



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO TRÊS RIOS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS - DCEEX**

**ROSIMERE DA SILVA MAGALHÃES**

**UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: 2003 A 2014.**

**TRÊS RIOS - RJ**

**2015**

**ROSIMERE DA SILVA MAGALHÃES**

**UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: 2003 A 2014.**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

**Orientador:** Cid de Oliva Botelho Junior.

**TRÊS RIOS – RJ**

**2015**

**ROSIMERE DA SILVA MAGALHÃES**

**UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: 2003 A 2014.**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

**Orientador:** Cid de Oliva Botelho Junior.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Ms. Cid de Oliva Botelho Junior - Orientador  
UFRRJ - ITR

---

Prof<sup>a</sup>. Ms. Maria Helena Facirolli Sobrinho  
UFRRJ - ITR

---

Prof. Dr. Leandro Gomes da Silva  
UFRRJ - ITR

Aos meus tios que foram os meus maiores incentivadores nos estudos. E que por inúmeros motivos dessa vida nunca cursarão uma graduação. Dedico a vocês essa vitória!

## AGRADECIMENTOS

Aos meus tios, Luzia Fonseca Nunes e Valdir Ferreira da Silva, e ao meu irmão, Reginaldo da Silva Magalhães, por estarem sempre do meu lado torcendo para que esse sonho fosse realizado.

Ao meu namorado, Jean Correa de Andrade Novo, pelo seu bom humor constante e por me dar sempre palavras de ânimo e encorajamento todas as vezes que me sentia desanimada.

As amigas maravilhosas que fiz durante esses 5 anos de graduação, Aline Lourenço, Bianca Martins, Renata Leijoto e Sinara do Valle. Obrigada pelas ajudas nas matérias, por me passar suas anotações e gravações de aulas e pela companhia de vocês durante esse tempo.

Aos professores, funcionários e colegas do Departamento de Ciências Econômicas e Exatas do Instituto Três Rios.

Ao professor Roberto Salvador Santolin pelo exemplo de profissional competente. Por me proporcionar o conhecimento não apenas teórico, mas também os questionamentos sobre essas teorias.

Ao professor Paulo José Saraiva que em tão pouco tempo de convivência foi capaz de me suscitar críticas construtivas e me fazer pensar sobre o papel do Estado.

A professora Maria Helena Facirolli Sobrinho e ao professor Leandro Gomes da Silva que prontamente aceitaram participar desta banca.

E especialmente, ao meu orientador professor Cid de Oliva Botelho Junior pelo imprescindível auxílio prestado para conclusão deste trabalho. Muito obrigada por sua calma, sugestões, encorajamento, sempre me tranquilizando nos momentos de insegurança e temor. Não poderia ter tido melhor orientador.

A todos o meu profundo obrigada!

## RESUMO

O objetivo principal desta monografia é apresentar um estudo sobre os impactos do Programa Bolsa Família na vida dos seus beneficiários nos últimos 11 anos e como objetivos específicos analisar os impactos na redução da pobreza, melhora na distribuição de renda, na educação e na saúde. Para isso, foi feita uma revisão de literatura de autores considerados referência no tema. Este trabalho inicia-se na constatação da desigualdade de renda percebida após a divulgação do Censo de 1970. A partir deste cenário escreveu-se sobre a distribuição de renda e política econômica adotada a partir dos anos 70, com enfoque após o ano de 1993 quando o Governo inicia um plano econômico para conter a inflação e alcançar uma estabilização na economia. Por conseguinte, é apresentado o Programa Bolsa Família que é um programa de bem-estar social desenvolvido pelo governo federal brasileiro desde 2003. Ele consiste nas transferências monetárias às famílias pobres e extremamente pobres do país, com a condição de que estas cumpram com as condicionalidades nas áreas de assistência social, educação e saúde. Por fim, é apresentado os impactos gerados pelo Bolsa Família.

**Palavras chave:** Economia Brasileira; Programa Bolsa Família e Análise de Impactos.

O povo foge da ignorância.  
Apesar de viver tão perto dela.  
E sonham com melhores tempos idos.  
Contemplam esta vida numa cela.

(Composição: Alceu Valença e Zé Ramalho – Admirável Gado  
Novo)

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Distribuição de renda e política econômica a partir de 1970</b> .....	<b>10</b>
1.1 O cenário econômico e social nas décadas de 70 e 80.....	11
1.2 Os governos Fernando Henrique Cardoso.....	16
1.3 Os anos Lula.....	22
1.4 O primeiro governo Dilma.....	26
<b>2 Programa Bolsa Família</b> .....	<b>30</b>
2.1 Antecedentes.....	31
2.2 Estrutura do Programa Bolsa Família.....	35
2.3 Cadastro Único.....	37
2.4 Benefícios.....	39
2.5 Condicionalidades.....	43
2.6 Gestão e Fiscalização.....	44
<b>3 Análise de impactos do Programa Bolsa Família</b> .....	<b>47</b>
3.1 Impactos no combate à pobreza.....	50
3.2 Impactos na distribuição de renda.....	54
3.3 Impactos na educação.....	58
3.4 Impactos na saúde.....	61
<b>Conclusão</b> .....	<b>67</b>
<b>Referências</b> .....	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

O grau de desigualdade da sociedade brasileira, considerando o coeficiente de Gini como medidor, situa-se há décadas em níveis elevados, mostrando que a concentração de renda tem sido um fator presente no cotidiano da população.

Em 1970, com a divulgação do Censo Demográfico, discussões começaram a ser travadas em torno dos condicionantes que levaram a esse problema, assim como as formas de solucioná-lo.

A Constituição de 1988 representa um marco no sistema de proteção social brasileiro, pois assume um compromisso com parte considerável da população brasileira que vivia em situação de pobreza e extrema pobreza.

A partir da década de 1990, o país assistiu ao surgimento de uma série de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs), sendo o mais notável deles o Programa Bolsa Família (PBF), criado oficialmente em 2003.

O PBF almeja a inclusão social e tem como objetivo imediato aliviar o problema da fome. Contudo, o programa tem metas mais ambiciosas, como permitir que os beneficiários tenham acesso a serviços públicos básicos, tais como assistência social, educação e saúde.

Destarte, almeja que, ao atendê-los, consiga aumentar seu capital humano para que alcancem um maior grau de autonomia, e que este possa servir como porta de saída do programa tornando-se independentes dos repasses monetários do governo.

As principais críticas ao Programa Bolsa Família referem-se ao desestímulo que as transferências podem causar na oferta de trabalho, na cobrança de contrapartidas nas áreas de educação e saúde e na acomodação que este benefício pode causar nos favorecidos.

Os defensores do Bolsa Família contra-argumentam com os resultados obtidos pelo programa, apresentando estatísticas que indicam um maior aproveitamento das oportunidades por parte dos beneficiários para melhorar sua condição social.

Entretanto, é preciso admitir que o Programa Bolsa Família não é a maneira definitiva para a eliminação por completo da pobreza, mas é possível afirmar que é um instrumento de grande utilidade.

O tema dessa Monografia está relacionado à proteção social básica. A partir disso, procurou-se desenvolver uma análise dos PTRCs, tendo o Programa Bolsa Família como foco,

já que é o programa de transferência monetária de maior visibilidade e alcance do país.

O objetivo geral desse trabalho resume-se em analisar os impactos gerados pelo Programa Bolsa Família na vida dos beneficiários nos últimos 11 anos. Os objetivos específicos consistem na análise dos impactos no combate à pobreza, na distribuição de renda, nas áreas de educação e saúde.

A metodologia utilizada no desenvolvimento dessa monografia não se baseia em uma pesquisa direta, mas sim em pesquisas bibliográficas realizadas por especialistas ligados a esta área de estudo e de órgãos do governo ligados à administração do programa.

Para se alcançar o objetivo geral desse trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, apresenta-se a trajetória histórica da distribuição de renda e as políticas econômicas adotadas a partir de 1970.

No segundo capítulo descreve-se como se deu a formação do Programa Bolsa Família, além de apresentar sua estrutura, seus mecanismos e órgãos responsáveis, seus benefícios e suas contrapartidas.

Por fim, o terceiro capítulo é dedicado à análise dos impactos do programa na vida dos beneficiados, aproveita-se também para problematizar algumas questões centrais a fim analisar seu grau de eficiência.

A hipótese tratada nesta monografia é que tais PTRCs, em especial o Programa Bolsa Família transformaram-se em um instrumento capaz de reduzir a pobreza e a concentração de renda e ampliar o acesso a educação e saúde.

Dessa forma, esse trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema tratado, mas apenas de promover um debate a respeito da eficiência dos mecanismos utilizados para combater as desigualdades sociais na sociedade brasileira.

## **1 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POLÍTICA ECONÔMICA A PARTIR DE 1970**

A publicação dos dados do Censo Demográfico de 1970 permitiu constatar o aumento da desigualdade da distribuição de renda entre as décadas de 1960 e 1970. A partir disso, teve início um intenso debate sobre a questão distributiva, haja vista a deteriorização nos níveis de concentração de renda.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015) o Censo Demográfico é feito com base nas visitas realizadas pelos pesquisadores em todos os domicílios do país para aplicar um questionário. Os dados coletados são organizados e analisados e em seguida é divulgado os resultados em uma série de publicações sobre os temas estudados. Estes são importantes para a sociedade ter acesso a informações atualizadas sobre a população e para o governo planejar melhor suas ações.

A medida mais comumente utilizada para medir a desigualdade é o coeficiente de Gini. O coeficiente mede especificamente o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar entre 0 e 1.

Quando o valor for zero significa que não há desigualdade, ou seja, as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor. Quando o valor for um a desigualdade é máxima, ou seja, quando apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula.

O cálculo do coeficiente de Gini é feito com base nas respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Este capítulo foi articulado em quatro itens. O primeiro deles apresenta a economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980 vinculada ao contexto social da mesma época. O segundo item destrincha sobre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, passando pela articulação e desenvolvimento do Plano Real, e apresentando o cenário econômico e social do período.

O terceiro item é destinado aos dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva . E, por fim, no quarto item descreve-se sobre o mandato de Dilma Rousseff. Neste dois últimos itens é apresentado somente o cenário econômico, tendo em vista que no capítulo 2 é descrita a temática social nestes três mandatos, vinculadas principalmente pelo Programa Bolsa Família.

## 1.1 O cenário econômico e social nas décadas de 1970 e 1980

Segundo Hoffmann (2008), o índice de Gini do Brasil, entre 1960 e 1970, passara de 0,49 para 0,57.

A concentração de renda e a exclusão social marcaram o progresso econômico, mantendo a histórica má distribuição de renda e tornando o Brasil mundialmente conhecido pela sua alta concentração de renda, somente comparável a pequenos países africanos e da América Central.

Conforme já dito na década de 1970 tem início um debate sobre as possíveis causas do aumento na concentração de renda no país. Este debate ficou conhecido como “Controvérsia de 70”, no qual havia duas principais vertentes, a de Carlos Geraldo Langoni, economista e consultor na área de economia, e a de Albert Fishlow, cientista político, economista e intelectual.

Langoni (1973) estudou os índices de concentração procurando testar hipóteses construídas a partir da teoria econômica, incorporando algumas de suas evoluções mais recentes, como o conceito de capital humano. O autor procura demonstrar que a piora no quadro distributivo na década de 1960 estava ligada aos desequilíbrios de mercado característicos do processo de desenvolvimento econômico.

O estudo de Langoni enfatiza a educação como a variável mais importante para explicar a acentuação da desigualdade de renda entre 1960-70, embora também considere aspectos como a composição regional e setorial, sexo e idade da força de trabalho para avaliação das transformações no perfil distributivo de renda do Brasil.

Por outro lado, Fishlow (1978) constatou que o aumento na desigualdade de renda ocorreu durante o governo militar de Castello Branco e que este se deu como consequência das políticas adotadas pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), em especial a política salarial.

Fishlow (1978, p. 183-185) destaca que

Entre 1964 e 1967, como consequência das políticas que restringiram severamente os salários nominais, e, simultaneamente, aplicaram a "inflação corretiva" – ajustamento de preços administrados pelo Governo – os salários mínimos reais declinaram em 20%. [...] Os níveis de 1970 situam-se cerca de 10% acima dos

rendimentos de 1964. Tendo em vista que a renda *per capita* cresceu consideravelmente mais rápido no mesmo intervalo, com avanço de 22%, alguém ganhou, relativamente.

O autor, assim como Langoni, reconhece que o nível de educação, que deveria tender em favor da igualdade social, é um dos fatores causais do aumento da desigualdade no período de 1960 à 1970, isto por causa da distorção na distribuição de oportunidade de educação. Contudo, faz a ressalva de que "[...] sua contribuição quantitativa parece ser, na verdade, negligível." (Fishlow, 1978, p. 187-188)

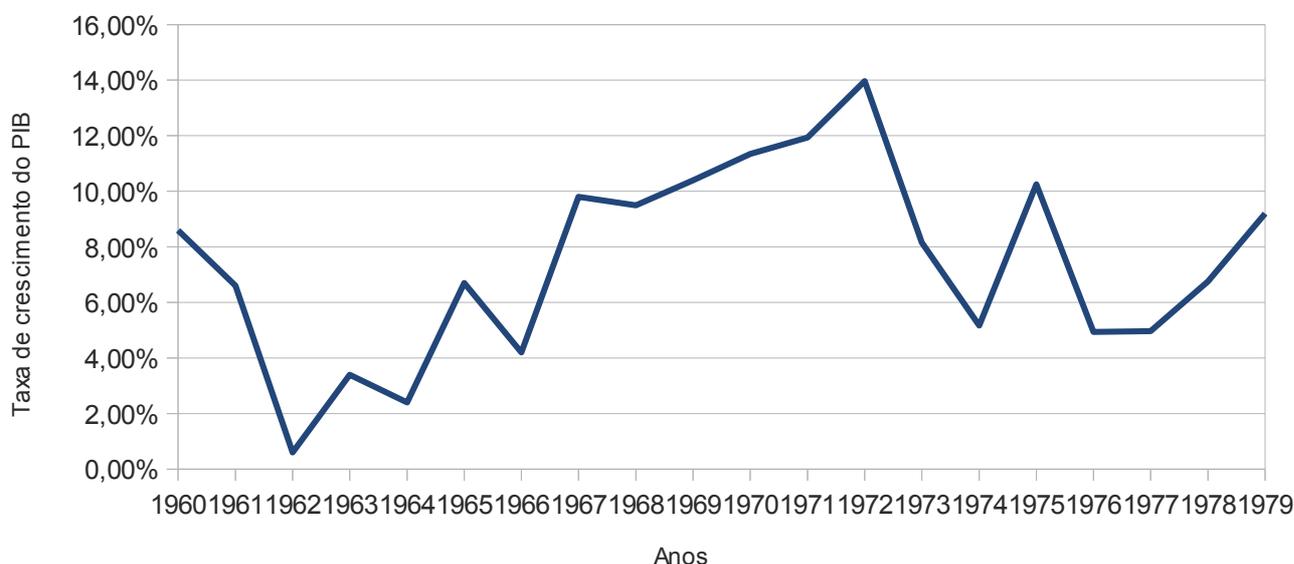
No Brasil, o período de 1968 à 1973 caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto, com relativa estabilidade de preços, na história recente. Esta performance decorreu das reformas institucionais, da recessão no período anterior e do crescimento da economia mundial. (Hermann, 2011a)

Este período de extraordinário crescimento industrial ficou conhecido como "milagre econômico". Segundo Hermann (2011a), o "milagre" realizado nesse período foi a combinação do crescimento com a redução das taxas de inflação, em conjunto com a eliminação dos déficits do balanço de pagamentos, sendo estes convertidos em superávits.

As principais fontes de crescimento foram a retomada do investimento público em infraestrutura, o aumento do investimento das empresas estatais, a demanda por bens duráveis, a construção civil e o crescimento das exportações.

No decorrer das décadas de 1960 e 1970, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentou elevadas taxas de crescimento, com alguns anos de retrocesso. O Gráfico 1 apresenta a evolução, ao longo dos anos 1960 e 1970, das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto: 1960 à 1979 (preços de 2013)



Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEADATA (2015)

Conforme mostra o Gráfico 1, o ano de 1963 foi o que teve menor crescimento proporcional do PIB, apenas 0,6%. Isto se deve ao fracasso do Plano Trienal.

Gremaud (1999) ressalta que, neste período, ocorreu uma elevada participação e intervenção do setor público na economia através do controle dos principais preços da economia e aumento expressivo do investimento, seja por investimento da administração pública ou das empresas estatais.

Ainda segundo o autor, as autoridades do governo colocaram o crescimento econômico como principal objetivo. Em suma, foi definido que o crescimento viria com a concentração como estratégia para aumentar a poupança e, posteriormente, financiar os investimentos.

Dessa forma, esperava-se que todos pudessem usufruir do crescimento econômico. Esta medida ficou pejorativamente conhecida como "Teoria do Bolo", segundo a qual o bolo primeiro tinha que crescer para depois ser dividido.

Segundo Duarte (1971, p. 46 *apud* HOFFMANN, 1978, p. 108) "[...] metade da população não foi atingida pelos benefícios do crescimento econômico (pelo menos em termos monetários) e outros 30% tiveram acesso apenas marginal a esses benefícios".

Em fins de 1973, a manutenção do ciclo expansionista dependia cada vez mais de uma situação externa favorável. O choque do petróleo em 1973 levou a uma crise internacional que

rompeu o ciclo.

Hermann (2011b) aponta para o fato de que o período de 1974 a 1984 marca o auge e o esgotamento do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), vigente no país desde os anos de 1950.

Com isso, ruía a possibilidade de tornar a dinâmica da economia brasileira mais industrial do que agrícola. E, dessa forma, alcançar um crescimento econômico que se esperava ter com o avanço da industrialização.

Faz-se necessário destacar que, segundo Rocha (2011), nos anos 30 o avanço da industrialização baseou-se na substituição de importações de bens não duráveis e intermediários. Por sua vez, nos anos 50 a presença estatal é sentida na indústria brasileira, o estado entra como fomentador e passa a articular o setor privado nacional em conjunto com o capital estrangeiro.

Em 1974, o país entrou em um debate dicotômico entre a escolha pelo ajustamento ou pelo financiamento. O debate visava escolher aquela que fosse a melhor forma de resolver as pressões inflacionárias e os problemas na balança comercial gerados pelo rápido crescimento econômico nos anos de 1968 à 1973.

Durante o "milagre" a taxa de inflação foi mantida artificialmente baixa e no período após o descongelamento ela começou a aumentar. Conforme mostra a Tabela 1, a partir de 1973 iniciou-se uma drástica elevação, neste ano a taxa era de 15,54% ao ano, e no ano de 1979, a taxa chegou ao nível de 77,25% ao ano.

Tabela 1 – Taxa de inflação de 1973 à 1979

Ano	IGP-DI
1973	15,54
1974	34,55
1975	29,35
1976	46,26
1977	38,78
1978	40,81
1979	77,25

Fonte: IPEADATA (2015).

No final de 1974, o governo Geisel implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento

(PND) para elevar o crescimento econômico do país. Para conseguir isso era necessário primeiro resolver o problema do financiamento. A solução encontrada foi o investimento externo direto. Contudo, a transferência de recursos reais ao exterior gerou um "hiato potencial de divisas" que tornava impossível manter o mesmo nível de investimento.

Segundo Gremaud (1999), a sustentação política do plano estava assentada no capital financeiro nacional, nas empreiteiras e no apoio das forças políticas tradicionais, que historicamente o vendiam em troca de oportunidades para a modernização de sua região.

Ainda segundo o autor, o II PND visava uma estratégia de ajuste de longo prazo e simultaneamente, de desenvolvimento econômico. O objetivo era manter a taxa de crescimento em 10% ao ano, com crescimento industrial em torno de 12% ao ano.

"O traço distintivo da economia brasileira nessa fase — tal como ocorrera na era JK — foi o forte crescimento econômico (6,7% ao ano), acompanhado de grandes transformações na estrutura produtiva do país." (Hermann, 2011b, p.74)

O modelo se baseava na lógica de que o investimento das empresas estatais no setor de insumos geraria uma demanda derivada que estimularia o setor privado a investir no setor de bens de capital. Neste período começam as pressões pela modernização das regiões não-industrializadas, através da descentralização espacial dos projetos de investimento.

Gremaud (1999) critica que, para realizar o II PND, o Estado assumiu um passivo para manter o crescimento econômico e o funcionamento da economia. Isto levou a uma deterioração da capacidade de financiamento do Estado, que teve que socializar todos os custos. Reflexos disto geraram problemas posteriores na economia brasileira.

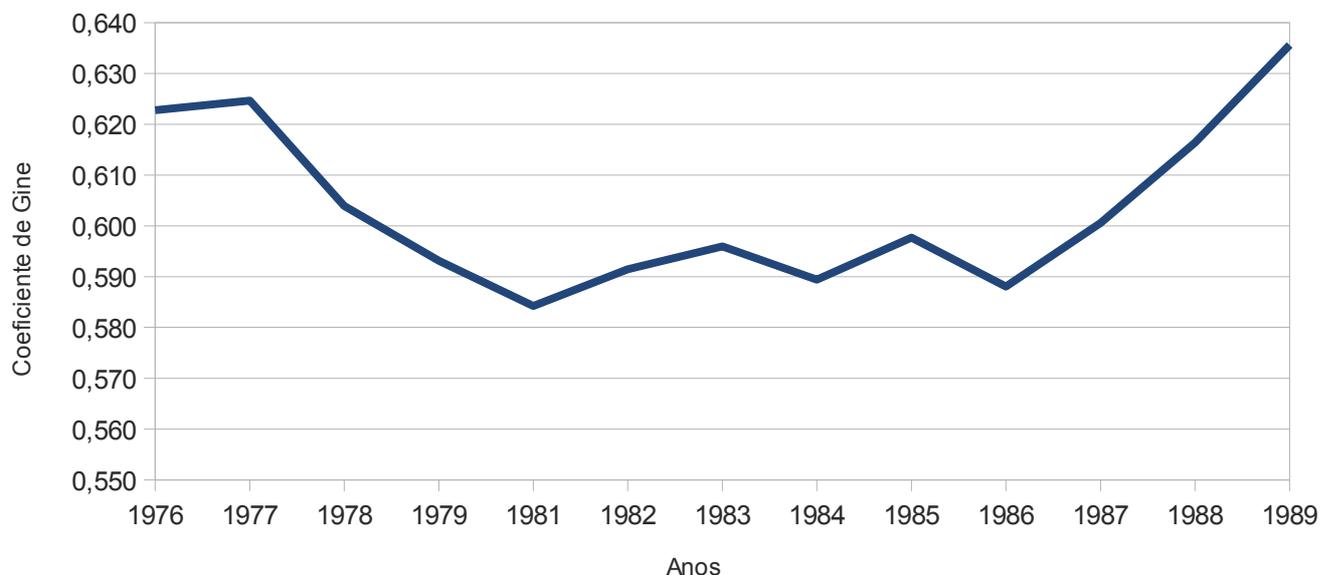
Essas dificuldades fizeram com que a década de 1980 ficasse marcada por profundas convulsões no cenário político e, principalmente, na economia. Teve início um longo período de estagnação da economia brasileira, com raras e curtas interrupções, que se estendeu até meados da década de 1990. Sendo que o ano de 1984 marca uma dessas curtas fases de recuperação econômica. (Hermann, 2011b)

Este período ficou conhecido como a "década perdida", quando o país enfrentou grandes problemas econômicos relacionados à dependência externa, estagnação e instabilidade de preços, dentre outros. Com a mudança de ambiente, o debate acerca da distribuição de renda opera-se em moldes diferenciados dos verificados ao longo da década de 1970.

Embora a tendência geral observada nos anos 1980 não seja diferente dos verificados nas décadas 1960 e 1970, será justamente nos anos 1980 que o país experimentará níveis de

desigualdades sem precedentes na história brasileira. O Gráfico 2 mostra o coeficiente de Gini entre os anos de 1976 e 1989.

Gráfico 2 – Coeficiente de Gini: 1976 à 1989



Fonte: IPEADATA (2015).

O coeficiente de Gini, que finda a década de 1970 em 0,59, eleva-se para quase 0,64 no final da década de 1980. O aumento no grau de desigualdade tem uma piora expressiva a partir de 1986.

Apesar do grande avanço industrial no curso de três décadas, a longa recessão da indústria e da economia como um todo, a partir dos anos 80, deu lugar mais a interrogações e ao pessimismo que ao otimismo do passado.

A Nova República elegeu o combate à inflação como meta principal. A partir de 1985 isto foi tentado com uma série de planos econômicos que visavam a queda abrupta da inflação, intercalados por períodos de controles ortodoxos. Diversos planos foram traçados para combater a inflação, entre eles, o plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor e Real.

Após sucessivas décadas de deteriorização do quadro distributivo no Brasil, a partir dos anos 1990, os níveis de desigualdade de renda e pobreza iriam apresentar relativas melhorias.

## 1.2 Os governos Fernando Henrique Cardoso

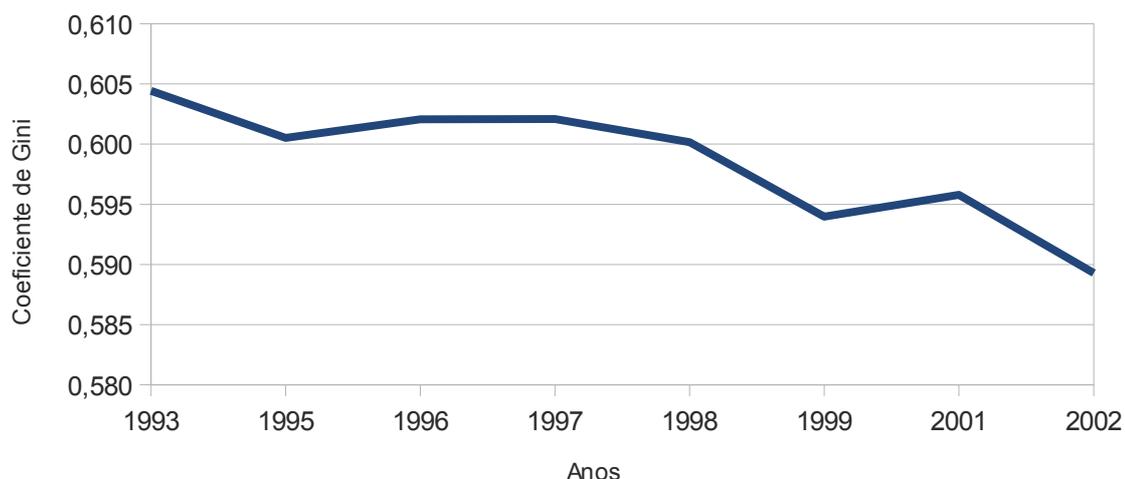
Desde o final da década de 1970, o Brasil vivia um descontrole de preços que levava a altos índices de inflação. Visando estabilizar a economia brasileira, inúmeros planos econômicos foram lançados, tanto ortodoxos quanto heterodoxos. E todos fracassaram.

Entre 1993 e julho de 1994, durante o governo de Itamar Franco, é lançado o Plano Real, que visava reduzir os níveis inflacionários. Tal programa mostrou-se exitoso no controle da inflação.

Por sua vez, ao dar estabilidade para economia impactou numa leve redução nos níveis de concentração de renda, no período posterior à implantação do plano. Segundo dados do IPEADATA (2015) o coeficiente de Gini saiu de 0,604 para 0,594 entre 1993 e 1999.

O Gráfico 3 mostra a evolução do Coeficiente de Gini entre 1993 e 1999.

Gráfico 3 : Coeficiente de Gini: 1993 a 2002



Fonte: IPEADATA (2015)

Nesse sentido, a estabilização alcançada pelo Plano Real abriu caminho para novos debates acerca de políticas redistributivas.

Houve um aumento do poder aquisitivo das classes de baixa renda, pois não mais precisavam pagar o chamado "imposto inflacionário". Isto levou a uma pressão sobre a demanda que foi aprofundada pela maior oferta de crédito, dado a atual estabilidade econômica.

O Plano Real contou com a abertura comercial e a folga cambial herdada do período

anterior para reduzir a inflação. O Plano se baseava em três fases:

- i. a primeira fase (ortodoxa) trata do ajuste fiscal feita com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e do Fundo Social de Emergência (FSE), paralelamente, procurou-se continuar acumulando reservas cambiais para que o Banco Central conseguisse administrar as políticas monetária e cambial;
- ii. a segunda fase (heterodoxa) todos os preços passaram a ser cotados em Unidade Real de Valor (URV), que, por sua vez, exercia o papel de unidade de conta, mas não meio de troca;
- iii. na terceira fase a URV foi convertida em Real. (GREMAUD, 1999)

A primeira e a segunda fase do Plano Real centrou-se no debate acadêmico. A terceira fase ficou marcada por algumas medidas superpostas, onde o governo agiu de forma pragmática, frente as condições que se impunham. (Castro, 2011)

A primeira fase, apesar de importante para a estabilidade dos preços, teve um desempenho muito inferior ao esperado. Em fato, o papel desempenhado pela desindexação e pela âncora cambial foram mais relevantes.

Basicamente, o Plano Real, na forma como foi elaborado, estruturava-se em duas importantes bases, estas eram a combinação de uma âncora cambial com uma de âncora monetária.

Segundo Gremaud (1999), a folga cambial foi importante para o funcionamento do plano, pois viabilizou um acúmulo de reservas de quase US\$ 40 bilhões. Isto permitiu a valorização cambial pós-plano, viabilizando um amplo processo de importações para suprir a demanda interna e forçar a concorrência.

No Brasil, houve uma valorização da taxa de câmbio nominal

[...] que passou de R\$ 0,931/US\$ em jul./94 para R\$ 0,842/US\$ em nov./94 [...] com a valorização cambial, abertura comercial e volume significativo de reservas, criou-se uma camisa de força para os preços internos, podendo-se dizer que o Brasil adotou neste período uma espécie de superâncora cambial. (GREMAUD, 1999, p. 290)

No que tange ao comportamento da inflação, quando um plano era lançado a taxa de inflação caía vertiginosamente e depois voltava a se acelerar. Esse padrão só foi modificado com a introdução do Real. Segundo Giambiagi *et al* (2011a, p.160), "A vitória da inflação

obtida no Plano Real foi sem dúvida uma grande e importante conquista."

Entretanto, no início do plano, ainda havia o medo de que a inflação voltasse após alguns meses de estabilidade.

No cenário externo, a partir de dezembro de 1994, o México vivia uma crise econômica que contribuiu para a redução dos fluxos de capitais estrangeiros para os países em desenvolvimento, tal como o Brasil. Após receber ajuda dos EUA, o México conseguiu acertar suas contas externas e os investidores voltaram, paulatinamente, a investir nas economias subdesenvolvidas.

Após mostrar seu compromisso com a nova política cambial, o Brasil conseguiu voltar a atrair capitais estrangeiros, aumentando suas reservas internacionais, ao mesmo tempo em que a inflação diminuía.

Com o crescimento econômico veio o aumento da produção e, por conseguinte, o aumento da demanda de emprego. Estes com um salário real maior, novamente gerando impactos expressivos na demanda.

Giambiagi (2011a) destaca que o país vivia uma pressão inflacionária, com a economia superaquecida e uma rápida deterioração no balanço de pagamentos. Gremaud (1999) explica que, neste momento, iniciou-se uma série de políticas de contenção da demanda, tais como, restrições ao crédito, elevação da taxa de juros e alteração na política cambial. Com essa reversão da política econômica, alguns bancos vivenciaram a crise bancária, caracterizada pelo aumento da inadimplência nos empréstimos efetuados.

Ainda segundo o autor, o ajuste fiscal pouco avançou devido às pressões por gastos. Enquanto que a arrecadação pouco avançou, por causa do acirramento da guerra fiscal entre os Estados.

Em suma, o Plano Real conseguiu controlar a inflação, que era o seu objetivo principal, mas com essa gestão macroeconômica acabou gerando um desequilíbrio externo e uma crise fiscal.

O desequilíbrio externo teve como causa o aumento nas importações concomitante ao baixo nível das exportações. Além da piora na Balança Comercial, o financiamento do déficit em conta corrente, por meio de um novo endividamento externo, levou a realimentação dos desequilíbrios.

A apreciação da taxa de câmbio real também impactou no Produto Interno Bruto (PIB). Segundo Giambiagi (2011a, p. 170)

[...] partindo de um nível 100 em junho de 1994 — vésperas do Plano Real, pois a nova moeda foi lançada em 1º de julho — tinha diminuído para um índice de 68 no auge da apreciação real do câmbio, em julho de 1996. Mesmo que com o passar do tempo as microdesvalorizações na prática estivessem ultrapassando a inflação — gerando uma tênue desvalorização real — o referido índice em dezembro de 1998 era de apenas 79, indicando uma apreciação real acumulada de mais de 20% em relação ao início do Plano [...]

O autor também discute as três possíveis razões para o Governo ter deixado que a situação chegasse a esse estágio. A primeira razão era o temor de uma repetição dos efeitos da desvalorização mexicana. Logo, FHC optou por manter o câmbio sobrevalorizado, pois acreditava que era melhor lidar com uma situação externa difícil do que com uma desvalorização.

A segunda estava relacionada à questão política. Em 1995, houve a oportunidade para fazer a desvalorização, contudo, um câmbio mais desvalorizado enfrentaria uma pressão de demanda muito baixa. O governo escolheu não fazer a desvalorização pensando que a memória da indexação ainda estava muito presente. Entre o terceiro trimestre de 1995 e de 1996 o PIB cresceu mais de 6% e o momento para desvalorizar o câmbio passou, pois, mesmo com o cenário externo favorável, era arriscado fazer esse tipo de política nesse contexto. Nos próximos meses, quando as circunstâncias eram favoráveis do ponto de vista econômico, não o eram do ponto de vista político. Enquanto isso, a situação foi piorando e o déficit em conta corrente se aproximou de 4% do PIB.

A terceira razão era a esperança de que o mundo continuasse a financiar o país e, dessa forma, FHC pudesse fazer os ajustes gradualmente após sua reeleição. Entre as medidas consideradas para restabelecer o equilíbrio estavam as privatizações, que já estavam sendo feitas no primeiro mandato de FHC e seriam prolongadas no segundo mandato.

Com relação à crise fiscal, era preciso fazer ajustes nas contas nacionais, porém a política fiscal foi deixada de lado neste período para focar na política monetária, que foi crucial para o Plano Real.

Houve aumento do endividamento externo e público, mas as autoridades insistiram em adiar o ajuste para depois das privatizações, pois acreditavam que estas atrairiam financiamento externo e evitariam pressões sobre a dívida pública.

O segundo governo FHC teve início com um ajuste fiscal exigido pelo Fundo Monetário

Internacional (FMI) para que o país recebesse um pacote de ajuda externa. O acordo com o FMI foi necessário para conseguir enfrentar o esgotamento do financiamento externo.

O governo fez a desvalorização cambial em janeiro de 1999. Logo após, o novo presidente do Banco Central, Armínio Fraga, elevou a taxa de juros e iniciou estudos para a adoção do sistema de metas de inflação.

Segundo Giambiagi (2011a, p. 178-180), o país retomou o crescimento após 1999, mas, em 2001, este foi abortado devido, principalmente, à crise energética.

[...] Em termos de inflação, os resultados do IPCA foram excelentes, pois a alta de preços foi de 9% em 1999 e de 6% em 2000, neste último caso atingindo estritamente a meta de inflação.

[...] De um lado, o crescimento permaneceu baixo e o país continuou amargando taxas de juros reais elevadas; de outro, houve melhora sistemática da balança comercial e do resultado em conta-corrente e o país fez um ajuste fiscal que no início do processo até os mais otimistas julgavam que seria muito difícil de implementar.

Segundo dados do IPEADATA (2015) a inflação média anual, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), no primeiro mandato de FHC foi de 9,71% e no segundo mandato reduziu-se para 8,78%.

Ainda segundo o instituto, com relação a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, a média anual no primeiro mandato foi de 1,45% e no segundo elevou-se para 2,36%.

Entre as medidas adotadas pelo presidente FHC entre 1995 a 1998 e 1999 a 2002 estão a estabilização e as reformas. Estas foram:

- i. Privatização.
- ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.
- iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro.
- iv. Saneamento do sistema financeiro.
- v. Reforma (parcial) da Previdência Social.
- vi. Renegociação das dívidas estaduais.
- vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999.
- ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.
- x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política

monetária. (GIAMBIAGI *et al*, 2011a, p. 181)

### 1.3 Os anos Lula

Durante a campanha eleitoral, o Partido dos Trabalhadores (PT) rompeu com várias de suas bandeiras históricas a fim de reduzir as tensões macroeconômicas. O PT divulgou três documentos importantes ao longo do ano de 2002, estes são, a "Carta ao Povo Brasileiro", onde o partido se comprometeu em preservar o superávit primário; o programa de governo, mais moderado que os anteriores; e a "Nota sobre o Acordo com o FMI", pelo qual o partido prometeu respeitar os termos negociados no final do governo FHC. (Giambiagi, 2011b)

Dados do IPEADATA (2015) apontam que a inflação mensal se elevou no segundo semestre de 2002 passando de 2,05% em julho para 2,70% em dezembro, sendo que, nos meses de outubro e novembro a inflação foi de 4,21% para 5,84% respectivamente.

Passado o temor inicial, ao assumir o seu primeiro mandato, o Presidente Lula montou uma equipe econômica que conseguiu reduzir a inflação e seguiu seu mandato sem romper com as linhas de política econômica adotadas por seu antecessor, sendo essas o sistema de metas de inflação, o superávit primário e o câmbio flutuante.

Dessa forma, no início de seu mandato, a política econômica centrou-se no cumprimento das metas de inflação e, para isso, fez uso da taxa de juros como instrumento para controle de preços.

Nas palavras de Giambiagi (2011b, p. 209),

Ao longo de 2003, a ortodoxia fiscal e monetária abraçada pelo novo governo gerou resultados positivos em termos de combate à inflação, ajudada naturalmente pela queda do câmbio no início de 2003 – causada, em parte, pelo rigor da política monetária. Para isso, contribuiu não apenas a política econômica como também a abundância conjuntural de liquidez internacional, face às baixíssimas taxas de juros vigentes nos Estados Unidos, na época em torno de 1% a.a. Com a perspectiva de que o mercado de câmbio revertesse em parte a desvalorização de 2002, isto é, tendo pela frente a possibilidade de um importante ganho de capital medido em dólares, houve uma grande entrada de recursos que, por sua vez, contribuiu para fazer cair a cotação do dólar.

A contrapartida da queda da inflação foi a elevação da taxa de juros real Selic – usando o IPCA como deflator – de 6% em 2002, para 13% em 2003. Na sequência desse processo, a atividade econômica sofreu as consequências e o desempenho do

PIB ficou comprometido em 2003.

A partir de 2003, o Banco Central foi conduzido de forma autônoma por seu presidente, Henrique Meirelles. Nos oito anos do governo de Lula, foram realizadas quatro rodadas de elevação nominal dos juros.

no começo do Governo, em 2003, quando, com o dólar ainda pressionado, a taxa Selic – anualizada - nominal foi aumentada de 25,0% para 26,5%; entre setembro de 2004 e maio de 2005 quando, no contexto de uma forte alta das commodities ela passou de 16,0% para 19,75%; entre abril e setembro de 2008, quando o forte crescimento da economia e o temor do Banco Central quanto a uma pressão de demanda levaram a uma alta de 11,25% para 13,75%; e, finalmente, entre abril e julho de 2010, quando a taxa, em função de um receio similar, já afastada a crise econômica de 2009, passou de 8,75% para 10,75%. (Giambiagi *et al*, 2011b, p. 211)

Com relação ao desempenho da economia brasileira nos primeiros anos de Lula, os autores destacam que este foi influenciado pela melhora no cenário internacional. A apreciação da taxa de câmbio real, medida pela relação Taxa de câmbio nominal  $\times$  IPC dos EUA/IPCA, foi influenciada pela melhora dos termos de troca e pela abundância de recursos estrangeiros. Nota-se uma correlação entre o preço dos produtos exportados e a evolução da taxa de câmbio. Por sua vez, os superávits em conta corrente obtidos no primeiro mandato, juntamente com o fluxo de investimentos estrangeiros contínuos, geraram uma expressiva acumulação de reservas e a consequente redução da dívida externa líquida.

Teixeira e Pinto (2012) concordam que o segundo mandato de Lula teve como uma de suas marcas a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual se concentrava em investimentos de infraestrutura.

Por sua vez, os autores também apontam para outras medidas que demonstram uma certa flexibilização da política econômica nesse segundo mandato, tais como a ampliação do crédito ao consumidor, o aumento real no salário mínimo, a adoção de programas de transferência de renda direta, a maior atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para estimular o investimento público e privado e as medidas anti-cíclicas de combate à crise internacional, a partir de 2009.

Sendo a indústria brasileira pouco competitiva no mercado externo, a opção que restou para o país conseguir alcançar o crescimento econômico foi atender à crescente demanda

mundial por produtos de baixo teor tecnológico. O Brasil reforçou sua especialização em *commodities* agrícolas (soja e café) e industriais (siderurgia, papel e celulose, derivados do petróleo etc.).

Filgueiras *et al* (2010) também enfatizam a conjuntura internacional favorável como fator que reduziu a restrição externa e abriu espaço para uma política macroeconômica com redução da taxa de juros, aumento do crédito e dos investimentos estatais, maiores gastos com políticas sociais focalizadas e a adoção de uma política de valorização do salário mínimo.

O autor, com um olhar menos otimismo, apresenta como resultados mais importantes dessa nova política macroeconômica o aumento das taxas de crescimento econômico, do nível de emprego e da distribuição funcional da renda. Ao mesmo tempo em que o Estado se faz mais presente no processo econômico, através de empresas estatais.

[...] o retorno do Estado à esfera econômica está recriando, sob novas circunstâncias e de outra maneira, o tripé capital internacional/ Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 38)

Giambiagi (2011b) também cita esses resultados e acrescenta que, durante o período, a inflação se manteve dentro do intervalo proposto pelo sistema de metas de inflação. Além disso, o país conseguiu acumular reservas internacionais, por causa do contínuo fluxo de investimento estrangeiro, e reduzir a dívida externa líquida, que se tornou negativa em 2008.

Segundo dados do IPEADATA (2015) a inflação média anual, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), no primeiro mandato de Lula foi de 6,43% e no segundo mandato reduziu-se para 5,15%.

Ainda segundo o instituto, com relação a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, a média anual no primeiro mandato foi de 4,73%, enquanto que no segundo foi de 3,78%.

Segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 17), entre os anos de 2003 à 2010, "o Brasil atravessou o seu maior ciclo de crescimento das suas últimas três décadas. O PIB cresceu [...] quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano)."

O cenário externo era favorável, pois os mercados financeiros estavam com uma maior liquidez, os preços internacionais das *commodities* se elevaram, houve crescimento mundial, até a crise de 2008 e redução dos preços dos bens de capital e das manufaturas importadas

pelo país.

Dessa forma, o Brasil conseguiu bons resultados nas contas externas e quando a crise chegou, em 2008, o país estava preparado para enfrentá-la. Nas palavras de Teixeira e Pinto (2012)

A rápida recuperação das contas externas brasileira no pós-crise internacional, puxado pelo fluxos líquidos de capitais, deu-se pelo “excesso de liquidez” da economia mundial. Parte dessa massa de capital-dinheiro deslocou-se para o Brasil em virtude da alta rentabilidade das aplicações em carteira (diferencial entre a taxa Selic e a internacional) e da recuperação rápida da atividade econômica com expansão do mercado interno, abrindo novos mercados rentáveis para investidores estrangeiros num contexto internacional de estagnação econômica na Europa e nos Estados Unidos. (p.18)

No que tange ao mercado de trabalho durante os dois governos de Lula, os autores cita uma taxa de desemprego em queda, sendo em média 9,5% ao ano. O maior nível de emprego atrelado a valorização real do salário mínimo trouxe efeitos positivos na demanda agregada e na distribuição de renda.

As finanças públicas também tiveram melhoras e, em dezembro de 2006, o setor público passou à condição de credor externo, com R\$ 27,8 bilhões. Essa margem foi se ampliando nos anos seguintes até alcançar R\$ 359,7 bilhões de créditos externos em dezembro de 2010. (Teixeira e Pinto, 2012)

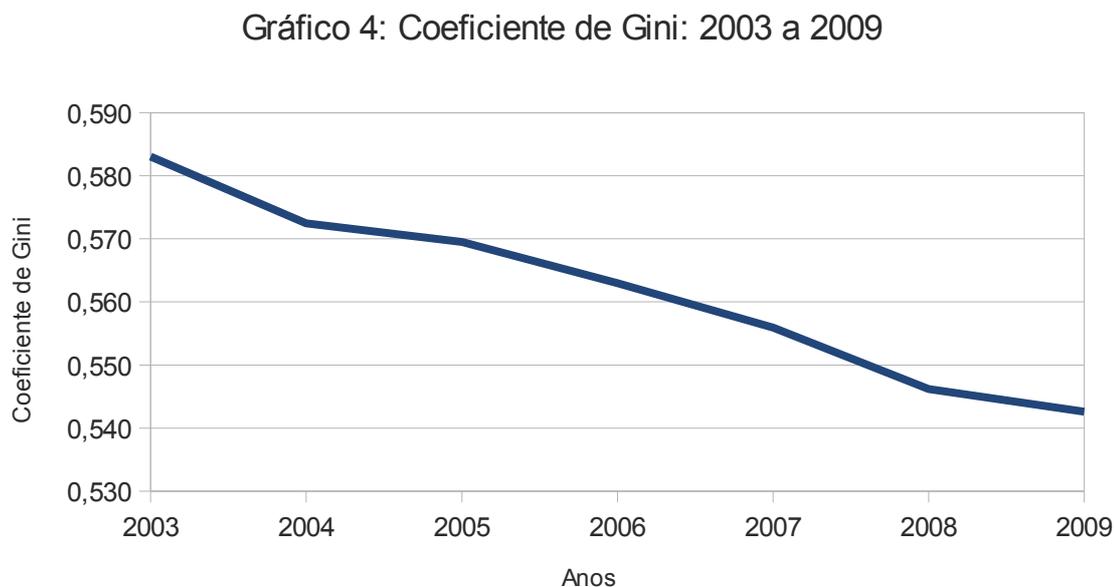
Contudo, os autores destacam o lado negativo da evolução das finanças públicas. A manutenção do elevado nível da taxa de juros conduziu a elevação da dívida líquida interna do setor público que aumentou de 43,5% do PIB em dezembro de 2003 para 48,7% do PIB em dezembro de 2010.

Com relação à política fiscal, o governo não aumentou seu grau de intervenção na economia no cenário pós-crise, conforme outros países fizeram.

Na área econômica e política, Lula estava em uma difícil situação ao ter de adotar políticas ortodoxas, contrárias aos interesses dos grupos sociais representados pelo PT, mas que eram justificadas pela ameaça das fugas de capital, as crises cambiais e a possível volta da inflação. Teixeira e Pinto (2012 *apud* Paulani 2008) definem esse período como um “estado de emergência econômico”.

Por sua vez, na área social, o Governo obteve êxito ao avançar nas políticas de assistência social, superando todas as medidas para alcançar uma maior justiça social adotadas até então no país.

O Gráfico 4 mostra a evolução do Coeficiente de Gini entre 2003 e 2009.



Fonte: IPEADATA (2015).

#### **1.4 Primeiro Governo Dilma Rouseff**

Segundo Contri (2014), a reeleição do Partido dos Trabalhadores permitiu uma continuidade da visão política. O amadurecimento da democracia brasileira, assim como o cumprimento das contratos firmados pelo Governo, refletem mudanças estruturais na gestão do país.

Percebe-se que houve uma redução da taxa de desemprego desde o início dos mandatos do PT. Entre os anos de 2003 e 2014, a taxa de desemprego caiu de 10,5% para 7,5%, sendo que de 2012 para 2013, ela aumentou de 6,7% para 7,5%. O gráfico 5 demonstra o decréscimo dessa taxa.

Gráfico 5 – Taxa de desemprego no Brasil: 2003 à 2014



Fonte: IPEADATA (2015)

Nota-se que o desemprego continuou caindo mesmo após o início da crise mundial. Embora a queda observada durante o governo Dilma seja de menor magnitude do que a verificada nos governos Lula, deve-se destacar que a taxa de desemprego até 2014 estava em níveis muito baixos frente aos valores já observados.

Segundo Contri (2014), a indústria brasileira perdeu competitividade desde o Plano Real, devido à abertura comercial, iniciada durante o governo de Collor, e à apreciação do Real. Reverter esse quadro exige mais do que políticas de curto prazo e está além da capacidade das políticas fiscal e monetária.

No ano de 2014, Dilma optou por fazer um reposicionamento da taxa de câmbio que Contri (2014) acreditava ser capaz de trazer benefícios para a competitividade da indústria nacional. O autor sugeriu que tal medida fosse feita de forma gradual, pois tem impactos sobre a inflação. Ao citar as variações do câmbio, ele apresentou a mudança no cenário externo que poderia vir a ocorrer e que serviria como um incentivo a mais para a desvalorização.

[...] depois de atingir o seu valor mais baixo em julho de 2011, iniciou-se um

processo de reposicionamento da taxa de câmbio. Desde então, em dois anos e meio, o real já se desvalorizou mais de 33,0%. Embora o Bacen, até certo ponto, tenha controle do câmbio, a atual conjuntura de incerteza com relação à política monetária norte-americana, associada à sobrevalorização do real em anos anteriores, cria uma forte pressão no sentido de desvalorização nos anos vindouros. (p.15)

O modelo de crescimento puxado pelas políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno começou a se esgotar a partir de 2010, segundo Teixeira e Pinto (2012)

[...] os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, se mostraram claros. Observa-se um tipo de crescimento com elevação do consumo das famílias mas com baixo dinamismo industrial, caracterizado externamente por uma acoplagem passiva às cadeias produtivas asiáticas que tem nos puxado para a reprimarização da pauta exportadora e para a especialização regressiva da estrutura produtiva. (p.28)

A economia brasileira durante o governo de Dilma teve um aumento na quantidade de suas exportações sem que estas apresentassem um valor monetário maior. Enquanto isso, a indústria brasileira continua sem melhorar sua estrutura produtiva.

Teixeira e Pinto (2012) observam que o consumo tem crescido sem que a produção industrial expanda. Por sua vez, isto tem gerado um vazamento de renda para o exterior através do aumento das importações de manufaturas e da desarticulação das cadeias produtivas do mercado interno, tornando os bens de baixo teor tecnológico produzidos no Brasil reféns de peças e demais conteúdos importados.

Com isso, ocorre uma diminuição do poder multiplicador das políticas sociais de transferências de renda e aumentos reais do salário mínimo, visto que o dito "consumo das massas" vaza do mercado interno para o mercado externo.

Ainda segundo os autores, o setor privado, em especial a indústria de transformação, tem apresentado resultados decepcionantes em produção física e crescimento do PIB. Isto tem levado a um debate sobre a desindustrialização brasileira, em que considera-se

A manutenção da formação bruta de capital fixo tem dependido cada vez mais dos investimentos públicos (PAC e empresas estatais), que por sua vez são limitados pela manutenção da meta de superávit primário [...]

[...] Por outro lado, permanece forte e em ascensão a fração dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio. Dado o fortalecimento desses segmentos, vai ficando cada vez mais difícil para o Estado brasileiro deslocar parte do excedente gerado por esse setor para outros segmentos produtivos intensivos em tecnologia e produtores de bens saláris. (p. 28-29)

Com relação às críticas ao mandato de Dilma, a maioria centra-se nas reduzidas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto. Contri (2014) apresenta os seguintes dados sobre a economia brasileira

[...] depois de uma rápida recuperação apresentada em 2010 (7,5%), as taxas de crescimento reduziram-se para 2,7% e 1,0% nos anos subsequentes. Em 2013, o crescimento do PIB ficou em 2,3%. Dentre os fatores determinantes desse desempenho, destaca-se a desaceleração do crescimento do consumo das famílias, o qual havia sido estimulado em anos anteriores, mas parece ter encontrado seu limite de crescimento na própria capacidade de endividamento das mesmas, na restrição maior ao crédito, bem como no aumento das taxas de juros ocorrido em 2013. Associado a isso, teve-se uma desaceleração nos investimentos, a partir de 2011, o qual chegou até a apresentar uma significativa variação negativa (-4,0%) em 2012. (p. 11-12)

## 2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Brasil aprendeu que para alcançar o desenvolvimento social deve haver uma ação do Estado, em suas três esferas, municipal, estadual e federal, na tentativa de enfrentar a pobreza e a desigualdade.

Para isso, deve-se garantir o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar os direitos sociais previstos na Constituição de 1988, que por sua vez permitiriam que cada família construísse uma trajetória de autonomia e cidadania.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em na sua 101ª conferência geral, datada do dia 30 de maio de 2012, escreveu uma recomendação relativa aos pisos nacionais de proteção social, que ficou conhecida como Recomendação número 202, e nesta prevê que

[...] a segurança social é uma ferramenta importante para prevenir e reduzir a pobreza, a desigualdade social, a exclusão e a insegurança social, para promover a igualdade de oportunidades, a igualdade de género e a igualdade racial, assim como para apoiar a transição do emprego informal para o emprego formal;  
Considerando que a segurança social é um investimento nas pessoas que as empodera na adaptação a mudanças na economia e no mercado de trabalho, que os sistemas de segurança social atuam como estabilizadores sociais e económicos automáticos e contribuem para estimular a demanda agregada em períodos de crise e além, bem como ajudam a apoiar a transição para uma economia mais sustentável;  
Considerando que a prioridade dada às políticas direcionadas para um crescimento sustentável a longo prazo e associadas à inclusão social contribui para superar a pobreza extrema e reduz as desigualdades e diferenças sociais dentro e entre as regiões; (OIT, 2012, p.1)

Este capítulo destina-se a uma explanação sobre a formação, organização e desdobramentos do Bolsa Família. No primeiro item é apresentado os antecedentes deste programa, partindo do sistema de proteção social brasileiro.

No segundo é abordado sua estrutura passando pelas medidas provisórias, leis e decretos que o regulamentam e seguindo para os órgãos responsáveis pelo seu funcionamento.

No terceiro é aprofundado uma explicação sobre o Cadastro Único que é a fonte de dados no qual se baseia o programa para eleger seus beneficiários.

No quarto cita-se os benefícios concedidos. Explana-se quais são os tipos e os respectivos valores pagos.

No quinto item aponta-se as condicionalidades sob as quais são realizadas as transferências. Destacando que estas devem ser cumpridas para a manutenção dos pagamentos e em caso contrário ocorrerá a suspensão temporária ou definitiva do benefício, dependendo do motivo do não cumprimento.

Por fim, o sexto e último subcapítulo demonstra como é feita a gestão e fiscalização do Programa Bolsa Família.

## **2.1 Antecedentes**

A maior parte dos países latino-americanos, incluindo o Brasil, iniciou seu sistema de proteção social com um modelo contributivo e excludente. Adaptando os modelos de sociedades que não compartilhavam a mesma história que a nossa. Portanto, os modelos acabaram por aprofundar as exclusões sociais já existentes.

Segundo Soares e Satyro (2010), o sistema de proteção social brasileiro tornou-se mais inclusivo em 1971 com a criação da Previdência Rural. A Previdência Rural trouxe medidas que desaclopavam a relação entre contribuição e benefício. Os trabalhadores rurais não sindicalizados e sem firma registrada começam a ser reconhecidos. Este reconhecimento proporcionou a criação de transferências de renda sem a necessidade de contribuição previdenciária e apresentou um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira, a solidariedade.

A Constituição Federal de 1988 traz consigo alguns aspectos importantes para o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro. Em seu artigo 3º a constituição apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que são:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e
- V. quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2009)

A Carta Magna também elevou a assistência social ao *status* das outras políticas sociais, tais como: educação, saúde e previdência. Ela possibilitou a criação de um sistema de renda mínima focalizada por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC possibilitou uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência, melhorando a distribuição de renda.

Em 1991, o então Senador Eduardo Suplicy, propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima, por meio do Projeto de Lei nº 2561. O arcabouço do projeto dizia que "todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 [...] teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00." (Soares e Satyro, 2010, p. 29)

Ainda segundo os autores, o projeto de lei original nunca foi votado pela Câmara dos Deputados. Entretanto, o mesmo serviu para formar um arcabouço para criar um elemento novo no sistema de proteção social brasileiro, que dependia apenas da condição de pobreza dos indivíduos.

Em 7 de dezembro de 1993, mais uma medida foi tomada em prol do sistema de proteção social brasileiro. Nesta data, foi sancionada a Lei nº 8.742 que ficaria conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social. Em suas definições consta que:

Art 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, p.1)

Apesar da ideia inicial ser a instituição de Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) o que aconteceu no Brasil foi a consolidação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Estes PTRCs consistem em transferências de quantias em dinheiro para famílias pobres, contudo, tal transferência somente se dá mediante o cumprimento de determinadas contrapartidas que variam de acordo com o programa.

Em 1995 três programas locais de renda, com contrapartidas educacionais, foram criados

[...] o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; o Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, que

teve início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, que teve início em dezembro de 1995 [...] Todos os três programas limitavam-se a famílias com crianças menores de 14 anos e eram PTRC, exigindo contrapartida dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era de R\$ 60,00 (R\$ 160,19 – valor atualizado) e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 (R\$ 93,44 – valor atualizado) e o benefício médio era de R\$ 117,00 (R\$ 312,36 – valor atualizado). Todos os três programas exigiam das famílias contrapartidas educacionais. (SOARES E SATYRO, 2010, p. 29-30)

Na esfera federal, são criadas políticas sociais que visavam melhorar a qualidade de vida da população mais pobre, partindo de indicadores que demonstravam que um dos principais eixos de exclusão social no país é o regional. Segundo Brasil (2002), entre 1995 e 1999, o Governo Federal aumentou o gasto social em média 7,8% ao ano.

No ano de 1996 o Governo Federal cria

[...] o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Este era altamente focalizado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou carvoarias. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente, foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. Esses valores, se corrigidos pela inflação de 1996 a 2009, atualmente seriam R\$ 58,18 e R\$ 93,08, respectivamente. No entanto, como nunca foram corrigidos, continuaram valendo R\$ 25,00 e R\$ 40,00. As contrapartidas do Peti eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem 75% de frequência escolar no ano. O órgão responsável pelo Peti era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas). (SOARES E SATYRO, 2010, p. 30)

Estes programas serviram de inspiração e

Nos anos que se seguiram, o país assistiu a uma explosão de programas inspirados principalmente no programa de Brasília. Nos anos 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luís, Tocantins e Vitória (LAVINAS, 1998) criaram algum tipo de PTRC. (SOARES E SATYRO, 2010, p. 30)

A partir da década de 1990 o que se percebe são novas concepções de justiça e direito social. Estas, por sua vez, tem estado mais

[...] atreladas à destinação de recursos sociais públicos, orçamento, determinações constitucionais e regulamentações de novos padrões de política social, principalmente no campo da assistência social [...] a família passou a ser o foco na doutrina de proteção integral, norteadas pela Loas e pelo eixo orientador das ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). (ASSIS e FERREIRA, 2010, p. 212)

Em 2000, é lançado o Projeto Alvorada que era composto por 17 programas que atingiam 2.313 municípios brasileiros. O critério de seleção dos municípios era feito com base no resultado do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) focalizando naqueles que tivessem baixo índice para destinar recursos adicionais, programas de proteção e promoção social.

Entre os programas que recebem verbas extras estão

o Bolsa Escola, o Alfabetização Solidária, o Recomeço – Educação de Jovens e Adultos, o Erradicação do Trabalho Infantil, o Saneamento Básico e o Saúde da Família. Todas as ações do Projeto Alvorada estão associadas à geração de trabalho e renda por meio dos programas de Agricultura Familiar (Pronaf), de Combate à Pobreza Rural, de Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística no Nordeste (Prodetur), do Nacional de Geração de Emprego e Renda (Pronager), Apoio ao Ensino Médio, Água na Escola, Redução da Mortalidade Materna e Neo Natal, Energia das Pequenas Comunidades, Agente Jovem de Desenvolvimento e Bolsa Alimentação. (BRASIL, 2002, p. 32)

Com uma ampla variedade de programas de transferência de renda a situação era de desorganização. Cada programa tinha sua agência executora e não existia coordenação entre elas.

Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era

difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. (Soares e Satyro, 2010, p.31)

Na época o que existia eram diversas iniciativas isoladas, com objetivos e públicos diferentes, porém sobrepostos. A existência de requisitos específicos gerava exigências na melhoria das formas de cadastro e fiscalização. Somava-se a isso as dificuldades trazidas pelas dimensões continentais do país.

Segundo Soares e Satyro (2010),

todos os programas federais, estaduais e municipais reconheciam a pobreza como risco social e tinham como público-alvo indivíduos de domicílios pobres, embora segundo linhas de pobreza diferentes. A revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial. (Soares e Satyro, 2010, p.31)

## **2.2 Estrutura do Programa Bolsa Família**

Em outubro de 2003 foi instituído o Programa Bolsa Família (PBF), através da Medida Provisória nº 132, posteriormente, convertida na Lei nº 10.386/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004. O PBF foi criado através da unificação dos quatro grandes programas então existentes, o Programa Bolsa Escola Federal, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Vale-Gás.

Com a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes em torno do Bolsa Família, a situação se modifica e a coordenação geral do programa passa a se subordinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que por sua vez integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do PBF, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF.<sup>6</sup> A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e quanto recebe e define o questionário do Cadastro Único e os

critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. Em suma, a SENARC tem a regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa. (SOARES E SATYRO, 2010, p. 31-32)

Durante a elaboração do projeto do Bolsa Família diversos aspectos foram considerados até chegar a uma estrutura final que

Buscava-se, centralmente, um desenho capaz de trazer alívio imediato à situação da pobreza das famílias beneficiárias e de induzir o acesso dos seus membros às redes públicas de saúde e de educação – tendo em vista que, por uma série de motivos, este acesso muitas vezes era difícil. (CAMPELLO, 2013, p. 16).

O programa foi estruturado em três eixos principais:

- i. para promover o alívio imediato da pobreza é feita uma transferência direta de renda às famílias;
- ii. as condicionalidades reforçam o acesso das famílias aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo da pobreza;
- iii. integração com ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

No período de transição, entre 2003 e 2004, as famílias beneficiárias migraram para o novo programa. O período seguinte, entre 2005 e 2006, foi marcado pela institucionalização das funções dos entes federados na gestão do programa.

O desafio maior foi o de articular os diversos agentes políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias beneficiárias. Para isso, foi necessário definir claramente quais as tarefas de cada nível governamental.

Brasil (2014), apresenta que, pensando na articulação interfederativa e em medir a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), através da Portaria GM/MDS nº 148/2006. As informações obtidas com esse índice são utilizadas pelo MDS para o calcular o valor do repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou

CadÚnico) é a base de informações do PBF. O Cadastro Único trata-se de um censo, embora imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Entende-se como pobre aquela família com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. (BRASIL, 2014). Por ser uma ferramenta de extrema utilidade para o funcionamento do Programa Bolsa Família o CadÚnico será melhor apresentado no item 2.3 deste capítulo.

Coube a Caixa Econômica Federal (CEF) a operacionalização e o pagamento aos beneficiários de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC.

[...] Cabe à Caixa receber e processar as informações que compõem o Cadastro Único levantadas pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC e, por consequência, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, finalmente, pagar o benefício mensalmente. O papel da Caixa é bastante grande, na medida em que não é apenas o órgão pagador, mas também quem processa as informações. Isso limita a intervenção de qualquer gestor, seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa as informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas é relevante que a Caixa faça o processamento e não a SENARC. Há, também, grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombo ou indígenas – cuja concessão de bolsas não depende do processo de análise do cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis – mas estes perfazem uma minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do cadastro. (SOARES E SATYRO, 2010, p. 32)

### **2.3 Cadastro Único**

Segundo Campello (2013), a intersetorialidade do PBF foi importante para alcançar o objetivo de enfrentar os déficits de acesso das populações mais pobres aos direitos sociais nos campos da educação, da saúde e da assistência social.

A evolução expressiva no monitoramento das ações do MDS permitiu a estruturação de sistemas de informações que apoiavam a atuação intersetorial nos três níveis de governo. A constituição desta plataforma foi possível por meio do constante aprimoramento do Cadastro Único. O CadÚnico só foi possível, porque havia um forte programa usuário, este era o PBF.

Em 2007, o decreto nº 6.135, regulamentou o Cadastro Único. Posteriormente, em 2011,

novas informações foram adicionadas para melhor regir o banco de dados, estas foram as Portarias nº 177 e nº 274, as Instruções Normativas nº 1, nº 2, nº 3 e nº 4.

A partir destas os objetivos do cadastro passaram a ser definidos com maior clareza, assim como, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências de cada um dos entes federados. Segundo Brasil (2014), o Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias cadastradas, trazendo informações como: a composição do núcleo familiar, as características do domicílio e as formas de acesso a serviços públicos essenciais. Ele permite que as informações reunidas possam ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

O Governo Federal, fazendo uso de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. O CadÚnico cobre uma grande parte da população pobre do país e nele consta informações detalhadas acerca da renda e das condições de vida dessa população.

Com o cadastro, é possível mapear a realidade socioeconômica das famílias brasileiras e identificar aquelas que estejam em estado de vulnerabilidade social, por isso, ele é uma ferramenta imprescindível para articulação de políticas de Assistência Social.

O cadastro permite, inclusive, identificar famílias em diferentes estágios de vulnerabilidade como de pobreza e extrema pobreza, com crianças e adolescentes retirados do trabalho, de comunidades tradicionais, beneficiárias de BPC e pessoas que moram na rua.

Para a escolha das famílias que serão beneficiadas pelo programa é considerado apenas o quesito renda, entretanto, no Cadastro Único consta uma grande quantidade de informações importantes sobre as condições de vida dessas famílias, tais como:

[...] *i*) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também sobre a presença de pessoas com necessidades especiais; *ii*) acesso a conhecimento; *iii*) acesso ao trabalho; *iv*) disponibilidade de recursos – renda e despesa familiar *per capita* e despesas com alimentação; *v*) desenvolvimento infantil; e *vi*) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos, como água, saneamento e energia elétrica). (BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2010, p. 182)

Estas informações permitem construir quatro componentes de vulnerabilidade de uma

família:

- a) Gestação e amamentação: trata-se de necessidades especiais nutricionais e em atendimento médico que surgem devido à presença de gestantes e/ou crianças em período de aleitamento.
- b) Crianças, adolescentes e jovens: famílias com a presença destes grupos incorrem em despesas adicionais relacionadas à transmissão de regras e hábitos de convivência – educação *latu sensu* –, cuidados cotidianos – zelar pela segurança, alimentação etc. –, além de apresentar necessidades específicas de educação e atendimento médico.
- c) Portadores de deficiência e idosos: famílias com a presença destes grupos incorrem em despesas adicionais relacionadas a cuidados cotidianos – zelar pela segurança, alimentação etc. – e necessidades especiais em atendimento médico.
- d) Dependência econômica: quando o número de crianças ou idosos é proporcionalmente elevado em relação ao número de adultos, a família passa a ocupar uma posição desvantajosa, pois muitos dependem da renda de poucos. (BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2010, p. 190)

Logo, percebe-se que o CadÚnico pode ser entendido como um censo dos pobres do país e, portanto, é fundamental para as políticas sociais do Governo, incluindo o Programa Bolsa Família. Entretanto, é preciso atentar para o fato que Vieira (2009 *apud* Assis e Ferreira, 2010), ressalta ao dizer que há erros de inclusão e exclusão no Cadastro Único. O primeiro ocorreria quando uma família fora do perfil de pobreza é cadastrada com renda subdeclarada e é beneficiada. O segundo ocorreria quando uma família dentro do perfil de pobreza não se encontra cadastrada. O cerne do problema está no fato de que uma família incluída por erro ocupa a vaga de uma família com perfil pobreza que não está cadastrada, isto é, ocorre um erro de focalização do programa.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p.31), "hoje, o CadÚnico conta com o registro de 25 milhões de famílias, 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo *per capita*. São beneficiárias do Bolsa Família 13,8 milhões de famílias."

## 2.4 Benefícios

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades. O benefício é dividido em duas linhas, que são denominadas, linha de extrema pobreza e linha

de pobreza.

Segundo o sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, considera-se famílias na linha de extrema pobreza aquelas com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00 e famílias na linha de pobreza aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00.

A lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, define como família, a unidade nuclear, que possa ser eventualmente ampliada pela entrada de outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, ou seja, a definição de família seria um grupo doméstico que viva sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

Soares e Satyro (2010) essa definição de família, cunhada pela Lei, determina a principal diferença entre o PBF e Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC também é um programa de transferência de renda com foco na pobreza.

O programa possui vários tipos de benefícios, utilizados para compor a parcela mensal que os beneficiários recebem, são eles:

- i. Benefício Básico no valor de R\$ 77,00: concedido apenas a famílias extremamente pobres, isto é, para as famílias com renda mensal por pessoa inferior à R\$ 77,00;
- ii. Benefício Variável 0 a 15 anos no valor de R\$ 35,00: concedido às famílias com crianças ou adolescentes de idade entre 0 e 15 anos;
- iii. Benefício Variável à Gestante no valor de R\$ 35,00: como o nome já diz, este benefício é concedido às famílias que tenham em sua composição gestantes. É realizado o pagamento de nove parcelas consecutivas desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde, pois o Cadastro Único não permite identificar as gestantes;
- iv. Benefício Variável Nutriz no valor de R\$ 35,00: concedido às famílias que tenham crianças entre 0 e 6 meses de idade em sua composição. É realizado o pagamento de seis parcelas mensais consecutivas desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
- v. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente no valor de R\$ 42,00: concedido às famílias que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. Sendo que, este tipo de benefício é limitado a dois por família;
- vi. Benefício para Superação da Extrema Pobreza: neste o cálculo é feito caso a caso. Sendo que, este tipo é transferido às famílias do Programa Bolsa Família que

continuem em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00, mesmo depois do recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza. (BRASIL, 2014)

Os três tipos de benefícios variáveis são limitados a 5 por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

O valor recebido pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cresce a medida que aumenta o número de crianças e adolescentes na família. Assim sendo, o programa possui um desenho pró-natalista, contudo, estudos acadêmicos mostram que o programa não tem aumentado o número de filhos das famílias beneficiadas.

O estudo de Alves e Cavenaghi (2013), chega a conclusão de que a mulher não tem mais filhos, porque passou a receber os benefícios do programa, mas sim entra no programa por ter mais filhos e isso reduzir a renda *per capita* familiar. Com a decisão de não ter mais filhos para ganhar mais benefícios, as famílias evitam de cair na "armadilha da pobreza".

Os valores recebidos pelas famílias do Bolsa Família podem variar, pois o Cadastro Único é um banco de dados que dá acesso não apenas ao Programa Bolsa Família, mas também a um amplo conjunto de outros programas e políticas sociais do Governo Federal, que também visavam melhorias no desenvolvimento humano

Segundo Castro *et al.* (2010, p. 319),

existem alguns instrumentos utilizados na implementação do PBF – como o Cadastro Único e os programas complementares<sup>1</sup> associados ao Bolsa Família – que possibilitam, sim, uma sinergia entre a proteção social oferecida pelo programa e a promoção social mediante a inclusão produtiva que estes programas complementares permitem.

Ainda segundo os autores

Programas complementares consistem na integração das ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no Cadastro Único. O objetivo destas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. Os programas federais que fazem parte do componente de programas complementares são, por enquanto, o

Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programas de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Programa Nacional Biodiesel e Programa Luz para Todos. (p. 319)

É importante ressaltar que nem todas as famílias cadastradas no CadÚnico são beneficiárias do Bolsa Família. Outro ponto relevante é o fato de que, o benefício é pago preferencialmente a mãe da família e, caso ocorra a ausência desta, a outro membro, como o pai, por exemplo.

Segundo Soares e Satyro (2010), as linhas de elegibilidade e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família não seguem nenhuma regra formal para o reajustamento que deva ser aplicada anualmente. Entretanto, três anos após o lançamento do programa os valores estavam defasados e para a realização do reajuste e dos que viriam nos anos seguintes o Governo Federal optou por se utilizar do Índice Nacional de preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.

Este índice mede a inflação da cesta de consumo de famílias cuja renda situa-se entre um e oito salários mínimos. Ainda segundo os autores, há pessoas que defendam "... que seria desejável usar a inflação de alimentos ou calcular um índice específico para as pessoas mais pobres, mas até o momento tem-se usado o INPC." (SOARES E SATYRO, 2010, p. 34)

Tabela 2 - Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família

Data	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008	Julho de 2009	Abril de 2014
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6.491	Decreto nº 6.917	Decreto nº 8.232
Benefício variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00	R\$ 35,00
Benefício variável jovem	-	-	R\$ 30,00	R\$ 33,00	R\$ 42,00
Benefício básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00	R\$ 77,00

Fonte: Elaborado a partir das leis e dos decretos acima citados

Com relação a variação nos valores considerados nas linhas de elegibilidade, em 2004, a linha da extrema pobreza era de R\$ 50,00 e a linha de pobreza era R\$ 100,00. Dez anos

depois, em 2014, os valores aumentaram para R\$ 77,00 e R\$ 77,01 à 154,00, respectivamente.

## **2.5 Condicionalidades**

O recebimento dos benefícios do PBF está condicionado ao cumprimento de um conjunto de obrigações, que são chamadas de contrapartidas. As contrapartidas são um compromisso assumido tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público.

A obrigatoriedade de cumprir algumas condições ligadas as áreas de educação e saúde se baseia na esperança de que, ao buscar o atendimento nessas áreas, a população pobre se afaste da exposição ao risco de transmissão da situação de pobreza as futuras gerações. Contudo, as condicionalidades também reforçam a responsabilidade do poder público pela oferta destes serviços.

As condicionalidades dizem respeito a direitos garantidos pela constituição e ao forçar as populações menos favorecidas a exercerem seus direitos o governo esta favorecendo a criação de capital humano, que vai funcionar como uma porta de saída do Programa.

Segundo Brasil (2014), o Programa Bolsa Família tem as seguintes condicionalidades:

I- Na área da educação:

- i. todas as crianças de 6 a 15 anos de idade devem estar matriculados e ter frequência mensal mínima de 85% das aulas durante o ano letivo;
- ii. os adolescentes entre 16 e 17 anos de familias que recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente devem ter frequência mensal mínima de 75% das aulas no decorrer do ano letivo.

II- Na área da saúde:

- i. as crianças até 7 anos devem ser levadas a cumprir o calendário de vacinação e fazer o acompanhamento do desenvolvimento infantil;
- ii. as mulheres entre 14 e 44 anos também devem cumprir o calendário de vacinação;
- iii. as gestantes devem comparecer as consultas de pré-natal;
- iv. as nutrizes devem comparecer as consultas para fazer o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Cabe ao poder público fazer o acompanhamento gerencial para identificar o não cumprimento das condicionalidades. As famílias em descumprimento devem ser auxiliadas para que consigam superar as dificuldades enfrentadas.

Se o descumprimento ocorre porque a família encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades, então a família deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Programa Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município.

Esgotadas as oportunidades de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.

O MDS faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e o Ministério da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento é feito pelas secretarias responsáveis pelas áreas de assistência social, educação e saúde.

## **2.6 Gestão e Fiscalização**

Cabe aos municípios o cadastramento das famílias no Cadastro Único, que é a porta de acesso para o Programa Bolsa Família.

São as prefeituras que o planejam, definem as equipes de cadastradores, realizam as entrevistas junto às famílias, compilam todas as informações e as remetem para o governo federal. Além disso, cabe também ao município manter o registro das famílias atualizado, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de cadastrados e zelar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas. (BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2010, p. 181)

Soares e Satyro (2010) , ressaltam que inicialmente o benefício é concedido por um período de dois anos. A partir disso, espera-se que a fiscalização do cumprimento das contrapartidas se inicie e também que se fiscalize se a família ainda esta dentro das linhas de elegibilidade. Nas palavras dos autores:

[...] Isso quer dizer que se espera que os agentes municipais do PBF revisitem as famílias, ou de outra forma atualizem o cadastro, a cada dois anos para verificar se suas condições de vida mudaram ou permanecem as mesmas. Na prática, nem todos os municípios mantêm esse grau de agilidade e há famílias beneficiárias no PBF que não recebem visitas do agente social há muito tempo.

Além das visitas periódicas, há também crescente verificação do *status* das famílias em bases de dados de fontes de renda formais: as bases do BPC e do restante da Seguridade e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). As primeiras duas apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial e a segunda, se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. A verificação com a base de benefícios do BPC começou no ano passado e a verificação com o restante da seguridade começa este ano.

Se alguém na família passa a receber um benefício previdenciário ou assistencial ou um salário no setor formal e essa nova renda eleva a renda *per capita* da família acima dos limites do PBF, tanto a própria família quanto o município no qual ela reside são informados da nova situação. Um mês após o envio dos dois comunicados, o benefício é bloqueado.<sup>8</sup> Se o cadastro for atualizado e as novas informações apontarem que a família deveria continuar recebendo, a despeito da nova renda, o benefício será desbloqueado. Caso contrário, o benefício será cancelado. (p. 35)

O Governo tem se esforçado em tentar melhorar a eficiência na gestão do Programa. Destarte, além da criação do Índice de Gestão Descentralizada, outra medida criada foi o Plano de Acompanhamento da Qualidade da Gestão Municipal. Este, por sua vez, tem o intuito de, com base no IGD, realizar visitas técnicas multidisciplinares para avaliar o desenvolvimento do programa nos municípios selecionados.

Com os resultados do índice, é possível construir um diagnóstico sobre a gestão municipal e propor providências a serem tomadas para resolver os problemas detectados. Quando bem executadas, essas ações melhoram a qualidade da gestão, proporcionando mais recursos do IGD para serem reaplicados pelo município nos processos de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único.

O IGD pode ser calculado através da média simples de quatro porcentagens, estas são:

- i. a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo, inclusas no CadÚnico, com informações coerentes e completas;
- ii. a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo, inclusas no CadÚnico, cuja última visita ou atualização foi há menos de dois anos;
- iii. a porcentagem das crianças beneficiárias com informação sobre contrapartidas educacionais completa;
- iv. a porcentagem das famílias beneficiárias com informação sobre contrapartidas de saúde completa. (Soares e Satyro, 2010)

No decorrer dos anos este índice tem sido aperfeiçoado cada vez mais visando aumentar a eficiência na gestão do PBF. Nas palavras de Modesto e Castro (2010, p. 15-16)

[...] A partir de 2005, o modelo de gestão descentralizada do Bolsa Família foi aperfeiçoado, com criação de um mecanismo para fortalecer a articulação entre o Governo Federal, os Estados e os municípios: o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E).

Além disso, é realizado um Controle Social por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), que foram instituídas formalmente pelo municípios no ato de adesão ao Programa. Segundo Brasil (2014), este se caracteriza como uma parceria entre Estado e sociedade onde as responsabilidades são compartilhadas e serve para proporcionar transparência às ações do poder público, buscando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de renda.

Ainda segundo este, as ICS devem efetuar o constante o acompanhamento de todos os componentes do Bolsa Família e do CadÚnico. Entre eles, os métodos utilizados para a concessão dos benefícios, as condicionalidades exigidas, a fiscalização do cumprimento das contrapartidas e as oportunidades para o desenvolvimento das capacidades dos membros das famílias, por meio dos Programas Complementares.

Constantemente são realizadas ações de fiscalização à distância, a partir do cruzamento de dados do CadÚnico. Isto ocorre para garantir a melhora na eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do PBF. Destarte, é assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade.

A SENARC promove ações de capacitação e disseminação de informações para os profissionais que atuam na gestão e na implementação do PBF e do CadÚnico. Seus principais objetivos são: capacitar estados, municípios, ICS's e parceiros, priorizando informações sobre instrumentos normativos, sistemas e procedimentos operacionais; apoiar ações de capacitação específicas dos estados e planejar e executar capacitações continuadas. (BRASIL, 2014)

### 3 ANÁLISE DE IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cotta e Paiva (2010, p. 86) explicitam que o Governo Federal tem adotado um discurso, desde a criação do MDS, que procura "[...] harmonizar os conceitos de seguridade e desenvolvimento social e humano, apesar de certamente não ter conseguido eliminar, e nem mesmo ocultar, a tensão entre eles."

No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) organizou uma conferência em setembro de 2000, onde 189 nações, entre elas o Brasil, firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza.

Deste compromisso formalizar-se-ão 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que deverão ser alcançados até 2015:

- i. acabar com a fome e a miséria;
- ii. educação básica de qualidade para todos;
- iii. igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- iv. reduzir a mortalidade infantil;
- v. melhorar a saúde das gestantes;
- vi. combater a AIDS, a malária e outras doenças;
- vii. qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- viii. todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. (BRASIL, 2015)

Em setembro de 2010, o mundo renovou o compromisso para acelerar o progresso em direção ao cumprimento desses objetivos.

Para alcançar algumas dessas metas, o Brasil intensificou o investimento em Programas de Transferência de Renda Condicionada. A lógica por trás dos PTRCs é que a pobreza é resultado não só da falta de renda ou de acesso aos serviços sociais, mas de múltiplos fatores de caráter psicossocial, cultural, econômico, geográfico, entre outros.

Nas palavras de Currello *et al* (2010, p. 175)

A partir de uma compreensão multidimensional da pobreza, na qual a pobreza não está relacionada apenas à escassez de renda e a desigualdade não diz respeito apenas a aspectos econômicos de renda e riqueza, mas relaciona-se também à desigualdade nos indicadores de saúde, educação, qualificação profissional e de acesso às

políticas públicas em geral, a condições precárias de moradia e à baixa participação, entre outros, torna-se fundamental, tendo em vista a complexidade do problema, uma articulação das políticas, de forma a empoderar as famílias em situação de pobreza para o desenvolvimento de seus projetos de vida, de modo inclusivo e emancipatório.

O Brasil é um país caracterizado pela desigualdade social e, entre os anos de 2004 e 2014, experimentou mudanças nesse quadro. Os gastos sociais do Governo, em especial as transferências de assistência e previdência, têm tido maior destaque.

Os impactos do Programa Bolsa Família são avaliados com base nos compromissos assumidos para obter as transferências. O resultado do recebimento é chamado de efeito condicionalidade. É o fato das famílias terem que cumprir com determinadas condições para receber os benefícios que melhoram sua condição de renda e, concomitantemente, sua condição social.

Para avaliar se os impactos dos PTRCs são sustentáveis, não basta apenas medir o peso das transferências para superar as linhas de extrema pobreza e pobreza. Para analisar os efeitos sobre a pobreza, é preciso levar em consideração o tempo durante o qual as famílias recebem as transferências.

Entretanto, os impactos dos PTRCs na renda familiar dificilmente se estenderão para além da duração das transferências se estes programas não forem complementados com outros destinados a permitir o acesso as políticas e programas de promoção social.

Com relação aos impactos do Bolsa Família, Cohn (2013, p. 456) enfatiza que é preciso

[...] ter em conta que o impacto imediato, em termos econômicos, da presença do PBF em uma localidade, é essencialmente via consumo, e que transformar esse impacto em dinamização da economia local demanda medidas que só terão efeito a médio e longo prazos. Portanto, não há que se cobrar, do PBF em si, que ele, além de aliviar a pobreza e a condição de miséria em termos imediatos desses segmentos populacionais, seja também e concomitantemente um programa de inserção social desses beneficiários via trabalho.

Para medir os impactos do PBF é preciso considerar a sua cobertura. Isto porque é preciso que o Programa seja capaz de cobrir a maior parte da população pobre do país para que possa gerar impactos relevantes. Soares e Satyro (2010, p. 43) atentam para o fato de que

A cobertura do PBF não começou do zero. Quando o programa foi criado, em 2003, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Se forem excluídos os 6,7 milhões de beneficiários do Auxílio-Gás, um programa cujo valor era realmente muito baixo, com muita sobreposição com os outros programas, além de ter características essencialmente diferentes do PBF [...] em janeiro de 2004, havia 4,2 milhões de beneficiários do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Cartão Alimentação, além de 3,6 milhões de beneficiários do PBF. Havia, também, em torno de um milhão de beneficiários do Peti, mas devido a características do programa, em particular uma jornada escolar ampliada para que as crianças não voltassem a trabalhar, a integração do Peti com o PBF começou apenas no final de 2005.

Os autores ainda destacam que

[...] havia uma meta de 11 milhões de famílias beneficiárias a ser atingida. Nos três anos que seguiram à fusão, a cobertura do PBF aumentou continuamente até o final de 2006, quando a meta dos 11 milhões foi finalmente atingida. Em 2007 e 2008, não houve mudança no total de beneficiários. Houve nesses dois anos fortes evidências de subcobertura grave do PBF, a principal das quais era a existência de 2,5 milhões de famílias cadastradas e elegíveis, mas que não recebiam o benefício. Outro indício foi a redução na renda dos 5% mais pobres em 2007, justamente um ano no qual a economia ia de vento em popa. No entanto, foram dois anos de crescimento da renda e redução da pobreza e não havia maiores preocupações com o aumento da cobertura.

Em janeiro deste ano, em parte devido às evidências persistentes de subcobertura, em parte devido aos impactos da crise internacional, o governo federal decidiu aumentar paulatinamente no decorrer de 2009 a cobertura do PBF para 13,7 milhões, atingindo esta meta no final de 2009. (p. 43-44)

Neste capítulo será abordado os impactos do Bolsa Família em variáveis consideradas chaves do programa. O primeiro item é destinado ao combate à pobreza que é o principal foco do programa.

O segundo analisa o impacto na distribuição de renda, partindo do pressuposto de que o programa seja capaz de reduzir as desigualdades de rendimentos entre as classes trazendo uma melhora em indicadores sociais, tal como, o coeficiente de Gini.

O terceiro e quarto subcapítulos destinam-se a analisar se a transferência sob condicionalidades é capaz de induzir os beneficiários a utilizar os serviços públicos de

educação e saúde e, destarte, aumentarem seu capital humano e conscientizarem-se sobre a importância de uma alimentação saudável e da saúde preventiva.

### **3.1 Impactos no combate à pobreza**

O Brasil apresentou uma desigual distribuição de renda nas décadas de 1970 e 1980. Em que parte significativa da população não tinha acesso a condições mínimas de uma vida social justa. Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 125) relatam que

No final dos anos 80 registra-se uma aceleração no contingente da população pobre e, no período recente, após a implantação do Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres.

Os autores partem de duas hipóteses para tentar explicar essa situação de pobreza

[...] em primeiro lugar o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, acreditamos que os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira — uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. (p. 125)

Segundo Falcão e Costa (2014), as linhas de pobreza podem ser definidas através dos mais variados critérios, em geral considera-se a absoluta, a relativa, a subjetiva, os índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas, a combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações. Em suma, as opções para a definição de pobreza são muitas.

Ainda segundo os autores, a realidade brasileira permite a criação de uma linha de pobreza a partir do cálculo monetário de um conjunto mínimo de demandas materiais. Normalmente, estas são divididas em alimentares, vestuário, transporte e habitação.

A linha de extrema pobreza seria quando os indivíduos só conseguem satisfazer suas necessidades alimentares. A linha de pobreza seria quando conseguem satisfazer todas as necessidades básicas. (Falcão e Costa, 2014)

Entretanto, é preciso entender que a pobreza possui outros aspectos que vão além da renda, tais como baixos níveis de educação, nutrição e saúde, falta de acesso a serviços

públicos como água encanada, tratamento de esgoto e coleta de lixo, moradias construídas em lugares de risco e que não sejam de alvenaria, entre outros.

Segundo Falcão e Costa (2014), o Banco Mundial, por exemplo, adota como critério para a linha de extrema pobreza a mesma medida adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) de US\$ 1,25 *per capita* por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC), que em 2011 era de cerca de R\$ 67,00 por mês.

Os autores ainda enfatizam que é preciso haver um reajustamento da linha de pobreza ao longo do tempo, por causa, da inflação

[...] Ao longo do tempo, a inflação faz com que o preço dos alimentos que compõem essa cesta variem. Isso significa que, se o valor da linha não for reajustado, ela deixará de ter a capacidade de aquisição da cesta de alimentos proposta.

Além disso, sem reajuste, a tendência com o passar do tempo é de que cada vez menos pessoas tenham renda mensal menor do que a linha, uma vez que ela permanece fixa – enquanto a renda, em maior ou menor grau, acompanha a dinâmica da economia. (p.8)

Barros, Carvalho e Franco (2006) fazem um estudo sobre a efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a extrema pobreza e a pobreza. Neste constatam que com um aumento de 10% no salário mínimo (SM) haveria uma elevação da massa salarial em R\$ 2,5 bilhões ao ano e o volume de benefícios previdenciários em R\$ 3,3 bilhões ao ano. Logo, a renda das famílias aumentaria em R\$ 5,8 bilhões ao ano.

Porém, seu artigo aponta que o aumento no salário mínimo afeta menos no combate à pobreza do que o Programa Bolsa Família. Nas suas palavras:

[...] menos de 30% desse aumento no SM beneficiaria as famílias pobres, levando a que a insuficiência de renda desse grupo declinasse em apenas R\$ 1,6 bilhão a.a. Esse mesmo impacto sobre a pobreza poderia ser alcançado através de um aumento de pouco mais de 50% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesse caso, o custo adicional do programa seria de apenas R\$ 2,3 bilhões a.a. Como 70% desse aumento beneficiaria os pobres, a insuficiência agregada de renda desse grupo seria reduzida em R\$ 1,6 bilhão, exatamente o mesmo efeito que teria um aumento de 10% no SM. O custo dessa expansão, entretanto, seria apenas 40% do necessário para financiar um aumento de 10% no SM. Portanto, o Bolsa Família é um

instrumento 2,5 vezes mais efetivo que o SM no combate à pobreza [...] apenas 5% desse total irá beneficiar as famílias extremamente pobres, levando a que a insuficiência de renda desse grupo decline em apenas R\$ 300 milhões a.a. (ver tabela 2). O mesmo resultado poderia ser alcançado através de um aumento de 20% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesse caso, apesar de o custo adicional dos programas ser de apenas R\$ 900 milhões a.a., a insuficiência de renda dos extremamente pobres seria reduzida em R\$ 300 milhões, como no caso de um aumento de 10% no SM. Portanto [...] o Bolsa Família é quase sete vezes mais efetivo que o SM no combate à extrema pobreza. (p. 94)

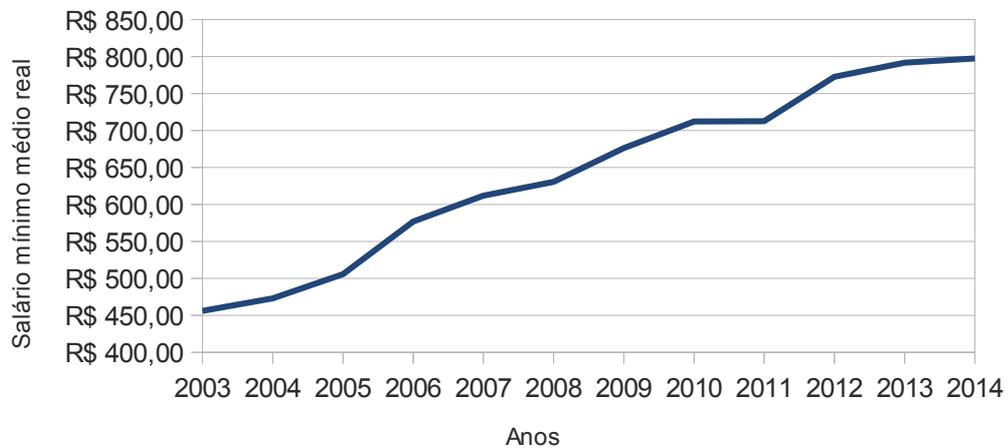
Sobre essa conclusão, os autores, assim como Afonso *et al* (2011), esclarecem que os aumentos reais no salário mínimo beneficiam as famílias com remuneração indexada ao salário mínimo e as famílias com beneficiários da previdência social. Destarte, o impacto de aumentos reais no salário mínimo sobre a pobreza tende a ser limitado na medida em que afeta apenas as famílias que dele se beneficiam. Por sua vez, estas não estão entre os extremamente pobres do Brasil.

Para Afonso *et al* (2011) os aumentos do salário mínimo são políticas de cunho redistributivo que buscam alcançar maior equidade na diminuição do grau de desigualdade na distribuição de renda.

Ainda segundo os autores, seus estudos sugerem a existência de um efeito médio negativo entre 1996 e 2007, principalmente a partir de 2002, para as famílias com rendimentos indexados ao salário mínimo. Estes resultados são mais expressivos com relação ao combate à pobreza do que à extrema pobreza. "Estes resultados fornecem evidências de que neste período, a indexação ao SM retirou muitas famílias da pobreza e pobreza extrema no Brasil. [...] Todavia, há indícios de que tais efeitos não resultam diretamente dos fortes reajustes reais do SM no período." (p. 12)

O Gráfico 6 apresenta o aumento do salário mínimo médio real entre os anos de 2003 à 2014.

Gráfico 6 – Evolução do salário mínimo médio real: 2003 à 2014



Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEADATA (2015)

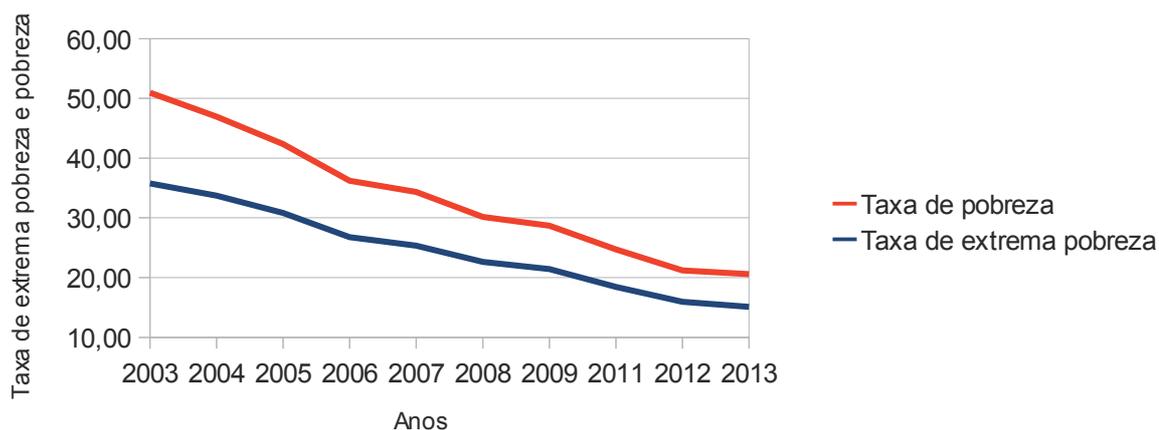
Conforme o Gráfico 6, percebe-se que o salário mínimo teve um valorização de aproximadamente 75% nos últimos 11 anos, reforçando o viés social defendido pelo Partido dos Trabalhadores.

No ano de 2015, em entrevista ao repórter da Agência Brasil, Vitor Abdala, a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Teresa Campello, explica, com base em dados de 2014, que o Programa Bolsa Família tem um custo anual de aproximadamente 27 milhões, isto é, menos de 0,5% do PIB brasileiro. Esta quantia atende cerca de 14 milhões de famílias.

O Gráfico 7 constata uma redução no número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza desde o início do PBF, desta vez é usado como indicador o percentual de pessoas com renda domiciliar inferior à linha de pobreza e a linha de extrema pobreza.

Percebe-se que houve um declínio na pobreza no Brasil, principalmente após o PBF. Em geral, essas melhoras são creditadas à redução do desemprego e a valorização do salário mínimo, características marcantes dos governos petistas, e aos Programas de Transferência de Renda, em especial o Bolsa Família pela sua expansão e maior focalização na população pobre.

Gráfico 7 - Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza e percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza: 2003 à 2013



Fonte: IPEADATA (2010)

Segundo Souza e Osorio (2013), no que tange a superação da extrema pobreza, pelo menos no curto prazo, o programa aparece como a melhor opção, por causa da sua excelente focalização.

Portanto, a partir das pesquisas bibliográficas realizadas, esta análise chega a seguinte afirmativa. O Programa Bolsa Família é capaz de reduzir a miséria, enquanto que aumentos reais do salário mínimo impacta mais na redução da pobreza.

### 3.2 Impactos na distribuição de renda

Em 2009, segundo Cotta e Paiva (2010), foi feita uma atualização da população-alvo do Programa Bolsa Família que levou em consideração a volatilidade da renda das famílias que, por sua vez, costuma ser significativa nos segmentos de menor poder aquisitivo.

Barros, Carvalho e Mendonça (2010) ressaltam que a maioria das necessidades básicas de uma família pode ser satisfeita por meio do acesso a bens e serviços. Estes, por sua vez, são adquiridos no mercado e, portanto, a renda se constitui em um recurso fundamental para a

determinação do nível de bem-estar das famílias, ou seja, a qualidade de vida da população está atrelada à renda por pessoa.

Entre 1995 e 2006, verificou-se uma desconcentração espacial do emprego e da renda do trabalho do setor industrial. Essa desconcentração pode estar atrelada a vários motivos, entre eles: as políticas para a atração das indústrias nos estados mais pobres ou as ações governamentais para aumentar a competitividade, ou ainda a melhora nos índices educacionais e o crescimento da renda de estados periféricos.

Conforme Silveira Neto e Azzoni (2013, p. 222) "As parcelas dos estados do Norte (exceto Amazonas) e Nordeste passaram, respectivamente, de 21,6% e 21,7% em 1995 para 24,6% e 24,8% em 2006." A redução do nível de concentração estadual do emprego industrial é acompanhada de uma redução de coeficiente de Gini locacional. Isto é, com a redistribuição industrial ocorre uma redução da distribuição de renda entre os estados, favorecendo os estados mais pobres.

Em 1995, a renda do trabalho industrial era o que mais beneficiava as Unidades da Federação mais ricas, enquanto nas Unidades da Federação mais pobres a renda se concentrava na agricultura e nas pensões.

Neste contexto da história recente do Brasil, com melhora do perfil distributivo e significativa consequência deste fenômeno sobre a pobreza, é preciso apresentar a real contribuição do PBF na redução da concentração de renda.

O índice de Gini (G), conforme já abordado, mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um.

O Brasil tem apresentado uma trajetória acentuada de melhoria na distribuição de renda, que o possibilitou alcançar, possivelmente, o menor nível de desigualdade de renda de sua história.

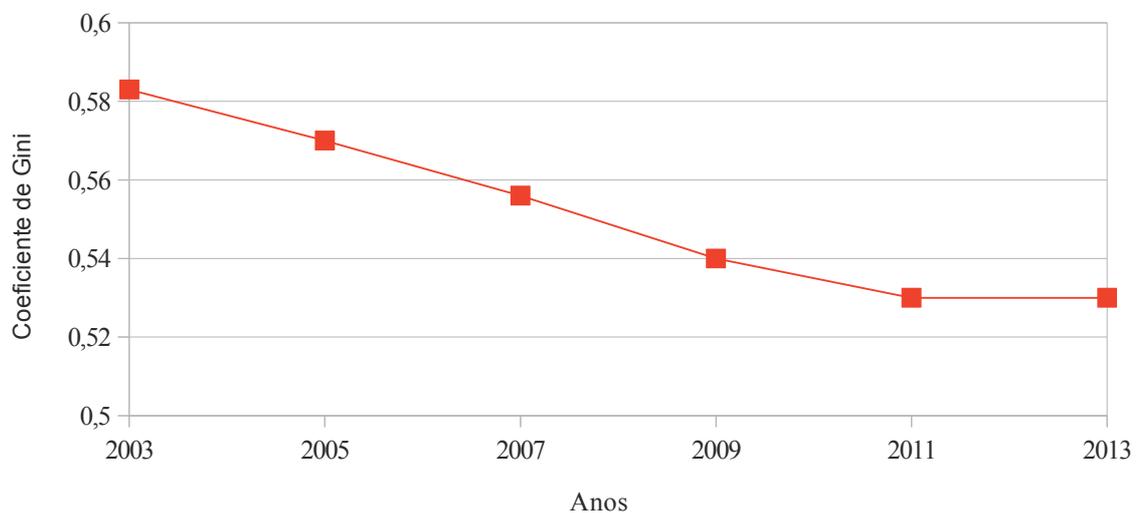
Para medir a concentração de renda, normalmente é utilizado o coeficiente de Gini. Neste a decomposição permite mensurar razoavelmente com precisão sobre o quanto cada uma das diferentes parcelas de renda recebidas pela população contribui para melhora nos níveis de desigualdade de renda.

Soares *et al* (2007), apresenta o coeficiente de Gini decomposto que traz uma expressão útil e intuitiva, em que rendas menos concentradas que a renda total reduzem a desigualdade. A fórmula utilizada para calcular o coeficiente é:

$$\Delta G = \sum_k ((\bar{c}_k - \bar{G})\Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k)$$

O Gráfico 8 apresenta essa redução na desigualdade de renda. Ele demonstra que, em 2003, ano em que teve início o Programa Bolsa Família, o coeficiente de Gini no Brasil era de 0,58. Uma década depois, em 2013, o coeficiente teve uma redução caindo para 0,53.

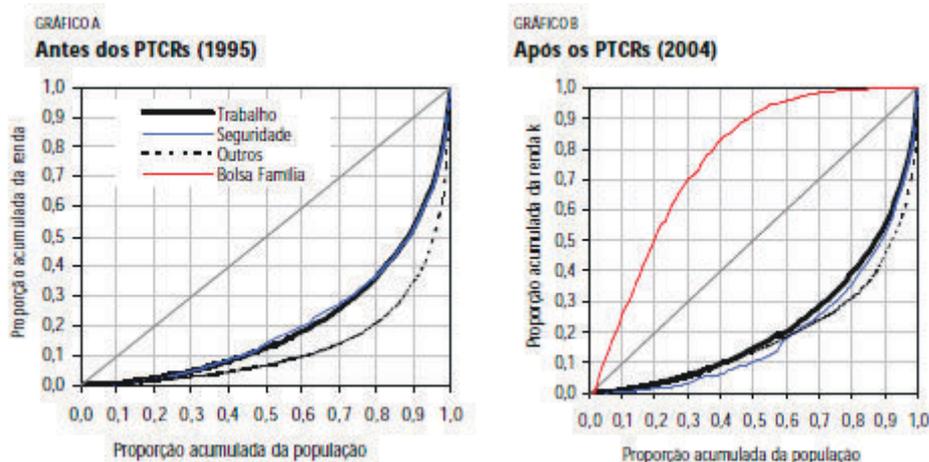
Gráfico 8 - Redução na desigualdade de renda, segundo o Coeficiente de Gini: 2003 à 2013



Fonte: IPEADATA (2015)

Com base no índice de Gini decomposto, Soares *et al* (2007) montaram uma curva de concentração representando o antes e o depois do Bolsa Família, em sua fase inicial. Para isso, foram utilizando dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1995 e 2004.

Figura 1 – Análise dos impactos dos rendimentos do trabalho, seguridade social, Bolsa Família e outros.



Fonte: Soraes *et al* (2007).

Claramente em 2004, após o Programa Bolsa Família, a renda do trabalho se tornou menos concentrada, e a da seguridade social mais concentrada do que em 1995, permitindo a distinção visual de suas curvas de concentração. No Gráfico B é possível ver que os 40% mais pobres recebem 80% dos benefícios do programa.

Realizando comparações entre os PTCRs do Brasil, Chile e México, Soares *et al* (2007, p. 25) ponderam que

O peso destes programas na renda total ainda é bastante modesto, indo de quase zero, no caso do *Chile Solidario*, a mais ou menos 0,5% da renda total, no caso do *Oportunidades* e do *Bolsa Família*. São porcentagens muito menores que as da renda do trabalho ou da seguridade. No entanto, essa renda é tão progressiva e sua distribuição tão enviesada em favor dos mais pobres, que os PTCRs foram responsáveis por uma porcentagem significativa da redução no coeficiente de Gini no México e no Brasil.

Embora os indicadores sejam animadores, seria preciso vários anos para que o Brasil resolvesse o problema causado pelas muitas décadas de intensificação da concentração de renda. Resta ainda um longo percurso a percorrer para que o perfil distributivo brasileiro alcance um patamar desejável de justiça social.

Normalmente a redução da pobreza pode ser alcançada por via do crescimento econômico balanceado ou da redução da desigualdade. A primeira promove o crescimento da renda em

igual proporção para todos os grupos populacionais, enquanto a segunda aumenta em proporção maior a renda dos grupos mais pobres em comparação aos grupos mais ricos.

A maior parte dos gastos governamentais tem impacto direto sobre a produção, mas as transferências do PBF tem impacto primeiro na renda das famílias e, posteriormente, influenciam a produção das atividades econômicas.

Neri, Vaz e Souza (2013, p. 201) criaram um modelo para analisar os efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família e chegaram ao resultado de que

O Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica.

O BPC, o seguro desemprego e o abono salarial vêm em seguida, com multiplicadores também maiores do que um. As transferências previdenciárias – tanto do RGPS quanto do RPPS – e o FGTS ocupam os últimos lugares, com efeitos já bem abaixo de um. Assim, para cada R\$ 1,00 de aumento das transferências do FGTS, o PIB aumentaria só R\$ 0,39.

Os efeitos multiplicadores dessas transferências são maiores quanto mais focalizadas forem nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir.

Logo, segundo Barros, Carvalho e Mendonça (2010) e Soares *et al* (2007), o Bolsa Família é capaz de reduzir a desigualdade econômica à medida que redistribui a renda. Porporcionando para os beneficiários o acesso ao consumo de bens que antes não conseguiam comprar.

### **3.3 Impactos na educação**

Um dos objetivos dos programas de transferência de renda condicionada é o investimento em capital humano. Para alcançar o desenvolvimento econômico e social, o país precisa melhorar a oferta de educação.

Contudo, às vezes, a situação de pobreza das famílias exige que as crianças e jovens parem de estudar e comecem a trabalhar para complementar a renda familiar. Silveira, Campolina e Horn (2013, p. 305) apresentam este caso da seguinte forma

[...] *Grosso modo*, sustenta-se que a insuficiência de renda domiciliar, decorrente, em grande medida, do baixo nível de capital humano das pessoas economicamente ativas da família (e/ou com idade para tal) – notadamente, os pais – requer uma complementação a partir do trabalho dos jovens e das crianças. Esta pressão pela inserção dos jovens e crianças ao mercado de trabalho implica a diminuição do tempo dedicado ao estudo e, no limite, o abandono da escola. Com isto se reproduz a realidade vivida pelos pais: o baixo rendimento decorrente do baixo nível de escolaridade.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome incentivaram avaliações de impacto do Programa Bolsa Família e, tais avaliações mostraram que

[...] alguns efeitos são de difícil mensuração, outros resultados são dúbios, mas é possível afirmar que as condições de vida das famílias pobres melhoram, com incentivos positivos na escolaridade das crianças e sem quaisquer desincentivos à oferta de trabalho dos membros legal e fisicamente aptos. (SILVEIRA, CAMPOLINA E HORN, 2013, p. 310)

O acompanhamento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do Bolsa Família tem como objetivo principal estimular a permanência e a progressão escolar. A escolaridade dos grupos mais pobres no Brasil é muito inferior a dos grupos mais ricos. Segundo Currello *et al* (2010, p. 162),

[...] A escolaridade média de um adulto de 25 anos no grupo dos 25% mais ricos, no Brasil, é o dobro (12 anos) do grupo dos 25% mais pobres (seis anos). Para o grupo dos 25% mais ricos, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos, que frequentam ou já completaram o ensino médio, é de mais de 80%, enquanto que, para os 25% mais pobres, é de 30%. [...]

Conforme abordado no capítulo 2 a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), do MEC, é a responsável por gerenciar o acompanhamento das condicionalidades do PBF na área da educação. Cabe às secretarias de educação dos estados e municípios a operacionalização e gestão do monitoramento da frequência escolar dos estudantes.

Segundo Currello *et al* (2010), em 2004, a coleta da frequência escolar era feita por meio

de sistema operacional disponibilizado pela CEF. Em 2006, o MEC construiu e disponibilizou o Sistema Presença, construído na plataforma *web*. Esse sistema faz o acompanhamento da frequência escolar, com um acatamento dos registros em tempo real.

Ainda segundo os autores, em 2009, o Sistema Presença começou a fornecer relatórios com os motivos da baixa frequência, por escola e nominalmente.

[...] A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância, uma vez que os registros de todas as crianças que descumprem a condicionalidade de educação são nominais e com a designação do motivo correspondente da ausência às aulas. Outra inovação do sistema foi a implementação do “relatório de frequência por NIS (Número de Identificação Social)”, que permite ao usuário gerar, em um arquivo único, informações com histórico de frequência dos beneficiários no limite de dois anos ou dez períodos de coleta.

[...] O monitoramento é feito bimestralmente e estrutura-se em períodos de referência (período de ocorrência das aulas) e períodos de coleta (período em que o Sistema Presença fica disponível para o registro das informações). São cinco períodos de coleta por ano.[...] (p. 163-164)

Os principais motivos que agravam a situação escolar são a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série. Um estudo de Oliveira e Soraes (2013) aponta que discentes que repetiram um ano têm 46% mais chances de repetirem de novo do que aqueles que foram aprovados, enquanto, meninos têm 70% mais chances de reprovarem do que meninas.

Escolas que oferecem ensino em tempo integral apresentam melhor aproveitamento do ensino, pois o aluno recebe mais conteúdo ao longo do dia e fica mais preparado para as avaliações. Por outro lado, turmas muito grandes apresentam maiores índices de reprovação, pois o professor tem menos tempo para dar atenção às dúvidas de cada aluno. Em termos de custo-benefício, seria melhor ter turmas menores com ampliação da carga horária.

Em seu estudo sobre o desempenho e percurso escolar dos alunos beneficiados pelo PBF, Cireno, Silva e Proença (2013, p. 303) concluem que

Dado o alto grau de exposição ao programa, as evidências sugerem que a condicionalidade, ao menos na área de educação, tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar destas crianças. Ou seja, o Programa Bolsa Família apresenta uma

diminuição na desigualdade educacional destes alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

Os problemas quanto à permanência na escola também sofrem influências de gênero e localização. Segundo Silveira, Campolina e Horn (2013), nas áreas rurais as meninas, entre 15 e 17 anos, são as que têm uma queda mais pronunciada na frequência escolar, o que não se reflete em ingresso no mercado de trabalho. Ainda assim, são os meninos que mais trocam os estudos por um trabalho. De fato, é no meio rural que se apresenta o maior efeito substituição entre escola e trabalho.

Oliveira e Soares (2013, p. 294) concluem que "[...] há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe."

Quanto à relação entre a educação e a família do beneficiário, Oliveira e Soares (2013, p. 291), ressaltam que "A variável mais importante na família refere-se à educação dos pais. Nota-se que os responsáveis legais que possuem ao menos o ensino fundamental completo reduzem as chances ponderadas de repetência em um pouco mais do que 30%."

Partindo de outro ponto, esta é a geração de capital humano. Existem críticas quanto à posição que a educação recebe nos modelos da teoria do capital humano, pois o nível educacional possuiria, para os adeptos dessa corrente, uma vinculação muito estreita com os aumentos de produtividade.

De fato, Silveira, Campolina e Horn (2013) apontam para o fato de que, quando as pessoas da família possuem um baixo nível educacional, o que ocorre é uma reprodução da realidade vivida pelos pais na próxima geração.

As famílias em situação de extrema pobreza tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, quase sempre em ocupações precárias e mal remuneradas.

Logo, a partir das pesquisas bibliográficas realizadas, esta análise chega a conclusão de que o Programa Bolsa Família é capaz de impactar na educação a medida que combate a evasão e estimula a progressão escolar.

### **3.4 Impactos na saúde**

No Brasil, há uma mobilização política para o desenvolvimento social. Nesse âmbito, os programas sociais, como o Bolsa Família, apresentam-se como importantes ferramentas para a redução da miséria e a melhoria da saúde.

O Sistema Único de Saúde (SUS) organizou um modelo de Estratégia de Saúde da Família (ESF) que permite ações focalizadas em grupos de riscos, alimentares e ambientais, visando prevenir doenças. Esta lógica de prevenção na Saúde da Família tem engendrado os rumos da saúde pública, no Brasil, nas últimas décadas.

O Programa Bolsa Família visa, na área da saúde, reorganizar a assistência à saúde, com prioridade para a prevenção, estimulando a medicina preventiva. Com isso busca alcançar grandes avanços principalmente, com relação a saúde das mulheres e crianças.

Nos últimos anos o Governo tem atuado em várias frentes no que diz respeito à criança, atendimento a gestante, recém-nascidos e campanhas de vacinação. Com isso, tem conseguido alguns avanço. Entretanto, a cobertura é o maior problema a ser enfrentado, isto porque deve-se considerar que as famílias estão "[...] em ambientes geográficos, sociais e culturalmente diversificados [...], pois requer manejo adequado para lidar com os determinantes de saúde que extrapolam o campo específico das ações sanitárias." (CURRALERO, 2010, p. 166)

Os sistemas de saúde estão organizados de forma a atender os principais problemas e enfatizar as ações de promoção da saúde e prevenção de agravos. O indivíduo procura cuidados profissionais e o profissional o conduz no sistema de saúde e nos recursos diagnósticos e terapêuticos disponibilizados.

No que diz respeito à saúde da mulher, considera-se que o desenvolvimento econômico por si seria capaz de produzir um efeito que reduziria não só as taxas de mortalidade, mas também as taxas de fecundidade.

A experiência do Programa Bolsa Família impactou na vida das mulheres casadas fazendo com que tivessem mais autonomia em relação ao marido e mais liberdade pessoal.

Segundo Coale e Hoover (1966 *apud* Alves e Cavenaghi, 2013 p. 233),

[...] o que os dados internacionais mostram é que as taxas vitais caem, de forma conjunta, com o aumento da renda, conforme estabelece a teoria da transição demográfica. Qualquer país do mundo que se desenvolveu e erradicou a pobreza possui baixas taxas de mortalidade e de fecundidade. O desenvolvimento e a transição demográfica são fenômenos sincrônicos da modernidade que se autorreforçaram e só acontecem uma vez na história. O avanço das forças

produtivas, em geral, contribui para reduzir a fecundidade e a razão de dependência demográfica, criando uma janela de oportunidade que auxilia na redução da pobreza e na melhoria da qualidade de vida da população.

A redução na taxa de fecundidade já vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1960 e continuou independente da conjuntura econômica. Ela reduziu durante o "milagre econômico", continuou caindo durante a "década perdida" e prosseguiu em declínio durante a recuperação, posterior ao Plano Real.

A fecundidade mais elevada entre a população pobre, menos escolarizada, com menor nível de consumo e piores condições habitacionais é uma realidade constatada pela falta de acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, mas também acontece devido à falta de perspectivas profissionais e educacionais.

Entretanto, mesmo a população de baixa renda tem apresentado redução na taxa de fecundidade à medida que o país vai se urbanizando e a população tem mais acesso as políticas públicas de educação e saúde, crescendo a inclusão social. Na prática, falta o Sistema Único de Saúde (SUS) universalizar o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva. (Alves e Cavenaghi, 2013)

Estudos dirigidos por Alves e Cavenaghi apontam que, durante a década de 1990, houve um aumento de gravidez indesejada entre os jovens. Os autores apontam como causa disto o fato de que os adolescentes brasileiros não estavam tendo acesso aos métodos contraceptivos, à educação sexual, além de serem vítimas de preconceitos na família, na sociedade e no serviço de saúde quando tentavam ter acesso a tais métodos.

No Brasil, verificou-se que a estrutura da fecundidade é rejuvenescida, ou seja, as mulheres começam a ter filhos cedo e param também cedo, sendo este comportamento mais comum em mulheres de baixa renda.

Embora a taxa de fecundidade total do Brasil já esteja abaixo do nível de reposição, as projeções indicam a continuidade da queda nas próximas décadas. Isto quer dizer que, em algumas décadas, o país enfrentará um envelhecimento da sua população.

Com relação à saúde da criança, é sabido que o conhecimento e educação materna são determinantes na saúde infantil, na melhoria da nutrição, nas práticas de higiene e na procura por cuidados de saúde.

Valente (2002 *apud* Currello, 2010) aponta para o fato de que, em pleno século XXI, o Brasil ainda enfrenta doenças relacionadas à pobreza e à exclusão, tais como fome,

desnutrição e aquelas associadas a maus hábitos alimentares. Nesse sentido, a busca por um melhora nutricional destina-se à construção de uma sociedade com qualidade de vida.

No Brasil, o baixo peso ao nascer é um dos principais riscos à mortalidade infantil. Isto pode ocorrer por vários motivos, como baixa estatura e hábito de fumar das mães, que implicam encurtamento da gestação e desnutrição intrauterina.

Segundo Curralero *et al* (2010, p. 173),

A desnutrição, tanto por déficit de peso quanto de altura, vem diminuindo no Brasil entre todas as camadas socioeconômicas, porém diminuiu com maior intensidade entre as crianças pertencentes às famílias mais pobres. Por outro lado, o excesso de peso vem aumentando em todas as idades, inclusive entre as crianças. Os dados das crianças pertencentes às famílias beneficiárias do PBF apontam para um crescente do excesso de peso no último período. Atualmente 16,8% dessas crianças estão com o peso acima do recomendado para a altura e para a idade.

O aumento no poder aquisitivo gerado pela expansão das transferências de renda permitiram um declínio na desnutrição infantil entre 1996 e 2007. (Monteiro, 2009 *apud* Curralero *et al*, 2010)

O Sistema Informatizado da Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) monitora o estado nutricional da população atendida, que inclui os beneficiários do Bolsa Família.

O Brasil vem superando a desnutrição em crianças nas últimas décadas, mas a desnutrição aguda marcada pelo déficit de peso para idade ainda persiste em algumas regiões: o pior cenário é encontrado na região Norte, com cerca de 9% das crianças do PBF nessa condição. Dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS/2006)<sup>21</sup> apontam para 3,3 % de déficit de peso para idade entre todas as crianças, de todas as classes sociais, menores de cinco anos, enquanto foram encontrados valores por volta de 5% entre os avaliados na Chamada Nutricional da Região Norte, realizada em 2007.

[...] Os valores mais altos de déficit de altura estão entre as crianças da região Norte (22,3%); entre as crianças menores de cinco anos entrevistadas na PNDS/2006 residentes na região, o índice foi de quase 15%, e entre as crianças da Chamada Nutricional Norte (2007), o déficit de altura para idade foi de 23,1%, valor muito próximo ao encontrado para as crianças beneficiárias do PBF. Ao se comparar as crianças acompanhadas pelo PBF e a PNDS/2006 nas demais regiões, encontramos os dados a seguir: no Nordeste, PNDS/2006 =5,8 e PBF/2009 = 16,5%; no Sudeste,

PNDS/2006 = 5,6% e PBF/2009 = 9,7%; no Sul, PNDS/2006 = 8,5% e PBF/2009 = 11,1%; e no Centro-Oeste, PNDS/2006 = 5,5% e PBF/2009 = 11,2%. (CURRALERO *et al*, 2010, p. 172)

Os autores ainda enfatizam que o acesso ao benefício do Bolsa Família permite as gestantes de baixa renda comprar mais alimentos, melhorando o seu perfil nutricional e, por consequência, reduzindo proporção de recém-nascidos com baixo peso.

Além disso, as condicionalidades do programa induzem as gestantes a ir às consultas de pré-natal, as lactantes a fazer o acompanhamento da saúde de seus bebês e as famílias a assumirem o compromisso de mater o cartão de vacinação em dia e a realizar o monitoramento do crescimento e do desenvolvimento das crianças até 7 anos.

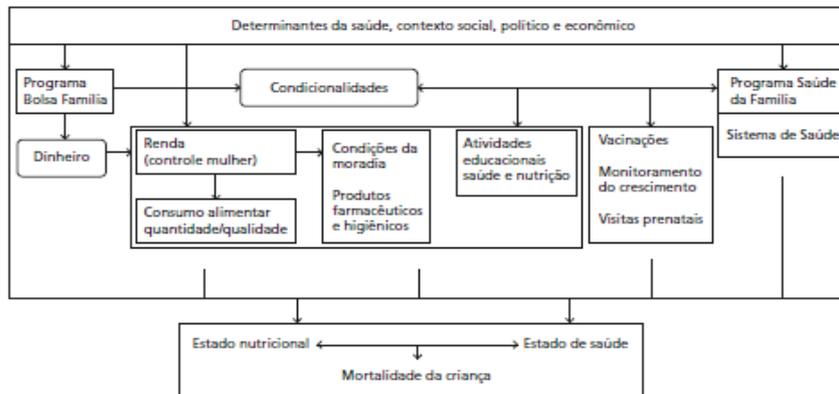
A implantação conjunta entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família (PSF) permitiu um estudo dos impactos dos efeitos conjuntos. Segundo Rasella *et al*. (2013, p. 252),

A grande magnitude do impacto do PBF observada pode ser explicada pelo fato que o número de mortes em menores de 5 anos em um município e que derivam de grupos reduzidos de pessoas extremamente pobres representam uma elevada proporção do total de mortes em menores de 5 anos nos municípios. A proporção atinge quase 100% para causas de mortalidade relacionadas com a pobreza, como a desnutrição ou diarreia.

O PSF aumenta o acesso aos cuidados de saúde e isto reforça o impacto do PBF sobre os beneficiários cobertos para o PSF em comparação com os que são assistidos pelas unidades de saúde tradicionais, que, em geral, não realizam atividades de visitas domiciliares.

A Figura 2 demonstra como o PBF e o PSF se associam para melhorar a saúde da criança, partindo das condicionalidades exigidas para receber o benefício.

Figura 2 – Estrutura da saúde pública preventiva idealizada pelo Programa Bolsa Família em conjunto com o Programa Saúde da Família.



Fonte: Rosella *et al* (2013)

## CONCLUSÃO

A questão da distribuição de renda tornou-se motivo de debate nos anos de 1970. Ao desta década, as interpretações estavam em torno dos possíveis reflexos gerados pelo forte ritmo de crescimento econômico sobre o perfil distributivo.

De um lado, havia os teóricos que observavam a elevação da concentração de renda como um acontecimento natural, fruto das transformações sofridas pelo mercado de trabalho dado o rápido crescimento econômico do período.

Por outro lado, havia os pesquisadores que identificaram o problema da desigual distribuição de renda no Brasil como advindo das políticas econômicas realizadas pelo Governo ao longo dos anos de 1960.

Na década de 1980 a economia brasileira muda de cenário e as elevadas taxas de crescimento econômico dão lugar a um ambiente recessivo, com um forte processo inflacionário.

Os níveis de concentração de renda atingem altos patamares e estudos da época começam a enfatizar a correlação positiva entre inflação e desigualdade e a correlação negativa entre esta e o crescimento econômico.

Com a Constituição de 1988 é apresentada uma nova preocupação. Dessa vez, o foco era o estado de carência em que se encontrava uma parcela considerável da população brasileira.

Inicialmente houve iniciativas locais que visavam minimizar o problema imediato da fome, mas também tentavam, no longo prazo, eliminar as causas estruturais da exclusão social, através da exigência de contrapartidas nas áreas de educação e saúde.

Posteriormente, houveram também iniciativas federais de igual cunho. Contudo, essas tentativas de amenizar a situação da pobreza não eram organizadas e acabavam por gerar erros de cobertura.

Nesse momento surge o Programa Bolsa Família. Nascido da unificação de programas de transferências já existentes, é o programa de transferência de renda de maior alcance e visibilidade do país. Ele representa uma nova forma de atuação do Estado em seu papel de transferidor de renda.

Na última década o PBF, evoluiu muito por meio de uma administração descentralizada, que funciona com uma parceria entre o Governo Federal e os municípios para manter os

cadastros com razoável nível de qualidade e, dessa forma, beneficiar com as transferências os indivíduos mais necessitados.

Ao mesmo tempo, as contrapartidas exigidas induzem as famílias a redobram seus cuidados com educação e saúde, e isto, por sua vez, funcionará como uma porta de saída do programa.

Com base nas pesquisas que compõem esta monografia conclui-se que o Programa Bolsa Família foi um dos fatores que contribuíram para a diminuição da desigualdade no país nos últimos 11 anos.

Acerca dos impactos no combate à extrema pobreza, conclui-se que o salário mínimo afeta em menor escala a redução da extrema pobreza no país. Sendo mais impactante no combate à pobreza.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família tem um impacto maior na redução da extrema pobreza, sem com isso, retirar as pessoas da pobreza, apenas as elevando de linha de parâmetro.

Quanto a análise de impactos sobre a distribuição de renda, dados recentes do coeficiente de Gini permitem constatar que tem havido uma redução significativa da concentração de renda, sendo o Bolsa Família o maior responsável pela elevação de rendimentos da população pobre e extremamente pobre.

Em relação à educação, a pesquisa realizada mostra que as crianças do PBF estão frequentando mais as escolas e evadindo menos. Logo, essas crianças criaram mais capital humano e, com isso, obtiveram um retorno econômico no futuro.

Em relação à saúde, as pesquisas mostram que graças ao PBF a população tem tido maior acesso à medicina preventiva. O Programa Saúde da Família, que é um dos alicerces do Bolsa Família, tem permitido que as famílias beneficiárias tenham acesso a programas de acompanhamento nutricional, de saúde, vacinação e pré-natal.

Portanto, o Bolsa Família representa uma poderosa arma no combate à injustiça social e aos problemas que a mesma gera. Entretanto, há a necessidade de continuidade na redução das desigualdades sócio-econômicas.

Ao garantir as transferências além do curto prazo, as famílias que as recebem, superarão a insegurança da subsistência e estarão em melhores condições para se reafirmar no cenário social.

Contudo, a manutenção desse tipo de política pública depende das condições da economia

e é preciso ressaltar que o PBF foi expandido e consolidado durante um período de prosperidade econômica.

A manutenção da pobreza zero ou perto de zero requer instituições de bem-estar social fortes que consigam fornecer serviços básicos à população. Seria preciso garantir um mínimo social que melhore as perspectivas de vida dos menos favorecidos, levando à maior inclusão econômica e social.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, Vitor. **Com R\$ 27 bilhões anuais, Bolsa Família não sofrerá com ajuste, diz ministra**. Rio de Janeiro: sítio Agência Brasil. Publicado em: 16 mar 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/com-r-27-bilhoes-anuais-bolsa-familia-nao-sofrera-com-ajuste-diz-ministra>>. Acesso em: 11 dez 2015.
- AFONSO, Luis Eduardo *et al.* **O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza extrema: estariam esgotados seus efeitos?** Revista de Economia Aplicada. Vol. 15, n. 4, 2011.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. **O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil**. In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.
- ASSIS, Simone de Araújo Góes; FERREIRA, Jhonatan. **Usos, potencialidades e limitações do Cadastro Único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda**. In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil**. In Boletim de Conjuntura 74. IPEA. 2006.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.
- \_\_\_\_\_; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol 15 nº 42. 2000.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 42 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.157**. Brasília: Governo, 2007. 02 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.491**. Brasília: Governo, 2008. 02 p. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2008/Decreto/D6491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2008/Decreto/D6491.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.917**. Brasília: Governo, 2009. 02 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2009/Decreto/D6917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Decreto/D6917.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.232**. Brasília: Governo, 2014. 03 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836**. Brasília: Governo, 2004. 10 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.6932**. Brasília: Governo, 2008. 07 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2008/lei/111692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/lei/111692.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Governo, 1993. 13 p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 10 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Real: oito anos construindo o futuro**. Brasília: SECOM, 2002.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

CASTRO, Lavinia Barros de. **Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994)**. In GIAMBIAGI, Fábio *et al.* (org) Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão de; SÁTYRO, Natália; RIBEIRO, José Aparecido; SOARES, Sergei. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise**

**exploratória.** In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. **Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

CONTRI, André Luis. **Uma avaliação da economia brasileira no Governo Dilma.** In Indic. Econ. v. 41, n. 4. Porto Alegre: FEE. 2014.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. **O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil.** In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.

COHN, Amélia. **Desafio de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

CURRALERO, Cláudia Baddini *et al.* **As condicionalidades do Programa Bolsa Família.** In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. Parte 1. In CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (org). O Brasil sem Miséria. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. 2014.

FISHLOW, Albert. **A distribuição de renda.** In TOLIPAN, Ricardo; TINELLE, Arthur Carlos (org). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. 1ed. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio. **Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002).** In GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org) Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2010).** In GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org) Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011b.

HERNANN, Jennifer. **Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico.** In GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org) Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984).** In GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org) Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011a.

HOFFMANN, Rodolfo. **Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico.** In TOLIPAN, Ricardo; TINELLE, Arthur Carlos (org). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. 1ed. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978.

\_\_\_\_\_; NEY, Marlon Gomes. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da PNAD, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais. **Econômica**, vol 10, nº 1, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/sobre-o-ibge/o-que-e-censo.html>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **Bolsa Família e repetência: resultados a partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação nº 202.** 2012.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

RASELLA, Davide *et al.* **Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

ROCHA, Thais da. **O Processo de Industrialização Brasileiro dentro do contexto Latino-Americano.** Publicado em II Seminário IberoAmericano de Estudos Asiáticos e LatinoAmericanos. Disponível em: <<http://riboletim.blogspot.com.br/2011/10/o-processo-de-industrializacao.html>> Acesso em: 11 dez. 2015.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota; AZZONI, Carlos Roberto. **Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; CAMPOLINA, Bernardo; HORN, Ross van. **Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

SOARES, S. *et al.* **Programas de transferência condicionada no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: IPEA, 2007 (texto para discussão nº 1293).

SOARES, Sergei; SATYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras.** In CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA. 2010.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro. **O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011.** In CAMPELLO, Tereza; NELI, Marcelo Côrtes. (org) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA. 2013.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico.** In Texto para discussão 006/2012. IE / UFRJ. 2012.