAhVKC5AKHbk4Bu8QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fsna.saude.gov.br%2Flegisla%2Flegisla%2Fprog_car_nutr%2FGM_P2.409_98prog_car_nutr.doc&usg=AFQjCNFJmbr1gRG-8DTn98eKOcFtlNjWZQ&sig2=_YvIPn5_NUENcU15fGsb_g> Acesso em: 09/01/16.

⁵¹TREVISANI, Jorginete de Jesus Damiano; BURLANDY, Luciene; JAIME, Patricia Constante. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012.503 p. 504 p. 505 p.



A escolha por uma transferência de renda direta ocorreu por iniciativa dos ex-técnicos da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), do Secretário Executivo do Ministério da Saúde e do Ministro, este, à época, José Serra (PSDB). A inspiração adveio do programa Oportunidades do México e do próprio Bolsa Escola. Havia um clima político favorável, no qual se observava uma intenção de se criar uma rede de proteção social, além da expectativa quanto à candidatura do Ministro José Serra (PSDB) à eleição presidencial. Com isso, integrantes da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) do Ministério da Saúde aproveitaram a janela de oportunidade, mobilizaram-se e o Bolsa Alimentação foi criado com a condicionalidade da saúde.

Conclusão e perspectivas para o futuro do PBF

Conclui-se que as condicionalidades existentes atualmente no PBF foram criadas gradualmente através de um processo de estratificação. Alguns atores importantes como José Camargo, Cristovam Buarque e os ex-técnicos da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) tiveram participação especial nessa trajetória institucional.

Ademais, o trabalho corrobora a ideia de que as mudanças institucionais podem não advir de choques exógenos ou de conjunturas críticas, mas sim de motivos relacionados às próprias instituições. No caso da condicionalidade da saúde, por exemplo, havia a necessidade de se melhorar o combate à desnutrição, ao passo que na contrapartida da educação, precisava-se de algum tipo de proteção aos jovens que não tinham sido incluídos no primeiro projeto de transferência de renda de Suplicy. Em ambos os casos, as instituições vigentes tinham que ser aperfeiçoadas e isso levou à construção de novas alternativas.

Vale dizer que a existência de programas de transferência de renda condicionada na rede de proteção social brasileira é uma tendência que, provavelmente, prevalecerá nos próximos anos. A atual crise política e o pior desempenho da economia não devem prejudicar tais políticas, em razão do baixo custo que representam. O mesmo não pode



ser dito sobre outras garantias sociais dos trabalhadores, como o emprego, a renda e o aumento real do salário mínimo, que em um cenário recessivo, possuem maior possibilidade de sofrerem impactos.

Nesse contexto, para os que defendem a transformação dos programas de transferência de renda condicionada em políticas incondicionais, o prognóstico é ruim. A intenção de transformar o PBF em uma renda básica de cidadania fica mais distante. As dificuldades macroeconômicas e a presença de um Congresso mais conservador colocam em xeque o aumento dos recursos previstos para a área social, ao menos no curto prazo.

Quanto ao longo prazo, qualquer tentativa de adivinhar o futuro dessas políticas seria equivocada, pois tal previsão depende de inúmeros fatores, como a situação econômica interna e externa, o partido político no poder, entre outros. O ideal seria que o Brasil retomasse a sua trajetória recente de eliminar as diversas faces da pobreza, preservando e ampliando os avanços conquistados nos últimos anos. Isso pode ser realizado através do fortalecimento de serviços sociais como a saúde e a educação, combinando-se serviços universais com transferências de renda como o PBF.

Fontes

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 06/05/15.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-4102-2002_54477.html> Acesso em: 18/02/16.

BRASIL. Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9533.htm> Acesso em: 15/05/15.



BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em: 18/09/14.

BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/2003/L10.689.htm> Acesso em: 10/05/15.

BRASIL. LEI 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm> Acesso em: 14/05/15.

BRASIL. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10453.htm>. Acesso em: 15/06/2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1/2001, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm> Acesso em: 30/04/15.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.409, de 23 de março de 1998. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjK9bPewYzLAhVKC5AKHbk4Bu8QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fsna.sau.gov.br%2Flegisla%2Flegisla%2Fprog_car_nutr%2FGM_P2.409_98prog_car_nutr.doc&usq=AFQjCNFJmbrlgRG-8DTn98eKOcFtlNjWZQ&sig2=_YvIPn5_NUENcU15fGsb_g> Acesso em: 09/01/16.

BRASIL. Projeto de Lei nº 80, de 19 de setembro de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado:federal:projeto.lei;pls:1991-04-16;80>> PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 00080, de 1991> Acesso em: 02/05/15.

International Monetary Fund. Staff Report for the 2014 Article IV Consultation – Brazil, 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15121.pdf>> Acesso em: 16/04/15.



Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. In it together – Why less inequality benefits all, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>> Acesso em: 21/05/15.

Ministério da saúde - Secretaria de políticas de saúde (Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição). Orientações gerais sobre o Programa Bolsa-Alimentação. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes_bolsa.pdf> Acesso em: 17/08/15.

Referências bibliográficas

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa e SENNA, Mônica de Castro Maia. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 2007, v. 12, p. 1453-1462. 1454 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>> Acesso em: 03/05/15.

CAMARGO, José Marcio De. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 de mar de 1993.

CAMARGO, José Marcio De. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 de dez de 1991.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana e PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, Desempenho e Percurso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). *Programa Bolsa Família – Uma Década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, 297 – 304. 297 p. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/WEB_Programa-Bolsa-Familia-2.pdf> Acesso em: 19/05/15.

COÊLHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão da modelo renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1 - 386 p. 186 p. 187 p.

FREITAS, Rita de Cássia dos Santos; MESQUITA, Adriana de Andrade. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. *Revista O Social em Questão*, ano XVII, 2013, nº 3, 197-224 p. 200 p. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.pucrio.br/media/OSQ_30_Mesquita_Freitas_10.pdf> Acesso em: 18/05/15.



KERSTENETZKY, Célia. *Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2012, 1 – 295. 246 p.255 p.

LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e Paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. In: Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia , 2004, Rio de Janeiro. Paper apresentado na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia, Rio de Janeiro, 2004. 05 p. 04 p. Disponível em: <http://www.brasiluniaoouroepeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf> Acesso em: 07/05/15.

LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa. São Paulo: FGV/EASP, 2002, 132 p. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Pós- Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2002.21 p. 84 p. 66 p. 132 p. 86 p. 70 p. 04 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacao_elainelicio.pdf > Acesso em: 02/05/15.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (Eds). *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.15 p. 16 p. 17 p. 19 p.

MAIOR, Aline Souto. Trajetória da Transferência de Renda: Considerações sobre o Programa Bolsa Família e Panorama atual na América Latina.s/d, s/l.8 p. Disponível em: <<http://www.ipcundp.org/publications/mds/3M.pdf>> Acesso em: 18/04/15.

NORA, Naraiana Inez; NOGUEIRA, Mary Guimarães. A condicionalidade da educação para acesso à renda mínima: nova política e velhos valores. In: IX seminário ANPED Sul, 2012, Caxias do Sul. Paper apresentado no IX ANPED Sul, Caxias do Sul, 2012. 07 p. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_42_21_2930-6542-1-PB.pdf> Acesso em: 05/12/15.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília, Distrito Federal: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; PASQUIM, Elaine Martins. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 2011, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, 1821-1834 p. 1882 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000300018&script=sci_arttext> Acesso em: 18/05/15.



SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 225 p., 2004. 19 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, V.12, p.1429-1439, 2007. 1431 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 16/05/15.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, 2005, 290 p. 29 p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania*. Porto Alegre: L & PM Editores, 2006. Vol. 501. 84 p. 31p. 81 p. 82 p. 85 p.

TREVISANI, Jorginete de Jesus Damião; BURLANDY, Luciene; JAIME, Patricia Constante. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012. 503 p. 504 p. 505 p.

WEISS, Linda. Introduction: bringing domestic institutions back in. In: WEISS, Linda. *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 15.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2006, vol.3, n.4, p. 144-159. 153 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 17/09/15.