

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

DARCY RAMOS DA SILVA NETO

**BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE SOBRE A POBREZA NO BRASIL NOS 10
PRIMEIROS ANOS DE PROGRAMA (2003 - 2013)**

TRÊS RIOS – RJ
2016

DARCY RAMOS DA SILVA NETO

**BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE SOBRE A POBREZA NO BRASIL NOS 10
PRIMEIROS ANOS DE PROGRAMA (2003 - 2013)**

Trabalho monográfico de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Econômicas e Exatas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Elisa Alonso Monçores Viana

TRÊS RIOS – RJ

2016

DARCY RAMOS DA SILVA NETO

**BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE SOBRE A POBREZA NO BRASIL NOS 10
PRIMEIROS ANOS DE PROGRAMA (2003 - 2013)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
Instituto Três Rios – ITR/UFRRJ – como requisito
para obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Prof^a. Elisa Alonço Monçores Viana (orientadora) – UFRRJ/ITR

Prof. Leandro Gomes da Silva – UFRRJ/ITR

Prof. Paulo José Saraiva – UFRRJ/ITR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Deus, desde o início de minha vida Ele está presente, em todos os momentos, bons e ruins, e mesmo eu não estando em uma religião, pra mim, Ele está presente em todas as crenças disseminando o amor entre as pessoas.

Desde o início da minha trajetória, o ingresso na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, aconteceram as melhores (e mais turbulentas) coisas da minha vida. O apoio de parte da minha família, mudar para outro estado em uma cidade até então desconhecida (por mim) no mapa, era um sonho impossível. Agradeço minha família de maneira geral, mas quero evidenciar o apoio de minha mãe que sempre esteve do meu lado para tudo que eu quisesse conquistar, aos meus tios (e padrinho) Sueli e Maurício, que me ajudaram e sempre apoiaram minhas decisões e minha mudança para Três Rios, aos meus irmãos que sempre acreditaram que eu seria capaz de conquistar tudo que eu quisesse.

Lenon, meu amigo desde sempre e para sempre, presente na minha vida todos esses anos, aquele irmão que, por uma ironia do destino, nos fez nascer em casas diferentes, mas uma amizade tão única e verdadeira, que será levada para sempre. Dani, que me levou na rodoviária no dia da minha mudança para Três Rios e sempre comemorou minhas vitórias junto comigo.

Agradeço pelos amigos que fiz logo que iniciei o curso, Paulista que sabe as dificuldades que passei e sempre me ajudou, sendo como um irmão pra mim, Suélen que me ajuda até hoje, será minha amiga e companheira eternamente, que me conhece tão bem que até me assusta, Presley que conheço há muito tempo e sempre se fez presente na amizade, ao pessoal da minha eterna turma de graduação, Paulo, Pedro, Giuliano, Pétala, Quéssia e Rosana, muito obrigado por dividirem comigo todos estes momentos.

Não posso deixar de agradecer minha inspiração, minha luz, Rafael, meu marido, amigo e companheiro, me auxiliando nessa etapa final de um ciclo da minha vida, com todo seu merecimento e esforço, sendo meu exemplo no mundo acadêmico e meu suporte, quem me inspirou a lutar pelo que vale a pena.

Gabi, minha professorinha, acreditou no meu potencial quando ninguém mais acreditava, nem eu mesmo. Se eu consegui uma aprovação no mestrado, isso aconteceu porque algumas pessoas acreditaram em mim, quando eu mesmo não acreditava. Gabriella, Rafael e aos demais, meu eterno MUITO OBRIGADO.

Agradeço ao ITR por ter me proporcionado os melhores momentos da minha vida, por ter me ensinado a crescer e amadurecer como profissional e como pessoa, em especial minha orientadora Elisa. Toda sua paixão e conhecimento transbordaram em mim a vontade de seguir a vida acadêmica, agradeço a atenção e os “puxões de orelha”, às vezes necessário, mas seu carinho e boa vontade foram primordiais para eu ter chegado até aqui.

Só tenho a agradecer, à Deus, aos amigos, aos familiares, companheiro, professores, pois momentos de turbulência todos passamos em algum momento na vida, mas acreditar e continuar seguindo em frente é o verdadeiro sucesso.

*“Num país como o Brasil, manter a esperança
viva é em si um ato revolucionário”*

Paulo Freire

RESUMO

Desde 2003 no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) vem sendo a principal estratégia do governo federal no combate à pobreza e extrema pobreza. O PBF é um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) que se utiliza concepção de pobreza como puramente insuficiência de renda. Essa monografia tem o objetivo de apresentar a trajetória dos 10 primeiros anos de programa, mostrando os efeitos dessa política social sobre o combate à pobreza e realizando uma crítica aos critérios utilizados. O PBF não é um direito e, portanto não atende a todas as famílias em situação de vulnerabilidade, mas o intuito é mostrar dentro do recorte estabelecido, quais foram os resultados alcançados nessa primeira década de programa.

Palavras-chave: Renda; Pobreza; Política Social; Programa de Transferência de Renda Condicionada.

ABSTRACT

Since 2003 in Brazil, the Programa Bolsa Família (PBF) has been the main strategy of the federal government in combating poverty and extreme poverty. The PBF is a Conditional Income Transfer Program (PTRC) that uses poverty as purely income insufficiency. This monograph aims to present the trajectory of the first 10 years of the program, showing the effects of this social policy on the fight against poverty and criticizing the criteria used. The PBF is not a right and, therefore, does not serve all families in situations of vulnerability, but the intention is to show within the established period, what were the results achieved in this first decade of the program.

Key-words: Income; Poverty; Social Policy; Conditional Income Transfer Program.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS _____	10
LISTA DE GRÁFICOS _____	11
INTRODUÇÃO _____	12
CAPÍTULO 1 – POBREZA DE QUÊ? _____	13
1.1 - Pobreza absoluta e Pobreza relativa _____	13
1.2 - Pobreza multidimensional e suas abordagens _____	15
1.2.1- Capacitações e Funcionamentos para Amartya Sen _____	16
1.2.2- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) _____	18
CAPÍTULO 2 – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) _____	20
2.1 – Breve histórico do Programa Bolsa Família _____	20
2.2 – Critérios de Elegibilidade e Benefícios _____	21
2.3 – Condicionalidades do PBF _____	24
2.4 – Outros Planos e Benefícios _____	24
2.5 – O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) _____	27
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DE DADOS _____	30
3.1 – Evolução do Bolsa Família 2003 - 2013 _____	30
3.2 – Panorama Geral: 10 Anos de Combate à Pobreza _____	33
CONCLUSÃO _____	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	42

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família _____	23
TABELA 2 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2004 – 2006) _____	30
TABELA 3 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2007 – 2010) _____	31
TABELA 4 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2011 – 2013) _____	32

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Famílias registradas no Cadastro Único de acordo com a renda _____	28
GRÁFICO 2 – Taxa de Extrema Pobreza no Brasil 2003 – 2013 _____	33
GRÁFICO 3 – Número de Indivíduos extremamente pobres – Linha de pobreza baseada em necessidades calóricas _____	35
GRÁFICO 4 – Comparativo das taxas entre domicílios em situação de pobreza e extrema pobreza _____	36
GRÁFICO 5 – Distribuição das Famílias Beneficiárias no PBF por grandes regiões (em percentual) em março de 2013 _____	37

INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar os efeitos do Programa Bolsa Família do Governo Federal Brasileiro sobre a pobreza nos primeiros 10 anos de programa, mostrando um recorte temporal de 2003 a 2013. Objetivando ir um pouco além, contudo, também visa apresentar os argumentos do que pode ser construído como uma crítica aos critérios utilizados. O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução.

No capítulo 1 será apresentada a fundamentação teórica sobre o que é a pobreza e como esse fenômeno pode ser mensurado, além de fundamentar as questões básicas dos tipos diferentes de pobreza e suas óticas. Entender que existe pobreza em diferentes níveis de abrangência é se aproximar de um conhecimento geral, o estudo da pobreza tem sido aprimorado por pesquisadores, mas ainda não há um senso comum.

O segundo capítulo aborda a criação e a concepção do Programa Bolsa Família do Governo Federal, seu histórico desde a implantação, critérios de concessão, operacionalizações, as principais evoluções nos primeiros 10 anos de programa, elegibilidades para a obtenção do benefício pela população e um panorama geral dos dados do Programa, o Cadastro Único e suas formatações.

O capítulo três deste trabalho é colocado para que se exponha efetivamente os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a pobreza em sua primeira década e uma crítica ao critério utilizado. Após essa concepção, será possível a elaboração da conclusão com base nos resultados apresentados.

CAPÍTULO 1 – POBREZA DE QUÊ?

Para Rocha (2006), a pobreza é um fenômeno complexo, explicitado genericamente como uma situação na qual as necessidades dos indivíduos não são atendidas de forma adequada. Para tentar trabalhar com essa definição vaga, é necessário especificar quais necessidades são essas e qual o nível de atendimento considerado adequado. Assim, diz-se que a definição relevante de pobreza pode ser mostrada basicamente no padrão de vida e na forma como as necessidades são atendidas em um determinado contexto socioeconômico.

As múltiplas abordagens da pobreza tratam de conceitos monetários, não-monetários e sociais, incluindo direitos, representatividade e liberdade dos indivíduos. É necessário conhecer estes conceitos para que se possa compreender essa temática tão divergente para os pesquisadores no que se trata de conceituação para medir os índices de pobreza de uma sociedade.

1.1 – POBREZA ABSOLUTA E POBREZA RELATIVA

Rocha (2006) pontua duas formas de conceituar a pobreza: absoluta e relativa. A diferenciação de pobreza absoluta e relativa foi vista pela primeira vez em meados do século XX, na Inglaterra, por Townsend (1962, np) citado por Rocha (2006, p. 11) enfatizando o caráter relativo da pobreza. A tese principal do autor está ligada ao fato de “que tanto pobreza como subsistência são conceitos relativos, só podendo ser definidos em relação aos recursos materiais e emocionais disponíveis numa determinada época aos membros de uma dada sociedade ou de diferentes sociedades”.

Rocha (2006) mostra que a partir da lógica referida, partindo da perspectiva de que os diferentes países possuem níveis de desenvolvimento social e produtivo distintos, existe um confronto de o que seria pobreza absoluta *versus* relativa. A autora coloca que a pobreza absoluta possuiria ligação direta às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades físicas necessárias, nem minimamente.

As necessidades nutricionais variam conforme as características de cada indivíduo e suas condições de vida. Logo, a definição de necessidades básicas alimentares insatisfeitas não exige uma criação de uma “dieta mínima”, dado que, de acordo com as características físicas da população, é possível perceber traços de fome e subnutrição.

Para Rocha (2006), os indicadores físicos das crianças, como por exemplo, altura por idade e peso por altura, mostram grau de subnutrição quando estes indicadores são vistos como insuficientes. Do ponto de vista da tratativa do atendimento das necessidades nutricionais, esse é um instrumento de monitoramento direto da pobreza.

Quando são colocadas em questão apenas as necessidades nutricionais que não são atendidas, isso é chamado de indigência ou de extrema pobreza. Já quando se refere ao conjunto mais amplo das necessidades, como um critério, trata-se da chamada linha de pobreza. Portanto, a linha de extrema pobreza é um critério para que se possa auferir extrema pobreza.

Esses parâmetros são utilizados para distinguir na população dois subgrupos, de acordo com sua renda. Como se pode perceber, a renda está sendo utilizada como critério de pobreza, tendo indigentes e não-indigentes no caso da linha de indigência e pobres e não-pobres, no caso da linha de pobreza. Nota-se que os critérios para a pobreza absoluta são aqueles nos quais se estabelece um limite fixo, sem levar em consideração o nível de renda do restante da sociedade.

Portanto, em termos da pobreza absoluta, pobres são aqueles com renda incapaz de atender ao conjunto de necessidades mínimas humanas, independentemente do nível de renda que se encontre naquela sociedade em questão. Já os indigentes, que fazem parte de um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas as necessidades nutricionais (ROCHA, 2006).

Uma maneira complementar de pensar a pobreza absoluta seria à partir da visão do consumo mínimo necessário. Esta abordagem, porém apresenta dificuldades empíricas e, no que concerne à cesta de alimentação básica, para Rocha (2006), trata-se de definir a composição da cesta e a escolha dos preços adequados por produto, porém, não existe uma única solução possível, apesar de se dispor de parâmetros universais.

Para outras necessidades básicas como vestuário e habitação, por exemplo, estabelecer um valor mínimo é necessariamente problemático. Isso implica que, embora partindo das noções de pobreza absoluta e de consumo mínimo, essa ideia se aproxima muito da noção de pobreza relativa.

Por outro lado, a pobreza relativa está relacionada com o modo de vida predominante na sociedade, ou seja, vincula-se frequentemente ao grau de distribuição de renda e costumes de determinada localidade. Como exemplo de linha de pobreza relativa, pode ser citada à

medição de pobreza utilizada pelos países da OCDE¹. Para aqueles países, a linha de pobreza é calculada como 50% do valor da mediana da renda *per capita*. Dessa forma, a quantidade de pobres existente em determinada sociedade está sempre associada à distribuição de renda do país. Rocha (2006, p11.) elucida que, definir a pobreza relativa, por tanto, “Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos”.

Nos países desenvolvidos a qual o mínimo vital já é estabelecido, a “cesta de bens” é irrelevante porque o julgamento de valores pela própria sociedade é inevitável, aproximando a análise de pobreza de forma relativa, portanto, quanto mais rica uma determinada sociedade for, maior é o distanciamento entre os níveis de pobreza e indigência com as necessidades de sobrevivência, ou seja, podem ser considerados pobres ou extremamente pobres àquela parte desta população que vive em um país rico e que não possui um carro popular, por exemplo (ROCHA, 2006).

Colocar em questão a diminuição das desigualdades, permite a análise de outras dimensões além de renda que estabelecem objetivos e resultados para a sociedade e evidencia interrelações entre várias carências (ROCHA, 2006), não como a ligação apenas à sobrevivência física como na pobreza absoluta, mas a condição do indivíduo em relação à sociedade em que ele se encontra.

A conceituação do que é pobreza em suas diferentes óticas pode nos ajudar a mensurar os níveis de pobreza em uma sociedade. No caso do Brasil, para uso dos programas de transferência de renda e também para ver a realidade social, como o Bolsa Família, por exemplo, são usados os indicadores de pobreza como uma tentativa de reduzir a indigência e a pobreza no país, porém, como será abordado ao longo deste trabalho, as definições de pobreza para o PBF é condicionado apenas à insuficiência de renda.

1.2 – POBREZA MULTIDIMENSIONAL E SUAS ABORDAGENS

Para Sen (2010), a pobreza não pode ser mensurada e limitada apenas à condição econômica das famílias². As condições de vida das pessoas e suas capacitações dependem de outros fatores mais abrangentes, o contexto sócio-econômico da sociedade estudada, além dos fatores absolutos e relativos.

¹Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico.

² Apesar do Programa Bolsa Família do Governo Federal abordar apenas o fator econômico das famílias como mensuração de pobreza e extrema pobreza, Sen (2010) aborda fatores externos, sócio-econômicos mais abrangentes do que apenas considerar a renda *per capita* das famílias.

Segundo Sen (2010), o caráter multidimensional da pobreza cria a necessidade da obtenção de um indicador mensurável, uma abordagem plural levando em consideração uma situação auto-avaliada, como o indivíduo percebe sua própria situação social. Tal abordagem das capacitações³ define a situação do indivíduo em relação às suas possibilidades em exercer suas liberdades fazendo que seus direitos sociais, civis e políticos sejam respeitados.

A abordagem multidimensional vai além do “basic needs”⁴ de pobreza absoluta e da pobreza relativa, ela incorpora o acesso ao sistema de educação, saneamento, saúde dos indivíduos, acessos públicos em geral, com a inclusão do exercício das necessidades de representatividade social e do uso da cidadania do indivíduo (ROCHA, 2006).

1.2.1 - CAPACITAÇÕES E FUNCIONAMENTOS PARA AMARTYA SEN

Existe um conceito de adotar a metodologia e instrumentos de medição que condizem ser mais apropriados para o contexto específico, tanto da realidade social quanto das possibilidades dos dados estatísticos. Tratando-se de pobreza, o principal objetivo de medi-la é a operacionalização de instrumentos de política social. A busca pela definição do que é pobreza mostra, em um primeiro momento, a obtenção de resultados favoráveis para que, mais adiante, os instrumentos utilizados tenham validade, tanto conceitualmente quando estatisticamente.

Seguindo a mesma lógica que define os instrumentos para medição do que é pobreza, para Sen (2010), a renda pode ser apontada como um fator adequado para a privação das capacitações de uma pessoa, mas a pobreza não existe apenas pela falta de renda de uma pessoa, como é o critério tradicional de identificação da pobreza.

Para Sen (2010), a mostra do que é pobreza consiste em maximizar a privação das capacitações das pessoas, o não acesso, o que é restrito para uma parte da população dentro de um contexto econômico e social. A renda inadequada é uma forte condição na vida de uma pessoa pobre, e isso é aceito socialmente. Mas além da renda, existe a preocupação com a pobreza dentro da capacidade dos indivíduos, pois a renda é um argumento instrumental usado para medir pobreza, mas não a definição.

³ Do inglês “capability” não no sentido de o indivíduo ser capaz de executar algo, mas se ele tem uma capacitação que seja proporcionada pela sociedade e pelo meio em que vive para atingir certo grau de independência, de liberdade para seu desenvolvimento, segundo Sen (2010).

⁴A tradução pode ser interpretada como “necessidades básicas”.

Tratam-se os argumentos em favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades das seguintes formas, para Sen (2010):

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente).
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). (SEN, 2010, p.120)

Sen (2010) aborda que a relação entre renda e a capacitação seria gravemente afetada pela idade da pessoa, entende-se que pessoas muito idosas ou muito jovens possuem certas necessidades específicas, a abordagem sexual e social, como a maternidade que possui responsabilidades especiais, pela localização que o indivíduo mora, se existe risco de desabamento de encosta, enchentes e violência, pelas condições epidemiológicas, caso exista risco de contrair doenças endêmicas em determinada região ou algum outro aspecto que o indivíduo não consegue ter controle. Tais desdobramentos implicam que a “pobreza real” pode ser muito mais intensa do que pode parecer no espaço da renda.

Ao mesmo tempo em que se torna necessário diferenciar conceitualmente a noção de pobreza como privação de capacidades e pobreza como baixo nível de renda, segundo Sen (2010), essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, dado que a renda é um instrumento importante, mas não determinante, para a obtenção de capacitações dos indivíduos.

Como retrata Kerstenetzky (2000), é proposto por Sen (2010) que os propósitos humanos vão muito além do simplesmente “ter”, como riqueza, por exemplo, mas sim uma visão de “fazer” e “ser”, correspondendo à ideia dos funcionamentos definidos por Sen (2010). Entretanto, as condições de “ter”, “fazer” e “ser” são importantes não tanto em si mesmas, mas serve efetivamente como os indicadores da liberdade dos indivíduos, o que Sen (2010) trata como capacitações.

Na construção de Sen (2010), os indicadores sociais precisam transcender o indicador de renda, a questão central da transição do “ter” para o “fazer” e, conseqüentemente, a criação do “ser”. Para Sen (2010), os funcionamentos podem variar dos mais elementares, como estar bem nutrido ou escapar da mortalidade prematura, por exemplo, para uma análise mais

sofisticada entre ser capaz de se tornar parte na vida de uma comunidade e criação de respeito próprio, na medida em que o “fazer” e o “ser” ganham propriedades mais importantes que o simples “ter” (KERSTENETSKY, 2000).

Apesar de não necessariamente espelhar a proposta das liberdades reais de Sen, há um índice multidimensional amplamente utilizado que se propõe a pensar o desenvolvimento para além da mensuração da renda criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a seguir será apresentado um, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

1.2.2 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

Criado na década de 90 por Mahbub ul Haq com a participação de Amartya Sen, o IDH é um índice baseado no “basic needs”, de acordo com Santos (2007), e responsável por medir o desenvolvimento humano de determinada localidade geográfica com base em três componentes básicos:

- (a) A longevidade do indivíduo medida pela esperança de vida ao nascer, refletindo as condições de saúde e salubridade da população estudada;
- (b) A educação medida por uma relação entre a taxa de alfabetização de adultos com a combinação da taxa de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior;
- (c) A renda que é medida pelo poder de compra da população transformado em um índice universal (pela Paridade do Poder de Compra) para que possa ser comparável entre países à uma mesma base;

De maneira geral, o cálculo dessas três dimensões é feito correspondendo a uma piora no IDH quanto mais o resultado se aproximar de zero, da mesma forma que compete a uma melhora no resultado quanto mais se aproxima de um. O cálculo do IDH é feito a partir da média simples entre os indicadores variando entre zero (nenhum desenvolvimento humano) e um (total desenvolvimento humano), podendo ser classificados como:

- IDH entre 0 e 0,499: baixo desenvolvimento humano;
- IDH entre 0,5 e 0,799: médio desenvolvimento humano;
- IDH entre 0,8 e 1: alto desenvolvimento humano;

O IDH brasileiro era 0,792 em 2004, ocupando a 63º posição no ranking mundial, sendo considerado um desenvolvimento humano médio. Comparativamente com o recorte

estabelecido do trabalho, em 2013 o Brasil obteve um IDH de 0,744, ocupando a 79ª posição no ranking mundial evidenciando uma queda no índice (PNUD, 2016).

Apesar das diferentes abordagens para a conceituação de pobreza, será visto no capítulo seguinte deste trabalho que o critério utilizado para a transferência de renda condicionada do governo federal brasileiro se baseia exclusivamente na renda *per capita*, e que talvez possa apresentar falhas no uso deste critério.

CAPÍTULO 2 – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 – BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no dia 23 de outubro de 2003 pelo Governo Federal sendo um programa de transferência de renda condicionada mensal focalizado⁵. Segundo Campello (2013), era a primeira vez que se desenhava no Brasil uma política pública nacional voltada ao enfraquecimento da pobreza que visa garantir o acesso das famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais.

O PBF foi o resultado de uma fusão de quatro programas já existentes: Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, mas com a diferença de ser um programa de transferência direta de renda que incorpora condicionalidades (SOUZA, 2011).

De acordo com Soares & Sátyro (2009), a diferença fundamental entre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e os Programas de garantia de Renda Mínima (PGRM)⁶, o primeiro tendo como exigência uma contrapartida por parte dos beneficiários, as chamadas condicionalidades.

Programas de transferência de renda condicionada parecidos com o PBF começaram a surgir em meados de 1990 com um objetivo duplo: combater a pobreza no curto prazo na transferência de renda direta e redução da pobreza no longo prazo via criação de capacidades das futuras gerações incentivadas pelas condicionalidades de estudo, por exemplo (FISZBEIN e SCHADY, 2009).

O primeiro PTRC brasileiro foi criado em 1996 no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) era altamente focalizado em crianças de sete a quinze anos que trabalhavam ou estavam sob o risco de trabalhar em atividades perigosas ou degradantes. O benefício era uma bolsa de R\$25 por criança nas áreas rurais, e depois foi expandido para zonas urbanas, onde era concedido um benefício de R\$40 por criança. A contrapartida do programa era que as crianças menores de 16 anos não

⁵O PBF é um programa de transferência de renda focalizado, possui um orçamento e um público alvo bem definidos. Para mensurar o grau de focalização do programa, são usadas as curvas de incidência, as metas, o que indica o percentual de beneficiários que pertence a cada parte da distribuição de renda. Um programa com boa focalização mostra uma eficiência maior em abranger seu público alvo, no caso do PBF, atingir a população mais pobre e vulnerável possível (BARROS *et al.*, 2010)

⁶ O programa teve início em março de 1995 em Campinas juntamente com outros dois programas criados no mesmo ano (Bolsa Familiar para Educação e Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima) que tinham por objetivo atender famílias com crianças de até 14 anos de idade sendo os primeiros programas de transferência de renda condicionada no Brasil (SOARES & SÁTYRO, 2009).

pudessem trabalhar e tivessem frequência escolar de no mínimo 75% ao ano (SOARES & SÁTYRO, 2009).

2.2 – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E BENEFÍCIOS

Para Campello (2013), o PBF tem o objetivo de contribuir com a inclusão social de milhões de famílias brasileiras na situação de miséria, proporcionando alívio imediato na fome e situação de extrema pobreza. Também tem o intuito de incentivar as pessoas pelas condicionalidades, como tratou Fiszbein & Schady (2009), com o acompanhamento no atendimento do público alvo na saúde, índices de evasão na escola das crianças de famílias mais pobres com repetência e defasagem idade-série. Pretendia-se, assim, interromper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza no país.

Em 2003, o programa buscava atender famílias em situação de pobreza (com renda mensal *per capita* de R\$70 a R\$140)⁷ e extrema pobreza (com renda mensal *per capita* de até R\$70). O programa era aberto para participação das famílias em situação de extrema pobreza, mas para as famílias em situação de pobreza, era permitida a participação caso tivessem algum filho de até 17 anos de idade (SOUZA, 2011).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS, 2011), todas as famílias cuja renda se enquadra na situação de pobreza ou extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) estão aptas a participar do Programa Bolsa Família. Porém, além da renda *per capita* como critério de elegibilidade, existem os fatores condicionantes para concessão do benefício.

Cabe à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) estabelecer normas para execução, definição de valores do benefício, estabelecer diálogos entre os municípios, acompanhar, definir contrapartidas, estabelecer metas e propor o orçamento anual do PBF, definir as quotas por município e acompanhar o andamento geral do programa. A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador, cabendo a este o recebimento das informações que compõem o Cadastro Único, calcular a renda *per capita* de acordo com os

⁷Os valores do benefício concedido às famílias sofreram reajustes e, no ano de 2015, os critérios para fazer parte do programa eram renda de até R\$ 77 *per capita*, famílias com renda de R\$ 77,01 até R\$ 154 *per capita* considerando a composição de crianças de 0 a 12 anos e também gestantes, nutrízes e adolescentes até 15 anos e por último, famílias com até R\$ 154 *per capita* com adolescentes entre 16 e 17 anos (MDS, 2015).

critérios da SENARC, emitir os cartões magnéticos e pagar o benefício mensalmente (SOARES & SÁTYRO, 2009).

O Programa Bolsa Família não é um direito, ele é condicionado ao teto orçamentário do Governo de acordo com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 que o cria, em seu artigo sexto parágrafo único “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”, portanto, uma vez esgotado o orçamento, ninguém mais pode passar a ser beneficiário até que haja crédito suplementar.

De acordo com a metodologia usada por Monçores (2012) baseado nos dados do MDS de 2011, há o cálculo de distribuição das famílias com total de elegíveis, mostrando os cobertos e os não cobertos até março de 2011.

A maior incidência de elegíveis cobertos se encontra no Nordeste do país em 51,5%, enquanto, contraditoriamente, esta mesma região também apresenta o maior percentual de elegíveis não cobertos, de 40,6%. Isto ocorre porque existe uma proporcionalidade entre total de elegíveis inscritos no CadÚnico com o total de beneficiários (MONÇORES, 2012).

Da mesma forma que o Centro- Oeste apresenta o menor percentual de elegibilidade em 5,5%, também tendo o menor percentual em beneficiários, com 5,2%. Estes dados são importantes para mostrar que existe sempre uma parte da população que está elegível aos critérios do programa, porém não recebem cobertura devido ao teto de gastos que o Governo Federal estabelece (MONÇORES, 2012).

Em um contexto geral, o cálculo apresenta um total de elegíveis de 14,91 milhões de pessoas e o total de beneficiários de 12,68 milhões. Portanto, segundo os dados apresentados, existe uma diferença de 2,23 milhões, sendo estes os elegíveis não cobertos pelo PBF até 2011 de acordo com Monçores (2012).

O cálculo da renda *per capita*, ou familiar, é critério de elegibilidade no PBF, portanto, a Lei nº 10.836 define família como:

(...) unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004).

A definição de família é importante para que seja verificado o enquadramento dos critérios de elegibilidade de renda *per capita*, pois como tratado por Soares e Sátyro (2009), as famílias cuja renda por pessoa seja superior à linha de pobreza extrema, porém inferior à

linha de pobreza, conseguirão um benefício variável que depende de um número máximo de crianças de zero a quatorze anos no limite de até três crianças por família. Para as famílias com renda por pessoa inferior à linha de pobreza extrema existe a concessão de um benefício fixo, não dependendo este de um número de membros na família, além de terem direito ao benefício variável juntamente aos critérios de ficar entre a linha de pobreza extrema e linha de pobreza.

A partir de julho de 2008 foi inserido um novo benefício variável associado ao número de membros adolescentes da família, com idade entre 15 e 16 anos que residam no mesmo local até um máximo de dois jovens. O benefício é pago à mãe de família e, na ausência desta, é pago a outro membro. A correção do benefício é de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede a inflação da cesta de consumo das famílias com renda entre 1 e 8 salários mínimos, mas não existe qualquer regra de indexação formal para o PBF (SOARES & SÁTYRO, 2009).

TABELA 1 – Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família

Data	2004	2008	2009	2012
Legislação	Lei nº 10.836	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6491	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6917	Lei nº 11.692 e Decreto nº 7.758
Linha de pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 70	R\$ 70
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$ 140	R\$ 140
Benefício variável	R\$ 15 (0 a 14)	R\$ 20 (0 a 15) e R\$ 30 (16 e 17)	R\$ 22 (0 a 15) e R\$ 33 (16 e 17)	R\$ 32 (0 a 15) e R\$ 38 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50	R\$ 62	R\$ 68	R\$ 70

Fonte: SENARC/MDS. Elaboração própria.

A tabela 1 mostra a evolução dos benefícios entre 2004 e 2012 salientando os tipos de benefícios com seus respectivos valores monetários. De acordo com Soares e Sátyro (2009), existe um problema no uso da base de dados de fontes de renda formais, as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Tais registros são computados com atraso, a RAIS é computada anualmente, podendo sofrer atraso de até dois anos para que os dados estejam disponíveis, situações em que algumas famílias podem não estar mais elegíveis, porém não informam aos órgãos competentes. Por outro lado, há um número grande de famílias que pedem suspensão do benefício devido à melhoria de vida, mas existe a dificuldade de veracidade do número real das famílias que

realmente não precisam mais, não tendo controle da variável que aponta a honestidade das famílias.

2.3 – OUTROS PLANOS E BENEFÍCIOS

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) foi criado em junho de 2011 e possui uma concepção importante em relação às definições de extrema pobreza, comparativamente com os critérios do PBF. Segundo o MDS (2015), o plano foi criado com a concepção de que pobreza não se resume a uma questão de renda, que hoje é utilizado como critério no PBF. Segurança alimentar, saúde, infra-estrutura, educação, moradia, qualificação profissional, são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta e todas elas são prioridades no BSM.

Este programa funciona em conjunto com o PBF e já proporcionou aprimoramentos a este em relação à condição de extrema pobreza no país. O plano é baseado em três pilares:

- 1 – Garantia de renda para alívio imediato da condição de extrema pobreza;
- 2– Acesso à serviços públicos que visam melhorar as condições de saúde, moradia, educação e cidadania das famílias;
- 3 – Inclusão produtiva, visando aumentar a capacidade e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias;

Além de o BSM ser um programa que trabalha em conjunto com o PBF, ele também possui a dificuldade de abranger o total de elegíveis, também com objetivos futuros de não deixar elegíveis não cobertos, mas dependendo do teto de gastos do Governo.

Em conjunto a estes programas também existe o Brasil Carinhoso, que incentiva os municípios a ampliarem o número de vagas e melhoramento no atendimento das creches públicas para a população de baixa renda, repassando mais recursos federais às prefeituras a cada aumento de vaga ocupada por crianças beneficiárias do PBF.

Segundo o MDS (2015), os programas já tiraram cerca de 22 milhões de brasileiros da miséria.

2.4– CONDICIONALIDADES DO PBF

Além dos critérios de elegibilidade estabelecidos para ser beneficiário do PBF, é de extrema importância ressaltar a manutenção das condicionalidades para que o benefício uma

vez concedido continue sendo recebido pela família. Não usando apenas o critério de renda *per capita* e de acordo com o MDS, as condicionalidades podem ser definidas como:

[...] os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por outro lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social (MDS, 2011).

De acordo com MDS (2012), a contrapartida pelo público beneficiário está dividida em três áreas: saúde, educação e assistência social. Mulheres na faixa de 14 a 44 anos grávidas e em fase de amamentação, ou não, precisam fazer acompanhamento médico e cartão de vacinação em dia de crianças menores de 7 anos de idade, haverá acompanhamento das famílias pelos agentes municipais.

Na educação, a condicionalidade é tratada com a frequência de crianças e jovens na escola, crianças de 6 a 15 anos devem possuir uma frequência mínima de 85% por ano e jovens entre 16 e 17 anos, 75% pelo menos, por ano (MDS, 2012).

A terceira área é a assistência social. A contrapartida para o recebimento do benefício é, se a criança de até 15 anos foi retirada do trabalho infantil pelo PETI, ela precisa necessariamente participar do Serviço de Fortalecimento de Convivência e Vínculos com uma frequência mínima de 85% (MDS, 2012).

O MDS destaca que se as famílias não cumprirem as condicionalidades estabelecidas, o benefício familiar pode ser bloqueado ou até mesmo suspenso, enquadrando em um possível problema ressaltado por Soares e Sátyro (2009) que se existirem contrapartidas excessivas, a função de proteção social do programa pode ser enfraquecida, na medida em que provavelmente as famílias mais vulneráveis não conseguirão cumprir as contrapartidas mais rigorosas.

Desde 2006, o governo brasileiro transita em direção à cobrança cada vez mais dura das contrapartidas, mesmo não havendo criação de novas exigências ao longo do tempo, mas, para o Estado poder cobrar o cumprimento das condicionalidades, ele deve cumprir seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabem. A contrapartida em educação é a mais acompanhada de perto, o monitoramento das contrapartidas de educação é feito pelo Ministério da Educação (MEC), o da saúde é feito pelo Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (SOARES & SÁTYRO, 2009).

Desde 2004 o benefício é concedido por um período de dois anos, portanto, é esperado que agentes municipais do PBF revisitem as famílias para atualização do cadastro para verificar se as condições de vida mudaram ou permaneceram as mesmas. Caso haja descumprimento das condicionalidades, o MDS/SENARC (2013):

O MDS disponibilizará as listagens das famílias em descumprimento até o dia 15 dos meses ímpares, exceto janeiro, seguindo o calendário das repercussões resultantes do acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde. Também atuará na articulação e mobilização das equipes estaduais e municipais, orientando para a necessidade da busca ativa das famílias em fase de suspensão do benefício para que se inicie o acompanhamento da família e para que o registro inicial seja feito no Sicon⁸, com solicitação da interrupção temporária dos efeitos de descumprimento, quando for o caso (MDS / SENARC, 2013, p6).

Para Currelero *et al.* (2010), tem sido observado no PBF as condicionalidades e como elas podem efetivamente contribuir para redução da evasão escolar com melhora no rendimento dos alunos, promoção de consultas de pré-natal e até mesmo elevação nos níveis de vacinação das crianças de populações mais pobres. No Brasil, a saúde, educação e assistência social são políticas universais e o PBF apresenta indicadores obrigatórios dessas políticas. O objetivo mais direto das condicionalidades é especificado no reforço a esses direitos sociais, partindo da premissa que tais políticas ainda não atingem o total da população brasileira.

Cabe ainda salientar que a implementação e a gestão do PBF, bem como suas condicionalidades e acompanhamento das famílias, é feita de forma descentralizada, trazendo para os municípios as responsabilidades na interface com a população beneficiária, o que gerou a constituição de uma rede governamental formada por prefeitos e responsáveis do CadÚnico em nível local, tendo que ter um trabalho realizado pelos estados e municípios de forma articulada e integrada das três áreas com a gestão do programa (CURRALERO *et al.*, 2010).

O Programa Bolsa Família pode ser visto como parte de uma estratégia maior do que combate à pobreza, proporcionando além da complementação da renda, por meio de condicionalidades, o reforço do exercício dos direitos sociais com a articulação das redes de proteção e do desenvolvimento social das famílias segundo Currelero *et al.* (2010), para que se interrompa a reprodução da pobreza no Brasil, de acordo com Fiszbein & Schady (2009).

⁸Sistema de Condicionalidades cujo acesso se dá por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família disponível em www.mds.gov.br/sistemagestaobolsafamilia (MDS/ SENARC, 2013).

Do mesmo modo em que o critério de elegibilidade do PBF pode ser considerado incompleto por considerar pobreza e extrema pobreza apenas sobre a renda per capita, as condicionalidades, de um modo geral, apresentam fatores relevantes para a construção da sociedade em relação ao desenvolvimento, mas também pode compor ainda mais uma diferença entre as classes sociais.

Devido à obrigatoriedade das condicionalidades para o recebimento e manutenção do benefício pelas famílias pobres, esse fato pode ser interpretado também como um estigma social, uma vez que existe uma obrigatoriedade de frequência escolar, por exemplo, para as crianças das famílias beneficiárias, mas não existe essa mesma obrigatoriedade para famílias não pobres.

Famílias que não estão elegíveis para a inscrição no CadÚnico estão fora dos critérios de pobreza do programa, portanto, tais famílias não precisam manter uma obrigatoriedade em manter a frequência dos filhos na escola. Talvez essa separação traga uma maior divisão social, uma vez que a elegibilidade não é aplicável para estas famílias que não precisam do benefício.

Se existe fatores condicionantes à elegíveis cobertos, poderiam existir também para não elegíveis, uma vez que a concessão de isenção no imposto de renda poderia estar atrelada às mesmas condicionalidades de frequência escolar, por exemplo.

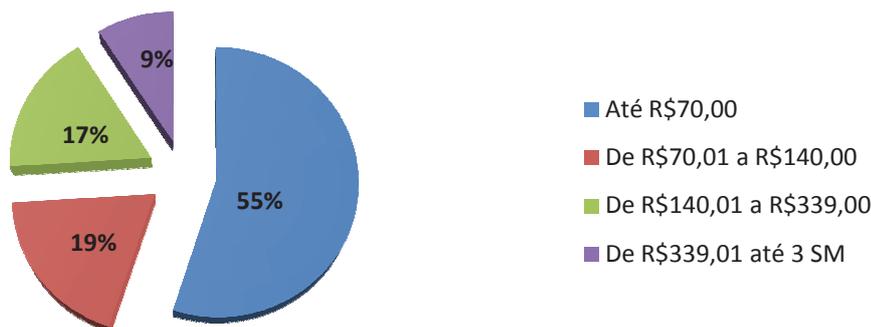
2.5– O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CadÚnico)

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) foi criado em junho de 2001 pelo Governo Federal e está sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele tem por objetivo ser uma base de dados com as informações atualizadas das famílias brasileiras em situação de pobreza. São feitas as inscrições de famílias com renda *per capita* menor que meio salário mínimo ou uma renda familiar total de até 3 salários mínimos, sendo de responsabilidade dos municípios a manutenção dos dados das famílias cadastradas. Também podem ter cadastro famílias que ultrapassem os limites estabelecidos dado que estejam relacionadas a acompanhamentos de programas sociais (MDS, 2011).

Dado que o cadastro e a manutenção são feitas de forma descentralizada, cada município é responsável pelo planejamento das equipes de cadastradores que realizam entrevista junto às famílias, todas as informações são coletadas e remetidas para o Governo

Federal. Em 2010, o CadÚnico contava com informações sobre cerca de 16 milhões de famílias brasileiras, sendo 13 milhões do total com renda mensal per capita cadastrada inferior a R\$120, enquadrando à elegibilidade para recebimento do benefício (BARROS *et al.*, 2010).

GRÁFICO 1 – Famílias registradas no Cadastro Único de acordo com a renda



Fonte: Cadastro Único de Fevereiro de 2013 e Folha de Pagamento do PBF de março de 2013.

O objetivo central do CadÚnico sempre foi a seleção de famílias a serem beneficiadas com o Programa Bolsa Família, sendo um PTRC, garantindo um alto grau de focalização do programa. Tradicionalmente, o que tem se usado para a identificação das famílias mais pobres é a renda auto-declarada, exclusivamente. Isso pode gerar uma questão frágil no uso apenas da base de renda cadastrada, podendo executar a seleção dos beneficiários do PBF através do CadÚnico, de acordo com Barros *et al.* (2010), por duas vias:

1 – Por meio da utilização apenas da renda cadastrada (auto-declarada), conforme já é feito anualmente para a manutenção da base de dados dos beneficiários.

2 – Utilizando de forma combinada todas as outras informações disponíveis através do CadÚnico para obtenção de um “preditor” da renda familiar melhorando, de alguma forma, a intensidade da focalização do programa.

Desta forma, além da utilização da renda per capita como já é executada, pode-se também utilizar os outros parâmetros das condições sociais formando um “diagnóstico” como citado por Barros *et al.* (2010), elevando o grau de focalização e cobertura do programa.

Dado seu elevado grau de cobertura no país das famílias em situações de pobreza e com a variedade de informações como endereço e condições de vida, por exemplo, o Cadastro Único é configurado entre as mais importantes fontes de informação sobre a população pobre do país. A variedade das informações contidas no cadastro das famílias é importante também

para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e, conseqüentemente, definição da política social no Brasil (BARROS *et al.*, 2010).

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DE DADOS

Após definidos os critérios e elegibilidades do Programa, juntamente com as definições de pobreza do capítulo 1, neste capítulo será feita uma análise dos efeitos do PBF sobre a pobreza (segundo o critério estabelecido pelo Programa) nos 10 primeiros anos de programa.

Há de ser considerado que o PBF não é o único programa social que possibilita variações nos níveis de renda, ou seja, o programa não é a única variável capaz de oscilar os níveis de pobreza no país⁹, contudo, é a principal PTRC existente. Sobre os indicadores que serão aqui apresentados, serão analisados apenas os fatores ligados ao PBF.

3.1 – EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 2003 - 2013

Como foi apresentado no capítulo 2, o Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Federal em 2003, portanto, a partir de 2004 os dados começaram a ser apresentados com esse novo formato, a junção de alguns programas existentes na época no maior Programa de Transferência de Renda Condicionada existente no Brasil.

TABELA 2 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2004 – 2006)

	2004	2005	2006
Estimativa de famílias de baixa renda ¹⁰ (em milhões)	20,1	20,1	20,1
Famílias beneficiárias (em milhões)	6,5	8,7	10,9
Valor Repassado (em milhões R\$) ¹¹	3.792	5.691	7.525

Fonte: MDS – Matriz de informação social/ Elaboração própria.

Como já mencionado, o PBF não é um direito, ou seja, ele não precisa necessariamente atingir a todas as famílias em situação de pobreza e o Governo Federal se preocupou em estipular metas de abrangência do programa no decorrer dos anos.

⁹ Existe também, como já mencionado, o Programa Brasil sem Miséria do Governo Federal, entre outros programas capazes de oscilar os níveis de pobreza no país (MDS, 2016).

¹⁰ Nota-se nas tabelas que os valores de estimativas de famílias de baixa renda no decorrer dos anos não se alteraram devido ao MDS ter usado o CENSO 2010 para compor os dados populacionais, portanto, de 2004 à 2013, os valores estimados em número de famílias de baixa renda permaneceram os mesmos.

¹¹ Valores não deflacionados, usados de forma corrente aos seus respectivos anos, pois o objetivo deste trabalho não é evidenciar os gastos em si.

Considerando 20,1 milhões de famílias em situação de baixa renda, é notório que em 2004 a cobertura do PBF em termos percentuais foi de 32,33%, sofrendo um aumento desta taxa para 43,28% em 2005 e, posteriormente, para 54,22% em 2006.

Apesar da estimativa do número de famílias com baixa renda em 2004 ser de 20.094.955¹², a meta de abrangência deste mesmo ano foi de 11.102.763 famílias, condicionado sempre a um teto de gastos públicos, o que resultou em uma cobertura de 58,55% da meta de abrangência em 2004 (MDS, 2016).

Contudo, o número de famílias beneficiárias e, conseqüentemente os valores repassados, quase dobraram desde a implantação do PBF até 2006, tabela 4 (MDS, 2016).

TABELA 3 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2007 – 2010)

	2007	2008	2009	2010
Estimativa de famílias de baixa renda (em milhões)	20,1	20,1	20,1	20,1
Famílias beneficiárias (em milhões)	11,5	10,5	12,3	12,7
Valor Repassado (em milhões R\$)	8.965	10.606	12.454	14.372

Fonte:MDS – Matriz de informação social/ Elaboração própria.

As tabelas 3 e 4 dão continuidade na trajetória de 10 anos do programa mostrando o aumento das famílias beneficiárias e os valores repassados, frisando a continuidade e evolução do programa no decorrer de 3 governos do mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT).

Considerando o mesmo cálculo de abrangência do programa dos anos 2004 a 2006, houve um percentual de abrangência em 2007 de 57,21% do total de famílias elegíveis e em 2010 um aumento para 63,18% (MDS, 2016).

A estimativa do número de famílias em situação de baixa renda de acordo com o critério usado pelo PBF engloba o total de famílias em situação de pobreza, extrema pobreza, elegíveis cobertos e não cobertos. Em 2004, um total de 20.094.955 famílias nesta condição e sendo mantido de acordo com o CENSO 2010 conforme já mencionado anteriormente.

O importante é a verificação que, deste total de famílias ao longo de 10 anos, é encontrado um resultado em 2013 de aproximadamente 14,1 milhões de famílias beneficiadas

¹² Por uma mera questão de arredondamento nas tabelas, o valor apresentado nestas é 20,1 milhões.

com o programa, evidenciando o alto desempenho do programa em relação à cobertura destes elegíveis¹³ (MDS, 2016).

Utilizando como base a tabela 4, é possível perceber que a taxa de famílias beneficiárias em 2011 foi de 66,17%, chegando em 2013 com uma abrangência total de 70,15% (MDS, 2016).

TABELA 4 – Evolução das Famílias beneficiárias e Repasse (2011 – 2013)

	2011	2012	2013
Estimativa de famílias de baixa renda (em milhões)	20,1	20,1	20,1
Famílias beneficiárias (em milhões)	13,3	13,9	14,1
Valor Repassado (em milhões R\$)	17.364	21.156	24.890

Fonte:MDS – Matriz de informação social/ Elaboração própria.

Outro fator importante a ser apresentado é em relação à “porta de saída” do programa, ou seja, as oportunidades de estudo e trabalho para estas famílias beneficiárias para que não haja dependência das famílias em relação ao auxílio.

De acordo com o MDS (2016), o Bolsa Família está integrado ao Brasil Sem Miséria, também do Governo Federal, e tem como meta atender a inclusão produtiva rural e urbana, tendo 4,5 milhões de pessoas que abriram ou formalizaram seus pequenos negócios, 10% deste total sendo beneficiários do PBF, e nas regiões norte e nordeste, o percentual ultrapassa os 35%.

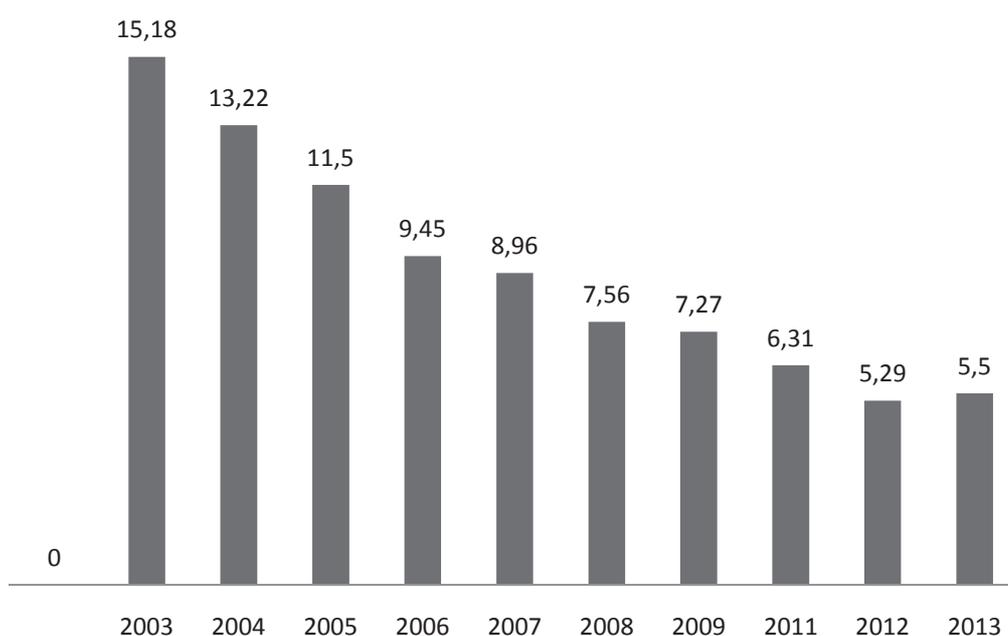
Portanto, além do programa oferecer um alívio imediato à situação de pobreza e extrema pobreza, um dos objetivos do programa é fazer com que os elegíveis cobertos consigam superar em definitivo suas condições de vulnerabilidade.

¹³ É importante lembrar que esse valor não é o total de elegíveis no Brasil, mas este estudo não compete ao que está sendo abordado.

3.2 – PANORAMA GERAL: 10 ANOS DE COMBATE À POBREZA

De acordo com os dados do IPEADATA e a partir da PNAD (2013), é evidenciado que houve uma redução continuada da pobreza entre 2003 e 2013. A linha utilizada para identificação dos indivíduos pobres se refere ao dobro da linha de extrema pobreza que, conforme já falado anteriormente, R\$ 140 reais para a linha de pobreza e R\$ 70 para a linha de extrema pobreza, valores atualizados até 2013, com uma estimativa de valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir, de forma adequada, uma pessoa, segundo as recomendações nutricionais da FAO¹⁴ e da Organização Mundial da Saúde (OMS), com o cálculo feito a partir das respostas da PNAD/IBGE. Tais indicadores mostram o percentual de pobreza extrema no país de 2003 à 2012 uma redução percentual média de 1,23 com um aumento da taxa em 2013, podendo ser visualizado no gráfico 2.

GRÁFICO 2: Taxa de Extrema Pobreza no Brasil 2003 - 2013¹⁵



Fonte: IPEADATA/Elaboração própria.

Nota-se a constante redução do patamar inicial em 2003 de 15,18% de elegíveis cobertos na situação de extrema pobreza no Brasil para, em 2012, uma taxa de 5,29%, fator

¹⁴ Do inglês, *Food and Agriculture Organization*.

¹⁵ Os dados foram extraídos da base do IPEADATA e deve-se notar que o ano de 2010 não entra no cálculo por ser ano de CENSO Demográfico. Portanto, para que não haja cruzamento de informações com a base de dados da PNAD, este ano fica excluído no que se refere ao estudo da população.

ligado diretamente ao aumento de famílias beneficiadas no PBF que, neste primeiro momento, condiz a auxiliar “os mais pobres dentre os pobres”, no combate à extrema pobreza no Brasil.

Ao longo do tempo, o PBF começou a ser aprimorado, podendo a cada ano, atingir um maior número de famílias e, em conjunto a esse crescimento, o número de famílias cadastradas no CadÚnico também aumentou, como consequência da maior abrangência do Programa. Segundo o IPEA (2014), o Brasil mantinha historicamente uma taxa de pobreza de aproximadamente 34% desde 1995, e esse número começou a cair à partir de 2004, o que pode ser compreendido no reflexo das políticas sociais adotadas pelo Governo Federal inclusive, o Bolsa Família.

Entretanto, de acordo com Kerstenetzky & Monçores (2013), o percentual de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no país varia de acordo com o critério utilizado. O PBF utiliza o critério de pobreza absoluta, como já falado no capítulo 2, porém, se for utilizado o critério relativo, os resultados podem apresentar variações.

Para o cálculo, foram utilizados os critérios da OECD que utiliza duas linhas de pobreza relativa, um critério equivalente a 50% da renda mediana e outro equivalente a 60% desta mesma renda e, considerando o Brasil, a renda mediana fica à esquerda da renda média da população, ou seja, abaixo da média. Com base na PNAD/IBGE (2012), o aumento ou diminuição do percentual de pessoas em situação de pobreza varia de acordo com o critério estabelecido (KERSTENETZKY & MONÇORES, 2013).

Utilizando os dados da PNAD/IBGE (2012), o critério de 50% de renda mediana comprova um percentual de 23,8% da população na condição de pobreza, porém, alterando o critério para 60% de renda mediana, o total da população pobre passa para 30,2% (KERSTENETZKY & MONÇORES, 2013).

Outro fato importante que relaciona as diferenças entre as taxas segundo cada critério é que, de acordo com o IPEA (2015), existe um efeito inflacionário que impacta diretamente no percentual de transferência, diminuindo ao longo do tempo.

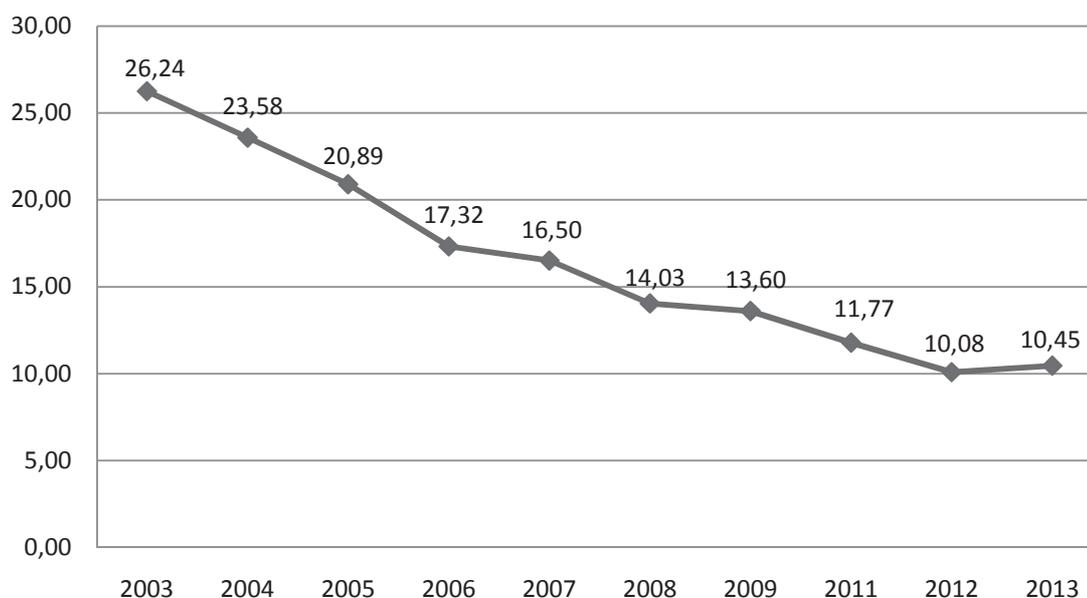
Dentro da primeira década de PBF, o último reajuste dos benefícios ocorreu em abril de 2011. Portanto, a falta de correção monetária anual pode resultar em um resultado mascarado, o que facilita no cumprimento das metas de ampliação da abrangência do PBF, mostrando que muitas famílias “superaram” a condição de miséria apenas pela manutenção do valor nominal da linha de pobreza.

O objetivo da composição geral deste trabalho é justamente fazer uma crítica aos critérios utilizados pelo PBF e como isso pode ser facilmente “manuseado” de acordo com cada critério escolhido e apresentar resultados diferentes.

Encontrar uma abrangência total no programa de 70,15% em 2013 (MDS, 2016) utilizando apenas o critério de renda do PBF não resulta efetivamente neste mesmo resultado se for levado em consideração outros critérios, como as linhas de pobreza pela mediana da renda, por exemplo.

O gráfico 3 apresenta não o percentual, mas o número de indivíduos, expresso em milhões, extremamente pobres no Brasil¹⁶ ao longo dos 10 anos de acordo com o IPEADATA (2016).

GRÁFICO 3 – Número de Indivíduos extremamente pobres – Linha de pobreza baseada em necessidades calóricas (em milhões)



Fonte: IPEADATA/ Elaboração própria.

Ao decorrer do período apresentado, conforme o gráfico 3, a condição de extrema pobreza no Brasil vem diminuindo acentuadamente. Baseado em necessidades calóricas em milhões de pessoas, em 2003 existia um total de elegíveis cobertos de 26,24 milhões de pessoas extremamente pobres, acentuando essa queda até 2012, ficando em 10,08 milhões de

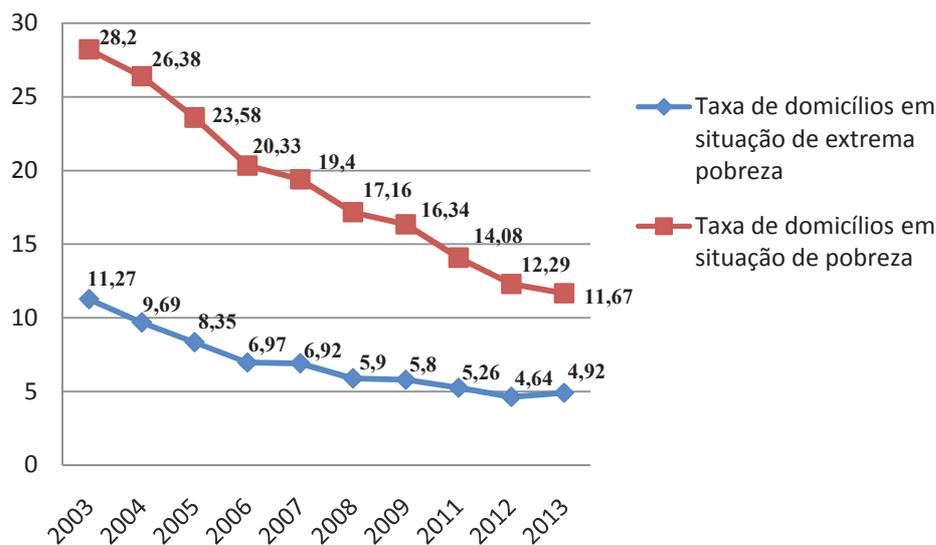
¹⁶Vale evidenciar que esse número foi extraído do IPEADATA 2016 correspondendo ao total de pessoas em situação de extrema pobreza no país, não considerando a cobertura do PBF que sempre é dada de acordo com o teto de gastos e não o número total de elegíveis, tornando assim, a abrangência do programa gradativa.

pessoas nessa mesma condição e houve um aumento em 2013 para um novo patamar de pessoas elegíveis na condição de extrema pobreza para 10,45 milhões.

Para o IPEA (2016), este aumento de 3,7% no percentual entre 2012 e 2013 se deve ao fato de que existe um novo critério de definição de miséria pelo Decreto do Plano Brasil sem Miséria alegando que a renda familiar de até R\$ 77 por mês, *per capita*, é o limite da extrema pobreza no país.

Dado essa estimativa, a taxa de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil subiu 3,7% de 2012 para 2013, como pode ser evidenciado nos gráficos 3 e 4. Comparativamente, é a mesma situação na mudança de critério tratada anteriormente. Quando se muda o critério, desloca a régua para baixo ou para cima, resultando uma variação do número de famílias efetivamente na condição de extrema pobreza.

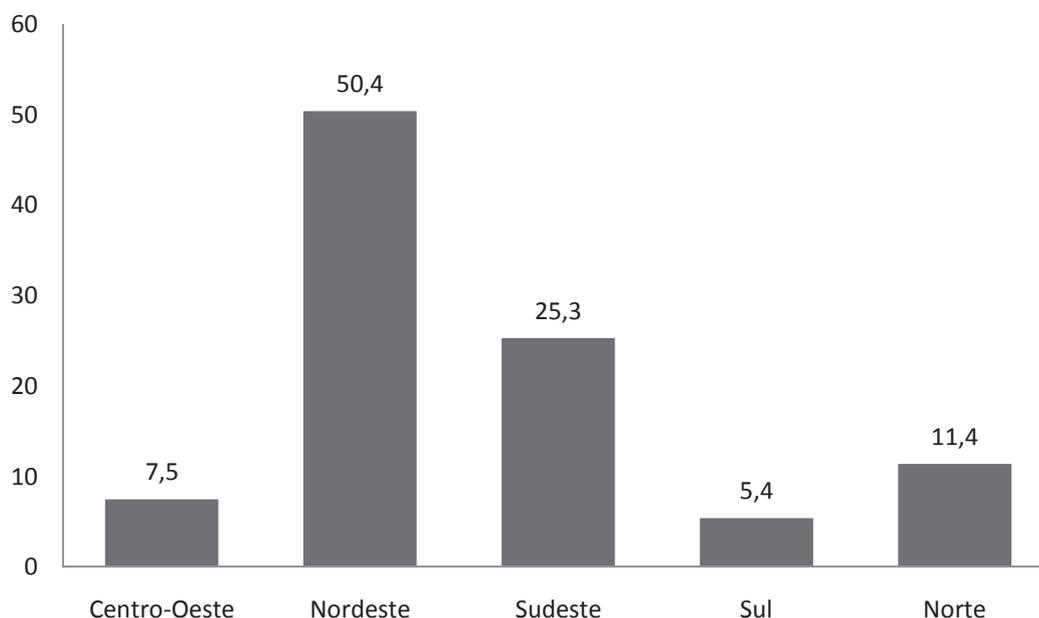
GRÁFICO 4 –Comparativo das taxas entre domicílios em situação de pobreza e extrema pobreza



Fonte: IPEA/ Elaboração própria.

Fazendo uma análise comparativa no gráfico 4, a taxa inicial de domicílios em situação de extrema pobreza era de 11,27% em 2003 conseguindo, em 2012, um percentual de 4,64% de domicílios que saíram da situação de extrema pobreza, com um pequeno aumento desta taxa em 2013 para 4,92%, conforme já foi falado anteriormente. Ao mesmo tempo, em 2003, a taxa de domicílios em situação de pobreza era de 28,20% e, em 2013, o percentual caiu para 11,67%. Apresentando os resultados por grandes regiões, segue a análise do gráfico 5.

GRÁFICO 5 – Distribuição das Famílias Beneficiárias no PBF por grandes regiões (em percentual) em março de 2013



Fonte: SENARC/MDS

De acordo com o gráfico 5, a maior incidência de abrangência do programa em percentual de beneficiários está presente no Nordeste do país, apresentando um percentual de 50,4% e em seguida, a região sudeste, com 25,3% em 2013 sendo que, as duas regiões juntas, formam três quartos das famílias do PBF (CAMARGO *et al.*, 2013).

Há uma maior incidência no Nordeste devido ao número de cadastrados no CadÚnico, que geralmente apresentam uma relação entre inscritos e os beneficiários do programa. (IPEA, 2015).

Nas regiões mais ricas do país – Sudeste, Sul e Centro-Oeste, a distribuição de beneficiários é distinta dos valores apresentados no Norte e Nordeste do país. Segundo Camargo *et al.* (2013), em 2013, a região Sul apresenta um índice de 54% de beneficiários na situação de extrema pobreza e 33,9% na condição de pobreza. Comparativamente, o Nordeste apresenta um valor muito mais acentuado na condição de extrema pobreza, de 82,2% dos beneficiários, e 12,9% na condição de pobreza.

A região Norte é apontada como a segunda região com maior incidência de beneficiários na situação de extrema pobreza, apresentando um índice de 78,1% e 16,8% na faixa da pobreza em março de 2013 (CAMARGO *et al.*, 2013). O Brasil apresenta um total de beneficiários, por faixa de renda, com 72,4% das famílias na situação de extrema pobreza e

20,5% na faixa de pobreza. Contudo, como já apresentado, os maiores índices de desigualdade de renda são apresentados no Nordeste e na região Norte do país (CAMARGO *et al.*, 2013).

O PBF teve mais êxito em combater a extrema pobreza do que a pobreza. A queda da extrema pobreza foi mais acentuada e a da pobreza ficou praticamente estagnada a partir de 2008. No geral, as pessoas saíram da condição de extrema pobreza, da condição de miséria, e passaram para o patamar da pobreza. Analisando esta primeira década de programa é possível compreender que ele foi muito mais efetivo em combater a extrema pobreza do que quem já estava na condição de ser pobre, exclusivamente de acordo com o critério utilizado.

CONCLUSÃO

A pobreza e extrema pobreza são uma realidade mundial, porém, é necessário compreender o que se entende sobre este assunto. As diversas camadas de pobreza, absoluta, relativa, multidimensional e as linhas de pobreza, englobam um objetivo comum entre os países: reduzir esse quadro existente em todo o mundo, principalmente nos países em desenvolvimento.

A alimentação é uma necessidade fisiológica, posta em primeiro lugar por razões óbvias, mas quando este é suprido em grande parte de acordo com os dados do IPEADATA (2016) que o número de indivíduos no Brasil na situação de extrema pobreza caiu, de acordo com a linha de pobreza baseada em necessidades calóricas apresentada no capítulo 3, existem outras situações que devem ser buscadas e melhoradas.

Contudo, é necessário compreender que além de alimento, as pessoas precisam de outras condições mais amplas, acesso e permanência na educação, saúde, direitos civis e sociais, infra-estrutura, etc. Em um primeiro momento, foi necessário compreender e talvez “quantificar” o que é ser pobre, mais especificamente no Brasil. Em um segundo momento, fazer com que milhões de pessoas em situações vulneráveis de pobreza extrema saíssem dessa condição e, com a junção de outros programas sociais, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família.

Apesar do Programa não ser um direito, ele tem sido ampliado ao longo dos anos, abrangendo cada vez mais famílias em situações extremas de pobreza. O cumprimento das condicionalidades do programa faz com que as famílias se sintam incentivadas a manterem seus filhos na escola com baixo índice de evasão, de manter a vacinação de crianças e adolescentes em dia, cuidados médicos e acompanhamento de grávidas e nutrizes, ou seja, uma série de outros fatores que compõem positivamente a situação das famílias.

Com base nos dados apresentados no decorrer deste trabalho, é evidente que a situação de pobreza e extrema pobreza no país reduziram desde a implantação do Programa, e a tendência é atingir cada vez mais famílias caso o PBF continue sendo ampliado.

Em relação ao argumento de “dependência das famílias” sobre o PBF, também já foi apresentado que existe uma “porta de saída” que vem sendo efetivamente utilizada, beneficiários abrem mão de seus benefícios quando demonstram uma melhora em suas condições de vida.

Porém, a crítica ao programa precisa ser apresentada. O PBF, tendo por objetivo reduzir cada vez mais o número de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza e, como foi apresentado no capítulo 3, esse PTRC consegue realizar seus objetivos em atingir cada vez mais famílias reduzindo, conseqüentemente, a pobreza em si. Porém, conforme visto no capítulo 1, há uma grande dificuldade e divergência para chegar a um indicador que mede pobreza, existem vários debates entre pesquisadores, mas há um longo percurso para ser traçado neste tema em questão.

Talvez pela dificuldade em atingir um indicador que define pobreza, usualmente é considerado para cálculo de benefício do PBF, única e exclusivamente, a insuficiência de renda. O uso desse parâmetro talvez tenha simplificado o debate de quem é pobre hoje no Brasil, segundo o MDS (2016), as famílias que recebem uma renda inferior a 3 salários mínimos, ou menor que meio salário mínimo *per capita*, estas inclusive, que estão aptas a inscreverem-se no CadÚnico, conforme já posto no capítulo 2 deste trabalho.

Contudo, considerar a renda e apenas esta, talvez não coloque as condições reais das famílias, existem outros fatores já abordados no capítulo 1 que mostram que pobreza não é exclusivamente falta de renda, ou baixa renda. Existem os fatores multidimensionais, as capacitações dos indivíduos de posicionamento político, econômico e social, os direitos e deveres como cidadãos, a infra-estrutura da sociedade em que vivem, as reais condições de moradia, luz, água encanada, escola, e sim, alimentação.

Segundo o MDS (2016), as condicionalidades apresentam índices favoráveis, além da redução da mortalidade infantil e a desnutrição, a manutenção de crianças e jovens na escola com o mínimo de presença escolar, o controle de vacinação em dia com acompanhamento de crianças até 7 anos, pré e pós natal de gestantes e nutrízes, famílias que abrem mão do benefício devido à melhoria na condição de vida, entre outros fatores, mostra as melhoras para a sociedade como um todo.

Em um pouco mais de uma década de PBF, ele já mostrou ser essencial na pauta de política social do Governo Federal, pois o Programa não é um valor transferido às famílias para sua total cobertura, é um auxílio dado às famílias para compor as rendas das pessoas, porém, existem regras a serem seguidas, tornando duplamente benéfico, aos elegíveis cobertos e à sociedade. Aos beneficiários por receberem um auxílio financeiro para compor seus custeios familiares, por outro lado, à sociedade, para cumprir as contrapartidas, melhorando a qualidade de vida das pessoas.

O objetivo do PBF em relação à pobreza e extrema pobreza tem sido atingido em termos gerais. Para concluir, o programa talvez precise de um ajuste nos critérios e nas condicionalidades em relação às famílias em situação de pobreza, mas na concepção geral, o PBF tem beneficiado e melhorado a vida de milhões de brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Bolsa Família**. Brasília, DF. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em 25 de novembro de 2016.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Brasil sem Miséria**. Brasília, DF. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em 01 de dezembro de 2016.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Instrução Operacional Conjunta nº 19**. SENARC – SNAS Brasília: 7 de fevereiro de 2013. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em 01 de dezembro de 2016.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Caderno Brasil Sem Miséria**. 16 p. Disponível em: http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wpcontent/themes/bsm2nd/caderno_br. Acesso em 11 de novembro de 2016.

_____. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o **Cadastramento Único**.

_____. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o **Programa Bolsa Família**, e dá outras providências.

BARROS, *et al.* **A focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada**. In: CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. (Org). **Bolsa família 2003-2010: Avanços e Desafios Volume 2**. Brasília: IPEA, 2010, capítulo 5, 111 – 124p.

_____. *et al.* **Pobreza Multidimensional no Brasil**. (Org): CARVALHO, M.; FRANCO, S.; Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CAMARGO, C. *et al.* **Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o cadastro único revela?** In: CURRARELO, C.; LICIO, E.; MOSTAFA, J. (Org). **Bolsa família: Uma década de inclusão e cidadania**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, capítulo 9, 157 – 178p.

CAMPELLO, T. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In: NERI, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. (Org). Brasília: IPEA, 2013, capítulo 1, 15 – 24p.

CURRALERO, C. B. **As condicionalidades do Programa Bolsa Família**. In: Castro, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios Volume 1**. Brasília: IPEA, 2010, capítulo 5, 151 – 178p.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. R. **Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty**. The World Bank: 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 12 de outubro de 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim 23. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Assistência Social. Brasília: IPEA, 2015.

KERSTENETZKY, C. L. **Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen**. Revista brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n42. Rio de Janeiro: 2000.

KERSTENETZKY, C. L.; MONÇORES, A. **É possível acabar com a pobreza no Brasil?** Revista Ciência Hoje, edição 320, vol. 54. 36 – 40p.

MONÇORES, E. **Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais** (Monografia de bacharelado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, A. P. **Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família**. In: BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

SANTOS, L. M. N. **Pobreza como Privação de Liberdade: Um estudo de caso na Favela do Vidigal no Rio de Janeiro**. Defesa de Tese – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2007, 190p.

TOWNSEND, P. **The meaning of poverty**. In: *The British Journal of Sociology*: 1962, 210p.