

ANA PAULA BECKER CORDEIRO

BOLSA FAMÍLIA E SEU IMPACTO NA REDUÇÃO DA POBREZA (1994-2013):
CRÍTICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Mariano de Matos Macedo

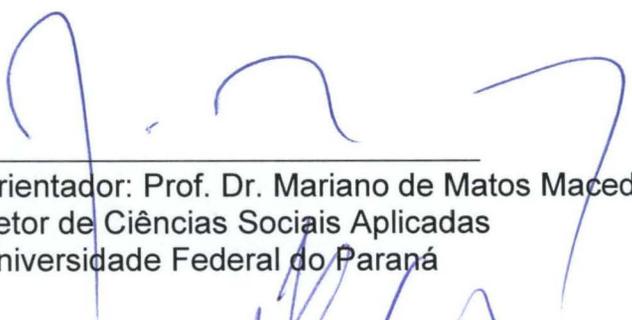
CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

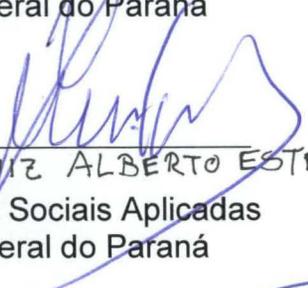
ANA PAULA BECKER CORDEIRO

BOLSA FAMÍLIA E SEU IMPACTO NA REDUÇÃO DA POBREZA (1994-2013):
CRÍTICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

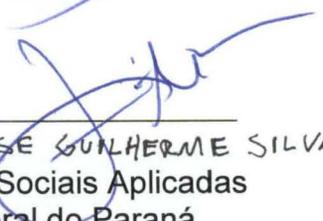
Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná



Prof. ou Profª. LUIZ ALBERTO ESTEVES
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná



Prof. ou Profª. JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, por desde pequena ter me dado todo o apoio financeiro para que eu tivesse acesso a um ensino de qualidade e sua rígida educação para hoje eu entender melhor o significado de determinação e persistência e poder completar esse ciclo me graduando em uma excelente instituição de ensino.

À minha mãe, por toda paciência, carinho e apoio nos momentos mais difíceis que passei ao longo dessa trajetória.

Ao professor Mariano, por toda sua sabedoria, atenção e preocupação, tanto no que se refere ao meu lado como estudante, mas também como pessoa, para que eu pudesse dar o meu melhor ao longo desse ano.

Por fim, com muito carinho, ao namorado companheiro Lucas, por todo seu apoio, força, motivação, amor, gentileza; por todos os dias, semanas, finais de semana inacabáveis em que estive ao meu lado com sua enorme paciência e doçura para que eu trabalhasse arduamente nesse presente trabalho.

“Combati o bom combate, acabei a carreira, guardei a fé” (II Timóteo 4:6-7)

RESUMO

No início da década de 2000 surgiram os programas pioneiros federais de transferência de renda. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado a partir da integração do PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás e, programas esses não contributivos. A seleção de beneficiários dessa política social da Era Lula estava relacionada com a condição de renda das famílias e a contrapartida dessas era cumprir com atividades ligadas à educação e saúde como condição de poderem receber os benefícios do programa de modo contínuo.

Nessa perspectiva, o PBF tem sido considerado uma ferramenta de distribuição de renda exterior aos mecanismos de mercado uma vez que tem o intuito de erradicar a pobreza no curto e longo prazo através, respectivamente, do alívio imediato da miséria e do combate à transmissão da pobreza por meio de melhorias na educação e saúde, usando o mecanismo do cumprimento das condicionalidades para que seus beneficiários tenham melhores oportunidades, qualificação e, conseqüentemente, melhores chances de se integrarem ao mercado de trabalho.

Para que se viabilizem essas condicionalidades, os municípios do país entram em cena dando todo um suporte estrutural às áreas de saúde, educação e assistência social, tendo seus gestores o papel de planejar e coordenar as equipes que serão responsáveis pela execução, acompanhamento e fiscalização do Bolsa Família a nível municipal.

O adequado acompanhamento das condicionalidades pelos municípios foi adotado como critério para a transferência do recurso financeiro às prefeituras. Nesse sentido, foi criado o Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família (IGD) com o objetivo de avaliar o desempenho e a distribuição de recursos do programa, bem como o relacionamento com as famílias.

A descentralização do programa petista foi associada aos três entes federados de forma coordenada e integrada. É importante ressaltar também o Cadastro Único e seu papel de identificar as famílias vulneráveis para ampliar a inclusão nas políticas sociais.

A partir desse cenário, tem crescido o debate em torno dos impactos do Bolsa Família na redução da miséria e desigualdade de renda no Brasil. Desde a sua consolidação, instalou-se um amplo debate acerca de seu potencial para

reduzir a pobreza e promover queda na desigualdade de renda existente no Brasil. Pesquisas têm mostrado que, apesar de ser alvo de muitas críticas, o programa vem reduzindo a miséria e as desigualdades de renda.

Palavras-chave: Bolsa Família, condicionalidades, Índice de Gestão Descentralizada, “portas de saída”, Programas de Transferência de Renda Condicionada, redução de desigualdade e pobreza, Renda Básica da Cidadania, SENARC, transferência de renda, Welfare State.

ABSTRACT

In the early 2000s have emerged first federal programs to transfer income. The program “Bolsa Família” or PBF was created from “Bolsa Escola” integration, “Cartão Alimentação”, “Auxílio-Gás” e “Bolsa Alimentação”, these non-contributory programs. The selection of beneficiaries of social policy on the Lula’s mandate condition was related to of family income and condition was related to of family income and was contrary to comply with these activities related to education and health as a condition of being able to receive the benefits of the program continuously.

Therefore, PBF has been considered a tool of income distribution foreign market mechanisms since it has the purpose of eradicating poverty in the short and long term the immediate relief of poverty, such as famine and disintegration of the family environment and fought transmission poverty through improvements in education and health using the mechanism of compliance with conditionalities for your qualifying beneficiaries have better opportunities and better chances to integrate into the job market.

In order to enable these conditionalities, the country's municipalities must come into the action giving structural support to all areas of health, education and social assistance, and the role their managers to plan and coordinate the teams that will be responsible for the execution, monitoring and supervision BolsaFamília at the municipal level.

The adequate monitoring of conditionalities by municipalities was adopted as a criterion for the transfer of financial resources to municipalities. In this sense, created the Índice de Gestão Descentralizada of BolsaFamília (IGM) in order to evaluate the performance and distribution of program resources, and the relationship with the families.

The decentralization of the PT program was associated with three federal entities in a coordinated and integrated. It is also important to highlight the Cadastro Único and its role in identifying vulnerable families to expand social inclusion policies.

From this scenario, there has been growing debate about the impact of BolsaFamília in reducing poverty and income inequality in Brazil.

Since the consolidation of GMP, settled a broad debate about its potential to reduce poverty and promote decline in income inequality existing in Brazil. Research has shown that, despite being the target of much criticism, the program has reduced poverty and income inequality.

Key Words: Bolsa Família, Basic Income, conditionalities, income transfer, Índice de Gestão Descentralizada, "output ports", Programs of Conditional Cash Transfer, reduction of inequality and poverty, SENARC, Welfare State.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 WELFARE STATE.....	3
2.1 TIPOLOGIA DO ESTADO DE BEM-ESTAR.....	3
2.2 WELFARE STATE NO BRASIL.....	6
2.2.1 O caso brasileiro.....	6
3 WELFARE STATE APLICADO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	9
3.1O QUE É O BOLSA FAMÍLIA?.....	9
3.2CONTEXTO HISTÓRICO DO BOLSA FAMÍLIA: RAÍZES E EXTENSÃO DO GOVERNO FHC.....	11
3.2.1Consolidação do Bolsa Família.....	13
3.3 O PROGRAMA E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS.....	15
3.3.1 O papel da SENARC.....	20
3.3.2 O papel da Caixa Econômica Federal e do Cadastro Único.....	23
3.3.3 Índice de Gestão Descentralizada.....	25
3.3.4Renda da cidadania.....	31

3.4 BOLSA FAMÍLIA NO CENÁRIO DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA..	32
4 RESULTADOS DO BOLSA FAMÍLIA.....	36
4.1 IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA REDUÇÃO NA DA POBREZA.....	36
4.1.1Efeitos salário mínimo.....	45
4.1.2Impacto do bolsa família a nível territorial e seus efeitos regionais e municipais.....	46
4.1.3 O impacto de um aumento na porcentagem beneficiada pelo programa E seu custo benefício.....	49
4.1.4 Impactos dos diversos setores da economia.....	50
4.1.5 Empreendedorismo.....	50
4.1.6 Efeitos sobre educação e saúde.....	55
5 DEBATE DOS PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO PROGRAMA DO BOLSA FAMÍLIA.....	61
5.1 POR QUE POLITICAS DE TRANFERENCIA DE RENDA?.....	62
5.2 DEBATE SOBRE AS “PORTAS DE SAÍDAS”.....	67
5.3 ERROS DE FOCALIZAÇÃO.....	70
5.4 EFEITOS SOBRE A OFERTA DE TRABALHO.....	72

6 CONCLUSÃO.....73

REFERENCIAS.....77

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social no Brasil é um componente histórico que diversas pesquisas apontam que, desde 1960, vem ocorrendo discussões entre autores a respeito desse tema. Nessa mesma década, o que estava em voga era o cenário do “Milagre Econômico”, no qual se manifestava um desenvolvimento econômico intenso com crescimento do PIB em média na ordem de 7,4 % ao ano, em contraposição crescentes concentrações de renda sem que essa se convertesse em condições sociais mais homogêneas da população.

Transferências de renda com objetivo assistencialista são realizadas pelo governo federal desde esse período, apesar do fato de que não havia uma preocupação muito maior com a questão social por parte dos governos militares. Em 1970 é contínua a elaboração de programas que têm como objetivo beneficiar idosos e famílias com insuficiência de renda (ROCHA, 2005). Por outro lado, nessa década havia evidências de que a economia brasileira necessitava de alguma intervenção para reduzir o nível de pobreza e desigualdade de renda existente, pois a relação entre crescimento econômico e bem-estar revelava-se inadequada para atender a todos os indivíduos, incluindo aqueles inseridos no mercado de trabalho (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004).

Após a fase do milagre, que teve prazo de validade até o final da década de 70, o que se constata a partir de 1980, cujo período é conhecido como a “década perdida”, é uma fase de estagnação e de crise econômica, com estatísticas apontando uma inflação de 100% ao ano e com uma dívida de $\frac{1}{4}$ do PIB aproximadamente, na qual as questões de cunho social foram relegadas de forma mais intensa segundo plano, bem como havia uma ausência de políticas compensatórias que minorassem os efeitos perversos que a recessão macroeconômica exerceu sobre a condição de pobreza e de distribuição heterogênea da renda da população. Por outro lado, pesquisas do IBGE revelam que houve alguns avanços em setores como saneamento básico e educação, mas não o suficiente.

Apenas na década de 90 é que foram criados novos programas de transferência com o objetivo de tentar reduzir um padrão de desigualdade crescente no país. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a partir deste contexto surgem inovações como, por exemplo, condicionar os programas à frequência escolar e substituir o indivíduo beneficiário pela unidade familiar. Ao ter como pano de fundo esse cenário sócio econômico, e baseando-se na Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso X, artigo 23, que dispõe que o combate às causas da exclusão social e da pobreza são questões pertinentes comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Estado passa a adotar políticas como questão social. O governo de Fernando Henrique Cardoso passa a efetivar medidas no sentido de diminuir a miséria através de diversas políticas sociais.

A partir dessa conjuntura, o objetivo do presente estudo é analisar mais detalhadamente a política social que foi carro-chefe do governo Luiz Inácio Lula da Silva a partir do seu primeiro mandato, qual seja, o Programa Bolsa Família, mais especificamente como esse tem impactado na redução da pobreza até o atual governo de Dilma Rousseff. Assim, esse trabalho almeja produzir críticas construtivas no sentido de apontar se o programa realmente tem um papel na promoção do desenvolvimento econômico-social.

A reflexão e a resposta para o que foi supracitado serão alicerçadas com um breve referencial teórico a respeito do WelfareState, ou políticas de bem-estar, na próxima sessão, para que haja uma melhor compreensão sobre a questão do desenvolvimento da sociedade capitalista, bem como a origem das políticas sociais no mundo e a associação que deve haver entre progresso econômico e social.

O terceiro capítulo iniciará com um histórico das raízes do Programa Bolsa Família no governo FHC, mas principalmente tratará a respeito do programa, suas condicionalidades, a legislação que o rege, e os principais aspectos desse.

O quarto capítulo tratará a respeito dos principais resultados do Bolsa Família, mostrando dados e estudos do seu impacto na redução da pobreza e da desigualdade.

Por fim, o quinto capítulo será dedicado a fazer críticas construtivas a essa política social e a tentar responder a pergunta de partida desse trabalho, ou seja, alternativas que poderiam ser encabeçadas pelo Estado ao programar políticas de cunho desenvolvimentista. E para finalizar, as considerações e conclusões finais desse estudo.

2 WELFARE STATE

O WelfareState, ou Estado de Bem-Estar, possui várias definições. Uma delas é conhecida como a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social (FIORI, 1997). Pode ser interpretada também como uma série de programas de cunho assistencialista direcionados à população mais carente que é incapaz de prover o mínimo necessário à sua sobrevivência e de seus dependentes. E por último, outra maneira de conceituá-lo é a ideia de o Estado de Bem – Estar e sua relação com um conjunto de programas governamentais envolvendo a ação estatal no campo de atenção à saúde, previdência e assistência social. (ARRETCHE, 1995, p.1-5).

Há varias formas de se caracterizar e de se explicar sua origem, que podem estar diretamente relacionadas com a forma como se deu o desenvolvimento socioeconômico, político-institucional, lutas políticas e extensão das inovações ocorridas em cada país do mundo e seus respectivos contextos históricos. Alguns teóricos consideram seu surgimento como exigência da industrialização ou da acumulação de capital. Outros, o consideram como resultado do avanço dos direitos dos cidadãos e da democracia, ou como produto da mobilização sindical e luta de classes, ou mesmo como produto de pressões de elites e políticas. (FIORI, 1997, p139-140).

Entender a respeito desse conceito é importante para esse estudo para interpretar melhor o desenvolvimento e a origem das políticas sociais no mundo, ou seja, de que forma essas se baseiam. A presente monografia começa analisando as várias vertentes históricas em que o WelfareState pode ser caracterizado, principalmente em qual modelo pode melhor se assentar o país brasileiro.

2.1 TIPOLOGIAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR

Ao se aprofundar uma pouco mais a respeito do que se trata o WelfareState, diversas definições são dadas por autores. Para Briggs (2006), esse é um Estado

que utiliza o poder organizado com o intuito de garantir aos indivíduos e às famílias uma renda mínima; reduzir a exposição à insegurança e assegurar a toda a população um padrão de serviços sociais elevados. De outro modo, refere-se à ação estatal em organizar e estabelecer políticas de provisão de bem-estar e segurança econômica, ao minimizar os riscos sociais a que os cidadãos estão propensos, conduzidos pela ideologia de direitos sociais e políticos, e não como uma questão de caridade, sendo esse capaz de reduzir a desigualdade. Em outras palavras, Fiori (1997) relaciona o Estado de Bem-Estar com a ideia de proteção social e políticas sociais, estabelecendo um paralelo entre as atividades estatais que se entrelaçam com o papel de mercado e da família em termos de provisão social.

Ao dar uma visão mais histórica a respeito desse assunto, Mishra (1990) defende que não se pode falar em Estado de Bem-Estar antes da década de 1950, associando-o a mudanças que ocorrem simultaneamente no plano da regulamentação da economia de mercado e à afirmação hegemônica das políticas econômicas ativas de inspiração keynesiana, não sendo possível dissociar os serviços sociais universais, o foco de distribuição de renda e interação das rendas do objetivo maior de pleno emprego que orientou as políticas econômicas nacionais até os anos 80.

Fiori (1997) considera a prática do Welfare como uma peça – chave de um cenário mais amplo que vigorou durante os trinta anos da chamada “Era do Ouro” do capitalismo. E identifica quatro grandes pilastras sobre as quais se baseiam a viabilidade e o sucesso de Estado de Bem-Estar contemporâneo:

1) A primeira, constituída pelos fatores materiais e econômicos, que se manifestaram na forma da generalização do paradigma fordista, a importância do crescimento e do pleno emprego, consenso em relação às políticas keynesianas e crescimento econômico constante;

2) A segunda, formada pelo ambiente econômico local criado pelos acordos de Bretton Woods e que abria espaço para uma conciliação entre desenvolvimento dos Welfare e a estabilidade econômica internacional;

3) A terceira, construída por uma atmosfera de solidariedade nacional, que se instalou logo depois da 2ª Guerra Mundial, dentro dos países vencidos e vencedores, seguida por uma solidariedade supranacional gerada pelo novo cenário geopolítico, a qual estimulou em torno da consolidação de convicções socialmente

orientadas de todos os governos, incluindo conservadores, democratas-cristãos e os liberais;

4) A quarta, constituída pelo avanço das democracias partidárias e de massa que, ao menos nos países centrais, permitiu que a concorrência eleitoral aumentasse o peso e a importância das reivindicações trabalhistas, caracterizado pela concentração sobre trabalhadores do sexo masculino, sua contribuição financeira compulsória e seu perfil conservador e corporativo, com grande difusão na Europa e posteriormente na periferia latino-americana depois de 1930.

Entretanto, há outras 3 tipologias idealizadas por Esping- Andersen (1990) propostas para o WelfareState:

- 1) O “WelfareState liberal”, caracterizado pela assistência aos pobres, reduzidas das transferências universais. Predominam mecanismos de mercado, planos de previdência modestos e o Estado que encorajam o mercado subsidiando esquemas privados de previdência. Nesse regime, o Estado intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e quando famílias, esforço individual e mercado mostram-se insuficientes, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá e Austrália;
- 2) O “WelfareState conservador fortemente corporativista”, no qual predomina a preservação de divergências de status; bem como a defesa de que os direitos sociais têm que ser atendidos pelo Estado, o qual tem o dever de intervir quando a família falha, podendo se citar como exemplo a França, a Alemanha, a Bélgica, a Áustria e a Holanda;
- 3) O regime “socialdemocrata”, em que o universalismo e a desmercantilização atingem a classe média cujos segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros, no qual todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e pagadores, tendo como exemplo os países escandinavos. Ocorre também nesse regime o princípio da solidariedade, a busca por garantir direitos idênticos e a emancipação dos indivíduos, objetivando a promoção de igualdade entre esses nos mais elevados padrões de qualidade.

Dentre os regimes citados, o que possui maior percentual em gastos sociais é o regime social democrata, o qual reforça a ideia de um Estado preocupado com o

enfrentamento dos riscos aos quais os indivíduos estão expostos, em contraposição ao regime liberal, que possui um menor montante de gastos públicos.

2.2 WELFARE STATE NO BRASIL

Em diversos aspectos, desde o Estado Novo e, mais especificamente nas últimas décadas, o Brasil tem cristalizado um sistema de proteção social como reação à persistente pobreza e desigualdade social. As primeiras tentativas de maior destaque tinham um caráter formal e urbano, o que acaba deixando de lado os excluídos no mercado formal. (SOARES; SATYRO, 2009)

2.2.1 O caso brasileiro

Os alicerces em que se assentam o sistema de proteção social brasileiro são constituídos no século XX, principalmente no período entre 1930-1970, tendo o autoritarismo como uma das principais marcas, visando regulares aspectos concernentes à organização dos trabalhadores assalariados dos setores mais modernos da economia, utilizando-se da antecipação de algumas necessidades, de modo a reduzir a legitimidade das lideranças trabalhistas em suas reivindicações. (BENEVIDES, 2011)

As políticas sociais observadas antes da década de 30 eram fragmentadas e de cunho emergencial. Entre 1930 e 1945, ocorre um aumento do papel do Estado tanto na área trabalhista quanto na área previdenciária, assim como o sistema de proteção brasileiro começa a se estruturar no governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de mediar as relações entre capitalistas e os trabalhadores. (BENEVIDES, 2011)

Sob esse aspecto, segundo Draibe (2003), o sistema de proteção social que se iniciou em 1930 no país, baseado principalmente na mediação entre o capital e o trabalho, personificou-se como uma política baseada principalmente para os trabalhadores urbanos. Ou seja, foi criado um esquema de proteção social com foco em atender aos setores organizados da classe trabalhadora, estruturada no sistema de previdência social. O período da ditadura militar foi caracterizado pelo desenvolvimento de alguns pontos do Estado de Bem-Estar social, a exemplo da criação do INPS e do FGTS em 1966, Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

(FUNRURAL) em 1971, e a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974. Nesse período, o conjunto de políticas sociais foi também estendido a uma parcela da população que estava às margens das ações de repressão política adotada. Há uma elevação da desigualdade social, com precarização do serviço prestado.

Portanto, o WS no Brasil, até o período de 1980, foi caracterizado por uma forte centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional e clientelismo das políticas sociais, o que não possibilitou o funcionamento dessas políticas como forma de redistribuição. (DRAIBE, 1993)

Entretanto, com a Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi permitido um sistema de proteção social brasileiro, que incluiu garantias de direito à saúde, previdência e assistência social, com a ampliação do sistema de proteção social e institucionalização de princípios de universalização, ancorada na noção de direito social. Com isso, o governo passou a adotar uma postura de maior comprometimento, cabendo ao setor privado um papel coadjuvante. (DRAIBE, 2003)

O Estado de Bem-Estar Social brasileiro atual, segundo também o que afirma Draibe (2003), é caracterizado pela tradição, pelo conservadorismo e corporativismo, bem como pela “meritocracia particularista”, após um período no qual foi considerado pontual e fragmentado, com grande resistência em reconhecer a proteção social como um direito e o seu papel de garanti-lo à sociedade. Draibe (2003) afirma, do mesmo modo, que há teóricos que também consideram o WS no país como “seletivo no plano dos beneficiários, heterogêneo no plano dos benefícios e fragmentado no plano financeiro” até os anos de 1970 a 1980. Mas ponderam que as reformas ao regime autoritário-tecnocrático realizados a partir de 1964 modificaram a configuração do sistema de proteção, tendendo à universalização. Entretanto, entre 1995 e 2008 foi gasto, em média, 21,8% do PIB brasileiro na área social, o que pode ser comparado ao montante de gastos realizado nesse setor por países considerados liberais, cujos gastos, em média, são na ordem de 22,7% do PIB no que tange a gastos sociais públicos. (DRAIBE 2003)

Fiori (1997) defende que os traços centrais do Welfare no Brasil se cristalizam como um financiador regressivo do gasto social e detentor de custos operacionais que favorecem a manipulação clientelista. Da mesma forma, o Estado brasileiro pode ser caracterizado como de Bem-Estar meritocrático-particularista baseado na

capacidade contributiva do trabalhador, com um gasto público residual financiado por um sistema tributário regressivo, com grandes desigualdades.

Ao se estudar o caso brasileiro, o que se verifica é que ao longo do período de estruturação do seu estado de Bem – Estar, o país passou por várias políticas de caráter social com alcances muito variados, o que levantou muitos questionamentos se de fato houve aqui um WelfareState, principalmente devido ao fato de a conjuntura brasileira apresentar elevadas taxas de pobreza e desigualdade, baixa qualidade e cobertura na prestação de serviços de saúde e educação, grande contingente de trabalhadores no mercado informal, entre outros. Contudo, os avanços ocorridos nesse sistema de proteção social apontam para a mesma trajetória dos países precursores dos Estados de Bem- Estar, nos quais se observam, como no Brasil, o crescimento nos gastos sociais em percentual do PIB, a expansão da cobertura e a diversificação dos serviços de saúde e educação, a ampliação dos benefícios e transferências e a constitucionalização de direitos sociais, relacionando-os à condição de cidadania. (KERSTENETZKY, 2011)

Ao classificar o Estado de Bem-Estar brasileiro, pode-se identificar a presença de aspectos conservadores, como já foi citado, principalmente por causa do sistema de previdência, que vigorou principalmente no período de ditadura militar. E embora tenha ocorrido uma expansão na área, os trabalhadores informais continuam sem cobertura previdenciária, dependendo da provisão do mercado nesse setor, o que é uma característica notoriamente liberal. Os benefícios que vigoram no âmbito da Seguridade Social, que incluem saúde, assistência e previdência, possuem um enfoque mais localizado a partir da rubrica assistência social, o que inclui os benefícios do Programa Bolsa Família.

3WELFARE STATE APLICADO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ao se fazer uma ponte com o WelfareState, esse presente estudo irá aplicar mais adiante em sua análise os conceitos de Estado de Bem Estar para se entender o papel da política social do governo petista, qual seja, o Bolsa Família.

3.1 O QUE É O BOLSA FAMÍLIA?

Por meio de um estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2003), constata-se que no ano de 2002 houve uma estimativa de 11 milhões de crianças mortas ao redor do mundo antes de completarem 1 ano de vida. Nesse sentido, acirraram-se debates no cenário mundial a respeito da necessidade de criar políticas sociais para melhorar os danos causados pelo capitalismo, foco gerador da lacuna entre ricos e pobres. Diante disso, o Estado tem o papel de intermediar o hiato entre essas classes com o objetivo de minimizar cada vez mais a pobreza e a desigualdade.

Segundo uma publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), as políticas sociais, mais especificamente os programas de transferência de renda, passam a serem considerados importantes meios para combater a pobreza e como ponte de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios. Entende-se por políticas sociais a intervenção do Estado nas questões sociais existentes para compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que o hiato entre ricos e pobres seja cada vez intenso. As famílias na sociedade capitalista não dispõem de igualdade de condições, sendo que os mais pobres tendem a reproduzir permanentemente o ciclo da pobreza: baixo nível educacional, má alimentação e saúde, instabilidade no emprego e baixa renda. Portanto, ao realizar políticas sociais, o Estado tem o intuito de igualar as oportunidades entre pobres e ricos, reduzindo a distância entre esses e permitindo que as novas gerações rompam o ciclo da pobreza.

De acordo com Suplicy (2002), o Projeto de Lei da Câmara n° 2561(1992), uma das primeiras iniciativas nesse sentido, ocorreu nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, desse mesmo projeto, de autoria do senador Eduardo Suplicy. O político sugeriu a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que se daria sob a forma de imposto de renda negativo. A proposta era de que todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 – valor atualizado) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.0000,00. O projeto se pautava sobre renda individual e não sobre renda familiar *per capita*.

O que se constata na publicação do Ipea, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), é que a lei original nunca foi votada pela Câmara e, em 2004, um substitutivo bem mais vago, a Lei n° 10.835, foi sancionada pelo presidente Lula. Assim, estavam criadas as condições favoráveis para o surgimento de um elemento novo no sistema de proteção social, que tinha como variável a pobreza dos indivíduos e a pretensão de se criar um sistema de proteção baseada na solidariedade nacional.

Embora o cenário desenvolvido no início dos anos 1990 fosse favorável a PGRM, a publicação do IPEA relata que o que foi instaurado foram Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). A diferença entre ambos se dá no sentido de que o único critério para os PGRM é a renda, enquanto que nos PTRC há uma exigência de contrapartida dos beneficiários, ou seja, que cumpram com deveres em benefício deles mesmos e de suas famílias. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

Conforme descreve o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), o PBF surgiu em 2003, e é caracterizado por possuir uma herança de programas de transferência de renda instituídos na segunda metade do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que torna essa política social uma intervenção marcada pela dependência da trajetória. Em outras palavras, o Bolsa Família foi concebido em um contexto pautado por escolhas de política anteriores que exercem grande influência no desenho da nova intervenção. Sua origem é consequência de uma trajetória particular em políticas de proteção social traçada pelo Brasil nos últimos 40 anos, principalmente após a Constituição Federal do Brasil, de 1988.

O programa foi criado, segundo o livro do Ipea, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), com o foco na família. Dessa forma, permitiu superar a pulverização orçamentária e administrativa que caracterizava os diversos programas de transferência de renda até então em vigor, ao focar as ações para todo o grupo familiar e não mais para cada um de seus integrantes de forma isolada. A mesma publicação do IPEA afirma que:

[...] o programa visa prover segurança de renda aos segmentos mais vulneráveis da população, de forma que as famílias pobres possam ter acesso a bens, serviços e facilidades que sempre estiveram fora do seu alcance. Além disso, o PBF tem dois outros objetivos: o reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio das condicionalidades, e a criação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiárias, por meio do seu direcionamento a programas complementares. (IPEA, Bolsa Família, avanços e desafios, 2010, p.89-90).

Sob esse prisma, as sessões a seguir apresentarão as origens do programa, do que esse se trata, bem como suas condicionalidades, a legislação que o rege e dados que mostram o impacto que o Bolsa Família teve na diminuição da pobreza da população brasileira desde quando entrou em vigor, no primeiro mandato de Lula, até o governo Dilma atualmente.

3.2 CONTEXTO HISTÓRICO DO BOLSA FAMÍLIA:RAÍZES E EXTENSÃO DO GOVERNO FHC

Estudos realizados por Almeida (2004) apontam que na Constituição de 1988, denominada também de Constituição Cidadã, importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social se consolidaram, quais sejam, a elevação do status da assistência social ao de outras medidas sociais que formam a espinha dorsal desse perfil de política: educação, saúde e previdência, tendo como respaldo uma transferência de solidariedade através de políticas sociais redistributivas. Em outras palavras, pode-se dizer que essa Constituição foi um marco no sentido de ter trazido ações importantes para a formação de uma rede de proteção social para os cidadãos em condições menos favoráveis¹. A partir desse pressuposto, o

¹ Em seu artigo terceiro, há os seguintes dizeres: os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O artigo

Estado brasileiro, nos últimos anos, desenvolveu várias medidas com o objetivo de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e promover o bem – estar social através de várias medidas de cunho social.

Na década de 90, segundo Almeida (2004), o Brasil apresentava grandes avanços econômicos com a estabilização da moeda, que pode ser atribuída ao plano real, e conseqüentemente, um controle inflacionário mais eficaz. Na mesma década, outra importante medida governamental foi incentivar a descentralização de responsabilidades e a cooperação entre os níveis de governo no sentido de viabilizar o provimento de bens e serviços sociais. Assim, é importante destacar que foi transferida aos municípios a responsabilidade sobre a assistência social, a exemplo de programas de garantia de renda a idosos e deficientes físicos. (ALMEIDA, 2004, P.4)

Almeida (2004) verifica que, ao abrangerem-se os dois mandatos do governo FHC, algumas medidas principais tomadas em âmbito federativo merecem ser ressaltadas, entre as quais se destacam o combate à inflação; a conciliação de interesses em reformar o Estado associados ao reajuste fiscal e a descentralização com uma reforma administrativa; condicionamento da transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; modernização do sistema previdenciário; coordenação das políticas sociais brasileiras através da submissão dos governos subnacionais em assumir cargos mediante disseminação de verbas, cumprimento de verbas e medidas punitivas; criação da Fundef; aprovação de leis e emendas constitucionais, consolidando a institucionalização de mudanças feitas na federação e a criação de instrumentos de avaliação de políticas realizadas em caráter descentralizado, principalmente em termos educacionais.

Entretanto, para esse estudo, o que mais interessa são as medidas tomadas no que se refere às transferências de renda. Nesse sentido, através de Almeida (2004) se verifica que, ao final do primeiro mandato e início do segundo do governo tucano, foram instituídas políticas de transferência de renda direta à população para atacar diretamente a pobreza através de políticas nacionais cujas parcerias podiam ser realizadas com outras

6º da Carta Magna determina que são direitos sociais a educação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma dessa Constituição.

ferramentas de gestão local, porém com uma garantia de uma verba federal padronizada. O pioneiro desses programas foi o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), após o qual foi criado o Programa de Renda Mínima, e logo adiante o Programa Bolsa-Escola e o Vale- Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar e o Projeto Alvorada (Inicialmente, a unificação proposta ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, sendo indicada, em 2005, a incorporação do PETI e do Agente Jovem).

As políticas sociais de transferência direta de renda supracitada se davam mediante certas condicionalidades por parte dos beneficiários, como frequência escolar e consultas regulares em postos de saúde. (ALMEIDA, 2004)

3.2.1 Consolidação do Bolsa Família

Como foi citado na seção anterior, foi a partir da década de 90 que as políticas governamentais passaram a ser tratadas como uma questão social, através da referida Constituição Cidadã de 1988. Sob esse prisma, o Governo Federal desenvolveu várias medidas com o intuito de erradicar a pobreza, reduzir a desigualdade e avançar no bem-estar social.

Segundo o que se constata em IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado passou a efetivar uma série de políticas para impactar na miséria, como foi o caso do Programa Comunidade Solidário. Nesse cenário, prefeituras municipais experimentaram programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que substituíram, em 2001, o incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, o qual objetivava promover as condições de saúde e a nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a seis anos e 11 meses de idade com risco nutricional; e o Auxílio Gás, instituído para compensar os

mais carentes pelas elevações constantes no preço do botijão, pago às famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo.

Entretanto, o que se verifica na publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), é que foi a partir de 2003² que relatos e estatísticas apontam que teoricamente esse foi o ano no qual a questão social da pobreza e da desigualdade passa a ter mais destaque na agenda pública, através da implantação de programas de combate à pobreza como o Programa de Acesso à Alimentação- PNAA, vinculado às ações originais de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, o Programa Fome Zero³, e a unificação dos programas PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás através do Programa Bolsa Família⁴, cuja cobertura não começou do zero. Em 2003, quando esse foi criado, já havia uma média de 10 milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Ainda segundo o Ipea, Bolsa Família, avanços e desafios (2010):

Em outubro de 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família, cujo objetivo primordial era organizar os quatro programas em apenas um. O PBF também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, mas também incorporada por outro ministério com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o PBF se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta

²Até 2003, muitos programas sociais com diversos focos e escalas surgiram, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 1988, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em 1993, o Programa Bolsa Escola Federal, em 2001, Bolsa Alimentação, etc. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

³Conforme indica Rocha (2005), o Programa Fome Zero é uma proposta de política de segurança alimentar, que se orienta pelo foco de combater a fome, a pobreza e as desigualdades através da transferência de um benefício financeiro relacionado à garantia de acesso aos direitos sociais básicos. Seu lançamento ocorreu no final de janeiro de 2003. Este incluía vários programas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso unificado, ampliado e com maiores valores para as transferências. Rocha (2005) afirma que no decorrer de 2003 o governo passa a ter inúmeras dificuldades operacionais com este programa, pois esse possuía parâmetros inadequados. O governo opta, então, por revisá-lo e relançar a iniciativa em outros moldes. O Bolsa Família, de outubro de 2003, unifica os vários programas de transferência do Governo Federal, redefinindo os valores para que uma quantidade maior de famílias pudesse participar do programa e os benefícios recebidos fossem aumentados.

⁴ Pode-se dizer que o que diferencia o PBF dos demais programas remanescentes apesar de trazer algumas condicionalidades existentes nos programas de renda mínima anteriores é o fato de esse colocar a família como um todo, diferentemente de seus antecessores, que beneficiavam cada membro da família isoladamente. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

desde sua criação, em 2001, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado, assim, o Programa Bolsa Família (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p.29)

Nesse sentido, as próximas linhas se dedicarão a relatar a respeito de maiores detalhes do último programa acima citado, suas condicionalidades, sua legislação e, de modo geral, os principais aspectos envolvidos nessa política social.

3.3 O PROGRAMA E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS

O livro do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) relata que o Programa Bolsa Família⁵ é oriundo da Medida Provisória número 132, de 20 de outubro de 2003, que foi convertida na Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004, com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, principalmente as do Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM) vinculado à Educação (Bolsa Escola), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), do PNRM vinculada à saúde (Bolsa Alimentação), do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único do governo federal. Sob esse prisma, dizia respeito da união dos programas de transferência de renda com condicionalidades relacionadas à educação e à saúde. De início, o seu foco foi traçado para atender as famílias em situação de pobreza caracterizadas por situações de extrema pobreza como renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 50,00 e de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 100,00.

Segundo o IPEA: Bolsa Família: avanços e desafios (2010), essa política de desenvolvimento social é uma associação entre as áreas de

⁵A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, em seu primeiro artigo, versa sobre a necessidade de prover mínimos sociais para garantir necessidades básicas. Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social muda o foco dos “públicos” para as “seguranças”: de acolhida, de convivência, de desenvolvimento de autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais e de renda. É nesse contexto que é criado o PBF, que vem reforçando a ideia de transferência de solidariedade na medida em que também não é contributivo e visa àquelas famílias que não contam com renda suficiente para sobreviver. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

transferência de renda, segurança alimentar e nutricional. Em 2003, o combate à fome tinha grande importância na agenda governamental, com a instauração do Fome Zero, através do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), ou Cartão Alimentação - uma forma de impulsionar a demanda por alimentos, especialmente em municípios de baixo desenvolvimento humano da região de semiárido, cujo objetivo era a emancipação socioeconômica das famílias. Entretanto, o PNAA e o Fome Zero foram alvo de muitas críticas e tinham muitos problemas operacionais, o que fez o governo colocar em voga a transferência de renda como forma de erradicar a fome e outros problemas sociais. Em outubro de 2003, com a implantação do PBF e do MDS, em janeiro de 2004, houve mudanças na trajetória nos assuntos relacionados com a segurança alimentar e nutricional. O Fome Zero passou a ser uma estratégia do Estado para o acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), principalmente focando a promoção da segurança alimentar e nutricional. Da mesma forma, tinha o objetivo de eliminar a extrema pobreza e promover a conquista da cidadania de grupos sociais mais propensos à fome. Em conformidade ao que afirma o Relatório de Gestão do Exercício (2011):

A unificação desses programas vem sendo realizada pelo Senarc desde 2004, uma vez que o PBF foi concebido com a finalidade de unificar todos os programas de transferência de renda. Apesar da possibilidade da coexistência dos Programas Remanescentes com o PBF, o Departamento de Benefícios promoveu ações visando o completo esgotamento do último programa remanescente ainda com beneficiários – O Programa Cartão Alimentação (PCA). (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relatório de Gestão do Exercício, 2011, p.32)

Conforme o IPEA: Bolsa Família, avanços e desafios (2010), associado à meta inicial de atender a 11,2 milhões de famílias, com a criação do PBF, em 2003, foram implementadas duas categorias de benefícios, quais sejam, o básico, no valor mensal de R\$ 50,00, direcionado às famílias em situação de extrema pobreza, e o variável, no valor mensal de R\$ 15,00 para cada criança, entre 0 e 15 anos de idade, limitado a três benefícios variáveis, para famílias consideradas pobres. Desse modo, primordialmente essa política social se destinava a crianças e adolescentes e a incentivar a formação de capital

humano. Para se adaptar às alterações do custo de vida das famílias pobres, foram feitos reajustes nos valores das linhas de extrema pobreza e de pobreza na trajetória do programa petista no decorrer dos anos.

O IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) afirma que oPBF não é um direito. Ao contrário, se encontra explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias. A lei que cria o PBF, segundo a publicação do IPEA, declara que:

O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes (Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, artigo 6, parágrafo único).(IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010,p. 32)

Medeiro, Britto e Soares (2007), da mesma forma, apontam que o Bolsa Família é um programa de orçamento definido. Se os recursos orçamentários se esgotam, as famílias ficam impossibilitadas de receberem o benefício até que haja um crédito suplementar. Entretanto, o PBF conta com critérios para a concessão, que são públicos e definem famílias como elegíveis ou não (mais especificamente população elegível não coberta). Se a família tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 120,00 per capita, é elegível para receber o PBF, caso não o receba, é um elegível não coberto. O benefício dessa política social pode ser comparado como se fosse um direito, uma vez que quando um programa é caracterizado por um orçamento definido e custos claros, passam a ser necessário estabelecer metas.

De acordo com a publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), a política petista é caracterizada por uma gestão descentralizada, através da atuação dos municípios e uma articulação com uma rede governamental constituída por gestores municipais designados por prefeitos e responsáveis pelo Cadastro Único e PBF a nível local, bem como membros do controle social, coordenadores estaduais do programa e os responsáveis por esse no âmbito federal, a Secretaria de Renda da Cidadania do MDS. Essa associação entre os níveis governamentais se expandiu e passou a atuar sob um enfoque intersetoral no intuito de coordenar a efetivação das condicionalidades de saúde e educação por meio de seus responsáveis que

acompanham a assistência social nessas áreas, a nível municipal, estadual e federal e de forma articulada. O IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) também afirma que:

No âmbito federal, a institucionalização da atuação intersetorial do PBF pelas três áreas ocorreu, principalmente, por meio do estreitamento nas relações de caráter cooperativo, sobretudo entre a área responsável pelas condicionalidades (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS) e as áreas responsáveis pelo acompanhamento sócio assistencial das famílias (Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS), pelo acompanhamento na saúde (Secretaria de Atenção a Saúde/MS) e educação (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/MEC). Observa-se, entretanto, uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal, que poderia, por exemplo, se materializar em uma atuação mais robusta da Câmara Setorial de Políticas Sociais. O avanço que se teve nesse sentido ocorreu com a institucionalização do Fórum Intergovernamental e intersetorial das condicionalidades do PBF. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, p.160)

Ainda ao se basear no livro do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), verifica-se então que a política social do governo petista pauta-se na associação da promoção de alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda à família, reforço ao acesso aos direitos sociais básicos nas áreas da saúde, educação e assistência social tendo como contrapartida o cumprimento de determinadas condicionalidades com o intuito de contribuir para que as famílias consigam romper um ciclo vicioso de pobreza de geração em geração. Essas condicionalidades envolvem manter crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola, vacinar crianças entre 0 e 6 anos e cumprir a agenda pré e pós- natal no caso de gestantes e mães em amamentação. Em tese, compete também ao PBF estabelecer uma coordenação entre programas complementares, a exemplo daqueles de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil, dentre outros, que têm como foco o desenvolvimento de famílias, de modo a superar e reduzir situação de vulnerabilidade e de pobreza dos seus beneficiários.

Tratando a respeito também sobre as condicionalidades, o Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício (2011) aponta que essas integram um dos eixos do Bolsa Família, objetivando, além

de aumentar o grau de acesso aos direitos sociais por meios de assistência básica à saúde, educação e assistência social, criar também condições para a redução da pobreza entre as gerações. Na área de educação, as condições de transferência de benefício são frequência escolar de 85% para crianças e jovens entre 6 e 15 anos e de 75% para os jovens com idade de 16 e 17 anos. Sob essa égide, o livro do IPEA indica que:

O monitoramento das contrapartidas do PBF é um esforço complexo e bem-montado feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo MEC e as da saúde, pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p38)

O IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) verifica que o cancelamento da transferência de renda do PBF pode ocorrer se for identificado que a família incluída nesse não está cumprindo de forma reiterada com as condicionalidades do programa ao longo de um período de um ano e meio. Esse comportamento se verifica porque o objetivo das condicionalidades, além de ser um instrumento para acompanhar o monitoramento do efetivo acesso das famílias aos serviços de assistência social, é também contribuir para a promoção social dessas e reforçar os direitos sociais em saúde e educação. O crescimento do nível escolar e o cumprimento de agendas de saúde visam promover a elevação do capital humano das populações miseráveis e, conseqüentemente, cria novas perspectivas de inclusão socioeconômica. Desse modo, as condicionalidades têm um foco no longo prazo, mirando à desintegração do ciclo intergeracional da pobreza, através do objetivo de elevação do capital humano das populações mais miseráveis. Sob essa perspectiva, IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) observa que:

O sistema de gestão das condicionalidades do PBF, construído a partir do ano de 2005, abriu espaço para que precisamente as famílias, em situação de maior vulnerabilidade social, não sejam punidas, perdendo o benefício do programa por não conseguirem efetivar seus direitos sociais. O primeiro aspecto, desse sistema, a ser conhecido é que nenhuma família pode receber qualquer efeito sobre a transferência de renda, bloqueio ou suspensão, por inexistência de oferta do serviço. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p.155).

Conforme o que ainda relata o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), a articulação de condicionalidades das áreas de saúde e educação e o acompanhamento socioassistencial das famílias pelo âmbito da assistência social possibilitou realizar o acompanhamento do acesso dos serviços oferecidos para toda família pelas autoridades públicas com a instituição do PBF, o qual integrou os mecanismos de gestão de programas federais de transferência de renda anteriores, e assim proporcionando a solidificação de uma rede de proteção social ampliada para as famílias em situação de miséria. O acompanhamento das condicionalidades na saúde e educação é feito, respectivamente, através de uma associação entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC). Ao primeiro é ainda atribuído o acompanhamento socioassistencial das famílias que descumprem a condicionalidades. Por fim, a publicação do IPEA mostra que:

O papel que as ações de acompanhamento familiar ganharam no PBF reside na percepção de que os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Desse modo, com o mecanismo de interrupção dos efeitos do descumprimento sobre a transferência de renda, o PBF busca assegurar a oferta dos serviços socioassistenciais para apoiar as famílias mais vulneráveis, bem como para promover a atuação, quando necessária, das áreas de saúde, educação, trabalho, habitação, entre outras, na melhoria das condições de vida dessas famílias.”(IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p. 4).

3.3.1 O papel da SENARC

Ao se tomar como referência a publicação do IPEA, Bolsa Família: avanço e desafios (2010), e para melhor compreender como as famílias são integradas à política social petista, é fundamental saber a respeito da atuação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que compõe o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse órgão toma as decisões principais relacionadas ao Bolsa Família, sendo essa a maior responsável pelo programa. O seu papel fundamental é normatizar a execução do PBF, bem como estabelecer os valores das transferências

monetárias e suas principais metas; definir a parceria com os municípios e suas quotas e com os estados e outros órgãos do governo federal; estabelecer acompanhamento das contrapartidas e o orçamento anual do PBF. À SENARC compete também verificar o funcionamento do programa, avaliar a política social petista, definir os critérios de quem recebe e quanto recebe e, por fim, estabelece os critérios de suspensão do benefício e corte dos benefícios, e faz também o questionário do Cadastro Único.

Segundo o IPEA, *Bolsa Família, avanços e desafios* (2010), o seu objetivo principal é estabelecer a Política Nacional de Renda de Cidadania no país. A SENARC faz a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e faz uma associação entre as esferas municipais, estaduais e federais no sentido de unir esforços em ações específicas do PBF, ampliando o alcance a direitos universais de saúde, educação e segurança alimentar e integrando políticas públicas estruturantes de superação da pobreza.

Medeiros *et al* (2007), ao também se referir a esse tema, observa que o eixo de atuação da SENARC se baliza pela redução da pobreza por meio da transferência de renda direta às famílias e a ajuda a essas terem acesso aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social através das condicionalidades, além de se unir a outros programas do governo que envolve suas três esferas. Todas essas medidas estão focadas em romper o ciclo de pobreza e dar suporte às famílias.

O Relatório de Gestão do Exercício (2011), referente ao Ministério do Desenvolvimento Social, elencou alguns objetivos estratégicos, mais especificamente 13 ações atribuídas ao SENARC em 2011 para dar maior concretude às suas principais metas, em consonância com as suas experiências regimentais. Essas ações foram:

- Ação 1: Expansão do Bolsa Família para mais 800 mil famílias, através da inclusão de 320 mil famílias em 2011 (40%) , outras 320 mil em 2012 (40%), e 160 mil (20%) em 2013, bem como revisar as estimativas (para fins de concessão do Bolsa Família) do número de famílias em situação de pobreza em cada município brasileiro. No período de junho a outubro de 2011 foram concedidos 829.539 mil benefícios. Considerando todas as entradas e saídas, a cobertura do programa foi ampliada em 170 mil

famílias, sendo que 86% das concessões do período foram feitas a famílias em extrema pobreza.

- Ação 2: Ampliação do número de benefícios variáveis de três para cinco, com o objetivo de pagar os benefícios adicionais às famílias com crianças de zero a 15 anos, gestantes e nutrizes
- Ação 3: Participação no Processo de Busca Ativa, pretendendo identificar e cadastrar famílias extremamente pobres que não estão inseridas no Cadastro Único.
- Ação 4: Implementação do Retorno Garantido, com o intuito de permitir o reingresso automático para as famílias que tenham se desligado voluntariamente do Bolsa Família.
- Ação 5: Concessão de benefício variável à gestantes e de benefício variável nutriz, com o foco de dar início à concessão de benefícios às famílias que possuam gestantes e/ ou crianças de zero a seis meses em sua composição.
- Ação 6: Participação nas pactuações com estados, objetivando complementar a renda das famílias beneficiárias do PBF através de pactuações com estados e o Distrito federal.
- Ação 7: Fortalecimento da Agenda de Educação, focalizando ações inter setoriais em educação integral, ensino médio e alfabetização de adultos para as famílias beneficiárias do PBF, e fortalecer a gestão de condicionalidades em educação
- Ação 8: Fortalecimento da Agenda de Saúde, com a pretensão de implementar ações inter setoriais em saúde bucal, saúde da mulher e nutrição para as famílias do PBF, e fortalecer a agenda de condicionalidade em saúde .

3.3.2 O papel da Caixa Econômica Federal e do Cadastro Único

O livro do IPEA, *Bolsa Família, avanços e desafios* (2010) afirma que a Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador do PBF, ao qual cabe o papel de receber e processar as informações que integram o Cadastro Único disponibilizado pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* das famílias, emitir os cartões magnéticos para pagamento e pagar o benefício mensalmente. Apesar de a Caixa processar informações balizadas pelos padrões determinados pela SENARC, é importante ressaltar que a primeira realize o processamento, e não a última. Segundo a publicação do IPEA:

A Caixa claramente tem um importante papel na gestão e operação do PBF. A Caixa não é apenas o agente pagador, como também opera o SUS e o Sistema de Benefícios, provavelmente os dois principais sistemas do PBF. Há outros sistemas, como o de verificação de condicionalidades, que não são operados pela Caixa, mas não são tão centrais para o programa quanto o cadastro e o sistema de benefícios. Assim, a Caixa não apenas paga os benefícios, mas também recebe as informações coletadas pelos municípios e gera, de acordo com regras estabelecidas pelo MDS, a lista de beneficiários e folha de pagamento. Acreditamos que a Caixa operar tais sistemas não seja o arranjo ideal, na medida em que o MDS não tem controle direto das informações do banco. (IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios*, 2010,p.48)

Pelo que se verifica ainda no IPEA, *Bolsa Família, avanços e desafios* (2010), no que refere ao Cadastro Único, esse foi criado em 2001 com o intuito de cadastrar e fazer a manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a um salário mínimo em todos os municípios brasileiros, os quais são responsáveis por cadastrar, realizar a manutenção do registro das famílias atualizado e zelar pela qualidade das informações. É uma ferramenta utilizada nos três âmbitos de governo que identifica potenciais beneficiários para os programas sociais de forma a maximizar a focalização. As prefeituras realizam o planejamento, estabelecem as equipes que irão realizar o cadastro e fazer entrevistas junto às famílias, e depois enviam os dados coletados para o governo.

Na análise de Vaitsman (2009), a criação do Cadastro Único, por ser um sistema nacional de avaliação e monitoramento, é de fundamental importância para se coletar informação de qualidade, em associação com a agenda de

gestão social para expandir e consolidar a rede de serviços sociais e programas de proteção social. Assim, com o seu surgimento, em 2001, vem trabalhando como uma ferramenta para identificar e caracterizar a condição socioeconômica de famílias pobres nos municípios brasileiros.

Segundo o que afirma o livro do IPEA, Bolsa Família, avanços e desafios (2010), o programa petistas e beneficiou do papel exercido por esse cadastro e de suas respectivas informações para realizar o que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de maneira gradual desde sua origem, em 2001. O objetivo tem sido o de unir as informações sobre os beneficiários dos programas de transferência de renda, o que tem se consolidado em uma ferramenta fundamental para identificar e localizar as famílias pobres e, dessa maneira, tornar possível o planejamento de políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais de forma coordenada. Os municípios⁶ se responsabilizam por realizar o cadastro das famílias miseráveis usando o questionário padrão determinado pela SENARC e fazer relatórios que tratam do acompanhamento das contrapartidas. Conforme análise do IPEA:

Assim, mesmo no que se refere à seleção dos beneficiários para o PBF, o CadÚnico pode ser utilizado de duas formas. Por um lado, utilizando-se apenas a renda cadastrada, conforme é feito atualmente para a identificação dos beneficiários do programa. Por outro, utilizando-se de forma combinada o conjunto completo das informações disponíveis para se obter um melhor “preditor” para a renda familiar, melhorando, desta forma, o grau de focalização do programa. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p.184)

O Relatório de Avaliação da execução de Programas de Governo (2012), no entanto, relata que apesar de o Cadastro Único ser considerado o censo das famílias em situação de pobreza, há erros de inclusão e exclusão no Cadastro. Os erros de inclusão se referem a famílias que são cadastradas com renda subdeclarada e recebem os benefícios, embora não possuam esse perfil, podendo essas tomar uma vaga de famílias que não estão registradas no

⁶ Dentre as atribuições dos municípios, têm-se que cabem a esses identificar famílias a serem beneficiadas pelo PBF através da coleta de dados que se encontram no Cadastro, ou seja, são os agentes municipais que tem o papel de decidir as potenciais famílias a receber a transferência de renda. Realizam também o acompanhamento das contrapartidas dos beneficiários e os provedores da maior parte dos serviços de acesso à educação e saúde. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

cadastro que, contudo, são realmente pobres, o que dá origem a um erro de focalização do programa. Os erros de exclusão, por outro lado, estão relacionados a famílias que não estão cadastradas embora possam ser incluídas no perfil de renda definido, não recebendo assim o benefício. Assim, as famílias integradas no Cadastro Único não as incluem necessariamente no programas do governo, inclusive o Bolsa Família. Sob esse prisma, uma possível solução para coibir o erro de exclusão seria os municípios identificarem de forma mais precisa as famílias que realmente atendem aos parâmetros de perfil de pobreza.

Outra publicação do IPEA, *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2009), para finalizar essa análise, observa que o Cadastro Único pode ser considerado um cadastro de famílias pobres eficiente, apesar de suas inúmeras falhas por ser um cadastro de perfil descentralizado. Há viés de seleção uma vez que há municípios que realizam melhores esforços para manter um bom cadastro. Esse cadastro é incompleto na medida em que existem populações pobres que nunca foram cadastradas, o que pode ser comprovado, por exemplo, através de estimativas do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mostra que em média 20% das famílias possuem informações incompletas.

3.3.3 Índice de Gestão Descentralizada

Conforme apresenta Brasil, Ministério de Desenvolvimento Social, Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada (2009), a gestão descentralizada é uma ferramenta que permite ao governo federal compartilhar com os seus demais entes o processo de tomada de decisões da política social petista. Essa associação permite um esforço maior na implementação de políticas, controle do PBF e do Cadastro Único.

Segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012), esse modelo compartilhado permite que cada um dos entes governamentais tenha papéis específicos. A fiscalização ocorre por meio do Índice de Gestão Descentralizada, regulamentada pela Lei nº12.058, de 13 de outubro de 2009,

e varia de 0 a 1. Esse instrumento utilizado pelo MDS como um parâmetro de gestão em níveis estaduais e municipais mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família que os envolve, bem como é um reflexo dos compromissos assumidos por esses no Termo de Adesão do Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº246/050).

O Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012) relata que com esse índice, o Ministério do Desenvolvimento Social repassa os recursos aos municípios para realizar a gestão do programa petista e à medida que aumenta o valor do IGD, mais elevado será o recurso transferido ao município. E é por meio desse que o MDS tem o objetivo de incentivar a qualidade da gestão do Bolsa Família em âmbito local, e contribuir para que os municípios cumpram com sua responsabilidade.

Conforme indica o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012), para receber esses recursos, o município deve ter aderido ao PBF, nos termos da Portaria MDS/GM nº246/05; ser habilitado em qualquer nível da Assistência Social; atingir o nível mínimo de 0,55 no cálculo do IGD, e atingir o valor mínimo de 0,2 em cada um dos 4 indicadores que constituem esse índice.

O Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012) mostra que os recursos são passados mensalmente do Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, de forma regular e automática, na modalidade “fundo a fundo”, e depositados em conta destinada exclusivamente para atividades focadas na gestão do Programa Bolsa Família.

Através também do Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012) é constatado que, por meio do artigo 2º da Portaria nº148/2006, os recursos do IGD devem ser aplicados nas atividades de gestão das condicionalidades, gestão de benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, cadastramento de novas famílias, atualização e revisão das informações contidas na base de dados do Cadastro Único, implementação de programas complementares nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito produtivo

orientado, desenvolvimento comunitário e territorial, e atendimento às demandas relacionadas com o PBF.

No que concerne à prestação de contas da transferência de recursos do IGD, o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012) indica que deve haver a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), e disponibilidade e acessibilidade no município para o MDS verificar.

Uma vez que esse índice varia de zero a um, o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012), associado a dados do Ministério do Desenvolvimento Social, mostra os seguintes dados distribuídos regionalmente pelo país:

TABELA 1-DADOS REGIONAIS DO IGD

UF	CONDICIONALIDADES		CADASTRO		IGD-E
	Educação	Saúde	Cobertura Qualificada	Atualização Cadastral	
AC	0,84	0,56	0,92	0,81	0,78
AL	0,84	0,58	0,84	0,83	0,77
AM	0,91	0,64	0,77	0,8	0,78
AP	0,78	0,39	0,96	0,76	0,72
BA	0,87	0,68	0,87	0,82	0,81
CE	0,91	0,77	0,89	0,83	0,85
ES	0,87	0,54	0,65	0,71	0,69
GO	0,86	0,57	0,66	0,75	0,71
MA	0,9	0,68	0,91	0,81	0,83
MG	0,88	0,69	0,74	0,72	0,76
MS	0,85	0,59	0,67	0,73	0,71
MT	0,86	0,56	0,71	0,73	0,72
PA	0,9	0,63	0,8	0,8	0,78
PB	0,89	0,68	0,92	0,82	0,83
PE	0,88	0,68	0,93	0,8	0,82
PI	0,91	0,78	0,95	0,82	0,87
PR	0,89	0,69	0,72	0,68	0,75
RJ	0,86	0,42	0,59	0,7	0,64
RN	0,92	0,78	0,92	0,76	0,85
RO	0,87	0,52	0,76	0,71	0,72
RR	0,85	0,75	0,9	0,87	0,84
RS	0,89	0,52	0,62	0,65	0,67
SC	0,89	0,62	0,63	0,65	0,70
SE	0,88	0,65	0,88	0,82	0,81
SP	0,91	0,43	0,57	0,65	0,64
TO	0,86	0,68	0,89	0,79	0,81

Fonte:MDS

TABELA 2 - DADOS DO TETO MENSAL DISTRIBUIDOS PELO IGD

UF	Teto Mensal	80%	INCENTIVOS				TOTAL a RECEBER
			Educação	Saúde	Cobertura Qualificada	Atualização Cadastral	
AC	25.428,00	15.867,00	0	0	0	0	15.867,00
AL	39.585,00	24.384,00	0	0	0	0	24.384,00
AM	79.287,00	49475,00	0	0	0	0	49.475,00
AP	24.153,00	13.912,00	0	0	0	0	13.912,00
BA	117.877,00	76.384,00	0	0	0	0	76.384,00
CE	69.706,00	47.400,00	0	0	0	0	47.400,00
ES	31.769,00	17.536,00	0	0	0	0	17.536,00
GO	53.863,00	30.594,00	0	0	0	0	30.594,00
MA	71.727,00	47.053,00	0	0	0	0	47.053,00
MG	124.355,00	75.608,00	0	0	0	0	75.608,00
MS	38.004,00	21.586,00	0	0	0	0	21.586,00
MT	59.114,00	34.050,00	0	0	0	0	34.050,00
PA	88.643,00	55.313,00	0	0	0	0	55.313,00
PB	46.853,00	31.110,00	0	0	0	0	31.110,00
PE	69.020,00	45.277,00	0	0	0	0	45.277,00
PI	51.836,00	35.663,00	0	0	0	0	35.663,00
PR	64.798,00	38.879,00	0	0	0	0	38.879,00
RJ	51.179,00	26.204,00	0	0	0	0	26.204,00
RN	39.813,00	27.073,00	0	0	0	0	27.073,00
RO	31.953,00	18.149,00	0	0	0	0	18.149,00
RR	26.570,00	17.855,00	0	0	0	0	17.855,00
RS	71.488,00	38.318,00	0	0	0	0	38.318,00
SC	40.915,00	22.912,00	0	0	0	0	22.912,00
SE	30.339,00	19.660,00	0	0	0	0	19.660,00
SP	114.273,00	58.508,00	0	0	0	0	58.508,00
TO	37.452,00	24.269,00	0	0	0	0	24.269,00
BRASIL	1.500.000,00	913.039,00	0	0	0	0	913.039,00

Fonte: MDS

TABELA 3 – ÍNDICE DE IGD POR REGIÕES: AGENDA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

UF	Taxa de Frequencia Escolar inferior a 0,75	Taxa de acompanhamento da agenda de Saúde inferior a 0,60	Taxa de cobertura qualificadade cadastros inferior a 0,80	Taxa de atualizaçã cadastral inferior a C
AC	3	7	2	7
AL	6	31	14	28
AM	1	10	13	20
AP	2	10	1	10
BA	13	91	48	103
CE	1	13	15	47
ES	5	27	49	51
GO	14	85	111	141
MA	3	53	14	46
MG	29	183	458	535
MS	9	44	48	56
MT	6	56	85	81
PA	8	49	41	54
PB	4	36	8	57
PE	9	51	10	49
PI	6	22	4	54
PR	5	83	182	322
RJ	4	40	60	72
RN	2	8	5	59
RO	1	26	27	34
RR	3	6	4	4
RS	12	161	416	367
SC	10	96	183	239
SE	2	16	8	21
SP	8	315	373	533
TO	10	18	22	54
Total	176	1537	2201	3044

Fonte: MDS

Por fim, segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (2012), O MDS fez algumas melhorias para calcular o IGD aumentando de R\$2,50 para R\$3,25 o valor de referência a ser multiplicados pelo número de cadastros válidos e atualizados mantidos pelo município, que é limitado a uma estimativa de

famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Essa ação foi realizada com o intuito de incentivar o registro de informações atualizadas dos membros cadastrados no Cadastro Único e tornar mais eficaz a localização das famílias em situação de extrema pobreza que não foram incluídas no cadastro. Esse mecanismo de cálculo é oriundo do Plano Brasil sem Miséria e tem o objetivo de melhor focar o público-alvo.

3.3.4 Renda da Cidadania

Soares e Sátyro (2009) realizam um debate de políticas sociais, em torno da renda básica da cidadania, que é o de transformar o PBF, caracterizado por possuir um perfil de Programas de Transferências Condicionadas (PTRC), em uma transferência de renda universal sem condicionalidades. Essa vertente defende que muito mais importante que a transferência de benefícios financeiros às famílias, é o acesso dessas aos serviços de educação e saúde, pois esse caminho cria condições favoráveis a mobilidade social delas.

Sob esse prisma, Soares e Sátyro (2009) afirmam que há um paradoxo em torno do Bolsa Família no sentido de o cumprimento das condicionalidades estabelecidas pelo programa serem a porta de acesso aos direitos de serviços na saúde e educação e o fato da transferência financeira ser um aspecto mais em evidência do que a questão das condicionalidades.

Esse paradoxo, segundo Soares e Sátyro (2009), ocorre por causa da natureza ambivalente do PBF, ou seja, possui elementos da renda básica da cidadania e do modelo de PTRC, ou seja, caracterizado por possuir os benefícios básicos e variáveis. O primeiro é incondicional, exigindo das famílias apenas a atualização do cadastro por período de tempo, sendo apenas dirigido ao segundo o cumprimento das condicionalidades. (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A esse respeito, IPEA, Bolsa Família, avanços e desafios (2010) afirma que:

As críticas de caráter geral se concentram em dois pontos fundamentais: o caráter seletivo ou focalizado desse tipo de intervenção e a imposição de condições para o recebimento das transferências monetárias. Essas duas características do desenho do PTRC produziram uma série de distorções e consequências

negativas, entre as quais o enfraquecimento dos sistemas de proteção social e a prevalência de uma postura paternalista do Estado em relação à população pobre.”(IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010, p.70)

Nessa perspectiva, Soares e Sátyro (2009) indicam que a renda básica de cidadania e o modelo PTRC são intervenções bastante distintas. Segundo esses autores, a proposta de criar uma transferência de renda universal e não condicionada não está nem na agenda do governo, nem na do Congresso Nacional. Esses estudiosos diferenciam em mais um ponto a renda básica da cidadania e o modelo de PTRC no que concerne à unidade de referência de cada tipo e intervenção. A RBC se baliza no direito individual de incentivo ao capital humano.

Para finalizar, observa-se em IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, (2010), ainda nesse contexto da renda da cidadania, que as críticas direcionadas ao PBF enaltecem os argumentos de setores sociais mais conservadores. Os que se identificam com essas críticas defendem que as transferências de renda vão para a parte “não produtiva” da sociedade. Contudo, os seus defensores argumentam que os benefícios do Bolsa Família não possuem caráter de direito universal e não são garantidos às famílias com perfil de renda elegível, além de excluir de forma instantânea famílias que elevam sua renda *per capita*.

3.4BOLSA FAMÍLIA NO CENÁRIO DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA

Por meio do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relatório de Gestão do Exercício (2011), verifica-se que o Bolsa Família atende atualmente mais de 13 milhões de famílias brasileiras, com transferência de, em média, dois bilhões de reais, atendendo ao perfil e tipos de benefícios; o básico (R\$70,00 pagos a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00), o variável (R\$ 32, pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, limitado a 5 crianças por família), o variável vinculado ao adolescente (R\$38, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos, limitado a 2 jovens por família), o variável gestante e o variável nutriz, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário, nos

quais os valores variam de acordo com as características de cada família. Contudo, do ponto de vista da relação entre custo e benefício, o fato é que, até o momento, não se sabe exatamente quão necessárias são as condicionalidades e qual é o custo de seu controle. A seguir, averigua-se todos os valores reajustados a partir de abril de 2011:

TABELA4 -
REAJUSTE NOS VALORES DO PBF

Tipo de benefício	Valor até março de 2011 em (R\$)	Valor a partir de abril de 2011 em (R\$)
Básico	68	70
Variável vinculada à criança(até 15 anos)	22	32
Variável vinculada ao jovem(16 e 17 anos)	33	38
Benefício médio	96	115

Fonte: MDS (2011)

Segundo BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 10 anos de Bolsa Família (2013), nessa primeira década em que o Bolsa Família vigora, dados do MDS mostram que o programa tirou por volta de 1,7 milhão de famílias da pobreza. Da mesma forma, algumas dessas famílias passaram a não receber mais o benefício por terem elevado sua renda em 2013. Estatísticas do MDS também mostram que o programa, no presente governo de Dilma Rousseff, tem uma média de 50 milhões de pessoas, com um investimento anual de R\$ 24 bilhões, o equivalente a 0,46% do PIB. O alicerce do programa está constituído atualmente pelos benefícios de transferência de renda, o acompanhamento das condicionalidades, além de uma série de iniciativas complementares de apoio a seus beneficiários, a exemplo do Luz para Todos, Brasil Alfabetizado, Farmácia Popular, Brasil Sorridente e Minha Casa, Minha Vida.

Além dos benefícios direcionados às famílias integrantes dessa política social, que já foram citados nesse presente trabalho, verifica-se em BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 10 anos de Bolsa Família (2013), (e não poderia deixar de ser citada) a criação do benefício de Superação de Extrema Pobreza, em vigor desde 2012. O objetivo desse é beneficiar as famílias que

permanecem em situação de extrema pobreza mesmo recebendo outros benefícios do programa, com o seu valor variando de acordo com as condições de cada família.

Nesse mesmo governo, através de BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício (2011), vale ressaltar o Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁷, lançado em junho de 2011, com o objetivo de apoiar a política de integração de programas de combate à pobreza associado ao Programa Bolsa Família. Outro elemento fundamental desse plano é incentivar a expansão e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o micro empreendedor individual (MEI), priorizando os beneficiários do Bolsa Família.

Conforme é citado em BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício (2011), o foco maior é incrementar o atendimento ofertado pelos programas federais às famílias pobres registradas no Cadastro Único ao integrar políticas federais, estaduais e municipais, com o objetivo de emancipar as famílias pobres e reduzir sua situação de miséria. Isso ocorre através de complementação dos benefícios federais pelo Estado, por meio de acesso a serviços que possibilitem ascensão sócio-econômica a essas populações. Um dos resultados do Plano Brasil Sem Miséria pode ser constatado com a integração do Bolsa Família a nove programas estaduais de transferência de renda provida pela SENARC em 2011, mantendo a integração com um programa estadual e três municipais já e vigor. A forma mais simples

⁷A integração entre os programas federais Bolsa Família e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, denominado "Bolsa Verde" – amparado pela Lei nº 12.512/2011 e pelo Decreto nº7572/ 2011 – foi outro tipo de aliança empreendida. O Bolsa Verde integra o Plano Brasil Sem Miséria e tem o foco de preservar os ecossistemas, promover a cidadania, melhorar as condições de vida e aumentar a renda das famílias extremamente pobres que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais em: a) Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas Federais ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); b) Projetos de Assentamento Florestal, de Desenvolvimento Sustentável ou de Assentamento Agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); c) Outras áreas a serem determinadas pelo Comitê Gestor de Bolsa Verde. Podem ser integradas ao Bolsa Verde famílias beneficiárias do PBF com renda *per capita* até R\$70,00 que se comprometam a realizar atividades de conservação ambiental, com a assinatura de um termo de adesão que especifique seus compromissos de conservação. Cada família beneficiária receberá repasses trimestrais, no valor de R\$ 300, por dois anos, com renovação. Como as demais pactuações, o pagamento desse benefício utilizará a plataforma de pagamentos do PBF, operacionalizado pela Caixa, que inclui o uso de cartão único com as logomarcas de ambos os programas o cartão pactuado.(BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício, 2011

de complementação refere-se à transferência mensal de um valor fixo para as famílias beneficiárias do PBF que estão de acordo com o perfil de elegibilidade desse por parte do governo federal. Por outro lado, há o modelo em que um valor é pago pela União no sentido de anular o hiato entre a renda mensal *per capita* dos indivíduos e um determinado valor de referência, o que seria a pobreza em seu extremo.

A ação, segundo BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício (2011), é realizada através de um contrato entre a Caixa, que fica com o papel de gerar folha de pagamento e pagar os benefícios locais, e o ente governamental. Desse modo, a família beneficiária saca os benefícios do programa local junto com os do PBF, por meio de um cartão magnético com as identidades visuais do Governo Federal e do PBF integradas às do governo local e de seu respectivo programa de transferência de renda. Os procedimentos adotados acima se iniciaram em 2011, com o objetivo de se estender no âmbito estadual e municipal em 2012 e 2013, respectivamente.

Ainda se baseando em BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Relatório de Gestão do Exercício (2011), em outubro de 2011, envolvendo também o Bolsa Família, foi lançado pelo plano BSM o retorno garantido, com o objetivo de assegurar às famílias beneficiárias pobres a garantia de assistência financeira na hipótese de algum de seus membros ficarem desempregado ou alguma outra situação inesperada que possa surgir. As famílias que realizarem seu desligamento voluntariamente do PBF poderão, depois de três anos, requerer seu retorno imediato ao Programa. Com essa medida, há uma segurança maior em se deixar a política social petista e elimina-se o temor de perder parte da renda de trabalho futuro e as famílias ficarem impossibilitadas de receber os benefícios desse programa.

4 RESULTADOS DO PBF

Nessa sessão, após a apresentação do capítulo 3 a respeito dos principais aspectos que envolvem o Programa Bolsa Família, será analisado se esse está cumprindo com seus propósitos e sendo direcionado e focalizado à população pobre.

Sob essa perspectiva, segundo o que afirma BARROS *et al* (2007) em uma publicação do IPEA, a consecução da queda sustentada de desigualdade depende dos fundamentos da economia e da igualdade de oportunidades, representada pelo acesso a estoques de ativos produtivos, como saúde e educação, que as pessoas têm o direito de acesso desde o princípio de suas trajetórias de vida. Fazer com que a mudança dos fluxos de renda seja acompanhada pelos estoques mais altos de riqueza produtiva futura dos mais pobres é o maior desafio da nova geração de políticas de renda redistributivas cujo melhor representante é o Programa Bolsa Família. Por isso, é importante se apurar os efeitos dessa política social na sociedade.

4.1 IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA REDUÇÃO DA POBREZA

Através de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)(2006), o Bolsa Família foi responsável por um terço da redução da desigualdade brasileira em meados da década de 2000. O acesso ao mercado de trabalho seria o outro responsável pelo o outro terço dessa queda. Por meio desse mesmo estudo, foi apontado também que houve uma queda na desigualdade na ordem de 0,7 pontos percentuais, em média, do Índice de Gini.

Desse modo, segundo esse estudo do IPEA (2006),entre o período de 2002 a 2006, o índice de Gini apresentou leve melhora, passando de 0,589 em 2002 para 0,562 em 2006, conforme se verifica na tabela abaixo:

TABELA 5 – COEFICIENTE DE ÍNDICE GINI (2002 – 2006)

	Coeficiente de GINI
2002	0,589
2003	0,583
2004	0,572
2005	0,569
2006	0,562

Fonte: IPEADATA Elaboração: Própria

Ao se basear em outra fonte de dados para esse estudo, Soares, Medeiros e Osorio (2006), também afirmam que programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família, foram importantes redutores da desigualdade no Brasil nos últimos anos. Dessa maneira, o Brasil vem reduzindo a pobreza em decorrência da redução da desigualdade. Através do mesmo estudo conduzido por Soares *et al*(2006), há uma confirmação também de que o PBF isolado é responsável por 21% da queda da desigualdade, medida também pelo Índice de Gini, observada até 2006, ressaltando que quando foi realizado esse estudo, o programa não tinha atingido a meta de 11,1 milhões de famílias atendidas.

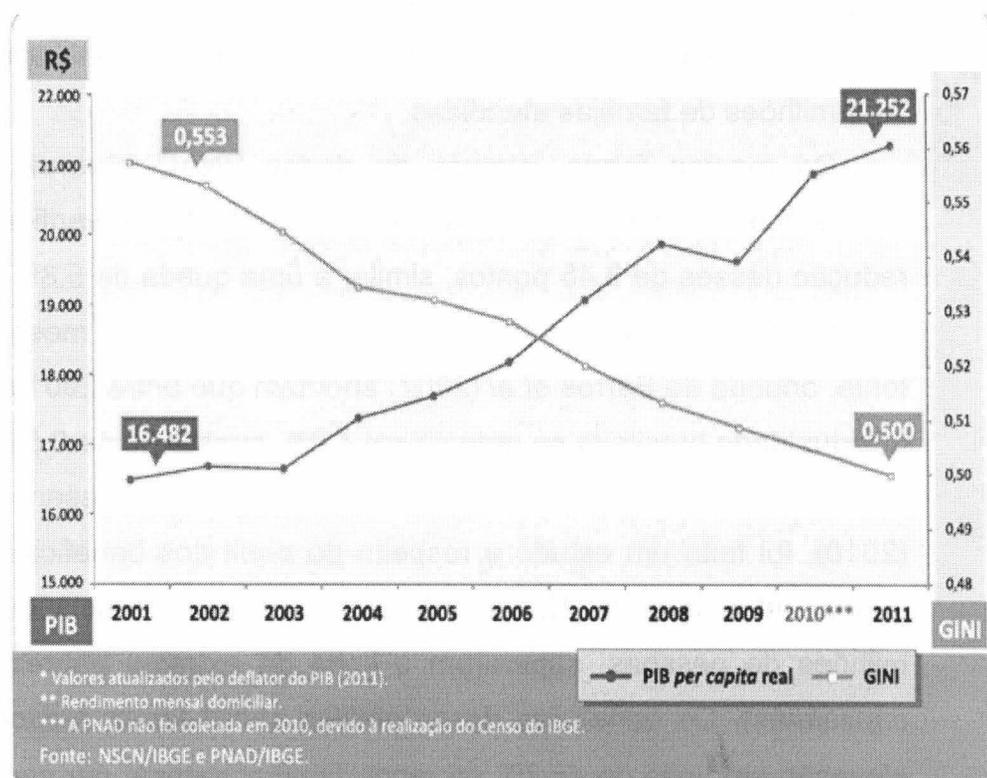
Da mesma forma, através de dados PNAD, Soares (2008) faz uma comparação no índice de Gini do período 2001-2006 e verifica que houve uma redução desses de 3,45 pontos, similar a uma queda de 5,8% na desigualdade durante os cinco anos, ou seja, 1,2% ao ano. Nesse mesmo cenário, outra fonte, oriunda de Barros *et al* (2007) apontam que entre 2001 e 2005, o grau de desigualdade brasileira se reduziu em 4,6%, passando de 0,593 para 0,566.

Em 2009, segundo BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (2010), foi feito um estudo a respeito do perfil dos beneficiários do programa que apontou que de 12,4 milhões de famílias beneficiárias, em média 4,3 milhões de pessoas, superaram a linha da extrema pobreza (R\$ 70,00 *per capita*/mês). Os benefícios dessa política social foram responsáveis por uma elevação em volta de 48,7% na renda familiar mensal *per capita* da população atendida (de R\$ 48,69 para R\$ 72,42). Nas regiões Norte e Nordeste, o crescimento na renda familiar atingiu em média 60% (MDS, 2010).

De acordo como IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012), na última década, a

economia brasileira foi marcada pela combinação de crescimento econômico e melhora da distribuição de renda. O PIB *per capita* real brasileiro aumentou 29% e foi caracterizado por uma evolução mais favorável da renda da população mais pobre. No que se refere ao Coeficiente de Gini, esse estudo do IBGE apontou que esse índice vem caindo de forma relevante ao longo dos anos 2000, passando de 0,553 para 0,500 entre 2001 e 2011. Esses resultados positivos estão associados a diversas conquistas no campo da redução da pobreza, do mercado de trabalho, da educação, da saúde e do acesso a bens e serviços.

GRAFICO 1- PIB PER CAPITA REAL* E ÍNDICE DE GINI**



Segundo o IBGE, Método de construção de mapa de pobreza: utilizando a PNAD 2006 e o Censo Demográfico 2000(2009), a redução da pobreza, o

primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi alcançado em 2005. Segundo dados da mesma pesquisa, a proporção de brasileiros com renda inferior a um dólar por dia era de 8,8% em 1990 e foi reduzida a 4,2% em 2005.

Um estudo do IPEA, *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*(2009), também mostra que a desigualdade social alcançou o patamar mais baixo do Censo realizado desde 1960. E ressaltou que o país brasileiro vem crescendo e evoluindo, desde o início da década, na redução da desigualdade entre ricos e pobres, atribuindo ao PBF e os seus antecessores o papel dos maiores responsáveis por tal conquista. A causa dessa diminuição seria devido a uma relevante melhoria no sistema de proteção social, na qual um grande contingente de famílias pobres passou a ser beneficiada com a transferência governamental.

Análise realizada pelo IBGE, *Síntese dos Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012)* mostra que a renda domiciliar *per capita* tem crescido, desde 2004, a uma taxa média de 4,5% ao ano acima da inflação, passando de R\$ 687, em 2003, para R\$ 932 em 2011 (em valores atualizados). Este crescimento tem ocorrido de forma mais intensa nas regiões mais pobres e para as parcelas menos favorecidas da população, contribuindo para redução de desigualdade.

A publicação do IPEA *Bolsa Família: avanços e desafios (2010)*, no que se refere ao custo do PBF, mostra que o programa custou a cifra de 0,35% do PIB nacional, representando 0,9% do gasto público nacional em 2009, o que o torna, em termos comparativos, no maior programa de transferência de renda condicionada no mundo.

Em 2012, pesquisas do IBGE, *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012)* constata, da mesma forma, que a renda dos brasileiros mais pobres cresceu 90% em um período de 10 anos, de 2001-2011, o que significa que houve um aumento da renda acumulada de 91,2%, elevação de 5,5 vezes maior que a parcela mais rica da população nesse mesmo período, que foi de 16,6% de renda acumulada, fazendo a pobreza no Brasil cair na ordem de 55% nesse espaço de tempo. O estudo ainda aponta que juntamente com um ajuste do salário

mínimo, o Bolsa Família, associado a programas sociais como o Brasil Carinhoso e Minha Casa Minha Vida, são os responsáveis pela melhoria de renda do trabalhador brasileiro.

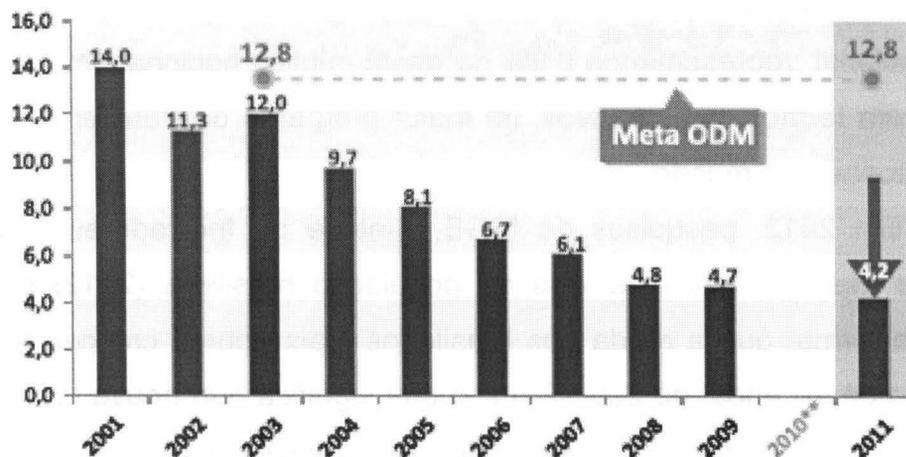
O IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012) também verifica que a elevação da renda familiar, sobretudo nas regiões mais pobres, levou à redução expressiva da população exposta à situação de extrema pobreza no Brasil. Em dez anos, entre 2001 e 2011, a população com renda domiciliar *per capita* até U\$1,25/dia recuou de 14% para 4,2%, percentual bem abaixo da meta estipulada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que estabeleceu um patamar de 12,8%. Isso pode ser comprovado ao se observarem a tabela e o gráfico abaixo:

TABELA 6 – DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

Indicadores	2001	2011
População em pobreza externa (menos de US\$ 1,25/dia) (%)	14,00	4,20

Fonte: IBGE (2012)

GRÁFICO 2 – POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA*



Fonte: DISOC/IPEA.

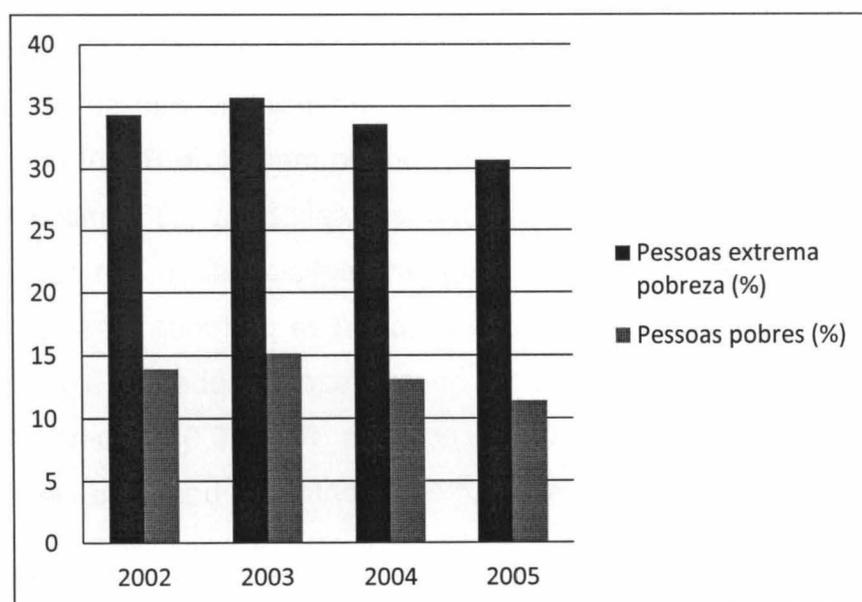
* Percentual da população com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza internacional de US\$ PPC 1,25/dia.

** A PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo Demográfico.

Neri (2007), através de uma pesquisa da FGV, e por meio de dados do PNAD e do IBGE, referente ao período de meados do ano 2000, revela que há também uma tendência de evolução nesses dados sociais, apesar dos valores diferentes devido a métodos de cálculos divergentes da linha da pobreza. A pesquisa aponta que a proporção de brasileiros que estão abaixo dessa linha caiu 35% para 19%, de 1993 a 2006, em média, frente a uma diminuição de 50% do percentual de pobreza num período de 14 anos. No que diz respeito à miséria, entre 2003 e 2005 essa tem uma queda de 6,4 pontos percentuais, ou seja, passa de 28,17% em 2003 para 22,77% em 2005. Dados oriundos do ano de 2006 indicam que a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza era 22,77%, em 2005, e cai para 19,31% em 2006.

Nessa perspectiva, Medeiros (2006) mostra também que os níveis de pobreza e de extrema pobreza caíram entre 2003 e 2005, apresentando uma redução entre 2 e 4 pontos percentuais no período. É importante frisar que as reduções nos níveis de pobreza e extrema pobreza não foram contínuas no período e que as reduções em ambas, medidas pela porcentagem de pobres, foram muito semelhantes, com a queda na pobreza e extrema pobreza, sendo 3,65 e 2,53, respectivamente. Isso foi o ponto de partida dos primeiros resultados do PBF. Esses dados podem ser evidenciados com gráfico abaixo

GRÁFICO 3 - Evolução Temporal da Pobreza e Extrema Pobreza Entre 2002 e 2005



Fonte: Medeiros (2006)

TABELA 7- PESSOAS POBRES E EM EXTREMA POBREZA

Pobreza	Pessoas pobres (%)	Pessoas extrema pobreza (%)
2002	34,34	13,95
2003	35,69	15,15
2004	33,57	13,13
2005	30,69	11,41
Redução%	3,65	2,53

Fonte: IPEADATA

Através do que relata a publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), no caso brasileiro como um todo a renda mensal média *per capita* se elevou de R\$ 51,09, antes do benefício, para R\$ 78,12, depois desse. Assim, os referidos benefícios destinam a renda média *per capita* de um nível abaixo da linha de extrema pobreza, utilizada pelo programa (R\$ 70,00), para um nível acima desta.⁸

Um dos impactos mais importantes do programa, segundo o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) é reduzir o hiato da pobreza, principalmente o da extrema pobreza. Ao se analisar dados do Cadastro Único percebe-se um impacto muito elevado no que tange à diminuição da extrema pobreza. Através da tabela 6 abaixo, o número de famílias beneficiárias que se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza (recebendo menos de R\$ 70,00) antes do benefício era de 9,690 milhões. Esse número caiu para 5,369 milhões após o recebimento do benefício. Assim, o programa petista retirou, em abril de 2010, 4,321 milhões de famílias da situação de pobreza profunda. A quantidade de famílias, acima da linha de *extrema de pobreza* (recebendo a partir de R\$ 70,00), mas ainda abaixo da linha de *pobreza* (R\$ 140,00), aumenta quando comparado o antes e o depois do recebimento do benefício, levando em

⁸Entre 2004 e 2008, ocorreu uma grande melhoria nos rendimentos das pessoas mais pobres. Neste período, a renda de uma média de um quinto da população aumentou em 40% renda bruta do quinto mais pobre cresceu 40%. Apesar de isso poder ser explicado pelo Bolsa Família, a sua renda líquida em termos de rendimentos se elevou em uma grandeza de 30%. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

consideração as famílias que passam a ter rendimento *per capita* superior a R\$ 70,00, mas não superior a R\$140,00. Entretanto, há também um impacto de “levar” para cima da linha de pobreza famílias que tinham renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00, o qual acaba sendo mais limitado em termos absolutos.

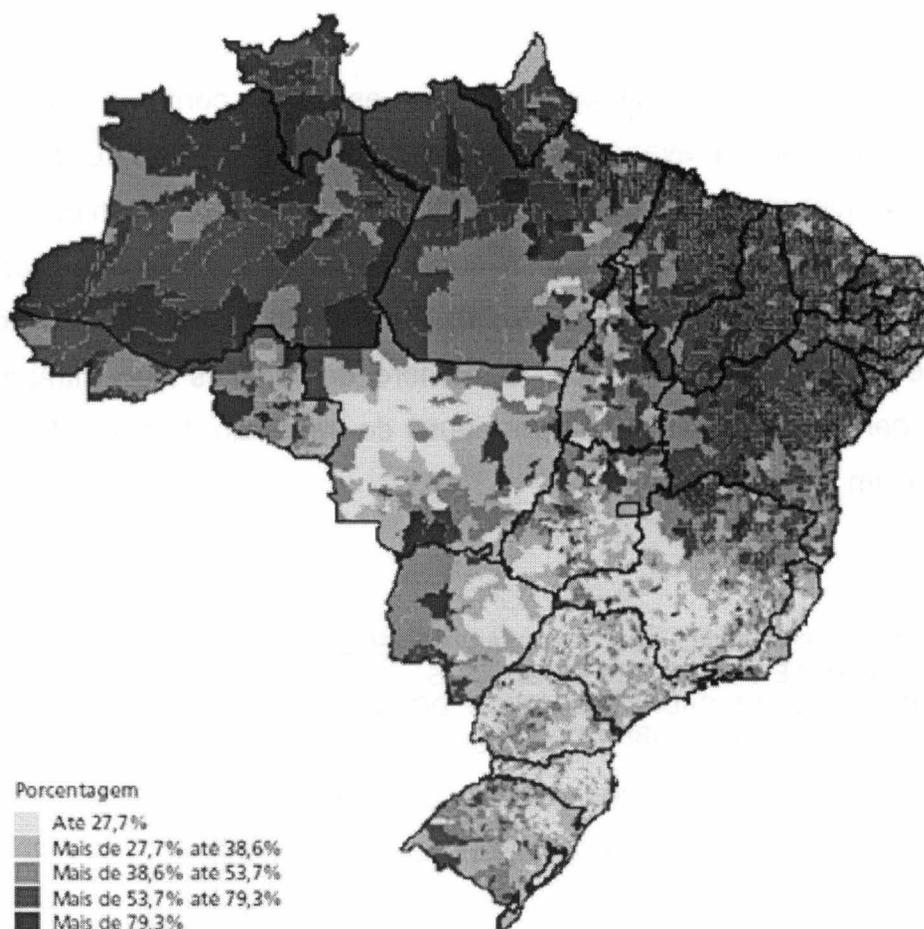
A explicação que se pode dar para esse fato, conforme está no livro do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), é o número de famílias pobres (ou seja, com renda *per capita* de R\$70, 00 até R\$140,00) antes do benefício ser inferior ao número daquelas consideradas extremamente pobres (com renda *per capita* abaixo de R\$70,00) e pelo fato de as famílias pobres não receberem o benefício básico. O número de famílias que ultrapassaram a renda *per capita* de R\$140,00 por causa do benefício do Bolsa Família foi de 261 mil em abril de 2010.

TABELA 8 - SITUAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIARIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ANTES E DEPOIS DOS BENEFÍCIOS
INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO DO CADASTRO ÚNICO MARÇO DE 2010, E DA FOLHA DE PAGAMENTO, ABRIL DE 2010

Região	Extrema Pobreza		Pobreza		Impacto na Extrema Pobreza -(2)	Impacto na Pobreza +(3)-(2)-(4)
	Antes (1)	Depois (2)	Antes(3)	Depois(4)		
Norte	1.133.914	669.482	180.502	630.089	464.432	14.845
Nordeste	5.590.007	3.392.320	717.947	2.850.706	2.197.687	64.928
Sudeste	1.944.755	895.886	1.061.036	1.996.517	1.048.869	113.388
Sul	634.953	262.351	407.184	733.432	372.602	46.354
Centro-Oeste	386.954	149.394	224.035	439.680	237.560	21.915
Brasil	9.690.583	5.369.433	2.590.704	6.650.424	4.321.150	261.430

Fonte: MDS (2010)

MAPA 1 – TAXA DE CRESCIMENTO DA RENDA PER CAPITA DAS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS APÓS INSERÇÃO DO BENEFÍCIO NA RENDA FAMILIAR



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Portanto, há um impacto considerável no que cerne à redução, principalmente da extrema pobreza. Porém, a quantidade dos que ultrapassam a linha de (extrema) pobreza é um indicador muito limitado, uma vez que uma determinada pessoa pode não ultrapassar a linha, mas ter uma redução do hiato ou ter a severidade da pobreza amenizada. Os dados da tabela 7 abaixo apresentam os impactos, em termos de redução do hiato e da severidade da extrema pobreza e pobreza. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

TABELA 9 -
 HIATO E SEVERIDADE DAS PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO PBF ANTES E
 DEPOIS DOS BENFÍCIOS – INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO, MARÇO DE
 2010, E A FOLHA DE PAGAMENTO, ABRIL DE 2010

Indicador	Brasil (%)	Norte(%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul(%)	Centro- Oeste(%)
Hiato extrema pobreza antes	49,9	51,6	44,6	44,6	40,4	39,2
Hiato extrema pobreza depois	18,7	20,2	15,5	15,5	12,9	12,3
Hiato pobreza antes	74,9	75,8	76,6	72,3	70,2	69,6
Hiato pobreza depois	55,4	57	57,1	52,3	50,3	49,8
Severidade pobreza antes	58	59	60,2	54,5	51,4	50,5
Severidade pobreza depois	33	34,5	34,8	30	27,7	27,2
Severidade extrema pobreza antes	32,2	33	34,6	29	24,8	23,6
Severidade extrema pobreza depois	10,5	10,3	10,6	10,5	9,5	9,5

Fonte: MDS (2010)

Nessa perspectiva, e conforme relata Soares *et al* (2006), os impactos do PBF sobre a pobreza são significativos. Entretanto, é relevante destacar que essa política social possui maior efeito sobre a extrema pobreza devido aos baixos valores dos benefícios pagos aos seus beneficiários que tem o foco de complementação em contrapartida à substituição de renda. Sob esse prisma, o impacto desse programa é mais evidente em medidas sensíveis.

Ao se fazer as considerações finais a esse respeito, segundo SOUZA (2006), a maioria dos chefes de família beneficiados pelo PBF era predominantemente de trabalhadores “por conta própria” (27,1%); “empregados assalariados” (19,4%); “desempregados” (17,4%), “dona de casa” (14,4%) e “aposentados” (8,1%). Isso leva à conclusão de que muitos brasileiros estão num nível de reprodução baixo para fazer frente ao custo de vida, nivelando, por necessidade, trabalhadores da ativa e inativa. Assim, a política social petista contribui para aliviar o orçamento doméstico, contudo, não garante a segurança alimentar.

O estudo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas (2008, p. 8/9), revela que 16,9 % dos beneficiários do Bolsa Família estão em situação de segurança alimentar. Em média, mais de

54,8 % dos beneficiários apresentavam situação de insuficiência alimentar grave (20,7%) ou moderada (34,1%). Mesmo quando os beneficiados têm acesso a benefícios previdenciários, ao nível de um salário mínimo, a solidariedade interna das famílias não é suficiente para garantir segurança econômica à família toda.

Por fim, e apesar da queda recente, o IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012) aponta que a desigualdade de renda brasileira permanece ainda grande. A fatia de renda total apropriada na sociedade brasileira pelos 10% mais ricos da população é quase igual a 4 vezes à apropriada pelos 50% mais pobres, e a participação dos 1% mais ricos é muito elevada.

4.1.1 Efeito salário mínimo

Barros e Carvalho (2006) realizaram uma comparação entre os benefícios do salário mínimo e os do PBF e chegaram à conclusão de que para que o programa impactasse de forma semelhante aos 10% de elevação do salário mínimo, seria preciso fazer um aumento dos gastos na magnitude de 52% desse, concomitantemente a elevações de gastos governamentais na ordem de R\$2,3 bilhões. Assim, essa expansão “custaria” 40% do que seria necessário para gerar uma elevação de 10% no salário mínimo. Por outro lado, o programa petista seria, respectivamente, 2,5 e 6 vezes mais eficiente para combater a pobreza e a extrema pobreza se comparado aos efeitos do salário mínimo. (BARROS E CARVALHO, 2006, p.53)

Com relação à desigualdade, Barros e Carvalho (2006) verificam que seria suficiente aumentar as transferências em 80% para chegar ao mesmo resultado do salário mínimo, o que equivale a um gasto de R\$ 3,5 bilhões anuais. Nesse sentido, foi constatado que o Bolsa Família é 2,5 vezes mais efetivo do que o salário mínimo na redução da desigualdade.

4.1.2 Impacto do Bolsa Família a nível territorial e seus efeitos regionais e municipais

No que se refere aos efeitos do PFB sobre a arrecadação municipal, Marques (2005) revela que há evidências de resultados satisfatórios. Ao se

verificar, por exemplo, uma elevação da ordem de 10% na transferência para as famílias beneficiárias, dados comprovam que haveria um aumento de 1,05% em média na arrecadação municipal e uma elevação da mesma magnitude de 10% sobre o valor de repasse *per capita* aumentaria em torno de 1,36% a arrecadação municipal. Portanto, evidencia-se que parcela considerável do que é investido no Bolsa Família retorna aos cofres governamentais.

Sob essa perspectiva, Marques (2005) aponta que se a arrecadação mais acentuada tornar os serviços municipais mais eficientes e qualificados, conseqüentemente esses exercerão de forma indireta melhorias nos níveis de educação e saúde.

Marques (2005) relata que o Bolsa Família também tem realizado a elevação do PIB *per capita* nos municípios brasileiros. Dados evidenciam um crescimento na ordem de 0,6% e um aumento defasado médio de 0,9% no PIB *per capita* de um município, frente a uma elevação de magnitude de valor real de 10% no valor das transferências repassadas às famílias beneficiadas. Os resultados indicam que os municípios menos desenvolvidos, cujo crescimento foi mais intenso no que se refere ao PIB *per capita*, são os mais favorecidos por essa política.

Segundo Marques (2005), o nível territorial metropolitano, haja vista o seu trabalho assalariado e protegido, tem o PBF como papel complementar. Nas regiões rurais, por sua vez, o programa é uma ferramenta de acesso à renda. As explicações para esses fatos se dão no sentido de que no primeiro caso o uso do Bolsa Família é mais comercial, mas também alocado à alimentação, material escolar e vestuário e na região rural, por sua vez, as famílias usam o benefício para criação de animais e para plantar.

Por fim, Marques (2005) analisa que o foco maior do Bolsa Família é beneficiar as famílias em condições mais precárias. Assim, os municípios menos desenvolvidos em termos sociais e econômicos são os que mais recebem benefício do programa. No que concerne às variáveis educacionais, os municípios mais beneficiados detêm a metade de escolaridade e duas vezes mais analfabetos se comparados aos que recebem menos benefícios do programa petista. Da mesma forma, os municípios mais privilegiados têm PIB *per capita* na magnitude de três vezes menos que aqueles com menos benefícios. Isso evidencia que essa política social tem atingido sua meta e

atingindo positivamente o PIB *per capita* dos municípios em condições sócio econômicas mais precárias. (MARQUES, 2005, p. 7-40.)

Sob esse mesmo prisma, o livro do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), em associação a dados oriundos do IBGE e MDS ,associados a testes estatísticos observam que a distribuição dos benefícios do Bolsa Família pelo Brasil apresentam um destaque especial para a região Nordeste e depois o Norte cujos municípios são os mais beneficiados pelo programa. Em contrapartida, os municípios situados nos estados mais desenvolvidos detêm as famílias cadastradas no PBF com os níveis de benefícios mais baixos, a exemplo do Rio de Janeiro e São Paulo.

Segundo também o que relata o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), nas regiões Norte e Nordeste, que possuem níveis de renda inferiores à média nacional, o impacto relativo acaba sendo ainda maior, chegando ao patamar dos 60%. No Centro-Sul, cujo nível de renda é superior à média nacional, o impacto relativo acaba sendo menor, qual seja, ao nível de 30%, conforme se verifica na tabela abaixo.

TABELA 10-
TOTAL DE FAMÍLIAS BNEFICIARIA DO PBF EM VALOR DA RENDA MÉDIA MENSAL *PER CAPIT* ANTES E DEPOIS DO BENEFÍCIO-INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO, MARÇO DE 2010, E FOLHA DE PAGAMENTO, ABRIL DE 2010

Renda familiar mensal <i>per capita</i> (R\$)				
Região	Total de famílias (em 1 mil)	Média	Média após benefícios	Crescimento de renda (porcentagem)
Brasil	12.425	51	78	52,90
Norte	1.324	45	72	60,90
Nordeste	6.359	43	72	67,80
Sudeste	3.058	63	87	39,30
Sul	1.062	67	91	35,50
Centro-Oeste	622	66	90	36,70

Fonte: SENARC/MDS

4.1.3 O impacto de um aumento na porcentagem da população beneficiada pelo Programa e seu custo benefício

Oliveira *et al* (2007), em um estudo que revela o impacto do programa sobre a elevação da população que é beneficiada por esse, indicam que um crescimento de 10% na população que recebe os benefícios eleva o PIB *per capita* em 0,33%, em média, no ano seguinte. Por outro lado, há uma elevação na ordem de 0,15% no PIB *per capita*, defasado em um ano, com um mesmo crescimento da população na magnitude de 10%. No que concerne ao repasse *per capita* anual, frente a um crescimento de 10% no valor da população beneficiada, o PIB *per capita* aumenta em média 0,6%. Os resultados podem parecer ser ínfimos em termos percentuais, contudo, em termos absolutos o impacto econômico é absolutamente elevado, dado o custo benefício.

Ao se analisar os custos e os benefícios da expansão do PBF, Oliveira *et al* (2007) observam que houve uma elevação na ordem de 0,06% no PIB *per capita*, em 2006, frente a um aumento de 1% no valor de repasse *per capita*. Comparado a 2005, esse repasse se elevou na magnitude de 30,34%. Com esses dados, é possível calcular o benefício estimado da expansão do programa em 2006 através do produto de 0,06 por 30,34, resultando em 1,82%. Nesse mesmo ano, o PIB no Brasil foi de R\$ 2.369.797.000.000, sendo assim, essa elevação de 1,82% significa um acréscimo de R\$43.139.784.588,00.

Esse resultado, segundo Oliveira *et al* (2006) evidencia que o efeito do programa é constante segundo análises marginais. Sob essa perspectiva é que também se faz um estudo sobre o custo e benefício de elevar em 1% o valor de repasse *per capita*. Um aumento dessa magnitude no repasse *per capita* e nos outros dispêndios do programa significaria um esforço adicional de R\$ 56.962.355,34. Dado o mesmo aumento de 1% na transferência *per capita*, haveria um impacto de 0,06 no PIB e consequentemente um ganho real de R\$ 1.321.767.561,06. Assim, tanto na análise que leva em conta a verdadeira expansão do Bolsa Família quanto em sua análise marginal, os benefícios foram maiores que seus custos.

Oliveira *et al* (2006) observaram, por fim, uma relação custo benefício de 0,043, o que significa que, em 2006, o benefício da expansão que se estimou foi mais elevado que os custos do PBF. (OLIVEIRA *et al*, 2007, p.19-66).

4.1.4 Impactos nos diferentes setores da economia

O estudo do IPEA, Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas (2009) indica, através de pesquisas sobre o impacto do PBF nos diferentes setores da economia, que o setor industrial é o que mais afetado pelo programa. Se há uma elevação de 10% no valor da transferência *per capita* aos beneficiários do programa, a perspectiva é de que ocorra um aumento de 0,81% no PIB industrial.

Por sua vez, o setor de serviços é o segundo setor da economia que é mais impactado pelo Bolsa Família. Dado a mesma elevação de magnitude de 10% no valor de repasse *per capita*, o PIB desse setor se eleva em 0,19. Por fim, no setor agrícola, entretanto, o impacto sobre o seu PIB não é significativo, dado um aumento nas famílias que recebem os municípios e negativo quando o repasse *per capita* é a variável explicativa.

Sob esse enfoque, IPEA, Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas (2009) observa que serviços como energia elétrica, água, esgoto e gás estão integrados dentro do setor industrial e que esses são canais utilizados pela política social petista para aumentar o PIB municipal e, conseqüentemente, o uso desses serviços também. Isso é possível pelo fato de que há uma elevação no consumo desses serviços uma vez que o programa proporciona uma renda maior a famílias pobres e extremamente pobres. Da mesma forma, esses serviços estão relacionados ao consumo de alimentos e necessidades fundamentais.

4.1.5 Empreendedorismo

Um estudo recente do IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013) apresenta que a cada R\$1,00 gasto no PBF, há um incremento na ordem de R\$1,44 do PIB, em média, pelo efeito multiplicador gerado pelo elevação da renda.

Segundo essa publicação do IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), a criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011,

com o objetivo de combater a extrema pobreza focada na população com renda mensal *per capita* inferior a R\$70,00, e através também do Bolsa Família, o governo federal pretende, além de realizar uma transferência de renda, promover o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva pelo caminho do empreendedorismo.

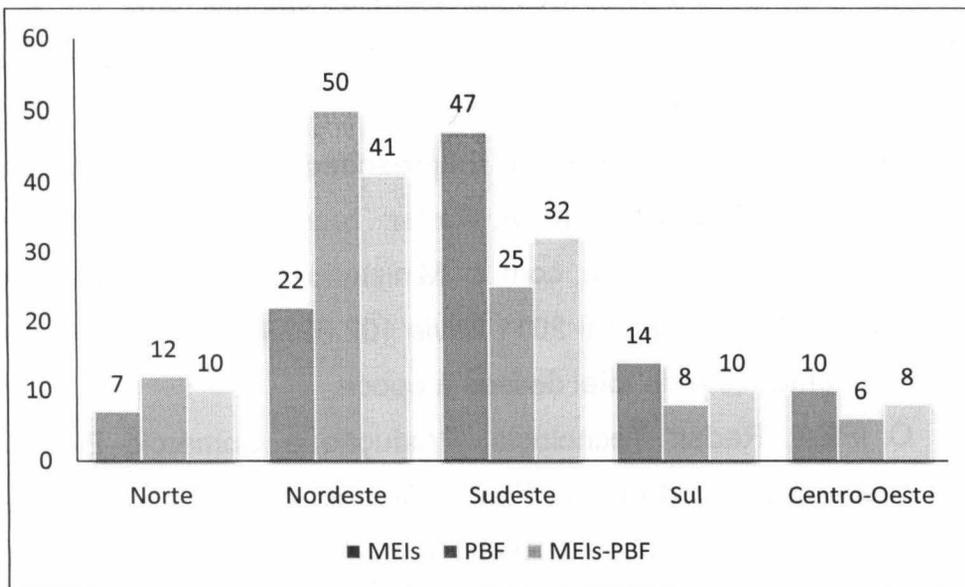
Uma pesquisa do Perfil do Empreendedor Individual elaborada pelo Sebrae em 2011, citada pelo IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, aponta que em 31 de julho de 2011 havia 102.627 MEIS beneficiários do PBF, o que representa 7,3% do total desses à época.

O IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), afirma que o desenho do Bolsa Família levanta algumas questões acerca do seu impacto no mercado de trabalho e no incentivo ao trabalho por conta própria. Mas, conforme indicam Medeiros; Brito; Soares (2007) associado a outro estudo de Soares e Sátyro (2009), de forma geral, o PBF não reduz a cobertura de mão de obra. É importante buscar formas de auto sustento duradouras, as chamadas “portas de saída”, uma vez que seu foco é romper o ciclo de pobreza.

O empreendedorismo, segundo a publicação do IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), é uma ferramenta para se combater a pobreza extrema através da inclusão produtiva, sendo foco do Plano Brasil Sem Miséria que, em associação com o Programa Bolsa Família, visa formalizar trabalhadores autônomos por meio da figura do empreendedor individual, sendo, ao mesmo tempo, uma “porta de saída” do programa.

Os MEIS beneficiários do programa petista, conforme descreve IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), estão concentrados onde está a maior parte dos beneficiários do PBF em geral. Através do gráfico abaixo, o que se observa é que 41% desse público se encontra na região nordeste, 32% no Sudeste, 10% no Norte, 10% no Sul, e 8% no Centro-Oeste.

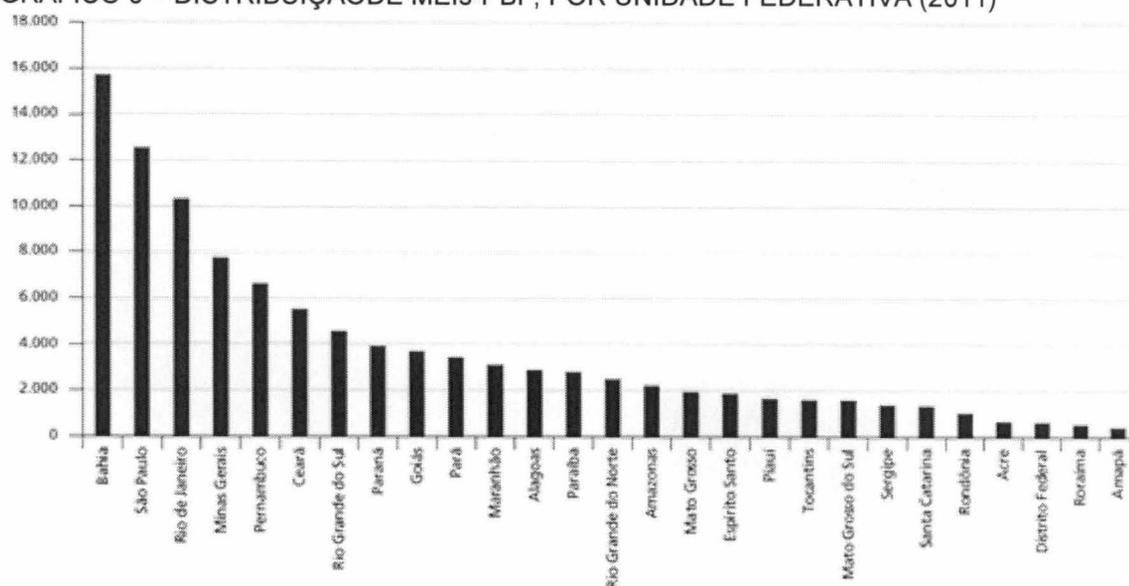
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÕES REGIONAL DOS MEIS



Fonte:IPEA(2013)

O IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013) cita , com relação à distribuição estadual, por meio do gráfico dois, a Bahia como Estado detentor do maior número de MEIS-PBF, na ordem de 15.717 indivíduos. A explicação para isso se dá principalmente porque esse é o estado com maior participação expressiva do PBF, no qual 43% de sua população recebem o benefício, seguida por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, com 12.543, 10.330, 7.759 e 6.626, respectivamente.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DE MEIS-PBF, POR UNIDADE FEDERATIVA (2011)



Fonte: Sebrae, MDS e MDIC.

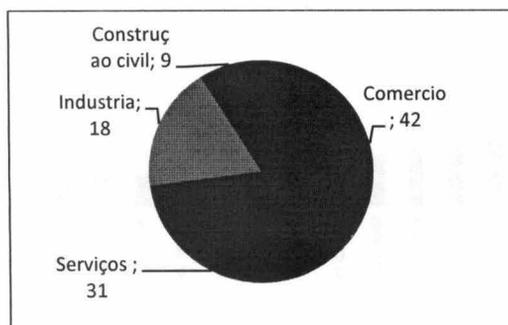
Fonte: SEBRAE, MDS e MDIC

Ao se comparar a distribuição setorial dos MEIS-PBR com o total de MEIS, o IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013) constata que há poucas diferenças, dando destaque a uma menor participação do setor de serviços, apesar de esse ser também o segundo setor mais frequente nesse segmento. Do total de microempreendedores individuais, os que são beneficiários do Bolsa Família estão divididos assim: 42% no setor de comércio, 31% no setor de serviços, 18% na indústria e 9% na construção civil.

A menor participação do setor de serviços pode ser explicada, através do que relata a publicação do IPEA, Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (2013), pelo baixo grau de escolaridade dos MEIS-PBF, uma vez que no setor de comércio não se exige tanta especialização técnica. Isso pode ser constatado com o gráfico abaixo:

GRÁFICO 6 DISTRIBUIÇÃO DE MEIS-PBF E DO TOTAL DE MEIS POR SETOR DE ATIVIDADES

6a- MEIS-PBF



6B-TOTAL DE MEIS

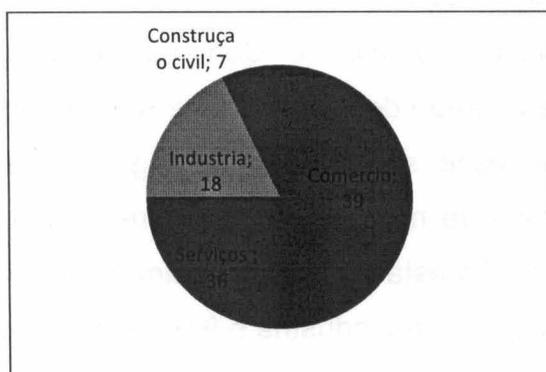


TABELA 11 -
ATIVIDADES MAIS FREQUENTES DOS MEIS-PBF

Posição	CNAE	Descrição	Número	%
1	4781-4/00	Comércio varejista de artigos do vestuário	10813	10,5
2	9602-5/01	Cabeleiras	7546	7,4
3	4712-1/00	Comércio varejista de mercadorias em geral	5203	5,1
4	4399-1/03	Obras de alvenaria	4535	4,4
5	5611-2/02	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	3653	3,6
6	5611-2/03	Lanchonetes casas de chá, de sucos e similares	3625	3,5
7	5612-1/00	Serviços ambulantes de alimentação	2878	2,8
8	5620-1/04	Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	2322	2,3
9	1412-6/02	Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	2301	2,2
10	4723-7/00	Comércio varejistas de bebidas	2142	2,1
		Total acumulado	45018	43,9

Fonte:MDS

Entretanto, para finalizar, o IPEA, Radar: Tecnologia Produção e Comércio Exterior (2013) conclui que os MEIS-PBF representam cerca de 0,2% da população de beneficiários, talvez sendo necessário uma campanha de esclarecimento voltada para os mais pobres e menos escolarizados e que apresente os benefícios de se formalizar.

4.1.6 Efeitos sobre saúde e educação

As condicionalidades, pelo que relata o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), na concepção adotada pelo Programa Bolsa Família, podem ainda ser entendidas como um contrato pautado por responsabilidades complementares. De um lado, são responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda mínima na área da saúde e da educação que possam melhorar as condições, para que as crianças e os jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem estar no futuro. A esse respeito, IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) afirma que:

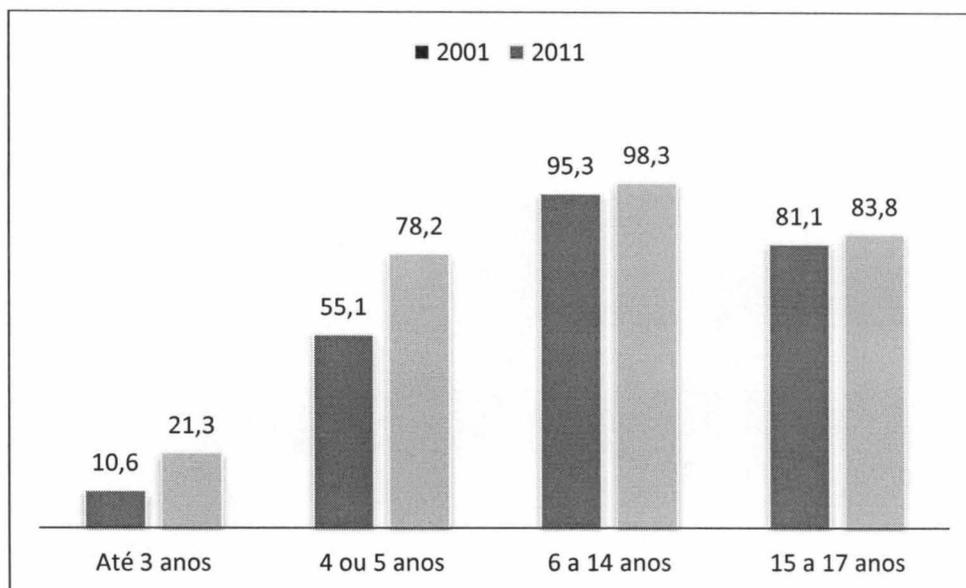
No PBF, vem se observando que as condicionalidades podem efetivamente contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres, como foi evidenciado pela segunda rodada de uma avaliação de impacto do PBF sobre a saúde e educação das famílias beneficiárias. Conforme resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), no ano de 2009 a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade, beneficiários do PBF, era maior do que a dos jovens não beneficiários com o mesmo perfil; a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos, comparada aos não beneficiários, é maior, assim como são melhores as taxas de progressão escolar entre os beneficiários do programa. A frequência escolar de crianças e adolescentes de seis a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais, maior em comparação com a frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Foi ainda registrado impacto positivo sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do PBF. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios 2010, p.153)

Segundo o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), com relação a educação, o que se observa é que as crianças beneficiárias têm uma menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês se comparadas com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Contudo, esses efeitos podem estar sendo semelhantes a um programa sem condicionalidade, pelo fato de haver evidências de que mesmo que não haja contrapartidas, programas de transferência exercem influência positiva sobre a escolaridade infantil. Assim, não há uma estimativa de quanto se necessita das condicionalidades, o quanto custa seu controle e os ganhos advindos com isso.

A publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) apresenta ainda que, sob a perspectiva dos resultados do PBF na educação, uma pesquisa realizada pelo MEC mostra que a taxa de abandono escolar no ensino fundamental dos alunos que recebem o Bolsa Família foi de 3,6%, menor do que o resultado geral nacional, que foi de 4,8%. Esse é um fato que evidencia uma ruptura de barreiras históricas de exclusão no acesso à educacional que fazia parte de uma realidade de gerações anteriores.

Nessa perspectiva, o IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2012), as taxas de frequência à escola ou creche apresentam melhora na efetivação do direito à educação para a população com até 17 anos. Observou-se um crescimento constante nas taxas de frequência, em todas as faixas etárias, com destaque para o crescimento na faixa de 4 a 5 anos, de 55,1% em 2001 para 78,2% em 2011, e a universalização do ensino fundamental, com 98,3% das crianças com 6 a 14 anos frequentando a escola. O gráfico abaixo do IBGE representa essa realidade:

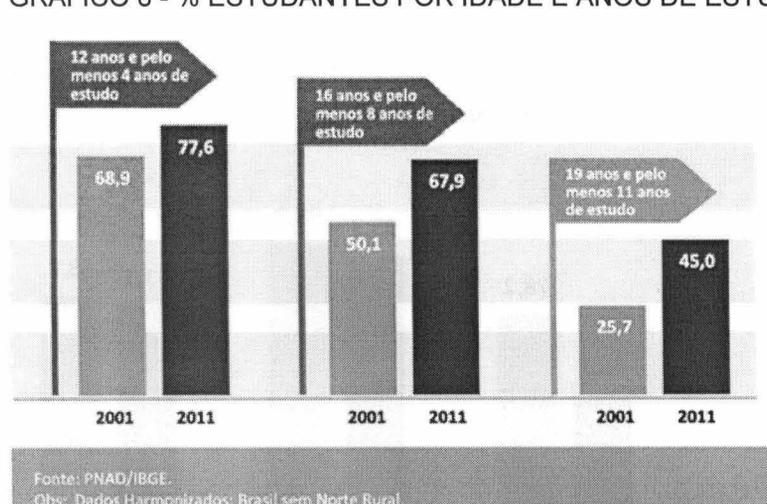
GRÁFICO 7 – TAXA DE FREQUENCIA NA ESCOLA



Fonte: IBGE (2012)

Entre 2001 e 2011, segundo a mesma publicação do IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2012), a escolaridade dos estudantes em todas as faixas etárias analisadas foi intensificada, o que é de extrema relevância para o melhor aproveitamento do aprendizado. Para estudantes com 12 anos de idade, por exemplo, a proporção daqueles com pelo menos quatro anos de estudo se elevou, o que revela que é cada vez maior a proporção de estudantes que se aproximam da escolaridade adequada para sua idade. Isso pode ser mostrado graficamente:

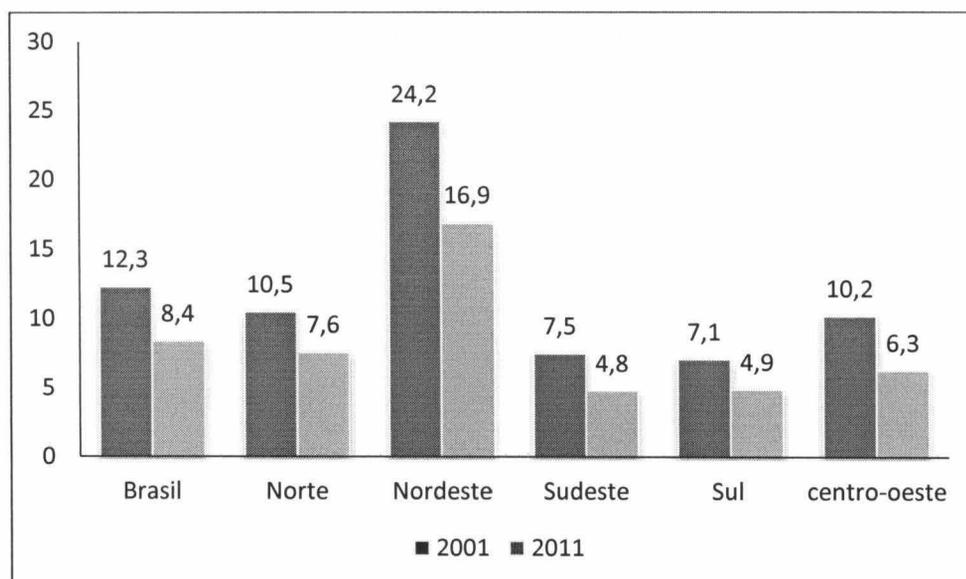
GRÁFICO 8 - % ESTUDANTES POR IDADE E ANOS DE ESTUDO



Fonte: PNAD/IBGE

A taxa de analfabetismo, por sua vez, conforme informa IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012) vem se reduzindo, cuja população com faixa etária de 15 anos ou mais de idade diminuiu de 12,3%%, em 2001, para 8,4% em 2011. Houve queda em todas as regiões, principalmente no Nordeste, onde a redução se deu de 24,2% em 2001 para 16,9% em 2011. %). Essa queda pode verificada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 9 – POPULAÇÃO ANALFABETA POR IDADE E REGIÃO

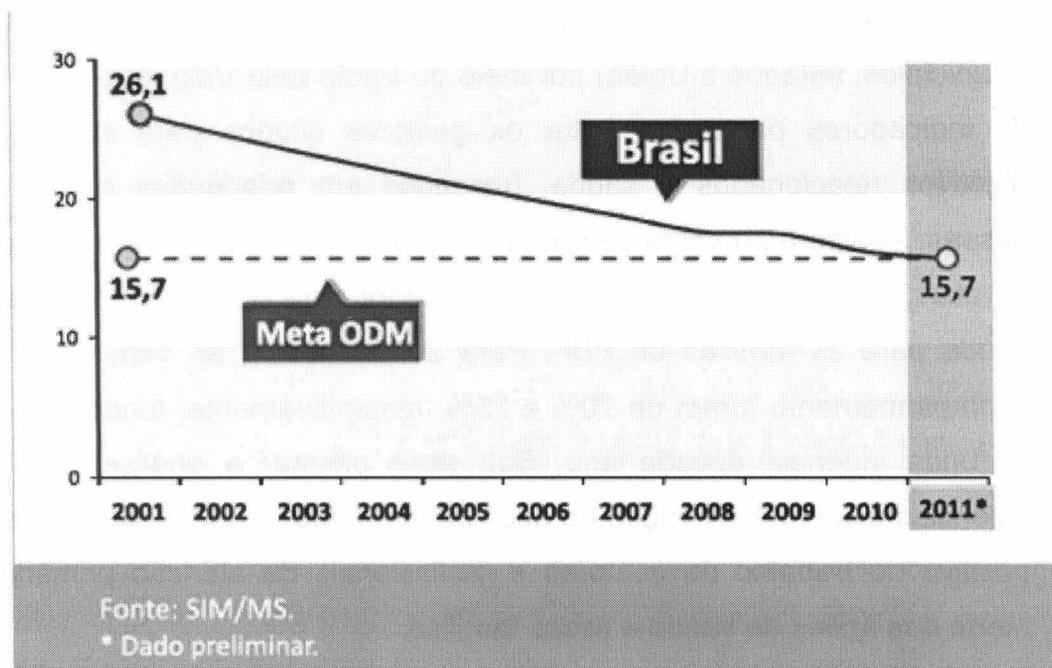


Fonte: IBGE(2012)

Com relação à saúde, desde 2008, IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012) reforça que o compromisso de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF tem sido reafirmado no SUS através dos entes federados (municípios, estados e União) por meio do Pacto pela Vida, que é um conjunto de indicadores pactuados entre os gestores citados para atingir metas e objetivos relacionados à saúde, baseados em prioridades dentro da rede dessas. Assim, demonstra-se que, no rol de indicadores para o fortalecimento da atenção primária, está previsto o indicador para a realização das ações de saúde para as famílias do PBF. Para 2010 e 2011, as metas nacionais de acompanhamento foram de 70% e 73%, respectivamente, tendo como base a segunda vigência década ano. Sob esse prisma, a análise temporal das vigências evidencia elevação no acompanhamento, o que mostra um resultado positivo do trabalho de gestores e profissionais da atenção primária para a oferta das ações de saúde a essas famílias.

O IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira (2012) também apresenta que a taxa de mortalidade infantil (menores de um ano de idade) se reduziu de 26,1 óbitos para mais de 1000 nascidos vivos, em 2001, para 15,7 em 2011 no Brasil. Desse modo, o país atingiu com quatro anos de antecedência uma das principais metas dos Objetivos do Milênio, qual seja, a redução dessa taxa em 2/3 entre 1990 e 2015. De acordo com a Organização Mundial, o Brasil está entre os 20 países que recuaram, na ordem de mais de 70%, a mortalidade infantil nas últimas décadas. O gráfico abaixo apresenta essa realidade:

GRÁFICO 10 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS)



Ainda sob a perspectiva de ações na saúde, com foco nas gestantes beneficiárias, ou seja, acompanhamento do pré-natal, Monteiro *et al* (2009) mostra que os registros no sistema de gestão do PBF na saúde apresentam um elevado percentual de cumprimento desta condicionalidade pelas gestantes no âmbito da atenção primária a saúde. Um dos meios promovidos pelo Ministério da Saúde para auxiliar o gestor local é informar a estimativa de gestantes a serem acompanhadas, cujos dados proporcionam um parâmetro aproximado do número dessas que há no município. A melhoria do acesso às consultas de pré-natal das mulheres grávidas tem um reflexo direto no estado de saúde de seus filhos durante a infância. O acesso regular e satisfatório ao serviço de saúde é uma das principais causas do declínio da desnutrição em crianças.

A queda na taxa de mortalidade infantil, segundo Monteiro *et al* (2009) permitiu ao Brasil sair da faixa considerada média (20 a 49 óbitos por mil) em 2001 para a baixa (menos de 20), desde 2006. A decadência foi generalizada em todas as regiões, principalmente no Nordeste (6,6% ao ano em média).

5 DEBATE DOS PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO PBF

Muitas são as controvérsias sobre os aspectos positivos e negativos em torno do programa do governo petista. O impacto do Bolsa Família sobre a redução da desigualdade social no Brasil não é livre de polêmicas. Há quem acredite que, embora tenha efeitos positivos para a melhoria da vida de famílias mais pobres, o programa é insuficiente para alterar o quadro da desigualdade social no país. Nesse sentido, esta sessão, haja vista o que já foi analisado a respeito do seu desenho e de seus resultados, vai abordar tanto os argumentos favoráveis a essa política social, quanto críticas veementes à conduta e os efeitos nocivos dessa, bem como o que pode ser feito para aperfeiçoar o programa.

Segundo Medeiros (2006), um dos aspectos mais polêmicos dessa política é o acompanhamento das contrapartidas que são cobradas das famílias, ou seja, o fato de essas receberem os benefícios mediante o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde (Lei nº 10.836). Sob esse prisma, o Bolsa Família seria uma proteção social, mas o programa perde esse papel com as contrapartidas. Sendo assim, as famílias mais vulneráveis não conseguiriam cumprir com as medidas mais exigentes. Portanto, o programa deveria ser transformado em direito, sem a presença de condicionalidades. Por outro lado, há uma corrente de críticos que defendem que as cobranças de contrapartidas são mais importantes que as transferências de renda, cuja vertente é favorável ao caráter condicionado do Bolsa Família. Sob esse prisma, o programa seria um incentivo ao capital humano das populações em situação de pobreza, ao incentivar os cuidados com a saúde e o incentivo à educação.

Nessa perspectiva, há uma relação intrínseca entre políticas econômicas e sociais? Existem políticas sociais que possuam apenas caráter emergencial de assistência em um contexto sócio econômico marcado pela ausência de um patamar sustentável de desenvolvimento? São vários os meios de abordar essas questões e a função do PBF como impulsionador de desenvolvimento.

5.1. Por que realizar políticas de transferências de rendas?

De acordo com Medeiros (2006), segundo a teoria keynesiana, os gastos governamentais e privados e seus efeitos multiplicadores dão origem a uma renda mais elevada que o gasto realizado na economia como um todo. Esse fato pode ser explicado pelo fato de que as compras realizadas pelo ente governamental geram novas demandas para o setor empresarial, aumenta a produção e, conseqüentemente, movimenta toda a cadeia produtiva econômica por meio da contratação de mais trabalhadores para fazer frente a essas novas demandas, uma vez que indivíduos com mais rendas⁹ consomem mais, impulsionando o ciclo da economia por inteiro.

A partir dos anos de 1990, o Estado brasileiro passa a ter uma maior preocupação com as questões sociais e políticas sociais de renda. Entretanto, o debate internacional em torno de programas de cunho assistencialista já estava em pauta há muito tempo mesmo antes da instauração desses. Nesse sentido, Medeiros (2006) defende que a questão de erradicação da miséria dificilmente é eliminada sem políticas de transferência de renda. Sob essa égide, está em pauta também se condicionalidades devem estar associadas a esses programas de cunho social. Ainda segundo esse estudioso, o entendimento que se deve ter é que transferências de renda devem ser universais e um direito de todos os cidadãos, sem a exigência de condicionalidades, visão essa que se identifica com a renda básica ou renda da cidadania.

O IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) apresenta outra corrente de estudiosos do assunto que entende que políticas sociais de cunho do PBF é uma política de Estado que privilegia a questão da pobreza ao tentar reduzir a desigualdade social com a prática de princípios de equidade. Nesse sentido, no intuito de favorecer os mais pobres, os defensores dessa teoria destacam os aspectos de acesso e focalização, como é o caso do Bolsa Família.

⁹No caso de transferências de renda às famílias, o impacto será tanto maior quanto mais elevada for a propensão marginal a consumir, ou seja, quanto mais elevada for a parcela destinada ao consumo quando a renda aumenta em uma unidade.

Nesse cenário, a publicação do IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) defende que a erradicação da pobreza e da desigualdade se alcança em uma perspectiva de longo prazo e através de redistribuição de renda, associadas a uma política de alcance econômico social. Sob o prisma do programa petista, evidencia-se que a elevação da renda da população mais pobre retorna em certa medida aos cofres públicos por meio do aumento da arrecadação tributária, uma vez que se considera que a propensão marginal a consumir das famílias em pobreza profunda é mais alta.

O modelo de PTRC, a exemplo do PBF, como pontua IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) pode ser, desse modo, considerado positivo por causa de sua postura defensora de uma intervenção focalizada e de custo relativamente baixo em relação a sua participação no PIB, bem como a gestão de desenvolvimento de capital humano e inibição da pobreza desde a infância. Contudo, sob um prisma negativo, o PBF seria um meio de criar clientela eleitoral e um tipo de esmola que cria uma relação de dependência do programa por parte das famílias beneficiárias. Nesse cenário, há um tradeoff entre gasto social elevado com investimentos versus seu caráter eleitoral.

Diante disso, a publicação do IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) questiona que parcela do orçamento público deve ser destinada a PTRC. Muitos são os palpites dados a essa questão. Um deles enfatiza que não é trivial destinar mais recursos para gastos sociais, dado seu caráter regressivo. Outro argumento compara a elevação dos gastos sociais a criar uma “bomba relógio” haja vista um cenário de aumento da cobertura de serviços associados a vários benefícios relacionados com o salário mínimo. Por fim, outro tipo de resposta encontrada a questão supracitada argumenta é que há um tradeoff em cada real despendido com o Bolsa Família que poderia ser alocado para investimento em infraestrutura, educação e saúde. Assim, a solução mais plausível, dentro dessa vertente, seria destinar parte dos recursos públicos ao financiamento de uma rede de proteção mínima só para as famílias extremamente pobres.

Nessa perspectiva, o livro do IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) evidencia que ficam mais visíveis os argumentos utilizados por formadores de opinião e a imprensa para criticar a política social petista. No decorrer da consolidação do PBF, as críticas se focam nos desvios de

focalização, negligência no controle das condicionalidades e a ausência de “portas de saída” aos que recebem tais benefícios. Sob esse aspecto em particular, a denúncia recai sobre o fato de o Estado prestar recursos para crianças e jovens pobres, principalmente com a exigência de contrapartidas por parte da família, em contraposição a retirar recursos da parte ativa da sociedade, que está produzindo, e direcioná-los a uma parte que “não se esforça o suficiente”, o que condena essa parte específica da população a uma eterna condição de dependência da transferência de benefícios do governo.

Nas palavras do senador Álvaro Dias (PSDB/PR), segundo o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), o programa petista é um “programa limitado e emergencial, mas necessário”, porque pode ajudar a diminuir a pobreza profunda, apesar de ele apontar que o “PBF foi desvirtuado devido ao não acompanhamento das contrapartidas em educação e saúde”, nos dois mandatos de Lula. Tendo em vista isso, o senador defende uma proposta de endurecer a cobrança das condicionalidades, pois o Estado não pode “dar nada de graça às famílias pobres” com o intuito de não alimentar uma situação de apatia e dependência.

O IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) relata também que Dias apresentou também um Projeto de Lei do Senado (PLS) número 433/2008 que estabelece a criação de incentivos fiscais para contratar beneficiários do Bolsa Família pela classe empresarial e dar preferência a esses em programas de inclusão social e qualificação profissional, bem como interromper a transferência de benefícios enquanto a relação empregatícia estiver em voga.

Outra representante do cenário político apresentado na publicação do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) que também discorda de determinados aspectos do PBF é o senador Cristovam Buarque (PDT/DF). Esse político acredita que o nome do programa petista remete a que as famílias beneficiárias pensem que “não recebem o benefício porque os filhos vão à escola, e sim porque são pobres” e que se saírem da condição de miséria, não terão mais o benefício. Assim, propõe que o Bolsa Família volte a ser chamado Bolsa Escola. Sob esse prisma, o senador defende que o programa condiciona os seus beneficiários a continuar pobres, em contraposição a uma maior valorização da educação dos seus filhos.

A sua grande proposta, através do que informa o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) é que sejam criados três programas através do PBF: o Bolsa Escola, para famílias pobres com crianças que estudam, o Bolsa Família, para famílias pobres sem filhos, mas com membros necessitados de ajuda (velhos, crianças em idade pré-escolar ou deficientes), e um programa de emprego social para famílias pobres com membros adultos, que prevê sua contratação por até três meses ao ano e remuneração de um salário mínimo.

Esse senador, conforme relata o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) faz parte de uma corrente de estudiosos, os educacionistas, que apontam que o principal problema do Brasil é a inacessibilidade a bens e serviços essenciais por parte das camadas mais pobres. Nesse sentido, os PTRC, como é o Bolsa Família, atendem somente a pobreza monetária, o que é muito criticado por esses educacionistas. Buarque é muito incisivo nesse aspecto, o que na prática o fez, em 2003, quando exercia o cargo de ministro da fazenda, defender o modelo do Bolsa Escola no processo de integração de programas de transferência de renda do governo federal. Nesse cenário, o Estado, ao praticar políticas assistencialistas em detrimento de políticas emancipadoras, com foco na renda, torna o PBF apenas uma forma de política de governo conservadora sem nenhum impacto transformador da Era Lula, uma “mimetização de práticas secular das elites brasileiras, uma nacionalização do coronelismo”.

Outra crítica concebida ao PBF, de acordo com o que está no livro do IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) diz respeito ao fato de que as ações do Estado na área social têm um perfil de tradição clientelista, patrimonialista e corporativista, o que tornou tais medidas governamentais incapazes de enfrentar a dinâmica reprodutiva do ciclo de pobreza no Brasil. Além disso, a conjuntura econômica não permite que ocorra um desenvolvimento social, uma vez que mesmo quando ocorre crescimento no cenário da economia, esse não gera emprego e renda no modelo clássico da sociedade salarial, fazendo até os fatores de acúmulo de capital humano (saúde e educação) não representarem um meio para incluir os indivíduos menos favorecidos.

O IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) finaliza com a análise de que alguns críticos consideram que as medidas do PBF são soluções

paliativas e de cunho emergencial, porque não resolvem os problemas estruturais de educação, saúde e desemprego, tornam os beneficiários dessa política social acomodados, questionam até que ponto o programa é o melhor caminho para melhorar a distribuição de renda no país e, conseqüentemente, estabelecer uma maior equidade entre as diversas classes econômicas tupiniquins. E apesar de ter impactado na diminuição da pobreza de muitas famílias brasileiras a partir de 2003, ao permitir um acesso maior à alimentação e educação básicas de famílias que estavam em situação abaixo da linha da pobreza, o Bolsa Família não foi capaz de tornar a distribuição de renda mais equitativa no Brasil. (IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios, 2010)

Segundo o estudo Programa Bolsa Família: Acompanhamento da educação como condicionalidades para promoção de cidadania, os programas de transferência de renda mínima – a exemplo do PBF- têm como foco maior reduzir a pobreza através da educação, uma vez que assim se evita o trabalho infantil ao não permitir que a criança troque os estudos para ajudar a sustentar sua família com subemprego, possibilitando a essa a capacidade de gerar renda autônoma no futuro e romper com o círculo vicioso de reprodução de pobreza. Portanto, os efeitos de um programa desse cunho vão trazer resultados nos médios e longos prazos, não tendo um papel de mudar, no curto prazo, a situação de miséria das famílias pobres.

Entretanto, a pesquisa do Programa Bolsa Família: Acompanhamento da educação como condicionalidades para promoção da cidadania frisa que a transferência de renda mínima não vai erradicar a pobreza e o desemprego no Brasil e que uma possível solução seria a migração de uma política desse caráter para uma política de renda da cidadania, que significa a garantia do direito à vida para todos. Defende também de que há a necessidade de que os programas de transferência de renda se convertam numa grande política nacional coordenada e descentralizada.

Na visão de Weissheimer (2006), a política social petista é um paradoxo, pois o objetivo principal do programa deveria ser fazer com que seus beneficiários deixassem de sê-lo. Mas isso é uma tarefa a ser realizada ao longo do tempo e não apenas para um programa isolado. Essa presente ideia necessita de uma análise conjunta do governo, da sociedade, dos poderes públicos e privados, levando em consideração as mudanças socioeconômicas

oriundas do fortalecimento do programa, para gerar ações conjuntas com o objetivo de equalizar de forma mais intensa a distribuição do PIB nacional. Em suas palavras:

[...] promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, desenvolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar que possa ser chamado de cidadania. Esse é o caminho para a saída do Bolsa Família.(WEISSHEIMER; 2006, p.39)

Campos *et al* (2010), por sua vez, enfatizam que apesar da natureza limitada do Bolsa Família, é importante destacar seu aspecto de caráter social, no qual, por exemplo, o recebimento de R\$15, 00 é de extrema importância em uma situação de miséria. E se comparado com outros programas tradicionais de política sociais brasileiros, o programa de transferência de renda do governo petista traz um diferencial no sentido de possuir uma diretriz socioeducativa e ter o intuito de fazer articulação com outros programas, mas na prática isso não ocorre. Contudo, seria o ideal se essa articulação acontecesse de fato, principalmente com as áreas de educação, saúde e trabalho, pois podem até ajudar as famílias por um determinado tempo cujo período deve ser analisado para determinar até que ponto essas podem viver dependentes desse tipo de política.

5.2 DEBATE SOBRE AS “PORTAS DE SAÍDA”

No segundo mandato do governo Lula, conforme se encontra em IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) surgiu um debate na imprensa e entre formadores de opinião a cerca das “portas de saída” do Bolsa Família, os quais defendiam que as transferências de renda só devem ser realizadas em situação de emergência. E caso tal situação persista, o mais sensato seria a criação de um meio que reduza progressivamente a população alvo dessa política assistencial, ou seja, as “portas de saída”.

Nessa perspectiva, segundo o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), os programas de transferência de renda deveriam ser uma ferramenta de inserção rápida de seus beneficiários no mercado de trabalho e de atividades geradoras de renda, ou seja, potencializar a aptidão dos dependentes dos programas de transferência para conquistar sua autonomia.

Alguns estudiosos, como aponta o IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) defendem que o PBF reinterpretou a agenda das “portas de saída” ao incentivar a geração de oportunidades de emancipação para seus integrantes, o que não significa retirar as famílias beneficiárias o quanto antes do programa. Nesse sentido, seria dentro da legalidade a provisão de segurança de renda por parte do Estado aos segmentos mais vulneráveis da população, não pelo fato de garantir seus direitos de cidadania, mas também porque esses segmentos contribuem para a arrecadação de impostos. Desse modo, a maior ambição seria transformar os programas de transferência de renda na “porta de entrada” desses segmentos no sistema de proteção social brasileiro. Em vez de apontar aos pobres a porta de saída, a ideia é que tenham acesso a esses benefícios a que têm direito e permaneçam usufruindo deles o tempo que for necessário.

De acordo com IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010), ao “se dar o peixe ao invés de ensinar o indivíduo a pescar”, o Estado “acostumaria” as pessoas a viver de caridade, e levariam elas a estar menos propensas em se esforçarem a superar sua situação de pobreza pelos seus próprios instrumentos, o que só iria piorar a situação de pobreza do povo no longo prazo. Nesse sentido, o que se sugere é estabelecer um prazo limite de permanência no PBF. Outro viés negativo a esse respeito se dá pressuposto de que há um contexto pautado por uma falta de empenho, uma falta de esperança no futuro, ou de expectativas pouco ambiciosas, aspectos esses causadores de pobreza de uma família, então nesse caso, confirma-se os efeitos negativos em longo prazo do Bolsa Família.

Outra maneira apontada pelo IPEA, Bolsa Família: avanços e desafios (2010) de se tomar medidas no sentido de inibir a situação de dependência defendida por alguns formadores de opinião seria encobrir os gestores do programa com a busca por portas de saída. Um exemplo é fazer acompanhamento psicossocial de famílias e prestar assessoria para que essas possam ter acesso a políticas de intermediação de mão de obra, de formação profissional e de microcrédito, a exemplo do que é feito pelo Programa Chile

Solidário¹⁰. Esse caminho a ser tomado se pauta pela ideia de que a causa da pobreza está na raiz das famílias, cujas características podem ser modificadas pelo Estado.

Uma das medidas defendidas por estudiosos, como realmente efetivas envolvendo a melhor distribuição de renda no país, segundo o livro do IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) são políticas sustentáveis por parte do Estado no sentido de diminuir a concentração dessa e ações efetivas que atinjam o mercado de trabalho através da criação de escolas públicas de qualidade, cursos profissionalizantes, capacitação profissional, criação de meios para que os beneficiários do PBF não dependam a vida toda de transferência de renda condicionada, criação de oportunidades e reforma educacional para viabilizar oportunidades sólidas e duradouras que possibilitem um crescimento e desenvolvimento sólido da condição social. Com alguns ajustes educacionais e empregatícios, os mais carentes poderiam proporcionalmente ganhar o que ganham pelo programa atualmente com empregos, e não com medidas paliativas.

A publicação do IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) analisa que a questão das portas de saída ou tempo máximo de permanência se contrapõe com a visão de acumulação de capital humano dos PTRC, já que isso é um aspecto que requer que as famílias tenham suporte do programa por um determinado tempo para que suas crianças finalizem sua formação. A justificativa pelo posicionamento contrário é que a raiz da pobreza é oriunda de problemas estruturais da própria economia e sociedade do país e por características das famílias que as políticas públicas não podem mudar e, conseqüentemente, a busca por portas de saída é uma possibilidade remota. Sob esse prisma, o papel que cabe ao governo federal é rejeitar a busca pelas

¹⁰Chile Solidário é um programa de transferência de renda que tem por objetivo permitir que seus beneficiários permaneçam no máximo 3 anos no programa. Apesar de esse prazo não ser cumprido, a sua filosofia é de que as transferências de benefícios não passariam de uma ajuda temporária a famílias que estão passando necessidades, levando em consideração que essas famílias irão rapidamente se emancipar do programa. (IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios*, 2010)

portas de saída, mas simultaneamente deixar a porta entreaberta para políticas sociais que objetivem dar suporte às famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza através de programas complementares, com foco em políticas de treinamento ou de outro tipo nas famílias beneficiárias do PBF.¹¹

O IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios* (2010) cita também que os programas de transferência de renda precisam ser articulados com uma política econômica que seja capaz de distribuir a renda e a riqueza produzida, gerar emprego e renda para os indivíduos que tenham a possibilidade de se autonomizar. Apesar de o Programa Bolsa Família contribuir de certa forma para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, ao melhorar a situação de famílias miseráveis, não é capaz de retirá-las do nível de pobreza em que se encontram. Se os programas de transferência de renda não estão articulados a uma política econômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem até proporcionar alívio imediato das famílias em extrema pobreza, sem, no entanto, melhorar a sua situação, ou seja, sem ultrapassar a fronteira da pobreza.

Por fim, Barbosa (2011) afirma que outra “porta de saída” é o emprego formal pelo seu papel importante na geração de uma renda mínima. Contudo, para aqueles que têm o perfil, o empreendedorismo formal pode também ser uma saída, uma vez que há integrantes do PBF que já trabalham por conta própria, em sua maioria, de maneira informal. (BARBOSA; Corseuil, 2011)

5.3 ERROS DE FOCALIZAÇÃO

Medeiros *et al* (2007) faz um estudo a respeito dos problemas de focalização do PBF. O principal fator pra que isso ocorra é o fato de a renda ser declaratória e de difícil aferição. O procedimento de selecionar os beneficiários possui erros intrínsecos que são inevitáveis, principalmente no que se refere a

¹¹O papel da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) do MDS são articulares com outros ministérios a execução de programas complementares. Alguns exemplos de programas complementares são: o Programa Brasil Alfabetizado, O ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos. (IPEA, *Bolsa Família: avanços e desafios*, 2010)

usar critérios muito rígidos de solução que podem acabar excluindo famílias que deveriam ser incluídas no Bolsa Família ou integrando outras que não deveriam ser beneficiadas.

Nesse sentido, segundo Medeiros *et al*(2007) , seria mais fácil focar as transferências em populações que não estejam num nível superior dos limites em que passam a ser elegíveis, embora seja tarefa árdua no início do programa abranger os mais pobres quando os níveis de cobertura são reduzidos. Assim que a cobertura aumenta e atende aos mais excluídos socialmente, é inevitável que sejam incluídos indivíduos que estão logo acima das linhas de elegibilidade. Contudo, pessoas nessa situação específica é uma questão secundária já que a magnitude desse fato é reduzida. O grande desafio diz respeito a excluir potenciais beneficiários por causa da integração de famílias que excedem a linha de corte.

A utilização de ferramentas inadequadas no sistema e fraudes, conforme relata Medeiros *et al*(2007), também constitui um obstáculo para selecionar candidatos a receber os benefícios do programa. As possíveis soluções para evitar que esses desvios de focalização ocorram seriam fazer um questionário mais aprimorado de cadastramento e pesquisas locais que auxiliem melhor nas avaliações de médicos-peritos e assistentes sociais. Por seu turno, as fraudes podem ser erradicadas por meio de verificações mais eficazes no recebimento de transferências previdenciárias, comparações de cadastros com registros de empregadores e medidas punitivas específicas se por preciso.

Já segundo Soares *et al*(2006),o PBF está bem focalizado, pois 80% da renda do programa é direcionado a populações abaixo da linha de pobreza e teve papel fundamental na redução de magnitude de 21% do coeficiente de Gini desde quando essa política social entrou em vigor. Dados do PNAD indicam que essa contribuição é relevante na medida em que o Bolsa Família representa menos de 1% do montante de renda das famílias. Nesse sentido, fica mais difícil reduzir a pobreza e a desigualdade dentro de um determinado prazo sem recorrer a um programa de transferência de renda.

5.4 EFEITOS SOBRE A OFERTA DE TRABALHO

De acordo com Soares *et al* (2006), Medeiros *et al* (2007) e Oliveira *et al*(2007), o Bolsa Família é concedido a famílias que estão, ou poderiam estar no mercado de trabalho. Está aí o cerne às críticas de que as transferências de renda desestimulam o trabalho. A crítica recai no fato de que à medida que as pessoas atingem determinado nível de renda, essas têm incentivos para trabalhar menos ou deixar de trabalhar.

A contrapartida a essa crítica, segundo Soares *et al* (2006), é a que patamar devem-se chegar os níveis de transferência que resultam em desestímulo à participação no mercado de trabalho. Um dos argumentos que sustentam esse debate é o fato de que embora o programa proporcione melhoria nas condições de vida das famílias, aumentando sua renda em cerca de 10%, esse transfere, em média, um benefício monetário de R\$60,00 cujo valor não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar.

Medeiros *et al* (2007) e Oliveira *et al* (2007) afirmam que indivíduos integrantes de famílias que recebem benefícios do PBF trabalham tanto ou mais que aquelas com renda *per capita* similar, além do próprio programa influenciar na procura por trabalho. Portanto, isso se confronta com críticas que acusam que as pessoas se acomodam ao não se esforçarem para trabalhar e passam até mesmo a ter mais filhos para poder receber o benefício do programa por mais tempo. Estatísticas do IBGE apontam que a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo, e 76% para o terceiro, em contraposição a respectivamente, 67%, 68% e 71% para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.

Para finalizar, Medeiros *et al* (2007), associado a dados oriundos do PNAD 2004, mostra que adultos sem domicílios com beneficiários do Bolsa Família tem uma taxa de participação 3% no mercado de trabalho maior do que adultos em domicílios de não beneficiários. Além disso, esse impacto é maior entre as mulheres, 4%, do que os homens, 3%. O programa também diminui as chances de uma mulher empregada sair do emprego numa magnitude de 6%. Sob esse prisma, o que se constata sobre esse estudo é que o “ciclo da preguiça” motivado pelas transferências de renda é uma falácia.

6. CONCLUSÃO

As políticas sociais surgiram para combater o hiato cada vez mais acentuado entre ricos e pobres, uma consequência perversa do desenvolvimento capitalista. Sob esse aspecto, cabe ao Estado adotar e reunir esforços para promover o Welfare State e por em prática o papel que é incumbido a esse de garantir aos indivíduos o direito a saúde, educação, trabalho e alimentação. Nessa perspectiva, o Estado de Bem Estar deve promover políticas sociais com o objetivo de criar condições dignas de sobrevivência à parte mais vulnerável da sociedade.

No entanto, só em tempos mais recentes é que foram realizadas políticas sociais de inclusão no Brasil, a exemplo do Bolsa Família. A criação de programas de transferência de renda compõe o atual sistema brasileiro de proteção social, com o intuito de criar alívio imediato da pobreza, no curto prazo, e quebrar o ciclo hereditário de miséria, no longo prazo, principalmente através de investimento no capital humano.

Uma vez que no passado o Estado não investiu o suficiente em políticas de inclusão social, isso ainda traz consequências drásticas no presente. Diante disso, o objetivo desse presente trabalho, ao fazer uma ponte inicial com a sua introdução, foi tentar responder a sua pergunta partida, qual seja, de que maneira o Bolsa Família poderia ser aperfeiçoado para tornar o desenvolvimento da sociedade brasileira com menores desigualdades de renda e conseqüentemente reduzir a pobreza.

O Bolsa Família tem impulsionado uma melhor distribuição de renda pelo Brasil, associada a uma diminuição nos índices de pobreza e desigualdade, como é apresentado na sessão que discute os resultados do programa. Da mesma forma, as transferências de renda, mediante o cumprimento de condicionalidades na educação e na saúde, têm contribuído, respectivamente, para a queda da evasão escolar e do trabalho infantil e para o aumento na consulta pré-natal e redução da desnutrição na infância. Assim, apesar de o programa possuir um orçamento para transferência dos benefícios por volta de 0,5% do PIB brasileiro, seu perfil redistributivo e o fato de abranger

em média 13 milhões de família ou por volta de um quarto da população do país atribuem a essa política social uma influência positiva em contribuir na redução da desigualdade do país recentemente.

No tocante ao caráter intersetorial do Bolsa Família para o acompanhamento das condicionalidades, isso é muito importante tendo em vista que a redução da pobreza envolve melhores condições de acesso a saúde, educação e assistência social e não está relacionada unicamente com a elevação da renda. É importante ressaltar outras estratégias de maior integração entre benefícios e serviços não contributivos, bem como uma política de desenvolvimento entrelaçada a outras políticas sociais para a estruturação da proteção social. Ao estar completando uma década no atual ano de 2013, e pelo fato de não considerado como finalizado, é fundamental aperfeiçoá-lo no sentido de manter as partes articuladas em sua intersetorialidade, associada a um aumento de sua institucionalização, com coesão entre as políticas governamentais para implementar políticas de combate à pobreza mais abrangentes e com impactos duradouros. A interlocução entre esses fatores deve dar condições às famílias vulneráveis de se emanciparem em longo prazo.

Sob esse prisma, é evidente que esse programa da Era Lula possui seus aspectos positivos principalmente quando se observa sua contribuição na redução da miséria e da desigualdade social. Por outro lado, ainda permanecem muitos debates acerca de seu lado negativo. Os principais exemplos de críticas ao Bolsa Família se referem ao modo que esse impacta na participação do mercado de trabalho de seus beneficiários, não incentivando-os a trabalhar. E pelo lado dos que defendem o programa como um direito, esses apontam que pelo fato dessa política social custar aproximadamente quase 1% do PIB brasileiro, os seus gastos podem ser expandidos.

Entretanto, apesar de todos os avanços alcançados nas melhorias dos índices sociais de pobreza, ainda há contingente elevado de desigualdade sócio econômica no Brasil. O PBF não deve ser o único responsável no combate à erradicação da miséria e nas grandes disparidades de renda

presentes no país. Embora o programa seja uma ferramenta que pode inibir as condições de reprodução de pobreza das famílias vulneráveis, a política social petista detém certos limites de promover uma emancipação com equidade, ou seja, suas ações ainda não são suficientes no sentido de mudar as estruturais sociais de desigualdade, permanecendo uma relação de “tutela” entre os beneficiários e o Estado.

E apesar do aspecto positivo de o Estado, através do Bolsa Família, ter o intuito de promover melhores condições sociais por meio de uma distribuição mais igualitária de renda e maior acesso aos direitos sociais elementares por um prazo ilimitado, é necessário aprimorar o programa em muitos aspectos, principalmente associá-lo a outras políticas de desenvolvimento sócio econômico, a exemplo do citado trabalho articulado que é realizado entre o setor empresarial e os beneficiários através de iniciativas ao empreendedorismo. Em que pese que a desigualdade social e pobreza devem ser combatidas com medidas econômicas de transferência de renda para os pobres, mas também devem ser integradas a políticas sociais de investimento em melhorias estruturais da educação e saúde, e não apenas “impor” as condicionalidades aos beneficiários do PBF no estado em que essas áreas se encontram hoje.

Outro exemplo que pode ser uma medida sugestiva para melhorar o Bolsa Família seria estabelecer um tempo máximo em que o indivíduo possa receber o benefício. Quando passasse o limite de tempo que foi determinado, o beneficiário receberia um convite para sair do programa. Desse modo, o objetivo seria impulsionar a pessoa a procurar se aperfeiçoar para entrar no mercado de trabalho ou mesmo se qualificar no nível educacional que já possui para ter condições melhores para entrar no setor produtivo. Isso tudo antes do período estipulado para finalizar sua permanência no programa, e atendendo as peculiaridades de cada caso, ou seja, o nível de escolaridade de cada indivíduo, e aqueles que possuem ensino fundamental incompleto deveriam ter um prazo maior.

Essa reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho, além de estar contribuindo no investimento em capital humano indiretamente, geraria também

mais emprego e renda na economia, mexendo em seu ciclo como um todo em longo prazo. Nesse cenário, os beneficiários estariam respondendo a um estímulo e o governo, ao mesmo tempo, poderia diminuir seus custos no programa e investir mais em educação e saúde, por exemplo. Portanto o aperfeiçoamento do PBF demanda muitos estudos para que avance de forma mais eficiente na erradicação estrutural da desigualdade de renda brasileira.

Portanto, o PBF tenha realizado várias conquistas positivas, mas seus resultados podem ser melhorados. Nessa perspectiva, há uma longa trajetória ainda até que a sociedade como um todo tenha acesso aos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Políticas sociais durante o governo Lula. **Opinião Pública**. Campinas, v.4, n.1, p. 124-127, 2003. Disponível em <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/Lula.pdf>>. Acesso em 02/06/2013.

_____; Presidência da República. Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta o Programa Bolsa Família**, 2004.

_____; Presidência da República. Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. **Institui o Programa Bolsa Família**, 2004.

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do WelfareState: **Teorias Explicativas**. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica e Ciências Sociais**, v.39, p.3-40, 1995. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf> . Acesso em 10/05/2013.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa-Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**, Ipea, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../bmt_47_bolsa.pdf> . Acesso em 29/08/2013.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Rio de Janeiro/ Brasília: IPEA, texto para discussão n. 1414, 2008. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1414.pdf> . Acesso em 08/09/2013.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. **A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil**. In: LEVY, Paulo Mansur; VILLELA, Renato. Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, p.39-61, 2006. Disponível em:

<[www.sbdp.org.br/.../137 Salario%20minimo%20e%20pobreza%20-%20](http://www.sbdp.org.br/.../137_Salario%20minimo%20e%20pobreza%20-%20)>. Acesso em 28/06/2013.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Determinantes imediatos da queda de desigualdade brasileira**. Texto para discussão n° 1253, Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: <www.ipcundp.org/publications/cct/td_1253.pdf>. Acesso em 23/06/2013

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** Universidade Federal Fluminense. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa De Pós- Graduação Em Economia, 2011. Disponível em: <www.proac.uff.br/cede/.../EBES no Brasil_2_dissertacao_benevides.p>. Acesso em 12/05/2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gov.br%2Flegislacao%2Fconst%2Fcon1988%2FCON1988_05.10.1988%2FCON1988.pdf&ei=mKpxUuHBMsyS7AaLuoDYCA&usq=AFQjCNGmMV9rRzI0o0qeeAfiLnB0mA9eFw&sig2=iqNx3SAm1hguF4TFDMmZ4A>. Acesso em 13/06/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relatório de Gestão do Exercício, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 12/05/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família, Brasília, 2013b**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 06/05/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Bolsa Família, Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em 10/05/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Brasil Sem Miséria, Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia>>. Acesso em 07/05/2013.

BRASIL, **Projeto Lei da Câmara n 2561, 1992**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp>. Acesso em 19/06/2013.

BRASIL. Medida provisória n. 132 de 20 de outubro de 2003, 2003. **Cria o Bolsa Família, 2003**. “Brasileiros”. Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, v. 1, p. 7-40, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2005/no-1-a-importancia-do-bolsa-familia-nos-municipios-brasileiros/no-1-a-importancia-do-bolsa-familia-nos-municipios-brasileiros>>. Acesso em 02/07/2013.

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=kSwy6f0PghMC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=BRIGGS,+A.+The+Welfare+State+in+Historical+Perspective&source=bl&ots=bCKAR2gfdE&sig=FajAinupNxDGYnuTDHnC6ZtMwYE&hl=pt-BR&sa=X&ei=dqJxUoGHOCjb7AbZ3IHODA&ved=0CD0Q6AEwAQ#v=onepage&q=BRIGGS%2C%20A.%20The%20Welfare%20State%20in%20Historical%20Perspective&f=false>>. Acesso em 02/06/2013.

Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD. Brasília, 2009c. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/CadernodoIGD-M>. Acesso em 9/08/2013.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira, 2010**. Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/281/2228>. Acesso em: 25/08/2013.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 63-102, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004>. Acesso em 03/06/2013.

DRAIBE, S. **O WelfareState No Brasil : Características e Perspectivas.** Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Pública, caderno de pesquisa n.80, 1993. Disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsociologiajuridica.files.wordpress.com%2F2011%2F10%2Fo-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf&ei=1ztxUq6wAYnokAeZ_YGgBQ&usg=AFQjCNFNyTg3dmHFkIrZ6FcJ1ZXOUdneg&bvm=bv.55617003,d.cWc>. Acesso em 17/05/2013.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of WelfareCapitalism.** New Jersey: Princeton University Press, 1990. Disponível em: <sites.harvard.edu/.../Esping%20Anderson%20-%20> Acesso em 18/05/2013.

FIORI, José Luís. **Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises, 1997.** Disponível em: <www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>. Acesso em 13/05/2013.

Ibase, **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas, 2008.** Disponível em: <www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_385317780.pdf>. Acesso em 10/10/2013.

IBGE, Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2012. Disponível em: <www.ibge.gov.br/.../condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais>. Acesso em 15/10/2013.

IBGE. Método de construção de mapa de pobreza: utilizando a PNAD 2006 e o Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic.../indicsaude.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota técnica sobre a **recente queda da desigualdade, 2006.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>>. Acesso em 14/08/2013.

IPEA, **Bolsa Família(2003-2010): avanços e desafios**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf.> Acesso em 22/06/2013.

IPEA, **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, 2009**. Disponível em: www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BrasilDesenvEN_Vol04.pdf. Acesso em: 14/10/2013.

Ipea. Radar: **Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 25, 2013. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view. Acesso em 27/06/2013.

KERSTENETZKY, C.L. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catchingup” social brasileiro**. Rio de Janeiro, texto para discussão n.34, 2011. Disponível em: www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD34.pdf. Acesso em 04/06/2013.

Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único: Brasília, 2012. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/...2012.../download Acesso em: 21/10/2013.

MARQUES, Rosa M. **A Importância do Bolsa Família nos Municípios**.

MEDEIROS, Marcelo. BRITTO, Tatiana. SOARES, Fábio. **Transferência de renda no Brasil. Novos Estudos**, p.5-21, 2007. Disponível em: www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf. Acesso em 06/08/2013.

MEDEIROS, Marcelo. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto de discussão nº 1202. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view.> Acesso em 25/07/2013.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea. Texto para discussão n1283, 2007. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4540%3Atd-1283-programas-focalizados-de-transferencia-de-renda-no-brasil-contribuicoes-para-o-debate&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1>. Acesso em 27/07/2013.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Nota Técnica no 110 - **Síntese do 1o relatório contendo os principais resultados da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2a Rodada, 2010c**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf>. Acesso em 14/09/2013.

Ministério do Desenvolvimento Social, 10 anos de bolsa família. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br>>. Acesso em 06/11/2013.

MISHRA, R. **The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia**. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

MONTEIRO, C. A. et al. **Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 43, n.1, 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsp/v43n1/498.pdf>. Acesso em 07/08/2013.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. Nueva Sociedad, 2007. Disponível em: <www.nuso.org/upload/articulos/p8-4_1.pdf>. Acesso em :04/ 09/2013.

OLIVEIRA, Ana Maria H. C. de. ANDRADE, Mônica V. RESENDE, Anne Caroline C. RODRIGUES, Clarissa G. SOUZA, Letícia R. de. RIBAS, Rafael P. **Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. In : **BRASIL**. Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e gestão da Informação. Brasília, DF: MDS; SAGI, 20. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados; v.2. p. 19-66, 2007.**

Disponível em: <www.ipc-undp.org/doc_africa.../CEDEPLAR_AnaliseAvaliacaoPBF.pdf>. Acesso em: 25/09/2013.

Programa Bolsa Família: **Acompanhamento da educação como condicionalidades para promoção de cidadania.** Disponível em: <www.ipc-undp.org/publications/mds/6P.pdf>. Acesso em 23/09/2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em 24/06/2013.

Recente queda da desigualdade, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>>. Acesso em 14/08/2013.

ROCHA, Sônia. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda.** Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: R. Econ. Contemp., p.153-185, 2005. Disponível em: <www.ipc-undp.org/publications/mds/41P.pdf>. Acesso em 23/05/2013.

SILVA E SILVA, M.O; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI : a prevalência dos programas de transferência de renda.** SP: Cortes, 2004.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. S. e. **A política social no século XX: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda.** In: Carvalho DB de, Sousa NH de, Demo P. **Novos paradigmas da política social.** Brasília: UnB, p. 355-82, 2002.

SOARES, F. V. et. al. G. **Programas de transferência de renda no Brasil : impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea. Texto para discussão n. 1228, 2006 . Disponível em: <www.ipc-undp.org/publications/cct/td_1228.pdf>. Acesso em 12/09/2013.

SOARES, S; SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília. Texto para discussão n. 1424,2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view>. Acesso em 17/09/2013.

SOARES, Sergei. **O Ritmo da Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional**. Ipea: Rio de Janeiro. Texto para Discussão, n 1339, n2008. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1505/1/TD_1339.pdf>. Acesso em 28/07/2013.

SOUZA, Rômulo P. de. **Políticas de transferência de renda no Brasil**. PPT: SAGI/MDS,2006. Disponível em: <http://www.projeto-br.com.br/c/document_library/get_file>. Acesso em: 18/09/2013.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 2ª.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VAITSMAN, J. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil . Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.. Disponível em: <www.mds.gov.br/...a.../avaliacao-e.../Jeni%20Vaitsman.../download>. Acesso em: 24/ 09/2013.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo. Editora Perseu Abramo: 2006.