

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO
LABORATÓRIO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM VIGILÂNCIA EM SAÚDE

Rayzza Pessanha da Silva

POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE E LULA:
continuidade ou mudança?

Rio de Janeiro
2012

Rayzza Pessanha da Silva

POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE E LULA:
continuidade ou mudança?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Politécnica de
Saúde Joaquim Venâncio como requisito
parcial para aprovação no curso técnico
de nível médio em saúde com
habilitação em Vigilância em Saúde.

Orientador (a): Nicole Regine Garcia

Rio de Janeiro

2012

Rayzza Pessanha da Silva

POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE E LULA:
continuidade ou mudança?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Politécnica de
Saúde Joaquim Venâncio como requisito
parcial para aprovação no curso técnico
de nível médio em saúde com
habilitação em Vigilância em Saúde.

Aprovado em ___ / ___ / ___

BANCA EXAMINADORA

(Mestre Nicole Regine Garcia- Fiocruz)

(Doutor José Roberto Franco Reis - Fiocruz)

(Doutor Jairo Dias de Freitas - Fiocruz)

Dedico este trabalho à minha irmã Karen, por acreditar em mim, por transformar a minha realidade e me fazer acreditar que sonhos são possíveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família por estar comigo durante este processo árduo, especialmente a minha irmã Karen e meu sobrinho Lucas. Agradeço a minha orientadora Nicole Garcia por permitir que este trabalho seguisse adiante e por sua atenção a mim e a este trabalho. Também agradeço ao pesquisador da Escola Politécnica José Roberto, por ter me ajudado a iniciar este trabalho. O mesmo para os meus amigos da EPSJV, por serem meus alicerces, me apoiando e encorajando em todos os momentos. A banca de qualificação do projeto pelas contribuições para este trabalho.

"Se nossa opção é progressista, se estamos a favor da vida e não da morte, da equidade e não da injustiça, do direito e não do arbítrio, da convivência com o diferente e não de sua negação, não temos outro caminho senão viver plenamente a nossa opção"

(Paulo Freire)

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de compreender as continuidades das políticas sociais presentes no governo Lula (2003-2010) em relação ao mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A virada neoliberal no Brasil se consolida no governo de FHC e como consequência, as políticas sociais se tornam focais, e de transferência de renda direta. Forma-se a primeira política neoliberal de âmbito federal. Lula sucede Cardoso e continua com as políticas sociais focais de transferência de renda, unificando as bolsas de seu antecessor – bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio gás – e realizando modificações pontuais nos programas.

Palavras-Chaves: Direitos. Políticas Públicas. Estado. Políticas Sociais.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Gráfico 1 – Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) (2000-2003)

Gráfico 2 – Evolução dos Recursos Orçamentários no Processo de Unificação dos Programas de Transferência de Renda Condicionadas.

Gráfico 3 – Cobertura total das famílias que recebem o Bolsa Família

LISTA DE SIGLAS

Açominas Aço Minas Gerais

ANS Agencia Nacional de Saúde

ANVISA Agencia Nacional de Vigilância Sanitária

BAL Bolsa Alimentação

BES Bolsa Escola

BMS Brasil Sem Miséria

CSN Companhia Siderúrgica Nacional

CCS Conselho de Controle Social

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CF Constituição Federal

CPMF Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

Cosipa Companhia Siderúrgica Paulista

FMI Fundo Monetário Internacional

IPI Impostos da Contribuição Social

IPMF Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira

ICMS Imposto Sobre Circulação de Mercado e Serviços

IGD Índice de Gestão Descentralizada

ICS Instancias de Controle Social

MEC Ministério da Educação

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MESA Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome

MST Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OS Organização Social

ONGs Organizações Não Governamentais

PC do B Partido Comunista do Brasil

PCB Partido Comunista Brasileiro

PFL Partido da Frente Liberal

PMN Partido da Mobilização Nacional

PRN Partido da Reconstrução Nacional

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PT Partido dos Trabalhadores

PL Partido Liberal

PPB Partido Progressista Brasileiro

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

PNAN Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PIB Produto Interno Bruto

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

Peti Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Proer Programa de Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PGRM Programa de Garantia de Renda Mínima

PND Programa Nacional de Desestatização

Sibec Sistema de Benefícios ao Cidadão

SUAS Sistema Único de Assistência Social

USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 JUSTIFICATIVA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	14
1.2.1 Objetivos gerais.....	14
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 METODOLOGIA.....	15
2 O NEOLIBERALISMO, OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA E AS POLÍTICAS SOCIAIS	16
2.1 O NEOLIBERALISMO.....	18
2.1.2 Neoliberalismo no mundo.....	19
2.1.2 Neoliberalismo no Brasil.....	21
2.2 O GOVERNO NEOLIBERAL DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	24
2.3 O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	30
2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	32
3 ESTRUTURA DAS POLÍTICAS SOCIAIS DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA	34
3.1 ESTRUTURAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	34
3.1.1 O Programa Bolsa Escola.....	35
3.1.1.1 <i>Público Alvo</i>	35
3.1.1.2 <i>Cadastro Único</i>	35
3.1.1.3 <i>Condicionalidades</i>	36
3.1.1.4 <i>Forma de Pagamento</i>	36
3.1.1.5 <i>Valor da Bolsa</i>	36
3.1.1.6 <i>Descentralização</i>	36
3.1.1.7 <i>Controle Social</i>	37
3.1.1.8 <i>Financiamento</i>	37
3.1.1.9 <i>Orçamento</i>	37
3.1.1.10 <i>Total de Famílias Beneficiadas</i>	38
3.1.2 O Programa Bolsa Alimentação.....	38
3.1.2.1 <i>Público Alvo</i>	39

3.1.2.2	<i>Cadastro Único</i>	39
3.1.2.3	<i>Condicionalidades</i>	39
3.1.2.4	<i>Forma de Pagamento</i>	39
3.1.2.5	<i>Valor da Bolsa</i>	39
3.1.2.6	<i>Descentralização</i>	40
3.1.2.7	<i>Controle Social</i>	41
3.1.2.8	<i>Financiamento</i>	41
3.1.2.9	<i>Orçamento</i>	41
3.1.2.10	<i>Total de Famílias Beneficiadas</i>	41
3.1.3	O Programa Auxílio Gás.....	42
3.1.3.1	<i>Público Alvo</i>	42
3.1.3.2	<i>Cadastro Único</i>	42
3.1.3.3	<i>Condicionalidades</i>	42
3.1.3.4	<i>Forma de Pagamento</i>	42
3.1.3.6	<i>Descentralização</i>	43
3.1.3.7	<i>Controle Social</i>	43
3.1.3.8	<i>Financiamento</i>	43
3.1.3.9	<i>Orçamento</i>	43
3.1.3.10	<i>Total de Famílias Beneficiadas</i>	43
3.2	ESTRUTURAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA: O BOLSA FAMÍLIA.....	44
3.2.1	<i>Público Alvo</i>	44
3.2.2	<i>Cadastro Único</i>	44
3.2.3	<i>Condicionalidades</i>	45
3.2.4	<i>Forma de Pagamento</i>	45
3.2.5	<i>Valor da Bolsa</i>	45
3.2.6	<i>Descentralização</i>	46
3.2.7	<i>Controle Social</i>	47
3.2.8	<i>Financiamento</i>	48
3.2.9	<i>Orçamento</i>	49
3.2.10	<i>Total de Famílias Atendidas</i>	49
3.3	CONCLUSÕES PARCIAIS	50

4. AS COMPARAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA E AS CONTINUIDADES RELATIVAS.....	51
4.1 POLÍTICAS NEOLIBERAIS.....	52
4.2 DAS ESTRUTURAS.....	54
4.2.1 Público Alvo.....	54
4.2.2 Cadastro Único.....	55
4.2.3 Condicionalidades.....	55
4.2.4 Forma de Pagamento.....	56
4.2.5 Valor da Bolsa.....	56
4.2.6 Descentralização.....	57
4.2.7 Controle Social.....	58
4.2.8 Financiamento.....	58
4.2.9 Orçamento.....	58
4.2.10 Total de Famílias Atendidas.....	59
4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	62
ANEXOS.....	68

1 INTRODUÇÃO

O tema proposto para este trabalho de conclusão de curso é de políticas sociais¹. De maneira geral compreende-se estas como ações do Estado para permitir o acesso da população a bens de necessidade para sua sobrevivência. O recorte do tema tratará das políticas focais, esta destinada a um determinado público que o governo deseja atingir. As políticas focais são de transferência de renda direta, este recorte estará inserido dentro do contexto dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Na comparação das políticas sociais nos períodos presidenciais foram analisados o processo de formação das bolsas e as estruturas, que seriam a gestão e a bolsa em si. Dentro da gestão estaria à organização ministerial e a bolsa como o valor e sua forma de distribuição.

A proposta desse trabalho seria realizar uma comparação entre essas políticas presentes nos mandatos de FHC e Lula para observar as continuidades. Para isso é necessário entender o neoliberalismo no Brasil, que se insere na conjuntura internacional. Depois do projeto neoliberal consolidado no país surgem as políticas sociais focais de transferência de renda primeiramente no governo FHC, depois no período presidencial de Lula.

Após compreender o processo de construção desta política social, procura-se entender as estruturas, que passam pelo governo federal e seus ministérios, os estados, municípios e a própria população. Foram observados outros aspectos como as condicionalidades, a forma de cadastramento, o público alvo, financiamento, orçamento e o número de pessoas atendidas. Estas características foram coletadas e comparadas no final do trabalho.

1.1 JUSTIFICATIVA

A escolha do tema se deu devido às discussões sobre política no âmbito familiar no qual emergiu opiniões divergentes. Meu pai tem preferência ao ex-presidente Lula, afirmando que o governo dele foi melhor que o do seu antecessor. Minha mãe apóia o ex-presidente FHC, dizendo que seu sucessor copiou os projetos do governo Cardoso. A partir de então comecei a me interessar pelo tema. Percebi a necessidade de comparação entre ambos, mas de forma crítica. No início o tema era bem amplo, sendo só uma comparação entre os ex-presidentes. O então professor e pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim

¹ Definido pela doutora em sociologia Luciana Jaccud como “(...) um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, e enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.” (2009, p. 60)

Venâncio, José Roberto, me apresentou opções de políticas que poderiam ser comparadas, a sugestão foi às políticas sociais. Quando iniciei a pesquisa pude perceber que alguns setores apontavam que as políticas do Lula seriam cópias das do Fernando Henrique e outras diziam que não. Isso despertou a minha curiosidade, se fazendo necessário observar se existem diferenças nas políticas sociais.

O que me levou ao estudo deste tema foi a sua grande importância, pois está relacionado ao atendimento das necessidades do ser humano. Através da compreensão acerca das políticas sociais, pode-se propor melhorias na gestão e na bolsa em si, para, então, aperfeiçoá-las cada vez mais para que se possa realmente suprir as necessidades de quem precisa do programa, e deste modo melhorar a qualidade de vida.

Além de sua importância, outro motivo que destaco é a sua repercussão na sociedade e na mídia televisiva, como a Rede Globo e na mídia impressa como a Revista Veja e a Carta Capital. Nota-se divergências quanto aos pontos de vistas sobre as políticas sociais adotadas. Há em alguns setores a defesas quanto às ações do ex-presidente Lula ter sido as mesmas que as do ex-presidente FHC, outros setores apontam aspectos distintos entre essas ações. Defesas essas baseadas em preferências políticas e não em uma análise. Por esse motivo, se faz necessário que haja um esclarecimento sobre o que ocorre com essas políticas e como são veiculadas para a população. Entender o interesse de promover e defender esse tipo de política em um Estado neoliberal e porque a continuidade e não a ruptura.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivos gerais

O Objetivo geral desse tema é compreender se há uma continuidade das políticas sociais no governo Lula em relação ao FHC.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar se as políticas sociais adotadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e pelo Governo Lula são idênticas em sua estrutura, ou seja, na sua gestão e na bolsa em si.
- Examinar se houve melhorias nas políticas adotadas de um governo para outro na gestão e na bolsa em si.
- Identificar se houve um aumento do público alvo atendido pelo

programa de transferência de renda

1.3 METODOLOGIA

A metodologia foi realizada através de revisões bibliográficas. Foram utilizados revistas, periódicos, livros, artigos e dados extraídos da internet. Esses dados continham informações referentes às políticas sociais, os governos FHC e Lula, Neoliberalismo, políticas sociais no capitalismo. As informações pesquisadas têm o enfoque nos anos 1995-2010, período do mandato dos ex-presidentes mencionados.

Com o objetivo de encontrar os dados necessários para este trabalho, foram utilizados pesquisadores especializados nas áreas citadas acima, como José Paulo Netto e Luciana Jaccoud.

2 O NEOLIBERALISMO, OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Para compreender as políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso, e Luiz Inácio Lula da Silva (1995-2010) é preciso entender a introdução do neoliberalismo² no Brasil. Também é fundamental a contextualização do período presidência de cada um, que já estava sob o regime neoliberal. A partir disto é possível apresentar as transformações causadas pela política neoliberal, que alterou a Constituição de 1988, formando-se assim as políticas sociais dos governos FHC e Lula.

O neoliberalismo presente nos governos dos ex-presidentes FHC e Lula determinaram a política social utilizada por estes. A política é a menos interventora possível, por isso a escolha do público atendido. Ao tomar essa medida o Estado só se dirige a uma minoria da população, e não a uma totalidade, como é de característica de um Estado imperativo, então, a intervenção social é mínima. Por esse motivo é necessária à compreensão da formação do neoliberalismo no Brasil. Mas para chegarmos ao Brasil é necessário citar o processo de formação do neoliberalismo no mundo, que depois veio a influenciar o país.

O que levou a elite a implantar o neoliberalismo nos países europeus e nos EUA foi a crise do capitalismo na era da intervenção estatal. O projeto neoliberal se tornou viável, pois o capitalismo se tornou o sistema hegemônico com o declínio da União Soviética. Com o projeto vigente, muitos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora foram perdidos. O Estado não assegura mais os diversos direitos universais. O que havia de responsabilidade estatal grande parte foi privatizado e o que ficou sob a responsabilidade pública se tornou uma política focal, destinado há um público que é bem especificado. Poucas políticas universais sobreviveram ao novo projeto.

O projeto neoliberal chega ao Brasil. Ocorre uma tentativa de introduzi-lo no país durante o governo Fernando Collor, porém não se concretiza a inserção do Brasil no neoliberalismo. Collor renuncia a presidência devido as acusações de corrupção que culminaram em um processo de impedimento, o que o levou a renunciar assumindo seu lugar

² “Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de trinta por meio das obras de norteamericano Wallter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Ropke, A. Rustow e Muller Armack. Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola-mestra é o mecanismo dos preços. Entretanto, defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência, pois, ao contrario dos antigos liberais, não acreditam na auto-disciplina espontânea do sistema.” (Sandroni, 2007, p. 590)

Itamar Franco. Em seu governo acontece outra tentativa de implementar o neoliberalismo, que veio a se consolidar no governo de seu sucessor, Fernando Henrique.

Ao se concretizar, o neoliberalismo modifica os direitos sociais propostos na Constituição de 1988. Algumas políticas universais continuam a existir, outros serviços passam para a iniciativa privada e o Estado deu ênfase nas políticas focais, direcionado a um público específico e a que o Estado deseja se dirigir. O foco do governo são as famílias pobres. Os recursos destinados para essa população é em forma de dinheiro. Estas recebem um determinado valor para que possa aliviar as condições de pobreza. Estas só recebem se aderirem às condicionalidades, ou seja, elas devem seguir determinadas regras que o Programa da bolsa sugere para que possa receber a renda. Estas regras estão ligadas ao acesso a serviços públicos de direito como educação e saúde. No governo FHC, onde se inicia esse processo de transferência de renda no âmbito federal, foram criadas três bolsas: o bolsa escola, bolsa alimentação e o auxílio gás.

Essa política focal tem continuidade no governo Lula, pois este mantém o neoliberalismo. A forma adotada é através de uma política redistributiva³, mas em seu governo adota mudanças pontuais. No governo Lula o Programa se chama Bolsa Família.

Este capítulo será responsável por explicar cada elemento apresentado acima para que se possa entender a formação das políticas sociais no Brasil. Passando pelo neoliberalismo no mundo, que influenciará o Brasil. O processo de formação do neoliberalismo no Brasil, que mudará as características das políticas sociais propostas na Constituição de 1988. Os governos que tentaram a implementação desse neoliberalismo, dando foco no governo Fernando Henrique, que introduz a política neoliberal. Discorrerei sobre o período presidencial do mesmo, apontando sobre a política econômica e social e a formação da política de transferência de renda, originando o bolsa escola, alimentação e o auxílio gás. Depois será a vez do governo Lula, neste apresentarei o neoliberalismo em seu governo e o período presidencial, em que descreverei a política econômica e social e a formação do Bolsa Família.

³ Apoiamo-nos na visão de Wanderley Guilherme dos Santos para definirmos a diferença entre política redistributiva e distributiva: políticas redistributivas “(...) são de soma zero, isto é, sua implementação deixa imediatamente a nu que outras políticas não poderão ser executadas e, ainda mais, que nem mesmo política semelhante poderá ser repetida”. Por outro lado, as políticas distributivas são “toda alocação de recursos discretos que, em princípio, não exclui a alocação do mesmo tipo de recursos um número infindável de vezes.” (Santos, 1993, p.35).

2.1 O NEOLIBERALISMO

Após o fim da Segunda Guerra Mundial os Estados dos países capitalistas se tornaram fortemente interventores. Isto ocorreu porque as nações capitalistas queriam evitar que acontecesse outra crise como a de 1929⁴ e tentar reverter a situação catastrófica causada pela Segunda Guerra Mundial. Outro motivo foi porque como fim da Guerra, o mundo estava dividido em dois pólos, o socialismo e o capitalismo. Estes países competiam entre si para conquistar territórios adeptos aos seus ideais. O socialismo representava uma ameaça ao sistema capitalista. O primeiro promovia uma maior equidade entre os trabalhadores, e isto acarretava em uma maior adesão da classe trabalhadora ao socialismo. Então, para evitar o avanço do socialismo e o enfraquecimento do capitalismo, os países capitalistas aderiram ao Estado de Bem Estar Social⁵. Este Estado garantia diversos direitos sociais como educação e saúde e seria necessário realizar grandes gastos. A criação de direitos no sistema capitalista evitava que a classe trabalhadora aderisse ao socialismo, já que o sistema fornecia as condições necessárias para a classe pudesse viver de forma adequada. Mesmo sabendo que o Estado faria grandes gastos com o proletariado, a burguesia teve que aceitar o Estado de Bem Estar Social, pois só dessa forma evitavam o avanço socialista. Aceitaram também, pois o período de intervenção Estatal na economia foi o período em que mais o sistema capitalista cresceu. Esse êxito é denominado segundo, Leda Maria Paulani de “os anos de ouro do capitalismo”. Essa denominação se dá porque foi um período marcado pela intervenção e regulação estatal e foi o período em que a economia havia crescido aceleradamente no mundo todo, a taxa de desemprego era baixa e a inflação estava reduzida.

Em meados da década de 1970 esse período de prosperidade começou a ruir. Diversos fatores contribuíram para isso como, por exemplo, as duas crises do petróleo, as crises fiscais dos Estados centrais e o retorno da inflação. A elevação dos juros americanos contribuiu de vez para a mudança do capitalismo para uma nova fase. A elite responsabilizou a intervenção do Estado, porque faziam muitos gastos sociais. Com o declínio da União Soviética o socialismo não representava uma ameaça ao capitalismo, que se tornou o sistema hegemônico. Então os países aderiram ao neoliberalismo e retiraram os direitos sociais. Nesse processo ocorreu a redução do poder do Estado que usou como justificativa os gastos sociais.

⁴ Crise financeira do capitalismo que ocorreu em 1929 devido à superprodução e a quebra da bolsa de valores de Nova York.

⁵ Em inglês Welfare State segundo Ana Luiza d'Ávila Viana e Eduardo Levcovitz: “O Welfare State (WS) refere-se a um tipo específico de intervenção do Estado na área social e é datado historicamente. (...) O WS configura um momento e um regime específico de proteção social, introduzido a partir de políticas sociais mais abrangentes para diferentes grupos sociais, de efeito sinérgico e incorporando a classe média em expansão.” (2010, p. 20).

Essa nova fase do capitalismo colocava sob a responsabilidade do mercado diversos setores que eram de responsabilidade estatal.

2.1.2 Neoliberalismo no mundo

De acordo com Leda Maria Paulani (2007) a crise recessiva e a elevação dos juros levaram vários países desenvolvidos a se tornarem rígidos com a classe trabalhadora. Esta postura foi tomada por parte das direções empresariais e dos governos.

Como exemplo do endurecimento em países desenvolvidos Paulani (2007) em seu texto comenta que,

Nos Estados Unidos, esse ataque, que provocaria uma redução substantiva dos salários reais, toma a forma de confrontação e do enfraquecimento dos sindicatos, do término da política de rendas de Nixon e Carter e do avanço do processo de desregulamentação industrial, o qual facilita o movimento de aquisição e fusões, com a conseqüente reestruturação das empresas, as demissões numerosas e o abandono de acordos antes acertados com empregados sindicalizados (Serrano 2004). Na Europa, onde o Estado do Bem-Estar Social tinha avançado substantivamente, essa mesma confrontação tomaria a forma de um ataque às conquistas sociais alcançadas pela classe trabalhadora. (p. 76)

O que Paulani comenta na citação acima é que o Estado deixa de atuar fortemente nas questões sociais, privatizando as empresas públicas. Agora os trabalhadores não teriam direitos assegurados pelo Estado. A relação do Estado com classe trabalhadora também é enfraquecida, não existe mais a preocupação deste de manter os direitos sociais. Com o declínio do socialismo o capitalismo se torna hegemônico, agora este pode ditar suas regras. A relação empregado e empregador também não são mais a mesma, como não a mais a ameaça as empresas agora brigarão para que o Estado deixe de conceder direitos a classe trabalhadora. Esses acontecimentos enfraqueceram a classe trabalhadora.

Paulani em seu texto apresenta como o conservadorismo capitalista e com ele se consagra de vez com a descoberta política desta pela Primeira Ministra da Inglaterra Margaret Thatcher, que governou de 1979 a 1990. Para acabar com os problemas econômicos Thatcher procurou os pensadores do movimento liberal para obter inspiração e recomendações. Junto com Reagan, presidente dos EUA de 1981 a 1989, transformou o Estado. Este agora se torna

neoliberal. As empresas públicas passaram a pertencer as empresas privadas, então, não pode assegurar os direitos adquiridos no Estado de Bem Estar Social. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial se transformaram seu parâmetro de política que tornava o neoliberalismo o principal projeto, fazendo parte da instituição e passou a dominar a política, no mundo anglo-saxão e mais tarde por boa parte da Europa.

O discurso Keynesiano, do Estado de bem Estar Social, não adiantava mais com a descoberta de Thatcher que o neoliberalismo é o que mais se aproxima da nova fase do capitalismo. Ocorre diversas transformações no Estado após a entrada da nova fase do capitalismo. Agora a política de pleno emprego não continuaria porque o Estado tinha enormes gastos e o momento era de crise que atingia o equilíbrio fiscal. Para controlar a crise era necessário cortes, pois o momento era de inflação a níveis altíssimos. Como solução para esses acontecimentos foi a privatização das empresas estatais. Agora o Estado passa a ser visto como incapaz de realizar essa tarefa por isso passa a iniciativa privada. As regulações feitas pelo Estado deveriam ser abolidas ou mínimas. A responsabilidade do Estado é mínima, este deve manter a manutenção do sistema capitalista. Agora sua obrigação estava na questão da justiça e segurança pública. E para que aumentasse os lucros, impedidos pela crise, os gastos com pessoal seriam reduzidos e a força de trabalho flexibilizada. Os custos sociais para esta classe eram inadmissíveis (PAULANI, 2007).

Com o neoliberalismo cria-se um discurso de que o poder amplo do Estado, que permitia a intervenção na economia foi à responsável pela crise, além de permitir diversos benefícios aos trabalhadores. O neoliberalismo seria a única forma de sair da crise para a classe burguesa, que tinha seus lucros afetados por causa da crise. Este seria responsável pela “libertação do mercado das correntes com que Estado o amarrara, e os benefícios produzidos pela concorrência logo se fariam sentir.” (PAULANI, p.77, 2007) Com a redução do Estado, o setor privado, em princípio mais ágil e eficiente que a máquina estatal, retomaria ao lugar que era seu por direito de acordo com a lógica do mercado (PAULANI, 2007).

O neoliberalismo não se restringiu só aos Estados Unidos e Europa, também influenciou outros países. As nações latinas americanas se tornaram adeptas com, por exemplo, a Argentina e o Brasil. Mas como o recorte é no Brasil, será tratado a seguir o neoliberalismo brasileiro.

2.1.2 Neoliberalismo no Brasil

Após a ditadura, inicia-se o processo de criação da Constituição de 1988. Esta agora democrática foi formulada em conjunto com diversos setores da sociedade civil como os militantes da saúde, educação e sindicatos. Mas também negociada com a classe dominante. A Constituição Federal (CF) possuía uma série de direitos universais que estavam sobre responsabilidade do Estado como, por exemplo, saúde, educação, trabalho, moradia e alimentação.

O autor José Paulo Netto explica o processo de formação da CF e a posição da elite em relação a esta:

Entretanto, no processo de derrota da ditadura a sua substituição por um regime democrático – processo que se iniciou nos anos setenta e atravessou a década de oitenta -, a mobilização política de amplos setores populares alcançou tal magnitude que não foi possível evitar que se criassem as bases jurídico-institucionais para reverter boa parte daqueles traços de extrema exploração e dominação. A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das duas lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir; a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam “dívida social”. (1999, p.77)

Segundo o autor acima, não foi uma tarefa simples colocar em prática os direitos que foram adquiridos após o fim da ditadura, já que a classe burguesa era contrária a eles, inviabilizando os direitos presentes na Constituição. Estes eram adeptos da ideologia neoliberal, que não era compatível com um de Estado de Bem-Estar Social, pois combatia a intervenção estatal. Essa ideologia se espalhava pelo mundo e a Constituição de 1988 ameaçava a implantação desse neoliberalismo. Por esse motivo a elite se opunha ao pacto social que estava presente na Constituição. O pacto significava no plano econômico a redução da exploração dos trabalhadores e, “no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social capazes de ir contra as práticas de manipulação política mais grosseira.” (NETTO, 1999, p. 78).

Os trabalhadores enfrentaram a resistência da burguesia, que fez de tudo para desqualificar a Carta promulgada. Só que a classe dominante teve uma vitória eleitoral para a presidência dificultando ainda mais a situação para os trabalhadores. (NETTO, 1999)

Pela primeira vez em 25 anos o Brasil elege um presidente por voto direto, Fernando Affonso Collor de Mello. Em 1989, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) é eleito Presidente da República. Seu mandato dura apenas dois anos (1990-1992) porque este renuncia devido ao processo de *Impeachment*.⁶

Em seu governo colocou em prática o Plano Collor, com o objetivo de controlar a inflação e inserir o Brasil na lógica neoliberal. Como medida para colocar o plano em prática, confiscou temporariamente contas poupança e correntes. Extinguiu órgãos públicos, diminuiu a quantidade de funcionários públicos federais. Collor de Mello privatiza as empresas públicas através do Programa Nacional de Desestatização (PND)⁷. As empresas privatizadas neste mandato foram a Siderurgia Brasileira S.A – SIDERBRAS e a USIMINAS. O plano não obteve sucesso. De acordo com o site da Biblioteca da Presidência da República, para reduzir a inflação foi enxugado seu meio circulante, o déficit fiscal foi diminuído. Eliminaram-se também as tarifas aduaneiras, que teve impacto nas importações brasileiras, que aumentaram e passaram a conter produtos desnecessários. A pouca competitividade da indústria e a valorização do cruzeiro, moeda da época, que tinha sua moeda mais valorizada que a moeda americana teve conseqüências. Levou a redução da exportação e a diminuição da venda de produtos no mercado interno. Isso levou o país a uma recessão econômica, aumentando o desemprego, diminuindo a produção industrial e com redução do Produto Interno Bruto (PIB).⁸

Com o fracasso do plano anterior, passa a vigorar o Plano Collor II (1991). Segundo o site agora a intensificou-se as políticas de juros altos, a desindexação da economia, a abertura para o mercado externo e o incentivo às importações. Como consequência as indústrias e os bancos foram automatizados, levando ao desemprego. Esse projeto tinha como objetivo introduzir o país no projeto neoliberal.⁹

⁶ “Impeachment é uma expressão inglesa usada para designar a cassação de um chefe do Poder Executivo. Significa também impedimento, impugnação de mandato, retirar do cargo uma autoridade pública do poder Executivo.” Disponível em: <http://www.brasilecola.com/politica/impeachment.htm>. Acesso em: 17 de dezembro de 2012.

⁷ Programa criado por Collor no período presidencial para privatizar as empresas públicas.

⁸ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 16 de outubro de 2012

Em 1992 o então Presidente foi denunciado por esquema de corrupção. E aberto o processo de *Impeachment*, Collor renunciou ao cargo, assumindo seu Vice-Presidente Itamar Franco.

Itamar Franco, do mesmo partido de Collor PRN ficou no poder de 1992 até 1994. Em seu mandato tentou controlar a inflação. O Senado aprovou então o imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF). Em 1993 nomeou o ministro das relações exteriores Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda. Para este o Estado deveria passar por uma reforma para poder controlar a inflação. Essa reforma seria através da redução dos gastos públicos e da privatização das empresas estatais. Em julho de 2003 foi decretado o corte de três zeros na moeda, que passou a se chamar o cruzeiro real. Lançou-se o plano de estabilização econômica, que era para preparar o país para a nova moeda, o Real. Em julho de 2004 o Real entrou em circulação, com o valor acima da moeda americana. A inflação caiu, só que a atividade econômica cresceu como a de 1980, por causa do alto consumo, mas a taxa de juros continua alta. No governo Itamar foram privatizadas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Aço Minas Gerais (Açominas) e a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), além de subsidiárias da Petrobras.¹⁰

Segundo Netto (1999) o governo Collor se envolveu em vários escândalos e desorganizou o Estado e tornou intolerável a corrupção. Isso foi um aviso para a burguesia, ela necessitava de um projeto político orgânico e menos imediatista. Itamar Franco serviu para testar a liderança política apta para tornar esse projeto mais aceitável. FHC, Ministro da Fazenda no governo Itamar, com o Plano Real se tornou para a burguesia confiável para conduzir o projeto político.

Fernando Henrique conseguiu sua ascensão. A favor do projeto político do grande capital, participou da implementação do neoliberalismo no período do governo Itamar Franco. Cardoso era o intelectual¹¹ naquele momento mais apropriado para o grande capital e, por isso tinha apoio da burguesia e do Partido da Frente Liberal (PFL). Este também era confiável para boa parte da população. Esse apoio foi fundamental para a sua vitória. Ao assumir o poder colocou em prática o projeto político da burguesia, que dizia ser inviável o projeto social da

⁹ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 16 de outubro de 2012

¹⁰ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/itamar-franco/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 16 de novembro de 2012

¹¹ Após o êxito da implementação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso obteve uma notoriedade. Este reconhecimento fez com que Cardoso fosse escolhido para colocar em prática o projeto neoliberal.

Constituição de 1988. Para retirar elementos fundamentais da Carta, FHC disse que iria reformar a Constituição prometendo modernização do país e o ingresso no primeiro mundo. (NETTO, 1999)

Cardoso, então consegue inserir o Brasil nesse mundo globalizado com diversos processos de privatizações e enxugando o Estado nas questões sociais. Após o término do seu governo é eleito o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que governou também em um período neoliberal. Lula reduz o processo de privatização em seu governo, mas nas políticas sociais o Estado continua mínimo. Estas questões serão desenvolvidas mais a frente.

2.2 O GOVERNO NEOLIBERAL DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O ex-presidente, Fernando Henrique formou-se em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Especializou-se (1952) e tornou-se doutor (1961) pela mesma universidade. Fez pós-graduação na Universidade de Paris (1962-1963). Em sua carreira conheceu o sociólogo Florestan Fernandes, que se tornou seu referencial intelectual. Através de Florestan, FHC estudou Marx e Gramsci. O mesmo entrou para vida política, tornou-se senador, foi candidato a prefeito de São Paulo e fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Tornou-se Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda durante o governo Itamar Franco. Candidatou-se à Presidência da República e em 1994 foi eleito, sendo reeleito em 1998. Atualmente FHC não tem nenhum cargo político no PSDB, mas articula coligações no partido.¹²

Tratando mais especificamente do período presidencial, em 1994 Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República, e sua coligação o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Reelegeu-se em 1998 com o apoio dos mesmos partidos mais o Partido Progressista Brasileiro (PPB).¹³

Em relação à política econômica deu continuidade ao Plano Real, que foi implementado no Governo Itamar Franco para poder ingressar o Brasil no plano neoliberal. Com o plano FHC mantinha a moeda estável e o crescimento da economia. Para que isso ocorresse, foram criadas diversas medidas para modificar estruturalmente a Constituição

¹² Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

¹³ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

Brasileira de 1988 e estas foram submetidas à aprovação do Congresso Nacional. Dessa forma, houve uma tentativa de submeter à Constituição a economia mundial. Como consequência dessa submissão ocorreram reformas administrativas e previdenciárias, desregulamentação de mercados, flexibilização das regras de contratação de mão-de-obra e fim do monopólio estatal nas áreas de siderurgia, energia elétrica e telecomunicações.¹⁴

Com o plano posto, o Estado reduziu sua atuação realizando diversas privatizações. Foi privatizada a Companhia Vale do Rio Doce do setor de minério, Light do setor de energia elétrica, Telebrás do setor de telecomunicações e no fim do monopólio estatal sobre a Petrobrás, sendo privatizada uma de suas partes¹⁵.

O governo em 1995 proibiu o reajuste automático dos salários pela inflação e permitiu a livre negociação entre patrões e empregados. No mesmo ano, através de uma medida provisória o Banco Central teve um aumento em seu poder de atuação, intervindo nas instituições bancárias, para evitar que a crise se espalhasse e criasse maiores problema ao setor financeiro. Foi também regulamentado o Programa de Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)¹⁶.

No segundo mandato rompe com a antiga política cambial. Assim aumentou a exportação e diminuiu as taxas de juros, através da desvalorização do real e a adoção da flutuação do dólar. Também assina um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), exigia metas, como por exemplo, o superávit fiscal elevado. Isso levou a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi nesse segundo mandato que o Brasil passou por uma crise de energia da história, que acarretou o racionamento da eletricidade para todos os setores da sociedade. Os mercados passam a ficar desconfiados, e isso acabou acarretou na elevação do ‘risco Brasil’¹⁷ classificado pelas agências internacionais e junto com isso a disparada da cotação da moeda americana levou o Brasil fechasse um acordo com o FMI¹⁸.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

¹⁵ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

¹⁶ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

¹⁷ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

¹⁸ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

Em relação a agenda internacional foram realizadas a cúpula dos chefes de Estado e de de governo da União Européia e da América Latina e em Brasília (2001) a reunião dos chefes de governo de 12 países da América do Sul¹⁹.

O governo não destacou como tema importante a reforma agrária, o que gerou diversas manifestações e protestos do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que reivindicavam a aceleração do processo de distribuição de terras²⁰.

FHC em seu mandato foi aprovada a lei da reeleição no poder Executivo no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Desta forma o então presidente poderia continuar em prática com o projeto político neoliberal, se reelegendo em 1998. Foi eleito no primeiro turno graças ao êxito do Plano Real²¹.

Na saúde a proposta de regulamentação dos remédios genéricos (1999), proposta da “emenda constitucional que estabeleceu a vinculação orçamentária da área da Saúde, determinando que os gastos da União crescessem de acordo com a variação anual do PIB e da inflação”²². Criou-se o programa de combate a AIDS²³.

Na questão das políticas sociais foi criado no primeiro mandato, o Programa Comunidade Solidária. Depois foram criados outros programas que mais tarde resultariam no Programa Bolsa Família, que é o caso do bolsa escola, bolsa alimentação e o auxílio gás.²⁴

Segundo Viana (2011), as políticas sociais deste período foram financiadas, ofertadas e controladas por empresas privadas em conjunto com as empresas públicas. As entidades privadas que atuaram foram as Organizações Sociais (OS), e através de instrumentos

¹⁹ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

²⁰ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

²¹ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

²² in: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>

²³ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 de Julho de 2012

²⁴ Além desses três programas o governo Fernando Henrique possuía outros programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Plano Nacional de Qualificação Profissional (Panfor), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Programa Garantia de Renda Mínima (PGRM) e o programa de investimento em infra-estrutura visando à criação de novos empregos (Pró-Emprego). Foram também criados programas direcionados a educação, saúde e infância. Por exemplo, o Toda Criança na Escola (alimentação escola), Programa de Saúde da Família (PSF), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) Programa de Saúde da Criança e Aleitamento Materno, Programa de Combate ao Abuso e Exploração de Crianças e Adolescentes.

tipicamente empresariais. Também houve o incentivo para a participação das organizações não governamentais (ONGs).

Segundo a mesma autora as OS tiveram impactos em inúmeros setores, em especial o da saúde. A gestão de equipamento público foi transferido para essas novas instituições, como por exemplo, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde (ANS). Isso ocasionou uma parceria do público e do privado em toda a esfera social, pois o Estado passa a ter caráter subsidiário.

O financiamento público, se retraiu ou se manteve o mesmo em relação as políticas universais como educação e saúde, crescendo nos programas assistenciais, destinadas para uma população específica com o objetivo de aliviar as situações de pobreza. (VIANA, 2011)

De acordo com Viana (2011) a descentralização é importante, pois estimula a participação das esferas subnacionais no financiamento e provisão dos serviços sociais. Permite um maior controle social sobre as políticas sociais. Também favorece a participação de diferentes instituições na criação da gestão das políticas. Estimula a criatividade local na formulação e no manejo de políticas públicas.

Segundo a mesma, o controle social da época era realizado por conselhos setoriais de caráter deliberativas e consultivas realizada nos municípios. Este era uma forma de tentar a participação social na política.

Tendo como foco as políticas sociais de redistribuição de renda, tratarei especificamente dos programas bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio gás. Essas bolsas serão comparadas com o bolsa família do governo Lula para observar as continuidades na gestão e na bolsa em si. Será observado o impacto da bolsa sobre o público alvo, se houve aumento ou não. Assim pode-se observar se houve melhorias nas políticas sociais no período histórico de 2001 a 2010. Levarei em conta o neoliberalismo, que modifica a política social, transformando-a em uma política de governo focal, que é o caso das políticas do governo Lula e FHC.

Segundo Netto (1999), o projeto político da burguesia brasileira, sintonizada com a globalização não exclui a vigência das políticas sociais. O que ela exclui é a articulação de políticas sociais, públicas e imperativas. Assim se teria um Estado regulador, impondo limites políticos democráticos a lógica do capital. Esse projeto político reduz a atuação do Estado, excluindo o padrão público e imperativo da política social. Para a burguesia essa política deve

ser regulada pelo mercado. “O que o projeto conduzido por FHC interdita é uma política social capaz de efetivamente restringir a voracidade do capital.” (NETTO,1999, p. 87)

Embora o presidente desse período não tenha abolido as políticas sociais, elas foram subordinadas a macroeconomia, que atende as exigências do grande capital. Ao se subordinar, o Estado teve que deixar de ser imperativo, para que as políticas pertencentes ao Estado passassem a ser responsabilidade do mercado (NETTO, 1999). Este visa o lucro, ou seja, os direitos adquiridos na constituição de 1988, não seriam assegurados pelo Estado, já que este não interferiria mais nisto. Uma consequência da subordinação dessas medidas à orientação macroeconômica é a,

[...] *participação contributiva* dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de base *meritocrática*. Daí que sua marca evidente seja a *segmentação* dos usuários, determinando igualmente a *qualidade* das prestações: para os que mais contribuem, prestações desqualificadas – ou, como já se observou, “para pobre uma política social pobre”. (NETTO, 1999 p. 87)

Na lógica do neoliberalismo, o que o mercado pode oferecer, o Estado não deve oferecer, a intervenção é mínima. Ocorre um processo de privatização da assistência perdendo a característica original, transformando-se em não-política, já que é privatizado, não se tem o direito social para todos, pois as empresas não asseguraram os direitos para todos. (NETTO, 1999)

De acordo com José Netto em relação às políticas sociais,

No que restaria de público-estatal no âmbito da assistência, o projeto FHC reduz o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento à *questão social* caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente *emergencial* – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo “Comunidade Solidária”.(1999, p. 88)

Netto (1999) nos apresenta a consequência do neoliberalismo. Ocorreram diversas privatizações enxugando o Estado, principalmente nas questões sociais. O que fica sobre responsabilidade do Estado em relação as políticas sociais, é atendimento de uma parcela da população, então, o autor apresenta o exemplo desse focalismo com o Comunidade Solidária. O Comunidade Solidária era um programa que distribuía cesta básica para a população mais

pobre, que recebe menos de um salário mínimo. Era uma política assistencialista²⁵, pois além de ser focalizado não era instruído como direito.

Chegando enfim aos programas de transferência de renda que será comparado ao governo Lula, Clóvis Roberto Zimmermann (2006) escreveu sobre criação desse programa que foi criado em 2001. Isso ocorreu depois que o programa de doação de cesta básica foi encerrado, deixando de distribuir produtos diretamente para distribuir recursos financeiros. Esse novo recurso não alterou a forma de política, que permanece focal e assistencialista.

Inicialmente FHC confiou na economia o combate a fome e as condições de pobreza. Só que essa medida enfraqueceu os avanços em uma política alimentar de combate a fome, criada no governo Itamar Franco, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)²⁶. Além desse enfraquecimento a economia não foi o suficiente para combater a fome e a pobreza. A estabilidade do Plano não se manteve por tanto tempo, as desigualdades ainda permaneciam grandes, a redistribuição de renda que o Plano Real causou foi muito pequena (CARNEIRO, ?). No segundo mandato existe a necessidade do fortalecimento da política de segurança alimentar para combater a pobreza. Destaca-se então a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)²⁷, que acarreta na criação desses programas de redistribuição de renda. Com a criação destes foram estabelecidas condicionalidades para que a população alvo utilizasse os serviços públicos com a saúde e a educação. (ZIMMERMAN, 2006)

Foi aprovado 1997 o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)²⁸ do senador Eduardo Suplicy. (FERREIRA, 2010) Em 1995 tiveram as primeiras experiências desse programa vinculado a educação, o bolsa escola, a nível municipal em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto que depois se estenderam para outras cidades e Estados. Os resultados positivos desse programa o levou para o âmbito do governo Federal. Em 1996 foram iniciadas as primeiras experiências com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)²⁹ e o

²⁵ Segundo Viana e Levcovitz: “Assistência social – distribuição de bens e recursos para camadas específicas da população, de acordo com necessidades típicas, sendo ações de tipo focalizado, residuais e seletivas.” (2005 p. 18)

²⁶ “Órgão composto por representantes do governo e da sociedade civil, que se tornou um organismo de consulta e de coordenação das políticas governamentais no âmbito da segurança alimentar e do combate à fome.” (Zimmermann, 2006, p. 148)

²⁷ Criada em 1999 sobre a responsabilidade do Ministério da Saúde para o combate a fome.

²⁸ Programa de transferência de renda que seria destinado a maiores de 25 anos de idade que recebesse 2,25 salários mínimos.

²⁹ Programa para combater o trabalho infantil. Fornece uma renda familiar para que as crianças continuem na escola.

Benefício de Prestação Continuada³⁰. O PGRM passou a funcionar em 1999 integrado com ações socioeducativas. Este foi reformulado em 2001, surgindo então o programa bolsa escola, vinculado ao Ministério da Educação. No mesmo ano foi lançado o bolsa alimentação sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. Em 2002 cria-se o auxílio gás, vinculado ao Ministério de Minas e Energia (SILVA, 2002).

2.3 O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

O ex-presidente Luiz Inácio se tornou metalúrgico, onde passou a trabalhar em indústrias. Foi na Indústria Villares que teve contato com o movimento sindical. Em 1975 foi eleito presidente do sindicato. Em 1978, período da ditadura militar, foi reeleito presidente do sindicato e, após 10 anos sem greves operárias, ocorreu no país às primeiras paralisações. Em 10 de fevereiro de 1980, Lula fundou o Partido dos Trabalhadores (PT), juntamente com outros sindicalistas, intelectuais, políticos e representantes de movimentos sociais, como lideranças rurais e religiosas. O PT lançou Lula para disputar a Presidência da República em 1989. Perdeu a disputa, no segundo turno. Em 1994 e 1998, Lula voltou a se candidatar a presidente da República e foi derrotado por Fernando Henrique Cardoso. Em 27 de outubro de 2002 Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, sendo reeleito em 2006. Atualmente, assim como FHC, Lula não tem nenhum cargo político, mas articula coligações no PT³¹.

O período presidencial do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva se inicia em 2003, sendo eleito no final de 2002 com aliança do Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB)³². Lula reelegeu-se em 2006, tendo como coligação PRB e PC do B.

³⁰ “O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, cuja a operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e assegurado por lei, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna.” (in: <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=23>. Acessado em: 20 de novembro de 2012)

³¹ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 10 de julho de 2012

³² Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 10 de julho de 2012

O período presidencial do governo Lula se divide em dois momentos. O período de transição, que é o período do primeiro mandato (2003-2006). E o período neodesenvolvimentista, presente no segundo mandato (2007-2010).

Ana Luiza d'Ávila Viana (2011) nos apresenta esses dois momentos do governo Lula. Iniciando pela transição, que na política econômica da continuidade ao que havia realizado seu antecessor Fernando Henrique. Permaneceram a estabilização monetária, o compromisso de um superávit fiscal e estimular o país a entrar cada vez mais no comércio internacional. O Presidente na época aprofundou o projeto neoliberal, que havia sido introduzido por FHC.

O projeto neoliberal permanecia, porém com o número de privatizações menores que as do governo anterior. Exemplo de privatizações foram as Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, o Banco do Estado do Ceará e do Maranhão e a Linha de Transmissão Porto Velho. (GOMES, 2012)

Segundo Viana (2011) este momento também foi marcado pelo fim da crise financeira internacional, que afetaram países emergentes na década de 1990. Brasil, pela primeira vez, tem saldos positivos na balança comercial e na de pagamentos. Como consequência tem um acúmulo em suas reservas, e por isso favorece o setor exportador a ingressar no mercado internacional e a estabilidade das contas externas.

A mesma autora nos conta que em relação às políticas sociais foi criado o programa Bolsa Família. Este condensou os programas do governo antecessor, o bolsa escola, alimentação e o auxílio gás. Na questão gerencial alguns pontos foram modificados, como é o Cadastro Único e estimulando as condicionalidades criadas anteriormente em relação a saúde e a educação. Os municípios são estimulados financeiramente para aprimorar a qualidade do Cadastro. O aumento do salário mínimo e a redução dos impostos dos alimentos da cesta básica ajudam nesse processo de combate à pobreza.

Esta política possui como característica o assistencialismo, o Bolsa Família não é um direito instituído por lei, e também possui como característica o focalismo das ações, destinado a famílias em extrema pobreza ou em condições de pobreza.

Na saúde há o incentivo a política de saúde na atenção primária, principalmente nas regiões Sul e Sudeste e municípios maiores implantando metas de acompanhamento e avaliação desse nível de atenção. (VIANA, 2011)

Lula é reeleito em 2006, e em 2007 começa o período neodesenvolvimentista. Viana define esse período de expansão continuada do aparato produtivo, incentivando setores de alto potencial inovador, novos investimentos em infra-estrutura, como transporte e energia e manutenção dos níveis de abertura externa e de competitividade internacional dos produtos dos produtos brasileiros de origem primária, como a soja a carne e minerais. O crescimento do período neodesenvolvimentista foi produto tanto da expansão das exportações como do mercado interno, principalmente com o crescimento das classes de menor renda.

De acordo com Viana (2011) para tentar melhorar o desempenho o país o governo Lula utilizou uma agressiva política comercial em seu primeiro mandato. Isto acarretou na conquista de novos mercados para os produtos brasileiros através de acordos bi e multilaterais, que diminui a dependência do Brasil em relação aos estados Unidos.

O período anterior, desenvolvimentista, fortalecimento de grandes instituições. Fortalecimento dos bancos públicos como Banco do Brasil e o Banco do Nordeste. Permitiu ao período atual a flexibilidade da política creditícia, ao lado de linhas novas de fomento, alinhando financiamento ao desenvolvimento tecnológico.

Com papel ativo no crescimento econômico, O Estado mobiliza as políticas fiscais, protecionistas e de financiamento. Este também expande a rede de infraestrutura e energia com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Como dito inicialmente o objetivo é compreender o processo de formação das políticas sociais no governo Lula. Assim que toma posse coloca em prática seu principal programa, o Fome Zero. De acordo com Clóvis Roberto Zimmerman (2006) Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (MESA), cuja meta principal formular e coordenar a implantação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Em janeiro de 2004 esse ministério foi extinto sendo substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). O objetivo desse novo ministério era criar a intersectorialidade das ações governamentais voltadas para inclusão social, o combate a fome, a erradicação da pobreza e de desigualdades sociais. As competências desse ministério vieram do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República. A atribuição dada para esse ministério de acordo com Zimmerman (2006) é a de coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda da cidadania. O MDS tinha

a tarefa de articular ações entre os municípios, estados e Distrito Federal e manter relações com a sociedade civil na construção e manutenção dessa política.

Dentro do Programa Fome Zero foi implementado o Cartão Alimentação, substituído em outubro de 2003 pelo Programa Bolsa Família. Este é formado a partir da unificação dos programas bolsa alimentação, bolsa escola, auxílio gás e cartão alimentação. Segundo Zimmerman (2006) o objetivo dessa unificação era reduzir os gastos administrativos e a partir de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente.

2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Observando ambos os governos pode-se perceber continuidades. Embora o presidente Lula seja mais contido na questão das privatizações isso não fez com que seu governo deixasse de ser neoliberal. A permanência do neoliberalismo mostra que os interesses da elite permanecem em seu mandato. Em seu governo a atuação do Estado continua mínima nas questões sociais. Sua política é de transferência de renda focalizada e assistencialista, ou seja, o ex-presidente Lula da continuidade a essa política social e ao neoliberalismo.

O governo Lula realiza modificações pontuais nas estruturas dos Programas do governo antecessor, dessa forma dá-se mais eficiência a política de combate a pobreza. Mas pra observar isso será preciso compreender as estruturas das políticas, que serão apresentadas no próximo capítulo.

3 ESTRUTURA DAS POLÍTICAS SOCIAIS DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

Como o objetivo desta monografia é a comparação entre os programas dos dois governos é necessário compreender as estrutura das políticas e seu funcionamento. Assim podemos comparar ambos para chegar a um dos objetivos principais, verificar se houve continuidade.

Inicialmente serão apresentadas as bolsas do governo Fernando Henrique Cardoso. Serão tratadas especificamente três bolsas: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás, pois estes mais tarde se unificarão, junto com o Programa Cartão Alimentação dando origem ao programa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família.

Para que sejam comparadas as estruturas e importante falar sobre seus ministérios, que são responsáveis pela gestão. Os ministérios podem agir em conjunto com os estados e municípios, por isso é importante entender a descentralização. Os municípios ficam com a responsabilidade de inserir o público alvo no Cadastro Único. Estas selecionadas para serem beneficiadas pelo programa devem seguir as condicionalidades impostas pelos ministérios. A sociedade civil junto com o governo federal e municípios de fiscalizar os Programas. As famílias podem receber o dinheiro na Caixa Econômica Federal através de um cartão magnético. O saque do benefício é destinado preferencialmente pelas mães. O valor que chega a essas famílias vem através do recolhimento de impostos do Governo Federal. Para saber o número de famílias que serão atingidas pelo programa é necessário fazer o orçamento.

Os pontos citados acima: os ministérios, a descentralização, o cadastramento, público alvo, as condicionalidades, a sociedade civil, o recebimento do benefício e o financiamento são características de todos os Programas e serão aprofundados a seguir.

3.1 ESTRUTURAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Serão apresentados os três programas que faziam parte da Rede de Proteção Social³³ e que mais tarde veio a se tornar o programa Bolsa Família. Os programas dessa rede foram criadas no período de 2001 a 2002 eram destinados ao combate a pobreza. Por isso estas eram focalizadas. As famílias que comprovassem sua situação poderia receber o benefício do governo Federal. As bolsas estudadas serão: bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio gás. Todas pertencem ao período correspondente ao governo FHC.

3.1.1 O Programa Bolsa Escola

Instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, pertence ao Ministério da Educação, que tinha como ministro Paulo Renato (1995-2002) (ANEXO B). Segundo o Caderno do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) seu objetivo era de evitar a evasão

³³ Conjunto de programas sociais de transferência de renda destinadas a população em situação de pobreza e extrema pobreza. Faziam parte desta rede os Programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa do Agente Jovem, Bolsa Qualificação, Benefício Mensal para idosos e para deficientes, Renda Mensal Vitalícia, Bolsa Renda, Auxílio Gás, Aposentadorias Rurais, Abono Salarial PIS/ Pasep e o seguro desemprego.

escolar e a repetência dos filhos das famílias pobres. Uma das causas da evasão e repetência era o trabalho infantil.

3.1.1.1 Público Alvo

Era destinada a famílias pobres, que de acordo com a definição presente na lei 10.219 que institui o bolsa escola família é: “(...) unidade nuclear eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros”(ANEXO B). As famílias que tivessem filhos na idade de 6 a 15 anos com a renda igual ou menor a R\$ 90,00 reais mensais poderiam receber o benefício. (LAVINAS, ?)

3.1.1.2 Cadastro Único

Instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001 era um instrumento utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão dos programas focalizados do governo federal de caráter permanente. É neste cadastro que as famílias são inseridas pelo município para receber o programa. Assim o governo federal poder saber a relação das famílias aptas a receberem o benefício de acordo com a definição de público alvo. (ANEXO E)

3.1.1.3 Condicionalidades

As crianças deveriam estar matriculadas e frequentando a escola com a frequência de 85% no mínimo de acordo com as condicionalidades do Ministério. (BRASIL, 2003)

3.1.1.4 Forma de Pagamento

O Governo Federal repassa o dinheiro para as famílias. Após serem aceitas as famílias recebem um cartão magnético para poder retirar a quantia em dinheiro na Caixa Econômica Federal. Esse dinheiro é destinado preferencialmente para as mães, mas em caso de sua ausência a impossibilidade o pai ou outro representante legal pode receber o dinheiro (PASQUIM; SANTOS, 2007).

3.1.1.5 Valor da Bolsa

O valor é de R\$ 15,00 por filho, sendo seu limite de até três filhos, então o seu valor total poderia chegar a R\$ 45,00 reais mensais. (ANEXO B)

3.1.1.6 Descentralização

Para as famílias receberem o benefício os municípios devem assinar o termo de adesão para que este possa incluir a população ao programa. Essas famílias são selecionadas através do Cadastro Único. Os municípios, em conjunto com os Conselhos de Controle Social inserem as famílias no Cadastro Único, coletando seus dados e verificando se estas se adequam a definição de público alvo. Também são responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários. (BRASIL, 2002)

Os Estados podem fazer parte da execução do Programa através de convênios com o Ministério da Educação. Sua participação vai do acompanhamento, avaliação e auditoria (ANEXO B).

A escola também participa do Programa sendo está responsável de acordo com o site do MEC de estimular a permanência dos alunos nas escolas, as condições de desenvolvimento quanto as instalação e facilidade de acesso dos alunos a essas atividades e a participação comunitária, envolvendo professores, pais, alunos e todos os agentes do processo educacional do município (BRASIL 2002).

3.1.1.7 Controle Social

Os responsáveis pela coleta de dados e das informações referentes ao público alvo e aos beneficiários do programa no Cadastro é o Conselho de Controle Social (CCS), que é instituído no próprio município que assinou o termo. O Conselho é composto por 50% de membros da prefeitura e os outros 50% por membros da sociedade civil como, por exemplo, representantes religiosos e de sindicatos. Este tinha o caráter deliberativo ou consultivo. As competências do CCS são segundo o site do Ministério da Educação (MEC) acompanhar e avaliar a execução do Programa Bolsa Escola no município, aprovar a relação de famílias selecionadas, aprovar o relatório de controle de frequência escolar, apreciar e acompanhar as ações sócio educativas proposta pelo gestor do programa, estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal, elaborar e modificar

e propor alterações no seu regimento interno e exercer outras atribuições em normas complementares. (BRASIL, 2002)

3.1.1.8 Financiamento

O Programa é financiado pelo Fundo de Combate a pobreza que retira seus recursos através de impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), os impostos da contribuição social, Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), dotações orçamentárias e doações de qualquer natureza de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior. (ANEXO B)

3.1.1.9 Orçamento

Através desses recursos o governo pode fazer seu orçamento anual. Segue abaixo a tabela do orçamento do programa no período presidência do então Presidente FHC no período que a bolsa passou a funcionar (2001-2002) de acordo com o Caderno SUAS III:

PPA *Avança Brasil*

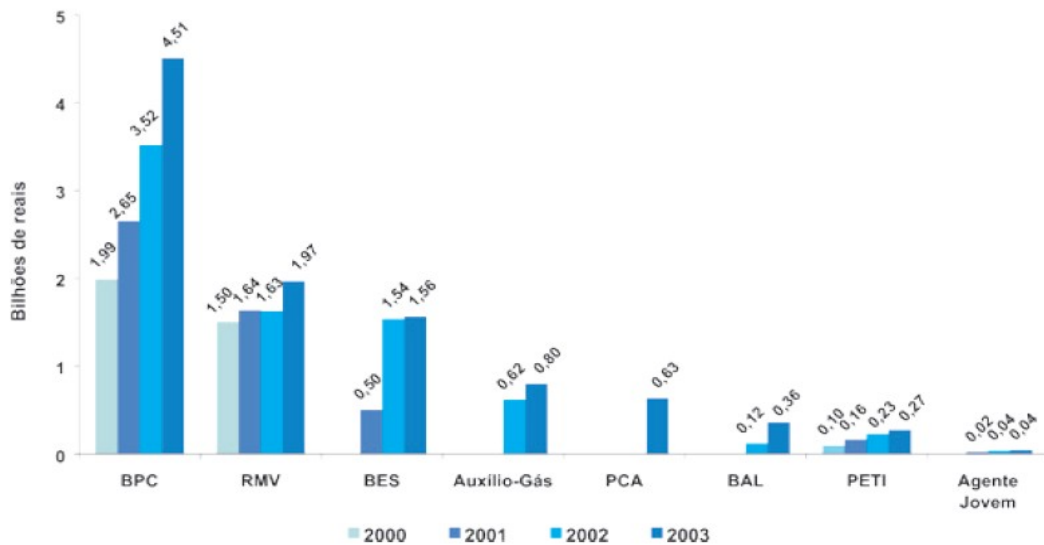


Gráfico 1 – Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) (2000-2003)

Fonte: Caderno SUAS III, ano 3, nº3, Brasília: 2008.

Os recursos destinados para o bolsa escola (BES) foi retirado do caderno SUAS, que mostra a evolução dos recursos destinados aos programas de transferência de renda de 2000 a 2007. O programa bolsa escola apresenta um pequeno aumento de 2001 a 2002.

3.1.1.10 Total de Famílias Beneficiadas

De acordo com o Ministério da Educação o Bolsa Escola atendeu em 2001 aproximadamente 4.794.405 milhões de famílias. Em 2002 de acordo como Demétrio Weber (2010) 5,1 milhões de famílias.

3.1.2 O Programa Bolsa Alimentação

Criado por uma Medida Provisória Nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Era de responsabilidade do Ministério da Saúde, que tinha como ministro José Serra (1998-2002). Seu objetivo era manter as condições de nutrição e saúde de gestantes, mulheres no período de amamentação e crianças. (ANEXO C).

3.1.2.1 Público Alvo

Gestantes, mulheres no período de amamentação e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade. Só poderiam receber a verba as famílias que estivessem nas situações de pobreza ou extrema pobreza, que tivessem a renda per capita de até R\$ 90,00 com riscos nutricionais. (ANEXO C)

3.1.2.2 Cadastro Único

Idem ao item 3.1.1.2 Cadastro Único do Bolsa Escola

3.1.2.3 Condicionalidades

As mulheres que recebiam o benefício deveriam ser acompanhadas junto com seus filhos por uma Unidade Básica de Saúde. Existia um formulário que permanecia de posse da família que deveria ser preenchido para que continuasse recebendo o auxílio. Nestes formulários incluíam a presença das mães nas atividades educativas de aleitamento materno e alimentação saudável. Também era se as mães e os filhos iam para as consultas médicas. As mães teriam que fazer o pré-natal e continuar o acompanhamento após parto. Os filhos deveriam ter o quadro de vacina completo e atualizado. As crianças deveriam ser levadas a unidade para medir o peso e serem examinadas. (BRASIL, 2006)

3.1.2.4 Forma de Pagamento

Idem ao item 3.1.1.4 Forma de Pagamento do Bolsa Escola

3.1.2.5 Valor da Bolsa

Idem ao item 3.1.1.5 Valor da Bolsa do Bolsa Escola

3.1.2.6 Descentralização

De acordo com o documento lançado pelo Ministério da Saúde é responsabilidade do município, capacitando os agentes e as unidades de saúde, cadastrar as famílias e avaliar se estes estão cumprindo as condicionalidades colocadas pelo próprio Ministério. Para seu funcionamento o mesmo deve instalar o sistema de informações gerenciais do Bolsa Alimentação. Também precisam pedir a Secretaria Estadual de Saúde o Kit Bolsa Alimentação. Fica sobre responsabilidade do município a instalações dos CCS, que está é responsável pela inscrição das famílias no cadastro e o acompanhamento destas (BRASIL, 2002).

O governo do estado também faz parte da gestão da bolsa, de acordo com o documento do Ministério, é responsabilidade do Estado à estruturação da Área Técnica de Alimentação e Nutrição para que possa ser responsável técnico do Programa no âmbito do estado. O mesmo tem o dever de manter o programa em funcionamento. O estado também deve estar preparado par assumir as funções dos municípios caso este não cumpra os pontos cobrados pelo Ministério da Saúde. Os beneficiários não podem prejudicados com essa troca

de responsabilidade. Também devem divulgar as normas operacionais do Programa as municípios. Os mesmos devem apoiar tecnicamente a implementação do sistema de informações de cadastramento dos beneficiários. Também tem que apoiar a capacitação dos recursos humanos nas ações básicas de saúde que fazem parte da agenda de compromissos, agenda que seguem as condicionalidades, dos beneficiários. Fiscalizar os municípios através de visitas bimestrais de avaliação e supervisão. E por ultimo receber e apurar denuncias dos municípios. (BRASIL, 2002)

Essas colocações são feitas pelo governo Federal, Ministério da Saúde, onde sua documentação apresenta a forma que o governo atua com os estados dando apoio na divulgação, supervisão, acompanhamento, avaliação e execução do Programa. Também definem para os municípios para a sua adesão e qualificação, adesão esta feita depois do preenchimento do formulário do Ministério da Saúde para adesão da bolsa. Definir as normas de como funciona, como acompanha e avalia o Programa, as restrições e penalidades. Definir os prazos e as condições de como pagar os receptores do auxílio. Definir critérios, normas, diretrizes, condições e formas de transitoriedade relacionadas ao Incentivo ao Combate as Carências Nutricionais, as condições e formas de colaboração técnica e operacional de outros órgão e instituições da Administração Pública Federal. Homologar a qualificação do município por meio de portaria ministerial. Repassar mensalmente recursos financeiros á Caixa Econômica Federal, para que esta proceda o pagamento direto ao responsável pelo recebimento do benefício. Orientar a capacidade nos municípios. Fiscalizar a execução financeira e o credenciamento dos beneficiários (BRASIL, 2002).

3.1.2.7 Controle Social

Para as famílias receberem o programa, os municípios deveriam assinar um termo de adesão. Após o aceite do programa as famílias poderiam tentar se inscrever no Cadastro Único. Os responsáveis pela inscrição dos que desejam receber o programa e as condicionalidades é feito pelos Conselhos Municipais de Saúde. (MEDEIROS, Ana Maria; Roquete, Claudio, 2005). Mas a sociedade civil, estados e municípios devem estar articulados nesse processo (ANEXO C).

3.1.2.8 Financiamento

Assim como no Bolsa Escola o Bolsa Alimentação é financiado pelo Fundo de Combate a Pobreza, pois neste está abarcado todos os programas de transferência de renda direta. (ANEXO C)

3.1.2.9 Orçamento

O Gráfico I – Evolução dos recursos dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) (2000-2003) presente no primeiro item 2.1.1 apresenta os recursos destinados para esta bolsa. Denominado de BAL o bolsa alimentação teve um aumento em seus recursos.

3.1.2.10 Total de Famílias Beneficiadas

Em 2001 de acordo com Weber (2010) o programa atingiu 966 mil famílias, e em 2002 o mesmo tinha como objetivo atingir cerca de 3,58 milhões de famílias.

3.1.3 O Programa Auxílio Gás

Instituído pelo Decreto Nº 4.102, de 24 de Janeiro de 2002. O Programa auxílio gás estava sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, que tinha os ministros José Jorge de Vasconcelos Lima (2001-2002) e Francisco Luiz Sibut Gomide (2002-2002). Tinha o objetivo de ajudar as famílias na compra dos botijões de gás para cozinhar seus alimentos. (ANEXO D)

3.1.3.1 Público Alvo

Famílias que tinham a renda de até R\$ 90,00 por mês e que estivessem recebendo ou o bolsa escola ou o bolsa alimentação. Também recebiam o auxílio às famílias que eram contempladas por ambos os programas. (ANEXO D)

3.1.3.2 Cadastro Único

O Cadastro Único do programa é o mesmo que o das bolsas escola e alimentação.

3.1.3.3 Condicionalidades

As condicionalidades do programa são as mesmas das bolsas escola e/ou alimentação, pois os receptores do benefício dos citados são os que podem receber o auxílio gás. (BRASIL, 2008)

3.1.3.4 Forma de Pagamento

Idem ao 3.1.1.4 Forma de Pagamento do Bolsa Escola

3.1.3.5 Valor da Bolsa

É pago mensalmente o valor de R\$7,50 reais que serão distribuídos bimestralmente. (ANEXO D)

3.1.3.6 Descentralização

O controle e a fiscalização estão sobre a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, mas este pode optar se deseja atuar junto com os municípios e os estados. O cadastramento não cabe nesse programa, pois as famílias já fazem parte do Cadastro Único. Como só as famílias que recebem as outras bolsas podem receber este benefício, então as famílias já possuem cadastro.

3.1.3.7 Controle Social

Como as famílias que recebiam este programa já estavam cadastradas em outros benefícios, o controle social era realizado em cima das outras bolsas, consequentemente esta também estaria sobre a responsabilidade do controle social.

3.1.3.8 Financiamento

Os recursos que custeiam o programa são oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. (ANEXO D)

3.1.3.9 Orçamento

O Gráfico 1 – Evolução dos recursos dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) (2000-2003), presente o item 2.1.1 apresenta os recursos destinados a esse programa. O auxílio gás assim como as bolsas anteriores teve um aumento no seu financiamento.

3.1.3.10 Total de Famílias Beneficiadas

O programa beneficiou no segundo mandato de FHC (2002) 8,8 milhões de famílias. (WEBER, 2010)

3.2 ESTRUTURAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA: O BOLSA FAMÍLIA

No período presidencial do governo Lula, desenvolveu-se a Lei N° 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, que institui o Programa de transferência de renda direta³⁴, o Bolsa Família. Este inicialmente foi implementado por um decreto em 2003, inserindo apenas os beneficiários dos programas anteriores, e mais tarde se tornou a lei n° 10.836 (ANEXO A). O Programa está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O mesmo tem o objetivo de combater a fome. Esteve sobre a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Foram ministros do MDS Patrus Ananias de Sousa em 2004 até o começo de 2010 e depois substituído por Márcia Helena Carvalho Lopes até o final de 2010.

³⁴ Programa que redistribui a verba arrecadada pelo governo federal para a população mais pobre em forma de uma renda mínima.

3.2.1 Público Alvo

O Programa é direcionado para as famílias que estão na situação de pobreza ou extrema pobreza. É integrado ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM) ³⁵ que tem como foco as famílias que recebem menos de R\$ 70 per capita.

3.2.2 Cadastro Único

Este já existe desde o governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com o site do Desenvolvimento Social e Combate a Fome o Cadastro Único é destinado para programas sociais do Governo Federal é um instrumento de identifica e caracteriza as famílias de baixa renda é aquela que possui até meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos mensalmente.

É utilizado para a conhecer a realidade socioeconômica das famílias de baixa renda. Com este se traz informações sobre o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e dados de cada um dos componentes da família.

O governo federal, através de um sistema informatizado, consolidado todos os dados coletados pelo Cadastro Único para poder formula e implementar políticas específicas. Estas políticas são utilizadas para reduzir as vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas.

Este instrumento é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, para selecionar os beneficiários dos programas sociais do governo federal, como é o caso do Bolsa Família.

3.2.3 Condicionalidades

As condicionalidades definidas pelo programa estão relacionadas a uma tentativa de fazer com que as pessoas tenham acesso aos seus direitos como educação e saúde. Em relação à saúde as famílias devem ter seu cartão de vacinação em dia. As crianças menores de 7 anos

³⁵ Programa com um conjunto de ações para inclusão como a transferência de renda, saneamento, saúde, educação e energia elétrica.

devem ser acompanhadas. Mulheres entre 14 e 44 anos devem fazer um acompanhamento e as gestantes e lactantes devem realizar o pré-natal e acompanhar a saúde do bebê.

Na educação, crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados na escola com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Os jovens de 16 e 17 anos devem ter sua carga horária mensal de no mínimo 75%.

3.2.4 Forma de Pagamento

Ao serem contempladas pelo programa as famílias recebem um cartão magnético e podem sacar o dinheiro na Caixa Econômica Federal. O pagamento é feito preferencialmente a mulher. O dinheiro sacado vem diretamente do governo federal.

3.2.5 Valor da Bolsa

O programa tem cinco tipos de benefícios. Tem o benefício básico, que são destinadas para as famílias extremamente pobres, com renda per capita e inferior a R\$ 60,00 reais. O valor dessa bolsa é de R\$ 58,00 reais. O benefício variável, direcionado para as famílias que tenham crianças de zero a quinze anos, gestantes ou nutrizes. Estas famílias devem ter sua renda per capita de até R\$ 120,00 reais. Seu valor é de R\$ 30,00 reais para adolescentes, que no máximo podem ser dois. Para crianças de 0 a 12 anos, gestantes, nutrizes, adolescentes até 15 anos R\$ 18,00 reais com no máximo de até três crianças por família.

3.2.6 Descentralização

De acordo com o site do desenvolvimento social a gestão do Programa é dividida entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Estes trabalham em conjunto para que o Programa funcione. Segundo o site do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, este faz com que amplie e aumente a fiscalização do bolsa família.

As famílias devem ser inseridas no Cadastro Único³⁶ para poderem receber a renda, todos que ganharem até meio salário mínimo por mês podem se inscrever. Esse

³⁶ "Instrumento para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda." (in: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>)

cadastro fica sobre a responsabilidade do município, assim como o cumprimento das condicionalidades.

De acordo com Juliana Estrella e Leandro Molhano Ribeiro (2008) o governo federal utiliza o índice de gestão descentralizada (IGD), que é um instrumento para avaliar a introdução do Cadastro Único e o cumprimento das condicionalidades do Programa. Com esse instrumento o governo oferece incentivos financeiros formais a esses municípios para melhorar a qualidade na realização das condicionalidades. Esses incentivos também são fornecidos para que os municípios consigam cobrir parcialmente os custos administrativos com a implementação do programa. Para os municípios receberem esse incentivo é necessário a assinatura do termo de adesão do índice de gestão descentralizada e os resultados obtidos pelo mesmo.

De acordo com o Guia e Manual de Orientação para a Fiscalização e Controle Social do Programa Bolsa Família desenvolve um pouco melhor a questão das competências dos estados, Distrito Federal e municípios na execução do Programa. Este guia apresenta as responsabilidades dos estados que são: construir coordenação composta por representantes da área da saúde, educação e assistência social e segurança alimentar, que são responsáveis pelas ações do programa no âmbito do estado; ações para permitir a ação intersetorial na esfera estadual; ações para sensibilizar e articular os gestores municipais; responsável por fornecer serviços e estruturas institucionais nas áreas da educação, saúde e assistência social na esfera estadual; devem apoiar e estimular os municípios a realizarem o cadastramento; estimular a parceria dos municípios com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para ter oferta de programas complementares ao bolsa família e acompanhar o cumprimento das condicionalidades em articulação com o governo federal e municípios (BRASIL, 2010).

De acordo com o mesmo manual cabe aos municípios: assim como os estados, construir a coordenação compostas por representantes da área da saúde, educação e assistência social e segurança alimentar, responsáveis pela ação do programa bolsa família, só que este no âmbito municipal; inscrever as famílias pobres no Cadastro Único; viabilização das ações intersetoriais da gestão na esfera municipal; disponibilizar serviços e estruturas institucionais, a área da assistência social, educação e saúde no âmbito dos municípios; garantir apoio técnico-institucional para gestão local do programa; construir órgãos de controle social; estabelecer parceria com órgãos e instituições municipais, estaduais e

federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de programas sociais complementares; e promover o acompanhamento das condicionalidades em conjunto com os estados e a União (BRASIL, 2010).

Em relação ao Distrito Federal, sua competência é a igual aos demais municípios, só que estas realizadas no âmbito do Distrito Federal (BRASIL, 2010).

O governo Federal age em conjunto com os estados, municípios e Distrito Federal, menos a parte do repasse de verba diretamente para as famílias, que é responsabilidade unicamente da União (BRASIL, 2010).

3.2.7 Controle Social

O Controle Social do Programa é realizado segundo o site do MDS para fiscalizar, monitorar o controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas. É realizado por Instâncias de Controle Social (ICS) nos municípios, que podem fazer o seu acompanhamento. De acordo com o manual este deve ser formalmente constituída, respeitando os critérios de paridade, que seria a composição do conselho por representantes da sociedade civil em quantidade igual aos representantes do governo. Também deve respeitar a interseioialidade onde o conselho é composto, principalmente, por representantes da área de educação, saúde e assistência social. O Manual apresenta as atribuições do ICS que são: observações das famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas e se existe alguma rotina de atualização dos dados; verificar se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no Bolsa Família foram beneficiadas pelo Programa e acompanhar, por meio do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), os atos de gestão de benefícios realizados no município; observar se o poder público local oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias tem acesso a tais serviços; identificar e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do Bolsa Família; Subsidiar a fiscalização realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Rede Pública de Fiscalização em todos os procedimentos relacionados a gestão do Programa e acompanhar o cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2010).

3.2.8 Financiamento

Segundo o artigo de Lucia Modesto (2009), o Programa é financiado por ele mesmo, pois o dinheiro volta através “dos impostos arrecadados com o aquecimento do mercado de massas impulsionado pelo próprio Programa.” (Modesto 2009). Ou seja, a verba que é utilizada pelos contemplados dos programas, volta para os cofres públicos. Todos que pagam impostos contribuem, pois todos pagam impostos indiretamente, como o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto Sobre Circulação de Mercado e Serviços (ICMS). Aqueles que pagam imposto de renda por pessoa física contribuem também para o financiamento do programa.

3.2.9 Orçamento

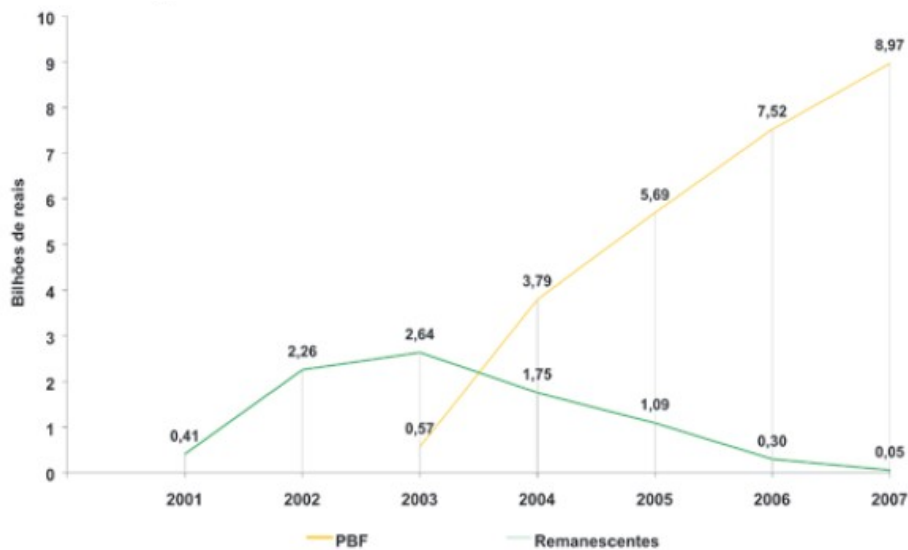


Gráfico 2 – Evolução dos Recursos Orçamentários no Processo de Unificação dos Programas de Transferência de Renda Condicionadas.

Fonte: Caderno SUAS III, ano 3, n°3, Brasília: 2008.

Este gráfico, retirado do Caderno SUAS III, apresenta os recursos orçamentários do Programa Bolsa Família, que com os anos aumenta. Como houve um processo de unificação das bolsas, os programas remanescentes foram caindo, até entrarem em extinção.

3.2.10 Total de Famílias Atendidas

Como um dos objetivos do trabalho é a comparação do público alvo, abaixo está o gráfico retirado do site do MDS onde mostra o total de famílias atendidas durante os oito anos.

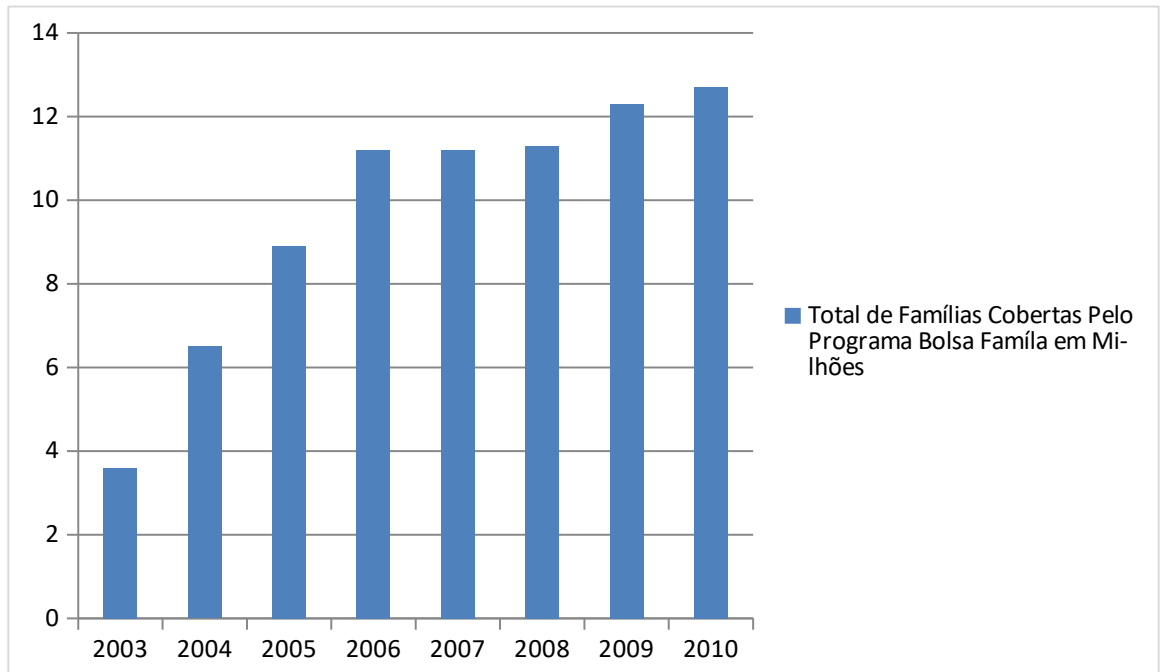


Gráfico 3 – Cobertura total das famílias que recebem o Bolsa Família

Fonte: Dados retirados do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

O gráfico mostra que as famílias atendidas foram aumentando no período de dez anos.

O total em anos foram:

- 2003: 3,6 milhões de famílias;
- 2004: 6,5 milhões de famílias;
- 2005: 8,9 milhões de famílias;
- 2006: 11,2 milhões de famílias;
- 2007: 11,2 milhões de famílias;
- 2008: 11,3 milhões de famílias;
- 2009: 12,3 milhões de famílias;
- 2010: 12,7 milhões de famílias.

3.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Como dito anterior mente este capítulo seria responsável por apresentar as estruturas dos programas. Percebem-se modificações feitas no governo Lula em relação aos programas do governo de seu antecessor. Porém a estrutura da política já era algo montado no mandato FHC, logo já se tinha uma base, que em cima destas foram feitas algumas modificações e melhorias. Um exemplo é o Cadastro Único, criado no período do governo Fernando Henrique Cardoso, mas utilizado pelo bolsa família no governo Lula. Porém este sofreu melhorias em relação a sua eficiência, pois no governo anterior havia problemas com o cadastramento, muitos nomes eram repetidos, e uma pessoa recebia duas vezes o mesmo benefício. Os equipamentos existentes também eram poucos. Esses dois pontos são melhorados no período Lula.

No próximo capítulo serão esclarecidas as discontinuidades, que são relativas de um governo para o outro. Cada item citado acima será comparado para que se possa chegar a uma conclusão.

4 AS COMPARAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA E AS CONTINUIDADES RELATIVAS

Como dito anteriormente, a proposta deste trabalho seria comparar as políticas sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), observando as continuidades. Neste capítulo serão comparados os aspectos da política apresentados no capítulo 1 e no capítulo 2, e depois realizarei uma crítica em cima deste. Este processo permitirá chegar ao objetivo desta monografia, a comparação.

O que será comparado em relação ao capítulo 1 é a política social neoliberal, que influenciará ambas as políticas dos governos. E o capítulo 2 trata da estrutura das políticas de cada período presidencial, tudo isto será apresentado de forma completa neste capítulo.

4.1 POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Como apresentado anteriormente, as políticas neoliberais surgem com a inserção do Brasil no mundo globalizado. Seu começo foi no governo Collor, porém só se consolida no governo FHC e se aprofunda no governo Lula. É dentro desse contexto neoliberal que surgem as políticas sociais de transferência de renda estudadas, que no âmbito federal é implantada pela primeira vez no final do governo Fernando Henrique (2001-2002) e tem continuidade no mandato do ex-presidente Luiz Inácio.

O governo Lula dá uma ênfase maior na questão da pobreza do que o ex-presidente FHC. No início de seu governo Lula cria o Fome Zero, destinado a famílias pobres para que possam consumir os alimentos básicos. O Programa não se concretiza, então, Luiz Inácio reagrupa os programas de transferência de renda das políticas já existentes no governo anterior, como o bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio gás. Este processo ocorre também com Programa criado em seu governo, o Cartão alimentação. A unificação desses benefícios originou o Bolsa Família.

O ex-presidente FHC faz diversas privatizações. As questões sociais ficaram completamente submetidas à economia, que seria responsável pela redução das desigualdades sociais. Porém o neoliberalismo aumenta as desigualdades, porque exclui um Estado interventor em relação às políticas sociais. O que resta no âmbito federal são parcerias

público-privadas de distribuição de cestas básicas, que é o caso do Comunidade Solidária. Não há um fortalecimento das políticas públicas para atender a população que necessita de atenção. Há um foco maior nas políticas sociais no final de seu mandato, onde cria os programas de transferência de renda no âmbito federal.

O ex-presidente Lula continua à política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. Mesmo com a melhoria das políticas, como o aumento do valor da bolsa e a extensão do público alvo, existem aspectos iguais à era FHC. O Estado continua reduzido e pouco interventor nas questões sociais, as políticas continuam focalizadas e de caráter assistencialista, não são políticas instituídas como direitos. Este assim como seu antecessor não interfere nos interesses da elite, mantendo o mesmo projeto político e não realizando uma redistribuição de renda, que alterasse a renda dos trabalhadores e da elite, a fim de diminuir as desigualdades. Um aspecto que não permanece de forma tão continuada são as privatizações, que no governo Lula são mais reduzidas.

Os programas de ambos os ex-presidentes não foram implementados como direito, mas sim como uma lei, que permite a execução do programa. Os programas tinham o objetivo de ajudar as famílias na condição de pobreza. Esta característica é assistencialista, pois assistencialismo é a ajuda do Estado para um determinado público, diferente do direito, que seria dever do Estado, fornecer as condições para todos que estivessem na situação de pobreza. Por mais que as políticas permitam a acessibilidade dos direitos públicos como educação e saúde, estas ainda possuem precariedade, além de que alimentação é direito de acordo com a Constituição de 1988.

O fato do programa não está instituído como direito traz outro problema, pois o programa se sustenta com as arrecadações de impostos, não há um valor fixado que deve ser destinado para as políticas sociais, caso não haja arrecadação, ou até mesmo mudança de governo o programa pode ser suspenso. Se o programa for cortado isso prejudicará milhões de pessoas que dependem do programa.

Por não ser um direito, o programa não atende todo o universo que precisa ser atendido pelo Estado, nem mesmo toda a população que está dentro dos requisitos para ser público alvo. Cada município tem sua quota para inscrever as famílias nos programas. De acordo com Juliana Gonçalves (2012) em 2012, que já se segue o governo Dilma, houve um aumento do público alvo em relação ao governo Lula, mais de 13 milhões de famílias

recebem o benefício, e mesmo assim em muitos lugares como Paraná a cobertura é muito baixa. Muitas famílias que atendem o requisito de público alvo estão excluídas do programa.

Os programas tem como objetivo combater a pobreza, mas para isso o conjunto de políticas públicas precisam estar integradas, desde a educação, saúde, moradia e lazer. Todas estas estão postos como direito na Constituição cidadã.

Mas como o Brasil está inserido em um mundo globalizado neoliberal, transformar a política de transferência de renda em direito não é interessante, pois exigiria uma maior atuação do Estado. Isto vai contra aquilo que é proposto pelo neoliberalismo.

4.2 DAS ESTRUTURAS

Apresentados no capítulo 2 as estruturas dos programas sociais, agora poderemos compará-las para observar quantas famílias foram beneficiadas pelo programa, o público alvo, o Cadastro Único, as condicionalidades, as formas de pagamento, o valor da bolsa, descentralizações, o controle social, financiamento e orçamento.

4.2.1 Público Alvo

Em todos os programas pode-se perceber o foco nas famílias nas condições de pobreza e extrema pobreza. Nos Programas do período Fernando Henrique Cardoso, cada bolsa era destinada para um determinado público. O bolsa escola era destinado a crianças e adolescentes para que estas pudessem frequentar a escola. O bolsa alimentação era para mães que amamentavam e/ou que estivessem grávidas, e crianças que estivessem em fase de amamentação. O auxílio gás seria direcionado para quem recebesse pelo menos um dos programas, para que estas pudessem cozinhar seus alimentos. Então, dependendo da bolsa só se atingia apenas a um público dentro de uma mesma família, pois nem todos recebiam todas as bolsas. Se uma pessoa recebesse somente uma bolsa, apenas um determinado grupo seria beneficiado. Essa fragmentação da bolsa não permitia uma distribuição igual, diminuindo o número de pessoas que poderiam receber os benefícios.

No final de 2003, Lula unifica os quatro programas sociais – bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio gás e cartão alimentação – formando apenas um, o Bolsa Família. Essa união dos programas permite combater a pobreza em uma única frente, já que os outros

programas, que estavam fragmentados tinham os mesmos objetivos em relação a ajuda das famílias pobres. Este benefício permite atingir um número maior de membros da família, pois dentro de apenas um programa está contido todo o público alvo dos programas anteriores. Como a unificação reduziu os gastos e permitiu aumentar a quota por município, cresceu assim o número de beneficiários, até mesmo dentro de uma mesma família.

O programa Bolsa Família permitiu incluir mais pessoas no benefício. Mas foram utilizados o mesmo público alvo criado no período Fernando Henrique – mulheres grávidas e nutrizas, crianças em período de amamentação, crianças em idade escolar – e as mesmas condicionalidades. Porém este programa fornece mais um benefício a famílias em situação de extrema pobreza, se estas comprovarem sua situação.

4.2.2 Cadastro Único

O Cadastro Único foi criado no período FHC, mas também foi utilizado no governo Lula. Este pegou a estrutura criada por seu antecessor realizou uma série de modificações, permitindo melhorias. No governo Fernando Henrique havia problemas com esse instrumento como as repetições dos nomes dos beneficiários, então, a mesma família recebia o mesmo programa duas vezes. Também havia problemas no preparo dos gestores públicos (MEDEIROS e FONSECA, 2005). Lula em seu governo acaba com esses problemas de repetições, pois surge a ideia de transparência, onde é divulgada a lista de pessoas que recebem o programa e as instâncias sociais que eram responsáveis pelo controle e fiscalização anunciavam a repetição. Também foram capacitados mais de 8.000 gestores de acordo com Medeiros e Fonseca (2005). Foi criado também o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), onde o governo federal fornece um incentivo financeiro aos municípios que melhorarem a eficiência desse instrumento.

Uma diferença em relação ao Fernando Henrique é a utilização do Cadastro como ferramenta de planejamento (MEDEIROS e FONSECA, 2005). Através deste o governo obtém as informações referentes a cada família como núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e dados de cada um dos componentes da família. Assim a União pode formular políticas específicas para esse público.

Estas não são políticas públicas pesadas, que possam reduzir drasticamente as condições de pobreza, são atuações pontuais e o governo age em parceria com empresas privadas.

Porém ambos usaram o Cadastro Único para inserir as pessoas que serão contempladas pelo Programa, então há uma certa continuidade em relação ao instrumento de seleção dos beneficiários.

4.2.3 Condicionalidades

As condicionalidades em termos de obrigações familiares são as mesmas. Acompanhamento da família por um posto de saúde, ter carteira de vacinação em dia, freqüentar a escola e ter 85% de presença. Mas como dito anteriormente a unificação das bolsas permite atingir um maior número de pessoas dentro da família.

Porém o governo federal tanto no período FHC quanto Lula utiliza as condicionalidades como forma de acesso das famílias aos serviços públicos, pois são de direitos da população. Porém existem serviços públicos em situação de precariedade, dificultando o acesso dos beneficiários que necessitam do atendimento público. Se ambos pretendem que as famílias tenham acesso a serviços públicos, elas teriam muito mais serviços a sua disposição, pois de acordo com a Constituição de 1988 existem diversos direitos como é o caso da alimentação. Mas estas bolsas, que tem como objetivo o acesso a alimentação não estão colocadas como direito, mas sim como uma ajuda do governo federal.

4.2.4 Formas de Pagamento

As formas de pagamento são as mesmas. O governo federal repassa o benefício direto para as famílias, que sacam o dinheiro depositado na Caixa Econômica Federal. Estas famílias recebem um cartão magnético e retiram esse dinheiro. A preferência do recebimento desse dinheiro é da mulher.

4.2.5 Valor da Bolsa

Há um aumento em relação às bolsas. No governo FHC cada bolsa valia R\$ 15,00 reais, sendo o auxílio gás pago de dois em dois meses. Uma família podia arrecadar no máximo R\$ 105,00 reais. No governo Lula, a bolsa valia R\$ 58,00 reais para famílias em

condições de extrema pobreza. Com as variáveis para famílias pobres e extremamente pobres no valor de R\$ 30,00 reais era destinado a adolescentes 16 a 18 anos. E para gestantes, nutrizes e crianças de zero a 12 anos e adolescentes até 15 anos a bolsa era de R\$ 18,00 reais. Uma família em condição de extrema pobreza poderia arrecadar até R\$ 168,00 reais e as famílias pobres R\$ 154,00 reais. Esse aumento nas bolsas se deu devido à otimização das ações integrando as bolsas. Essa integração das ações permitiu a redução dos gastos, o fim superposição de competências e consequentemente a ampliação das bolsas.

Além do aumento nas variáveis como, por exemplo, as mulheres grávidas e as crianças em idade escolar, as famílias que comprovassem as condições de extrema pobreza receberiam um valor a parte. Então, essas famílias tiveram um aumento em suas rendas.

Mas o público alvo, por mais que tenha sido concentrado em uma mesma bolsa é a mesma que existe no período FHC. O valor da bolsa não é o suficiente para acabar com a condição de pobreza, já que as bolsas são destinadas ao combate a fome. Não é só a falta de alimentação que caracteriza as condições de pobreza, as pessoas precisam, por exemplo, ter acesso a lazer e a vestimenta. Segundo Gonçalves (2012) ainda existem 2 milhões de famílias em situação de extrema pobreza mesmo recebendo o programa. Ainda tem o problema das famílias que não recebem o programa, pois existem lugares com coberturas baixas. Segundo Zimmermann (2008) um trabalhador individual em idade adulta precisa da quantia de R\$ 230,00 reais em São Paulo, e R\$ 166,00 reais no Recife para atender as necessidades mínimas. De acordo com a soma dos valores do total que uma família pode acumular o benefício ainda é pouco.

4.2.6 Descentralização

Em ambos os governos houve a descentralização, onde o governo federal agia em parceria com os municípios e estados. Por isso, em ambos os governos há a integração das esferas nacionais.

Nos mandatos dos ex-presidentes é responsabilidade dos municípios cadastra as famílias. Estes também são responsáveis por instalar as instâncias controles sociais nos municípios, pois estes atuam no processo de descentralização em conjunto como governo federal. Há uma diferença em relação ao controle social, pois no governo FHC atuavam em conjunto com os municípios como o cadastramento das famílias e acompanhamento das

condicionalidades. No governo Lula isto fica sob a responsabilidade somente do poder público municipal, as instancias de controle social ficam responsáveis por fiscalizar as ações dos municípios, porém as informações referentes ao programa são divulgadas a todos os indivíduos da sociedade civil.

Em ambos os períodos o governo federal agiu em conjunto com municípios e estados, acompanhando as condicionalidades, supervisionando os programas e verificando a execução. Há uma peculiaridade no governo Lula, pois este cria o Índice de Gestão Descentralizada, que verifica o funcionamento do programa, como por exemplo, a eficiência do Cadastro Único e a capacidade dos municípios de conseguirem fazer as famílias cumprirem as condicionalidades. Se os municípios conseguirem cumprir os objetivos de melhora, o governo federal concede a esses municípios incentivos financeiros.

4.2.7 Controle Social

O controle social no período FHC para o período Lula muda. No período FHC 50% das vagas nos Comitês de Controle Social são da sociedade civil, esta participa da gestão, podendo cadastrar famílias, acompanhá-las e analisar suas situações. Os comitês têm caráter deliberativo. No governo Lula o cadastramento e os acompanhamentos são feitos somente pelo poder público, e a população fiscaliza este, através da divulgação dos dados do programa.

O cadastramento e o acompanhamento devem ser feitos pelos municípios, desde que haja transparência e haja um dialogo com a sociedade civil na questão da construção de uma política eficiente, pois a sociedade pode chegar a um debate para que possa realmente perceber quais são as reais necessidades das famílias, e fazer com que o Estado forneça os recursos necessários às famílias. No governo Fernando Henrique, se permite uma participação interna da sociedade civil, mas se as políticas não são levadas a debate, não há uma construção em um processo democrático, construído pela sociedade civil. Controle social não deveria ser a ideia de só controlar os programas, mas construí-los também.

4.2.8 Financiamento

Ambas as políticas são financiadas por cobranças de impostos pagos de forma indireta. No governo Fernando Henrique Cardoso havia um fundo de Combate a Pobreza onde era

retirado o dinheiro dos programas sociais. Os impostos arrecadados definiam a verba que seria destinada para a população, com uma arrecadação maior dos impostos os recursos destinados aos programas eram maiores.

4.2.9 Orçamento

De acordo com a tabela apresentada no segundo capítulo o orçamento destinado as programas sociais teve um aumento no período do governo Lula. De acordo com o gráfico em 2004, onde o programa teria começado realmente a incluir pessoas de programas anteriores e pessoas novas o orçamento foi de 3,79 bilhões, enquanto que o Bolsa Escola que funciona em seu terceiro ano, no ultimo manda e teve como orçamento 1,56 bilhões. Em praticamente um ano o governo Lula investiu mais nos programas do que o período em que as bolsas funcionaram no governo Fernando Henrique.

FHC formulou os programas sociais no final de seu governo, as bolsas não foram bem estruturadas. Lula pega a estrutura dos programas e modifica alguns pontos que permite a redução dos gastos podendo ser direcionado para a população, para isso deve-se haver um aumento do público alvo.

4.2.10 Total de Famílias Atendidas

De acordo com os dados coletados o bolsa família só ultrapassou o número de famílias em 2006, praticamente em três anos, incluindo famílias novas e famílias que recebiam os outros programas. O programa que atingiu mais pessoas no governo Fernando Henrique Cardoso foi o auxílio gás, atingindo 8,8 milhões de famílias, o bolsa escola atingiu mais de 5,1 milhões de famílias e os dados que se tem do auxílio alimentação é que em 2001 ele alcançou 966 mil famílias. No ano de 2006 o programa Bolsa Família atingiu 11,2 milhões de famílias chegando ao final do governo em 2010 a 12,7 milhões.

Pode-se perceber que o governo Lula teve um aumento do público alvo, como já dito as melhorias nas estruturas dos programas sociais possibilitou o aumento do público beneficiado pela bolsa.

Embora a bolsa tenha atingido mais gente não atingiu toda a população que se encaixa dentro do que é considerado público alvo. Além do que os programas são focalizados não

atende toda a universalidade de quem necessita de assistência. Como apresentado por Gonçalves (2012), que mesmo em 2012, ainda existem municípios com baixa cobertura.

4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Como já observado nos capítulos anteriores e neste, há uma continuidade relativa nas políticas sociais. Na questão da continuidade, as políticas neoliberais, focais, de transferência de renda assistencialista permanecem as mesmas. Na questão da estrutura ocorrem melhorias, pois ocorrem modificações pontuais no governo Lula. Porém essa estrutura já é algo montado no governo FHC.

As políticas no governo Lula se mostram mais eficiente, mas este foca desde o primeiro momento nas políticas, enquanto FHC só dá uma certa atenção no final de seu mandato, onde as políticas eram mal estruturadas, não eram integradas. Mas uma estrutura já existente permitiu a Lula a eficiência do Bolsa Família em relação aos programas anteriores.

Um ponto que foi retirado do Bolsa Família e que existia nos Programas do período Fernando Henrique foi o controle social onde participavam 50% da população. Isto permitia uma participação mais profunda da população, além disso, estas tinham o poder deliberativo na criação de políticas públicas para as famílias. Com o Bolsa Família essa participação social dentro do programa foi retirada, sendo somente responsabilidade do município. Porém há a transparência das ações municipais.

Partindo da ideia de um Estado democrático de direitos, a participação social deveria existir com o caráter deliberativo. A população local conhece a realidade de seu território, estas podem formular políticas para atender as demandas, além do mais a participação na criação de políticas públicas é algo democrático. As políticas de ambos também deveriam ser de direito e universalista para que se possa atender um leque maior da sociedade.

Ocorreram avanços nos programas. Estes ajudam a população que precisa de atenção. Mas não deve haver acomodação em relação a esse tipo de política. A população tem direito há algo muito mais amplo. As políticas públicas precisam ser garantidas pelo Estado e terem o caráter universal.

CONCLUSÃO

Como proposto no trabalho, seriam comparados as políticas sociais dentro dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Seriam destacadas as continuidades das políticas sociais do governo Lula em relação ao governo FHC. Não se pode afirmar uma continuidade, pois as políticas permaneceram as mesmas, mas com algumas modificações, por isso será utilizado às continuidades relativas de um governo para outro.

As continuidades relativas encontradas no trabalho foram às seguintes:

- Instrumento de coleta de dados através do Cadastro Único;
- Público alvo em relação às variáveis do programa;
- Mulheres como receptoras do benefício;
- Continuidade de uma política de transferência de renda direta de caráter assistencialista;
- Mesmas condicionalidades;
- A forma de pagamento é a mesma o governo repassa e a família recebe na Caixa Econômica Federal;
- Política focalizada.

REFERÊNCIAS

Brasil. Biblioteca Nacional da Presidência da República. **Biografia / Período Presidencial**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia-periodo-presidencial>>. Acessado em: 10 de Julho de 2012

_____. Biblioteca Nacional da Presidência da República. **Biografia / Período Presidencial**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acessado em: 10 de julho de 2012

_____. Biblioteca Nacional da Presidência da República. **Biografia / Período Presidencial**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/itamar-franco/biografia-periodo-presidencial>>. Acessado em: 16 de novembro de 2012

_____. Biblioteca Nacional da Presidência da República. **Biografia / Período Presidencial**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/biografia-periodo-presidencial>>. Acessado em: 16 de outubro de 2012

BRASIL. Ministério da Educação. 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/control.pdf>>. Acessado em: 30 de novembro de 2012

_____. Ministério da Educação. **O Programa Nacional de Bolsa Escola**. 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/BrazilCCT.pdf>>. Acessado em: 28 de novembro de 2012

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Alimentação Saudável: bolsa-alimentação**. 2002. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf>. Acessado em: 19 de novembro de 2012

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS Volume III - Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda**. 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda>>

Acessado em: 17 de novembro de 2012

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Especial Bolsa Família: 7 anos**. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>>. Acessado em: 07 de dezembro de 2012

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações para Fiscalização e Controle Social do Programa Bolsa Família**. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/orientacoes-para-a-fiscalizacao-e-controle-social-do-programa-bolsa-familia/FISCALIZACAO%20E%20CONTROLE%20SOCIAL%20DO%20PBF.pdf>>. Acessado em: 25 de novembro de 2012.

BRASIL. 2004. **Lei Nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004**, que cria o programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acessado em: 15 de novembro de 2012.

_____. 2001. **Lei Nº 10.219, de 11 de Abril de 2001**, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação. Bolsa Escola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm. Acessado em: 15 de novembro de 2012.

_____. 2001. **Medida Provisória Nº 2.206-1, de 6 de Setembro de 2001**, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: Bolsa-Alimentação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm. Acessado em: 15 de novembro de 2012.

_____. 2002. **Decreto Nº 4.102, DE 24 de Janeiro de 2002**, que Regulamenta a Medida Provisória nº, 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao Auxílio-Gás. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102impresao.htm. Acessado em: 15 de novembro de 2012.

_____. 2001. **Decreto N° 3.877, de 24 de Julho de 2001**, que institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877impressao.htm. Acessado em: 15 de novembro de 2012.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A Centralidade da Família no Programa Bolsa Família: algumas reflexões.** Disponível em: http://www.gaepf.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=91.

Acessado em: 19 de novembro de 2012

COSTA, Nilson Rosário. **A Proteção Social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula.** 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300002&lang=pt. Acessado em: 28 de novembro de 2012

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Qualidade da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada.** 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300009 > Acessado em: 19 de novembro de 2012

FERREIRA, Maria Inês Caetano. **O Sistema de Proteção Social no Brasil e o Programa Bolsa Família.** ANDREWS, Christina W. ; BARIANI, Edison (Orgs.). Administração Pública no Brasil: dilemas e desafios. 1. ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

FONSECA, Ana Maria Medeiros; Roquete, Claudio. **Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família.** VIANA, Ana Luiza d' Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson. (Orgs.). Proteção Social: dilemas e desafios. 1. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 2005.

- GOMES, Marcel. **Mais focada, privatização de Lula-Dilma não tem abrangência da era FHC**. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19585>. Acessado em: 10 de dezembro de 2012
- GONÇALVES, Juliana. **Bolsa Família não tira 2 milhões da miséria**. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1261455&tit=Bolsa-Familia-nao-tira-2-milhoes-da-miseria>>. Acessado em: 16 de dezembro de 2012.
- JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In: DEBRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. 423 p.
- LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e Paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. Disponível em: <http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf>. Acessado em: 19 de novembro de 2012
- MODESTO, Lucia. **Bolsa Família Quem Paga Quem Recebe e Para quê**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/boletimmds/252/bolsa-familia-quem-paga-quem-recebe-e-para-que-_lucia-modesto.pdf/view>. Acessado em: 1 de outubro de 2012
- NETTO, José Paulo. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC*. 4. ed. Petrópolis, RJ: vozes, 1999.
- PASQUIM, Elaine Martins; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. **Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil Sob a Ótica e Prática de Atores Federais e Estaduais**. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902007000300006>. Acessado em: 18 de novembro de 2012
- PAULANI, Leda Maria. **O Projeto Neoliberal Para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, Júlio César França e NEVES, Lucia Maria Wanderley (Orgs.). Debates e Sínteses do Seminário Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: (?), 2007.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; PASQUIM, Elaine Martins; SANTOS, Sandra Maria Chaves. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.** 2011. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000300018&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 30 de novembro de 2012

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação.** 2006. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:teDKYmIN5NMJ:portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3Dpensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf+A+trajetoria+dos+programas+de+transferencia+de+renda+e+seus+desafios+atuais:+articulacao+com+politic+as+estruturantes+e+unificacao+de+maria+ozanira+da+silva+e+silva*&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESjEprABGfqIsGTmy0wzYUZsxdxtvP-n_j5A6nnGHJgKXLYe-RNao4Zf_sSYcUxwdxDOL2bLa8AnFnW0NY1kYPgJqSmFw1IRAmkvr9_qxKXB2Njk7o4kkWBxKSs83T_9R_ro7LZ&sig=AHIEtbR3Pc54ijkeYPCM7aGHH22qjP4Z-A. Acessado em: 30 de novembro de 2012.

VIANA, Ana Luiza d' Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social:** introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza d' Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson. (Orgs.). **Proteção Social: dilemas e desafios.** 1. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 2005.

WEBER, Demétrio. **FH Deu Bolsa a 5 Milhões e Lula a 7 Milhões.** 2010 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/fh-deu-bolsa-5-milhoes-lula-7-milhoes-3054879>. Acessado em: 10 de dezembro de 2012.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Desafios à Implantação do direito à Alimentação no Brasil.** 2008. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8510.html>. Acessado em: 15 de dezembro de 2010.

_____. **Os Programas Sociais Sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil.** 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 04 de dezembro de 2011.

ANEXOS

ANEXO A - Lei de regulamentação do Bolsa Família

ANEXO B - Lei que regulamenta o Bolsa Escola

ANEXO C - Medida Provisória do Programa Bolsa Alimentação

ANEXO D – Decreto do Programa Auxílio Gás

ANEXO E – Decreto do Cadastramento Único

ANEXO A



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Regulamento

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Conversão da MPv nº 132, de 2003

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela [Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#), do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças

entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012\)](#)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012\)](#)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. [\(Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012\)](#)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e ([Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008](#))

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). ([Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008](#))

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. ([Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012](#))

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. ([Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008](#))

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de

concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. [\(Redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012\)](#)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: [\(Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

I – contas-correntes de depósito à vista; [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

II - contas especiais de depósito à vista; [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

III - contas contábeis; e [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. [\(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012\)](#)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar **per capita**, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012\)](#)

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no [inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. \(Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008\)](#)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012](#))

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º .

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º , serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. ([Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009](#))

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: ([Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009](#))

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo

ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O [art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo [art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 1º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. [\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU. de 12.1.2004

ANEXO B



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001.

Conversão da MPv nº 2.140-1, de 2001

Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, nos termos desta Lei, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola".

§ 1º O programa criado nos termos do **caput** deste artigo constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

§ 2º Para os fins desta Lei, o Distrito Federal equipara-se à condição de Município.

§ 3º Os procedimentos de competência da União serão organizados no âmbito do Ministério da Educação, o qual poderá contar com a colaboração técnica de outros órgãos da Administração Pública Federal, em condições a serem estabelecidas em regulamento.

§ 4º Caberá à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Ministério da Educação, obedecidas as formalidades legais:

I - o fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e manutenção do cadastro nacional de beneficiários;

II - o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; e

IV - a elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do programa por parte do Ministério da Educação.

Art. 2º A partir do exercício de 2001, a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sejam instituídos por lei municipal, compatível com o termo de adesão referido no inciso I do art. 5º;

II - tenham como beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar **per capita** inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;

III - incluam iniciativas que, diretamente ou em parceria com instituições da comunidade, incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar, por meio de ações socioeducativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas; e

IV - submetam-se ao acompanhamento de um conselho de controle social, designado ou constituído para tal finalidade, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, observado o disposto no art. 8º.

§ 1º Para os fins do inciso II, considera-se:

I - para enquadramento na faixa etária, a idade da criança, em número de anos completados até o primeiro dia do ano no qual se dará a participação financeira da União; e

II - para determinação da renda familiar **per capita**, a média dos rendimentos brutos auferidos pela totalidade dos membros da família, excluídos apenas os provenientes do programa de que trata esta Lei.

§ 2º Somente poderão firmar o termo de adesão ao programa instituído por esta Lei os Municípios que comprovem o cumprimento do disposto no [inciso V do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Art. 3º Fica o Ministério da Educação autorizado a celebrar convênios de cooperação com os Estados, dispondo sobre a participação destes nos programas de que trata esta Lei, inclusive no seu acompanhamento, avaliação e auditoria.

Art. 4º A participação da União nos programas de que trata o **caput** do art. 2º compreenderá o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança que atenda ao disposto no inciso II daquele artigo, até o limite máximo de três crianças por família.

§ 1º Para efeito desta Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

§ 2º O pagamento de que trata o **caput** deste artigo será feito à mãe das crianças que servirem de base para o cálculo do benefício, ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal.

§ 3º O Poder Executivo poderá reajustar os valores fixados no **caput** deste artigo, bem assim o valor limite de renda familiar **per capita** referido no inciso II do art. 2º para o exercício subsequente, desde que os recursos para tanto necessários constem explicitamente da lei orçamentária anual, observado, também, o disposto no § 6º do art. 5º.

§ 4º Na hipótese de pagamento mediante operação sujeita à incidência da contribuição instituída pela [Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996](#), o benefício será acrescido do valor correspondente àquela contribuição.

Art. 5º O Poder Executivo publicará o regulamento do programa instituído pelo art. 1º, o qual compreenderá:

I - o termo de adesão do Município, bem como as condições para sua homologação pelo Ministério da Educação;

II - as normas de organização e manutenção do cadastro de famílias beneficiárias por parte dos Municípios aderentes; e

III - as normas de organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação do programa no âmbito federal.

§ 1º Os cadastros referidos no inciso II, bem assim a documentação comprobatória das informações deles constantes, serão mantidos pelos Municípios pelo prazo de dez anos, contado do encerramento do exercício em que ocorrer o pagamento da participação financeira da União, e estarão sujeitos, a qualquer tempo, a vistoria do respectivo conselho de controle social, bem assim a auditoria a ser efetuada por agente ou representante do Ministério da Educação, devidamente credenciado.

§ 2º A auditoria referida no parágrafo anterior poderá incluir a convocação pessoal de beneficiários da participação financeira da União, ficando estes obrigados ao comparecimento e à apresentação da documentação solicitada, sob pena de sua exclusão do programa.

§ 3º O Ministério da Educação realizará periodicamente a compatibilização entre os cadastros de que trata este artigo e as demais informações disponíveis sobre os indicadores econômicos e sociais dos Municípios.

§ 4º Na hipótese de apuração de divergência no processo de que trata o parágrafo anterior, com excesso de famílias beneficiárias, caberá ao Ministério da Educação:

I - excluir as famílias consideradas excedentes, em ordem decrescente de renda familiar **per capita**, no caso de divergência inferior a cinco por cento da base calculada a partir dos indicadores disponíveis; e

II - restituir o cadastro ao Município, para adequação, nos demais casos.

§ 5º Em qualquer hipótese, o pagamento da participação financeira da União no programa será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do cadastro por parte do Ministério da Educação.

§ 6º A partir do exercício de 2002, a inclusão de novos beneficiários no programa de que trata o art. 1º será:

I - condicionada à compatibilidade entre a projeção de custo do programa e a lei orçamentária anual nos meses de janeiro a junho;

II - suspensão nos meses de julho e agosto; e

III - condicionada à compatibilidade simultânea entre as projeções de custo do programa para os exercícios em curso e seguinte, a lei orçamentária do ano em curso e a proposta orçamentária para o exercício seguinte nos meses de setembro a dezembro.

Art. 6º Serão excluídas do cálculo do benefício pago pela União as crianças:

I - que deixarem a faixa etária definida no inciso II do art. 2º;

II - cuja frequência escolar situe-se abaixo de oitenta e cinco por cento;

III - pertencentes a famílias residentes em Município que descumprir os compromissos constantes do termo de adesão de que trata o inciso I do art. 5º, bem assim as demais disposições desta Lei.

§ 1º Na hipótese da ocorrência da situação referida no inciso III, o Ministério da Educação fará publicar no Diário Oficial da União o extrato do relatório de exclusão, bem assim encaminhará cópias integrais desse relatório ao conselho de que trata o inciso IV do art. 2º, ao Poder Legislativo municipal e aos demais agentes públicos do Município afetado.

§ 2º Ao Município que incorrer na situação referida no inciso III somente será permitida nova habilitação à participação financeira da União nos termos desta Lei quando comprovadamente sanadas todas as irregularidades praticadas.

Art. 7º É vedada a inclusão nos programas referidos nesta Lei, por parte dos Municípios, de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, enquanto permanecerem naquela condição.

Art. 8º O conselho referido no inciso IV do art. 2º terá em sua composição cinquenta por cento, no mínimo, de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I - acompanhar e avaliar a execução do programa de que trata o art. 2º no âmbito municipal;

II - aprovar a relação de famílias cadastradas pelo Poder Executivo municipal para a percepção dos benefícios do programa de que trata o art. 2º;

III - estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;

IV - elaborar, aprovar e modificar o seu regimento interno; e

V - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

Art. 9º A autoridade responsável pela organização e manutenção dos cadastros referidos no § 1º do art. 5º que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, bem assim contribuir para a entrega da participação financeira da União a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que gozar ilicitamente do auxílio será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data do recebimento, e de um por cento relativamente ao mês em que estiver sendo efetuado.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para ilícito previsto neste artigo, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o programa, aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 10. Constituirão créditos da União junto ao Município as importâncias que, por ação ou omissão dos responsáveis pelo programa no âmbito municipal forem indevidamente pagas a título de participação financeira da União nos programas de que trata esta Lei, sem prejuízo do disposto no artigo anterior.

§ 1º Os créditos referidos no **caput** serão lançados na forma do regulamento, e exigíveis a partir da data de ocorrência do pagamento indevido que lhe der origem.

§ 2º A satisfação dos créditos referidos no **caput** é condição necessária para que o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

Art. 11. Na análise para homologação dos termos de adesão recebidos pelo órgão designado para este fim, terão prioridade os firmados por Municípios:

I - com os quais a União tenha celebrado, no exercício de 2000, convênio nos termos da [Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997](#);

II - pertencentes aos catorze Estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;

III - pertencentes a micro-regiões com IDH igual ou inferior a 0,500;

IV - com IDH igual ou inferior a 0,500 que não se enquadrem no inciso anterior;

V – e demais Municípios.

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 212 da Constituição, não serão considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino os recursos despendidos pela União nos termos desta Lei, assim como os gastos pelos Estados e Municípios na concessão de benefícios pecuniários às famílias carentes, em complementação do valor a que se refere o art. 4º.

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, da unidade orçamentária 26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a unidade orçamentária 26.101 - Ministério da Educação, as dotações orçamentárias constantes da [Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001](#), destinadas às ações referidas no § 1º do art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No presente exercício, as despesas administrativas para execução do disposto no art. 1º correrão à conta das dotações orçamentárias referidas neste artigo.

Art. 14. A participação da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas previstos na [Lei nº 9.533, de 1997](#), passa a obedecer, exclusivamente, ao disposto nesta Lei.

Art. 15. A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"[Art. 14.](#) Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:

.....

[VII](#) - Ministério da Educação:

.....

[g](#)) assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes;

....." (NR)

"[Art. 16.](#) Integram a estrutura básica:

.....

[VII](#) - do Ministério da Educação o Conselho Nacional de Educação, o Instituto Benjamin Constant, o Instituto Nacional de Educação de Surdos e até seis Secretarias.

....." (NR)

Art. 16. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.140-01, de 14 de março de 2001.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de abril de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Renato Souza

Martus Tavares

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.4.2001

ANEXO C



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.206-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001.

Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação".

Art. 2º O Programa destina-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.

Art. 3º Serão beneficiados com o Programa as pessoas referidas no art. 2º, em risco nutricional, pertencentes a famílias com renda **per capita** inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo, para cada exercício financeiro.

§ 1º Crianças filhas de mães soropositivas para o HIV/aids poderão receber o benefício desde o seu nascimento.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, considera-se:

I - família, a unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que eventualmente possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com renda dos próprios membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até seis meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos, auferidos mensalmente, pela totalidade dos membros da família, excluindo-se do cálculo os rendimentos relativos a programas federais, observado o disposto no art. 6º;

IV - renda familiar mensal **per capita**, a média aritmética simples obtida pela divisão da renda familiar mensal pelo número de membros da família; e

V - idade máxima para inscrição de crianças no Programa, seis anos e seis meses.

Art. 4º O Programa compreenderá o pagamento do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada.

§ 1º O pagamento de que trata este artigo será feito diretamente à gestante, nutriz ou à mãe das crianças que forem contempladas com a concessão do benefício, e, na sua ausência ou impedimento, ao pai ou responsável legal.

§ 2º O Poder Executivo poderá alterar os valores previstos no **caput** deste artigo, desde que haja disponibilidade orçamentária para esse fim.

§ 3º Na hipótese de pagamento mediante operação sujeita à incidência da contribuição instituída pela [Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996](#), ou do tributo que o suceder, o crédito do benefício será acrescido do valor correspondente àquela contribuição ou tributo.

Art. 5º Poderão aderir ao Programa todos os Municípios brasileiros.

§ 1º Para os fins deste Programa, o Distrito Federal equipara-se à condição de Município.

§ 2º No processo de implantação do Programa, terão prioridade os Municípios que, sem prejuízo do disposto no art. 6º, preencham qualquer um dos seguintes requisitos:

I - pertençam aos quatorze Estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;

II - pertençam a microrregiões dos demais Estados, que apresentem IDH menor ou igual a 0,500.

§ 3º Os Municípios que aderirem ao Programa não poderão receber, concomitantemente, os recursos do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará o Programa, definindo, dentre outros aspectos:

I - a responsabilidade do Município e os requisitos para sua adesão e sua qualificação pelo Ministério da Saúde;

II - a agenda de compromissos que assumem os responsáveis pelo recebimento dos benefícios, relativamente à participação em ações de saúde e nutrição;

III - as normas de funcionamento, acompanhamento e avaliação do Programa e as suas restrições e penalidades;

IV - as condições e formas de transitoriedade relacionadas ao Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais;

V - as condições e formas de colaboração técnica e operacional de outros órgãos e instituições da Administração Pública Federal; e

VI - os prazos e as demais condições de pagamento dos benefícios.

Art. 7º Caberá ao Ministério da Saúde a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do Programa, em articulação com Estados, Municípios, órgãos e instituições da Administração Pública e outros entes da sociedade civil organizada.

Art. 8º Constituir-se-ão em créditos da União junto ao Município as importâncias que, por ação ou omissão de seus agentes, forem indevidamente pagas, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 9º A regularização dos créditos referidos no art. 8º é condição necessária para que os Municípios possam realizar as seguintes operações com os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União:

I - receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios;

II - celebrar acordos, contratos, convênios e ajustes; e

III - receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções.

Art. 10. Os Municípios que não cumprirem o disposto nesta Medida Provisória terão, sem prejuízo aos beneficiários, suas atribuições inerentes ao Programa transferidas, temporariamente, para a Administração Pública estadual, que as exercerá mediante condições a serem pactuadas com o Ministério da Saúde, obedecidas às formalidades legais.

Art. 11. As despesas no âmbito do Programa serão custeadas com dotações orçamentárias do Ministério da Saúde.

Parágrafo único. Durante a vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, parcela do Programa poderá ser financiada com recursos vinculados àquele Fundo, até o limite anual de R\$ 479.500.000,00 (quatrocentos e setenta e nove milhões e quinhentos mil reais).

Art. 12. Ficam convalidados os atos praticados com base na [Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001](#).

Art. 13. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de setembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Amaury Guilherme Bier

José Serra

Martus Tavares

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 10.9.2001

ANEXO D



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 4.102, DE 24 DE JANEIRO DE 2002

Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28
([Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#)) de dezembro de 2001, relativamente ao
"Auxílio-Gás".

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na [Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001](#),

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o programa "Auxílio-Gás", destinado a subsidiar o preço do gás liqüefeito de petróleo às famílias de baixa renda.

Art. 2º Os recursos necessários para o custeio do programa são oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, instituída pela [Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001](#).

Art. 3º Para os efeitos do disposto neste Decreto, é considerada de baixa renda a família que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuir renda mensal **per capita** máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal; e

II - atender a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

a) ser integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#); ou

b) ser beneficiária do programas "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação", ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas.

Parágrafo único. Do cálculo da renda familiar mensal serão excluídos os rendimentos provenientes das seguintes origens:

I - Bolsa Escola;

II - Bolsa Alimentação;

III - Erradicação do Trabalho Infantil;

IV - Seguro Desemprego;

V - Seguro Safra; e

VI - Bolsa Qualificação.

Art. 4º O valor do benefício mensal é de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos) e serão pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família.

§ 1º Os valores postos à disposição da titular do benefício, não sacados ou não recebidos por quatro meses consecutivos, serão restituídos ao programa "Auxílio-Gás".([Parágrafo renumerado pelo Decreto nº 4.551, de 27.12.2002](#))

§ 2º Excepcionalmente, os benefícios concedidos pelo Programa Auxílio-Gás no ano de 2002, não sacados ou não recebidos até 30 de maio de 2003, serão restituídos ao programa. ([Incluído pelo Decreto nº 4.551, de 27.12.2002](#))

Art. 5º O Ministério de Minas e Energia será o responsável pela coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do programa, sendo-lhe facultado:

I - celebrar convênios de cooperação com os Estados, dispondo sobre as formas de apoio aos Municípios na divulgação, supervisão, acompanhamento, avaliação e execução do programa; e

II - celebrar convênios com outros órgãos públicos, responsáveis pelos demais programas sociais do Governo Federal, com vistas a fiscalizar a adequada distribuição dos benefícios.

Art. 6º A Caixa Econômica Federal atuará como agente operador do programa "Auxílio-Gás", mediante condições a serem pactuadas com o Ministério de Minas e Energia, obedecidas às formalidades legais, cabendo-lhe, especialmente:

I - o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados para operacionalização, pagamento de benefícios e de gestão do programa;

II - a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

III - a elaboração de relatórios necessários ao acompanhamento e avaliação da execução do programa "Auxílio-Gás" pelo Ministério de Minas e Energia; e

IV - a confecção e distribuição dos cartões magnéticos necessários ao pagamento do auxílio pecuniário, consoante modelo a ser definido pelo Ministério de Minas e Energia.

Art. 7º O recebimento dos benefícios dar-se-á nas agências da Caixa Econômica Federal ou em postos autorizados, por meio de saques com cartão magnético, de acordo com calendário de pagamento definido para os programas sociais.

Parágrafo único. Os beneficiários de outros programas sociais de transferência direta de renda do Governo Federal, que recebam por meio da Caixa Econômica Federal e se enquadrem, também, como beneficiários do "Auxílio-Gás", poderão sacar este benefício utilizando-se dos cartões magnéticos que já possuem.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 24 de janeiro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Jorge

Pedro Parente

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 25.1.2002

ANEXO E



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 3.877, DE 24 DE JULHO DE 2001.

[Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007](#)

Institui o Cadastramento Único para
Programas Sociais do Governo Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o formulário anexo, como instrumento de Cadastramento Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

§ 1º Fica obrigatório o uso do formulário anexo, a partir de 15 de setembro de 2001.

§ 2º É facultado o uso do formulário para programas e ações cujo benefício final seja a concessão de serviços ou de programas de caráter emergencial.

§ 3º Os órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, ficarão responsáveis pela articulação, abordagem e apoio técnico, junto aos Municípios, de ações integradas para organização da logística de coleta dos dados e das informações relativas às populações alvo e aos beneficiários dos diversos programas sociais.

Art. 2º Os dados e as informações coletados serão processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de

identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.

Parágrafo único. Os recursos orçamentários para fazer face às despesas operacionais comuns decorrentes do processamento de que trata o caput serão alocados ao orçamento anual da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. [\(Parágrafo único incluído pelo Decreto de 24 de outubro de 2001\)](#)

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 24 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Parente

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 25.7.2001 - Caderno Convencional