

## **Programa Bolsa Família e seu papel no combate à pobreza no Brasil**

**Lauro Mattei- professor de Economia da UFSC**

### **Resumo**

Este texto discute o programa Bolsa Família, principal política pública em curso para combater a pobreza no Brasil, destacando os níveis atuais da pobreza, as características institucionais e os principais resultados obtidos pelo programa. Concluiu-se que o Bolsa Família tem contribuído de forma relevante na redução da pobreza, mas tem provocado menos efeitos na redução da desigualdade de renda, item essencial utilizado para mensurar a quantidade de pessoas pobres.

### **abstract**

This text discusses the Family Grant Program, the main public policy against poverty in Brazil today. The poverty level, and both the institutional characteristics and the results achieve by the program are highlighted. The paper conclude that Family Grant Program is helping to reduce the poverty level, but at the same time the results are not the same in the sphere of the income inequality, item that is used to measure the poor people.

**Palavras-chave:** pobreza, política pública, bolsa família

## **INTRODUÇÃO**

A pobreza, mesmo não sendo um fenômeno recente no Continente Latino-Americano, mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a maioria dos países da região nos anos de 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico, os problemas sociais tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade latino-americana mais justa e igualitária.

Diante desse cenário, o tema permanece na agenda pública. A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu durante a Assembléia Geral realizada em setembro de 2000, que contou com a presença de 147 chefes de Estado e mais 42 representantes de governos nacionais, que um dos objetivos da “Declaração do Milênio” deve ser a erradicação da pobreza extrema e da fome até o ano de 2015. Assim, a partir das diversas conferências globais realizadas durante a década de 1990, firmou-se um novo

compromisso global para o desenvolvimento durante a referida assembléia da ONU, tendo como premissa a erradicação da pobreza e da fome.

Já a FAO/ONU lançou recentemente a “Iniciativa América Latina e Caribe sem fome”, cujos objetivos são reforçar a capacidade dos países da região para implementar políticas públicas capazes de promover a erradicação da fome, ao mesmo tempo em que se procura monitorar as ações voltadas à segurança alimentar e nutricional de todos os países envolvidos com os objetivos do milênio definidos pela ONU.

Da mesma maneira, observa-se que a questão da pobreza está presente também na agenda dos governos nacionais, com implementação de ações de transferência de renda em diversos países da região. Neste caso, destacam-se o Programa Bolsa Família no Brasil; o Programa Familiar na Argentina; o Programa Família em Ação na Colômbia; o Plano de Alimentação dos Trabalhadores na Venezuela; o Plano Nacional de Alimentação no Uruguai; o Programa Chile Solidário no Chile; o Programa Local de Alimentação no Equador; e o Programa Oportunidades no México.

Os Programas de Transferência de Renda (Cash Transfer Programs) destinam mensalmente certa quantia monetária para as famílias classificadas como pobres ou extremamente pobres, tendo por objetivos melhorar as condições de saúde e de educação desta parte da população excluída socialmente dos mercados de bens e serviços. Para tanto, são exigidas certas responsabilidades dos beneficiários relativas aos cronogramas de execução de cada programa. De um modo geral, esses programas geralmente são políticas focalizadas a partir de dados e informações socioeconômicas sobre as famílias e domicílios, destinando recursos monetários diretamente aos beneficiários. Há, todavia, situações que incluem, além de recursos financeiros, doações de alimentos e complementos nutricionais.

Os programas de transferência de renda (condicionados ou não condicionados) podem ser classificados como programas de assistência social às famílias pobres (Rawling, 2005), sendo que esses programas podem diferir em termos de seus objetivos, uma vez que alguns deles podem focar as ações em aspectos setoriais, enquanto outros concentram suas atividades no curto prazo visando responder às demandas imediatas, como no caso do desemprego ou no atendimento de necessidades básicas de saúde e de educação (Garrett, Bassett & Marini, 2009). Alguns programas, ainda, definem como objetivo central elevar o nível nutricional das crianças na idade pré-escolar por entender

que investimentos nutricionais na pré-escola reduzem os riscos da mortalidade infantil, bem como ajudam a elevar o nível de bem-estar social (Hoddinott & Bassett, 2008).

Este estudo analisará a experiência brasileira recente com transferência de renda tomando o programa Bolsa Família como parâmetro de análise de políticas de combate à pobreza. Além desta breve introdução, o trabalho contém mais quatro seções. Na primeira delas faz-se um breve panorama da situação atual da pobreza atual no Brasil, destacando-se as tendências recentes. A segunda seção apresenta as principais características, dimensões e resultados do programa Bolsa Família, enquanto uma política que faz parte do sistema de proteção social brasileiro. A terceira seção discute as principais contribuições do Bolsa Família na redução recente da pobreza no Brasil. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais do trabalho, realçando os avanços e limites observados no programa em análise.

## **1 – POBREZA E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL**

Mesmo que ainda permaneça em nossas mentes a idéia de que a pobreza diga respeito apenas à falta de renda, nos últimos anos diversos estudos passaram a perceber que o tema da pobreza diz respeito também à falta de liberdade para se obter condições de vida satisfatórias, as quais estão relacionadas à falta de uma alimentação adequada e regular, falta de educação, falta de acesso aos serviços de saúde e de assistência social, falta de emprego, falta de habitação e de condições adequadas de saneamento, discriminação racial e de gênero, dentre outros.

Na América Latina, segundo a CEPAL (2008), a incidência da pobreza alcançava 34% do total da população da região no ano de 2007, sendo que deste percentual aproximadamente 13% vivia em condições de extrema pobreza ou indigência. Em termos absolutos isso significa que o número total de pobres atingiu naquele ano 184 milhões de pessoas, enquanto que o total de indigentes ficou ao redor de 69 milhões de pessoas. Essas informações revelam que o nível de privações da população latino-americana ainda está muito elevado, apesar da redução seguida observada na pobreza absoluta nos últimos cinco anos.

No Brasil a pobreza não é um fenômeno recente, estando presente na sociedade desde os primórdios de sua criação. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se

abateram sobre o país no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Daquele período até recentemente este fenômeno se espalhou por todas as unidades da federação e atingiu parcelas importantes da população total.

De acordo com IPEA (2009) em Junho de 2009 existiam aproximadamente 15 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, sendo que no período entre 2002 e 2008 cerca de 5 milhões de pessoas deixaram esta condição. Registre-se, todavia, que as diferenças regionais ainda permanecem em patamares elevados. Por exemplo, a região metropolitana de Recife apresentava a maior taxa de pobreza, enquanto que a região metropolitana de Porto Alegre detinha a menor taxa de pobreza dentre todas as áreas metropolitanas do país.

A tabela 1 apresenta a redução percentual da pobreza no Brasil e na América Latina entre 1990 e 2007. Quando se considera a série integral, nota-se que a redução da pobreza no Brasil foi superior em dois pontos percentuais, comparativamente a América Latina. No entanto, quando se considera apenas os últimos seis anos (2002-2007), verifica-se que o percentual de redução é praticamente idêntico.

Tabela 1: Evolução % da redução da pobreza no Brasil América Latina

País/Região	% de Pobres	Redução em Pontos %
	1990 – 2002 – 2005 - 2007	1990-2007 - 2002-2007
Brasil	44,9 - 38,2 - 34,1 - 29,0	15,9 - 9,2
América Latina	48,3 - 44,0 - 39,8 - 34,1	14,2 - 9,9

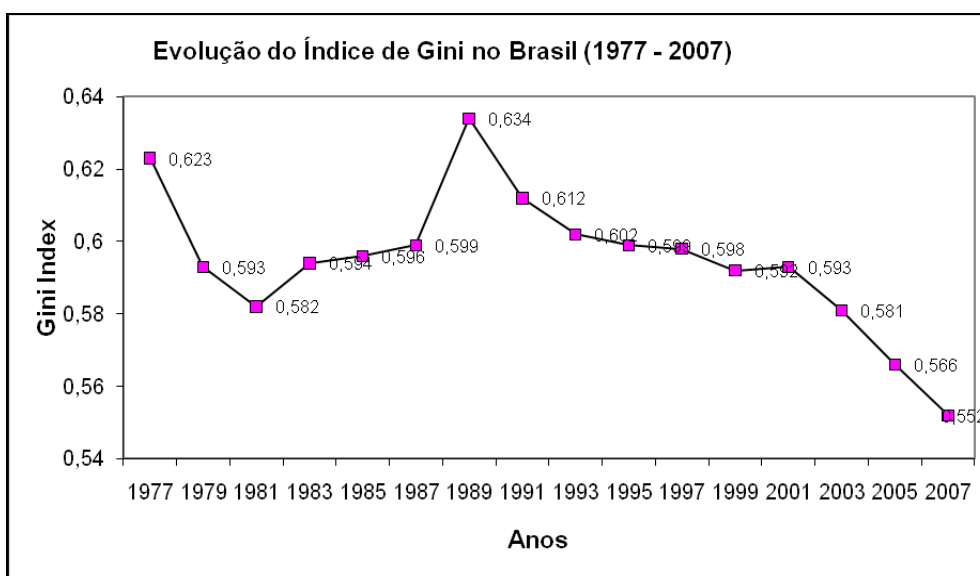
Fonte: Cepal (2007) e IPEA (2008)

No período entre 2002-2007 a renda familiar per capita no Brasil cresceu a uma taxa de 5,4% ao ano (IPEA, 2008). Mas a renda das famílias mais pobres cresceu mais comparativamente a renda das famílias mais ricas: 9% e 4%, respectivamente. Este movimento é importante quando se analisam as perspectivas da redução da pobreza através da diminuição da desigualdade de renda.

Apesar desse movimento positivo, observa-se que a desigualdade na distribuição da renda no Brasil continua muito elevada, uma vez que a parcela da renda apropriada pelos 10% mais ricos do país representa mais de 40% da renda total. Do outro lado, a metade mais pobre da população se apropria de apenas 15% da renda total (IPEA, 2008). É justamente esta apropriação desigual da renda entre as diferentes camadas

sociais que faz com que o Coeficiente de Gini se mantenha num patamar bastante alto, comparativamente aos padrões internacionais.

O gráfico 1 mostra as informações relativas à evolução da desigualdade da renda familiar per capita no Brasil ao longo dos últimos 30 anos (1977 a 2007), de acordo com o Coeficiente de Gini. Partindo de um patamar extremamente elevado no primeiro ano da série (0,623), observamos que somente após o ano de 2001 essa variável começou a apresentar uma tendência de queda, atingindo seu menor valor (0,552) no ano de 2007.



Registre-se, ainda, que o valor médio do coeficiente no período considerado situou-se na faixa de 0,587. Esta faixa somente apresentou valores inferiores após o ano de 2002. Outro fato que merece destaque foi o elevado crescimento apresentado pelo indicador durante a década de 1980, além de certo patamar estável durante toda a década de 1990, mesmo com uma pequena queda observada entre os anos de 1991 e 1993.

Na primeira década do século XXI nota-se que o grau de desigualdade da renda do país caiu de 0,593, em 2001, para 0,552, em 2007, o que correspondeu a uma taxa de redução média anual de 1,2% (IPEA, 2008). Este movimento é importante, uma vez que a redução da desigualdade tem um efeito direto sobre o nível de pobreza, ao aumentar o percentual da renda dos mais pobres e inverter o comportamento da renda das parcelas mais ricas da sociedade.

Na última década do século XX, constatou-se que ocorreu um declínio da pobreza, mas naquele momento esta redução foi creditada ao crescimento econômico

propiciado pela implantação do Plano Real em 1994 (Rocha, 2003). A diferença para a situação atual é que a redução da pobreza verificada entre 2001 e 2007 esteve bastante atrelada às reduções no grau de desigualdade da renda (IPEA, 2008).

Todavia, mesmo que o ritmo atual de redução da desigualdade de renda fosse mantido, ainda assim seriam necessários mais de 20 anos para que a desigualdade de renda brasileira atingisse a mesma faixa dos demais países com igual nível de desenvolvimento do Brasil (IPEA, 2008). Isto porque o progresso obtido recentemente fez com que o país ultrapassasse apenas cinco países dentre os 126 com informações disponíveis sobre grau de desigualdade na distribuição da renda.

## **2 – BOLSA FAMÍLIA: DO UNIVERSAL AO FOCALIZADO**

### **2.1 - Breves notas sobre o sistema de proteção social brasileiro**

O sistema de proteção social universal no Brasil<sup>1</sup> começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada às estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política econômica (Henriques, 1999).

O período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a “estratégia conservadora” porque se combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (Fagnani, 1997). Nesta lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo isto ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período.

A centralização do processo de decisão na esfera do Governo Federal foi favorecida pelo regime político de exceção, o qual impediu que os organismos de representação da sociedade tivessem qualquer participação ou envolvimento na definição e condução das políticas sociais. Assim, a ausência de participação política e a falta de controle social possibilitaram ao Estado a adoção de um sistema que, com o

---

<sup>1</sup> - As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais.

passar do tempo, foi sendo tomado por interesses particulares e clientelistas, com impactos negativos sobre os próprios resultados das políticas sociais.

Este modelo de intervenção estatal começou a se esgotar na década de 1980. Contribuíram para isso a crise financeira internacional que teve fortes repercussões no país e o esgotamento do regime militar. Segundo Fagnani (1999), o agravamento da crise econômica na década de 1980 potencializou as demandas sociais, ao mesmo tempo em que restringiu o espaço das ações governamentais. Com o retorno do país à normalidade política, permitiu-se que demandas sociais voltassem à agenda pública, especialmente entre 1986 e 1998, quando foi elaborada a atual Constituição do país.

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização do referido sistema. Além disso, definiram-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento, e a introdução de mecanismos democráticos de gestão.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>2</sup>, a parcela dos lucros líquidos das empresas<sup>3</sup>, a receita percentual de jogos<sup>4</sup>, e parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da “Aliança Democrática”<sup>5</sup>, pelo clientelismo político e pela corrupção. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Este fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a exclusão social e a pobreza atingissem índices elevadíssimos no início da década de 1990.

---

<sup>2</sup> - A partir de 1991 o Finsocial desaparece e em seu lugar criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

<sup>3</sup> - Na Constituição de 1988 isso se chamou Contribuição sobre o Lucro líquido (CLL).

<sup>4</sup> - A Caixa Econômica Federal (banco oficial) mantém um sistema de jogos e apostas. Uma parte do valor arrecadado é destinada ao financiamento do sistema de seguridade social.

<sup>5</sup> - Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (Março de 1985 a Março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

Tal década inicia com o Governo Collor (1990-1992)<sup>6</sup>, o qual concentra seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo “a La brasileira” sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras através de falsas promessas às massas de excluídos socialmente<sup>7</sup>. Na área social, criam-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

Além disso, conforme afirma Marques (1992), leis como a n.8.213/1991 acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos desta rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do Governo Federal.

A estabilidade econômica obtida durante o Governo Cardoso (1995-2002) esteve ancorada fortemente nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo “Consenso de Washington”, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam como elementos centrais. A partir daí estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

Registre-se que nesta lógica já aparecia ainda em 1995 a contradição central na definição das políticas sociais, uma vez que passaram a se confrontar duas posições antagônicas. Por um lado, a concepção embasada na tradição universal que consagra os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social como direitos inalienáveis dos cidadãos tendo o Estado como portador desses benefícios e, por outro, a concepção neoliberal que enfatiza os princípios da seletividade e da focalização dos gastos públicos junto às camadas mais necessitadas da população.

É neste contexto que o Governo Cardoso lança em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país. Nele nota-se a existência de um grupo de políticas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar as “situações agudas de fome e de miséria”. Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando a

---

<sup>6</sup> - Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

<sup>7</sup> - Um dos slogans do Governo Collor era a defesa dos “descamisados” (leia-se dos pobres).



descentralização e a articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).

No bojo desta concepção geral foram implementados os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997, período que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e as estratégias de desenvolvimento social do Governo Cardoso (Fagnani, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade ocorreu devido ao fato de que as constantes restrições ao crescimento econômico do período tiveram efeitos negativos na esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a exclusão social da população pobre.

## **2.2 - Dos primeiros programas de transferência de renda ao Bolsa Família**

As primeiras experiências com programas de transferência de renda no Brasil precederam os programas do Governo Federal e ocorreram inicialmente apenas em algumas localidades (Hall, 2008; IPEA 2008; Cunha & Pinto, 2008; Rocha, 2008; Soares & Sátyro, 2009). Essas experiências pioneiras, especialmente no município de Campinas (SP) e de Ribeirão Preto (SP), estavam mais assentadas na filosofia de garantia de uma “Renda Básica de Cidadania (RBC)”, a qual se constitui, segundo seus principais defensores<sup>8</sup>, num dos caminhos mais eficientes para se erradicar a pobreza.

Este mecanismo de política social também foi adotado pelo governo do Distrito Federal. Assim, entre 1995-1998, foi implantado um programa de transferência de renda naquela localidade geográfica batizado de “Bolsa Familiar para Educação”. Neste caso, observa-se uma proximidade com as características atuais dos CCTs, uma vez que o mecanismo da condicionalidade já passou a ser adotado como critério de expansão do programa nas primeiras experiências.

No geral, esses programas foram circunscritos ao horizonte das famílias pobres com crianças de até 14 anos de idade, as quais recebiam um complemento de renda que era variável em cada um dos casos. Para tanto, eram exigidas contrapartidas das famílias dos beneficiários no campo educacional.

---

<sup>8</sup> - No Brasil o Senador Eduardo Suplicy (PT) é o principal expoente desta corrente, tendo escrito um livro clássico sobre o assunto: “Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta (2002). Além disso, esse Senador conseguiu aprovar, em 2004, um projeto de sua autoria que instituiu no país a RBC.

Posteriormente, inspirados nas experiências pioneiras de Campinas, de Ribeirão Preto e do Distrito Federal, esses programas passaram a se proliferar por diversas regiões do país (Lavinias, 1998). No entanto, segundo Rocha (2008), este processo ocorreu de forma atabalhoada e sem as condições técnicas operacionais e financeiras que a implementação deste tipo de política exigia. Com isso, muitas dessas experiências foram sendo abandonadas nos anos seguintes.

Na esfera do Governo Federal os primeiros programas de transferência de renda surgem em 1997 no âmbito do programa “Comunidade Solidária”<sup>9</sup>, o qual procurou promover reformas profundas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, num ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social.

Todavia, o ambiente macroeconômico do período impôs restrições à ação do governo no âmbito das políticas sociais. Assim, entre 1995-1998, enquanto as despesas financeiras da união (juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa) aumentaram de 37% para 58%, os gastos sociais passaram de 25,5% para 26% (Fagnani, 1999). Este fato ajudou a consolidar ainda mais a visão da focalização das ações e dos gastos governamentais na esfera social<sup>10</sup>.

Segundo esse autor, o modelo institucional e operacional deste tipo de política social foi inspirado em experiências de outros países que também adotaram programas sociais compensatórios para minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado que foram implementadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina.

No entanto, o Brasil, juntamente com o México, foi o país da América Latina que rapidamente passou a fazer uso das políticas focalizadas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza no bojo das reformas dos programas sociais. Isto explica o fato deste país deter a maior cobertura de beneficiários e um dos maiores percentuais de gasto em toda a região.

---

<sup>9</sup> - O programa Comunidade Solidária era o nome do programa guarda-chuva que englobava todas as ações do Governo Cardoso na área social. Uma correlação pode ser feita ao programa “Fome Zero” do Governo Lula, do qual o Bolsa Família é uma das ações.

<sup>10</sup> - Registre-se que no primeiro período do Governo Cardoso foram aprovadas as leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); aprimorado o Sistema Único de Saúde (SUS); e implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), já aprovada em 1993. Além disso, foi realizada a primeira fase da reforma do sistema previdenciário.

Assim, começaram a funcionar em 2001, ainda no Governo Cardoso, os programas Bolsa Escola – vinculado ao Ministério da Educação -, o Bolsa Alimentação – vinculado ao Ministério da Saúde -, e o Auxílio Gás – vinculado ao Ministério de Minas e Energia<sup>11</sup>. Os dois primeiros programas tinham a seguintes contrapartidas: crianças entre 6 a 15 anos deviam ter frequência mínima de 85% nas escolas; crianças manterem as vacinações atualizadas; e as mães deviam freqüentar os postos de saúde fazendo todos os exames e tratamentos necessários.

No início do Governo Lula (em março de 2003) foi criado no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome o Cartão Alimentação – que correspondia ao programa cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ) – também com o objetivo de transferir renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional.

Com isso, no final daquele ano (2003) a gestão desse conjunto de programas de transferência de renda estava caótica, uma vez que não havia coordenação política entre os diferentes órgãos governamentais e a comunicação entre os programas praticamente inexistia. O resultado é que, segundo Soares & Sátyro (2009), uma família poderia receber todos os benefícios dos quatro programas, enquanto outra que vivia nas mesmas condições de pobreza poderia não receber nenhum apoio.

Visando superar esses problemas, em Outubro de 2003 foi criado o programa “Bolsa Família”, com o objetivo de unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Além deste objetivo geral, o programa pretendia dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando aumentar sua transparência junto à sociedade. Com isso, inicialmente foi fixado como meta para 2004 o atendimento de 6.5 milhões de famílias; para 2005 atender 8.7 milhões de famílias; e para 2006 o atendimento de 9 milhões de famílias. Registre-se que no ano de 2009 estão sendo atendidas 11 milhões de famílias, sendo que a meta para 2010 é atingir até 13 milhões de famílias.

De uma maneira geral, o programa Bolsa Família articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência renda

---

<sup>11</sup> - Na verdade, o Auxílio Gás era apenas um benefício financeiro às famílias com renda inferior a meio salário mínimo, não tendo nenhuma condicionalidade.

com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

### **2.3 - Beneficiários, condicionalidades e gestão institucional do Bolsa Família**

A Lei Federal 10.836 de 09.01.2004, que oficializou o programa Bolsa Família, definiu a família como sendo a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros” (Governo do Brasil, 2004).

Nesta definição encontra-se uma das diferenças básicas em relação à sistemática dos programas anteriores, uma vez que a unidade de atendimento a partir da unificação dos programas passou a ser a família e não mais os indivíduos isoladamente. Isto foi decisivo para definição do público-alvo, bem como para evitar o processo de sobreposição de ações nas diferentes esferas governamentais.

Os beneficiários são aquelas famílias pobres que já estavam cadastradas nos programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), bem como as novas famílias cadastradas em cada municipalidade, com renda *per capita* mensal de até R\$ 100,00, sendo que aquelas famílias com renda mensal de até R\$ 50,00 foram consideradas como sendo “extremamente pobres”.

Em termos de mecanismos de pagamentos, em 2004 havia dois tipos de benefícios: o básico e o variável. No primeiro caso, eram destinados R\$ 50,00 às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 (extremamente pobres). No segundo caso, as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 e com filhos de até 15 anos matriculados e freqüentando as escolas, recebiam um benefício de R\$ 15,00 por filho, sendo este tipo de benefício limitado em até três filhos por família. Com isso, o total desta transferência poderia atingir até R\$ 45,00. Desta forma, no primeiro ano do programa os benefícios agregados variavam entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, uma vez que as famílias extremamente pobres poderiam receber, além dos R\$ 50,00 para complemento da renda geral, até mais três benefícios de R\$ 15,00 pelas crianças matriculadas e freqüentando as escolas.

Em 2006 a renda *per capita* de enquadramento das famílias extremamente pobres passou para R\$ 60,00, enquanto que a das famílias pobres passou para R\$ 120,00.

Assim, nota-se que os valores das duas linhas de pobreza pela cotação do dólar de Dezembro de 2009 representavam US\$ 70,20 para as famílias pobres, e US\$ 35,10 para as famílias extremamente pobres. O benefício básico passou de R\$ 50,00 para R\$ 60,00, enquanto o benefício variável passou de R\$ 15,00 para R\$ 20,00. Com isso, a partir de 2006 os benefícios variavam entre R\$ 20,00 e R\$ 120,00 (US\$ 11,69 e US\$ 70,20).

No ano de 2009 os valores da renda familiar per capita foram reajustados novamente, sendo de até R\$ 70,00 para as famílias extremamente pobres e de R\$ 140,00 para as famílias pobres. Já os valores dos benefícios passaram a ser de R\$ 68,00 para as famílias extremamente pobres, enquanto para as famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 e com filhos até 15 anos de idade freqüentando as escolas o benefício passou a ser de R\$ 22,00, sendo limitado em até três benefícios por família (até R\$ 66,00). Além disso, foi criado um terceiro tipo de benefício no valor de R\$ 33,00 para famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos de idade e que estejam inscritas no programa. Com essas reformulações, o valor total dos benefícios transferidos se situa atualmente entre R\$ 22,00 e R\$ 167,00. Pela cotação do dólar de Dezembro de 2009 esses valores correspondiam entre US\$ 12,86 e US\$ 97,60, respectivamente.

Estes recursos são repassados mensalmente, em sua grande maioria, para as mulheres através de um cartão magnético emitido pela Caixa Econômica Federal, banco público federal que opera e paga os benefícios do programa.

A condicionalidade é determinada ao responsável pela família e diz respeito aos seguintes itens: manter as crianças em idade escolar freqüentando as escolas; manter o sistema de vacinação das crianças atualizado; mulheres grávidas devem fazer todos os exames recomendados; e promover a alfabetização nos casos em que há analfabetos adultos entre os membros da família beneficiada.

Estas contrapartidas colocam luz sobre importante debate correlato aos programas de transferências de renda, em que se defrontam duas visões distintas. Por um lado, um grupo de autores defende que essas condicionalidades são tão importantes quanto o próprio benefício monetário, uma vez que estão incentivando a formação de capital humano. Por outro, há autores que entendem que contrapartidas excessivas, especialmente às famílias mais vulneráveis, também poderão reforçar os mecanismos de exclusão social.

No entanto, quando o problema é tratado do ponto de vista do direito, a situação torna-se um pouco distinta. É o caso do Brasil que, em sua Constituição atual, assegura os direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), sendo a oferta desses

serviços de responsabilidade dos governos. Assim, nota-se que paralelamente às responsabilidades das famílias, esses programas também determinam responsabilidades aos próprios governos no sentido dos mesmos ofertarem serviços de boa qualidade nas áreas de educação, saúde e nutrição.

Do ponto de vista institucional o que difere a experiência brasileira em relação aos demais programas em curso na América Latina é que o programa Bolsa Família está amparado em Lei Federal (10.836, de 09.01.2004). Este fato é uma garantia de estabilidade e de continuidade, independentemente do governo que assumir o comando político do país.

No âmbito do Governo Federal a gestão do programas está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), define as regras de funcionamento do programa, estabelece os valores dos benefícios, bem como articula as parcerias entre estados e municípios.

Já a operacionalidade do programa envolve outros órgãos do próprio Governo Federal, especialmente os Ministérios da Saúde e da Educação, os quais são responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das condicionalidades em suas respectivas áreas de atuação. Além destes, a Caixa Econômica Federal tem importância decisiva, pois a partir dos dados cadastrais informados pela SENARC calcula a renda familiar per capita e transfere os recursos às famílias beneficiárias.

Mesmo que a Constituição do país defina que o combate da pobreza é de responsabilidade do Governo Central, o programa bolsa família buscar compartilhar responsabilidades entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), especialmente na parte relativa ao cadastramento e no acompanhamento das famílias beneficiadas. Com isso, em poucos anos o programa ganhou capilaridade nacional devido à adesão das municipalidades ao mesmo. Assim, dos 5.564 municípios existentes no país em 2008, apenas 4 deles não assinaram o termo de adesão junto ao ministério, enquanto todos os estados assinaram o referido termo. Neste termo cada município indicou uma pessoa responsável pela gestão do programa no âmbito local, sendo que na grande maioria dos casos essas pessoas têm origem nas áreas de assistência social, saúde e educação.

## 2.4 - Alguns indicadores de desempenho do programa<sup>12</sup>

Um primeiro olhar sobre o desempenho do programa nos remete ao comportamento da demanda, a qual é analisada a partir dos dados fornecidos pelo Cadastro Único<sup>13</sup>. Este cadastro é “importante porque se trata de um censo, mesmo imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão definido pela SENARC, e fazer relatório de acompanhamento das contrapartidas (Soares & Sátyro, 2009, p.11)”.

Segundo esses autores, apesar do Cadastro Único ser incompleto – porque muitas famílias pobres não foram cadastradas – e sofrer do viés de seleção – porque a capacidade de manter informações atualizadas entre os municípios é muito diferente em um país continental – ele recebeu uma adesão massiva dos governantes municipais, além de deter um percentual superior a 80% com informações completas e coerentes, fazendo dele um verdadeiro canal de comunicação entre o Estado e a população pobre.

A unificação dos diversos programas sociais e a descentralização do preenchimento dos questionários, via Cadastro Único, fez com que a demanda aumentasse continuamente nesses primeiros anos do programa. Assim, no final de 2003 ao redor de 9 milhões de famílias encontravam-se cadastradas. Este número atingiu aproximadamente 15 milhões de famílias em 2006. Com isso, notou-se nos anos posteriores a 2006 a existência de um problema de subcobertura, haja vista o descompasso entre a demanda e o atendimento efetivamente prestado, conforme veremos na sequência.

Diante da demanda verificada pelo cadastro único, a tabela 2 apresenta o comportamento da expansão dos atendimentos do programa ao longo dos últimos anos. Inicialmente observa-se que a meta para o ano de 2006 estabelecida no início (2004) foi praticamente atingida, sendo que em 2007 foram beneficiadas mais de 11 milhões de família. No entanto, em 2008 menos famílias foram atendidas em relação ao ano de 2006<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> - Registre-se que na literatura existem diversos estudos sobre o programa Bolsa Família, sendo que alguns deles inclusive misturam informações de subprogramas do período anterior. Neste sentido, as análises elaboradas nesta parte dizem respeito apenas ao período pós criação do Bolsa Família, ou seja, a partir de Janeiro de 2004.

<sup>13</sup> - O cadastro único foi criado ainda em 2001 com o objetivo de integrar todas as informações sobre os beneficiários dos programas sociais sob responsabilidade do Governo Federal.

<sup>14</sup> - Rocha (2008), usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e 2006, afirma não ter ocorrido uma ampliação significativa da cobertura entre 2004 e 2006, mas sim uma

Tabela 2: Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família

Anos	Número de Famílias
2004	6.571.839
2005	8.700.445
2006	10.965.810
2007	11.043.076
2008	10.557.996
2009	11.700.000

Fonte: SAGI/MDS.

Observação: nestes dados não constam os benefícios bloqueados

Segundo alguns analistas, esta queda verificada na cobertura pode estar associada aos problemas conjunturais relacionados à crise financeira internacional que afetou o Brasil, especialmente a partir do segundo semestre de 2008. Mas também não se deve esquecer que nos últimos dois anos (2007 e 2008), devido à redução da pobreza via crescimento de renda, o governo pode ter parado de se preocupar com a expansão da cobertura (Soares & Sátyro, 2009).

Como o déficit de cobertura ao final de 2008 se situava ao redor de 2.5 milhões de famílias, o Governo Federal decidiu ampliar a meta de atendimento em 2009 para 13 milhões de família sem, contudo, acenar para algum ano específico em que todas as famílias já cadastradas serão beneficiadas. Obviamente que essa expansão foi fortemente condicionada pelas possibilidades de elevação do gasto público do Governo Federal. Neste sentido, é importante examinar como vem evoluindo o orçamento do programa, bem como dos demais gastos governamentais com benefícios sociais.

A tabela 3 apresenta a evolução do total de gastos públicos na área social entre 2000 e 2008, além dos gastos específicos com assistência social e com o programa Bolsa Família no mesmo período. Inicialmente nota-se que o gasto social, enquanto proporção do PIB, cresceu quase 2% ao longo do período considerado, situando-se na faixa de 13,5% atualmente (US\$ 225 bilhões). Registre-se que a maior parte do gasto social ocorre com os setores de saúde, educação e previdência social, sendo que esta última atividade consome sozinha ao redor de 40% desses gastos.



Tabela 3 – O Programa Bolsa em termos de PIB, Gasto Social (GS) e Assistência Social (AS) do Governo Federal (de 2000-2008, em bilhões de US\$).

Ano	Gasto Social*		Assistência Social			Programa Bolsa Família**			
	Total	% do PIB	Total	% do PIB	% do GS	Total	% do PIB	% do GS	% da AS
2000	79	11,57	2,57	0,38	3,24	0	0	0	0
2001	91	12,08	3,07	0,41	3,38	1,03	0,14	1,13	33,59
2002	103	11,93	3,77	0,44	3,67	1,26	0,15	1,22	33,43
2003	119	12,10	4,87	0,5	4,11	1,97	0,2	1,65	40,45
2004	138	12,28	8,02	0,71	5,83	3,24	0,29	2,34	40,38
2005	157	12,63	9,15	0,74	5,83	3,74	0,3	2,38	40,88
2006	179	13,05	12,47	0,91	6,97	4,18	0,3	2,33	33,51
2007	201	13,05	14,30	0,93	7,12	4,6	0,3	2,28	32,17
2008	225	13,45	16,69	1,00	7,43	5,32	0,32	2,36	31,87

Fonte: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal / Secretaria do Tesouro Nacional) e MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Já os gastos com assistência social, aqueles diretamente voltados às populações mais pobres, representam uma proporção ainda relativamente pequena em relação ao PIB, mesmo que tenham praticamente dobrado sua participação no período analisado. Porém, quando se considera a proporção desses gastos assistenciais em relação ao gasto social total nota-se que eles mais que dobraram ao longo do período, ou seja, passaram de 3,24% em 2000 para 7.43% em 2008. Isto implicou um crescimento expressivo do montante dos recursos, passando-se de 2,5 bilhões de dólares em 2000 para quase 17 bilhões de dólares em 2008.

Do ponto de vista das transferências de renda, nota-se que após a unificação dos diversos programas em 2003 houve um forte crescimento do volume de recursos transferidos às populações pobres. Assim, a participação do gasto do Bolsa Família em relação ao PIB passou de 0,2%, em 2003, para 0,3%, em 2008. Já em relação ao gasto social, o programa passou a responder por mais de 2% em 2008. Finalmente, observa-se também que as transferências de renda realizadas pelo Bolsa Família respondiam por aproximadamente 32% dos gastos em Assistência Social no ano de 2008.

Quanto ao desempenho do programa Bolsa Família, há dois grupos distintos de estudos. Um de caráter analítico geral (Hall, 2008; Medeiros et al, 2007; Kerstenetzky, 2009; Cunha & Câmara Pinto, 2008; Haddad, 2008) e outro composto por estudos mais específicos que procuram avaliar os impactos efetivos do Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade (Rocha, 2008; Soares et al, 2006; Hoffmann, 2006 e 2008),

bem como em outros indicadores sociais (Cedeplar, 2006, MDS, 2007). Os trabalhos deste último grupo, em sua grande maioria, estão amparados em pesquisas empíricas, onde se destacam diversos aspectos relevantes do programa.

A primeira avaliação de impacto do programa Bolsa Família em âmbito nacional foi realizada entre 2005-2006 pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), momento em que foram avaliados os impactos sobre as condições de saúde, educação e nutrição dos beneficiários do programa<sup>15</sup>.

Do ponto de vista da saúde, verificou-se que não houve impactos do programa em relação à condicionalidade de vacinação das crianças de 0 a 6 anos de idade, ou seja, o programa não mostrou ser eficiente para garantir o cumprimento dessa condicionalidade. Uma das explicações possíveis é que beneficiários do programa podem estar tendo dificuldades de acesso aos serviços de saúde<sup>16</sup>.

Na área de educação o estudo observou que a condicionalidade de frequência à escola foi atingida, sendo este quesito favorável às crianças das famílias beneficiárias do programa comparativamente àquelas famílias sem benefício. Também a evasão escolar é menor entre as crianças beneficiadas pelo Bolsa Família. Todavia na progressão escolar observou-se uma menor aprovação dos beneficiários do programa em relação ao grupo de comparação (sem o benefício).

Quanto aos gastos com consumo, nota-se que não houve efeitos do programa sobre o nível agregado do gasto familiar. Entretanto, verificou-se que houve efeitos positivos sobre os gastos com alimentação, com educação e com vestuário infantil. Segundo Soares et al (2007), o aumento no consume alimentar pode ter sido importante para melhorar o estado nutricional das crianças.

Outro estudo de grande abrangência avaliou as condições nutricionais de 16.239 crianças com até 5 anos de idade em 277 municípios da região do Semi-Árido, envolvendo 9 estados do país (Santos et al, 2007). Deste total de crianças, 35% eram oriundas de famílias que faziam parte do programa Bolsa Família. Os resultados do estudo comprovaram haver impactos significativos do programa na redução da desnutrição infantil, especialmente entre as crianças entre 6 e 11 meses de idade.

---

<sup>15</sup> - Veja Oliveira, A.M.H. et al (2007)

<sup>16</sup> - Para Soares et al (2007), a ausência de impactos sugere que impedimentos pelo lado da oferta podem ter tido efeitos consideráveis.

Todavia, o estudo realçou também não haver um impacto considerável do programa na redução da desnutrição para as crianças entre 12 e 36 meses de idade.

Em outra perspectiva, Marques et al (2005), realizou estudo visando identificar a importância econômica do programa Bolsa Família para os municípios do país. Do total de 5.507 municípios existentes no país, 4.896 fizeram parte do survey, estratificados de acordo com o porte populacional, o nível de pobreza e as atividades econômicas predominantes.

Do ponto de vista regional, o estudo observou que o número de beneficiários do Bolsa Família é significativamente mais elevado na região Nordeste, comparativamente as demais regiões do país. Segundo os autores, isso ocorre devido à desigualdade de renda existente também entre as diferentes regiões do país, sendo a região Nordeste uma das que apresenta grande desigualdade.

Além disso, o estudo também constatou que em muitos municípios o programa é responsável pela dinamização das atividades econômicas, destacando-se diversas municipalidades onde aproximadamente 30% da renda da população local deriva das transferências do programa. Este fato permitiu concluir que, quanto menos desenvolvido for o município, maior será a importância relativa do programa Bolsa Família.

### **3 – A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA RECENTE REDUÇÃO DA POBREZA**

O debate sobre a contribuição dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil é relativamente recente e marcado por posições relativamente distintas, as quais se explicitam mais em termos da aferição do percentual do impacto do que propriamente da existência do mesmo<sup>17</sup>.

No caso brasileiro, é amplamente conhecido que a trajetória histórica da pobreza está associada aos níveis de desigualdade da renda. Assim, tomando como referência o critério da renda, Rocha (2008a) mostrou que em 2004 mais de 50% das famílias de baixa renda detinham apenas 15% da renda total do país. Esta é uma das razões que

---

<sup>17</sup> - Registre-se que todos os estudos realizados recentemente no país sobre o comportamento da pobreza têm revelado existir impactos positivos dos programas de transferência de renda nos percentuais de redução da pobreza.

explicam o fato do Brasil continuar a apresentar um dos maiores coeficientes de Gini em todo o mundo. Em função disso, a autora defende que transferências de renda, mesmo com valores baixos como é o caso das transferências do Bolsa Família, têm impactos mensuráveis sobre pobreza e desigualdade na distribuição da renda.

Os dados apresentados na primeira seção deste artigo revelaram que desde o início do Século XXI aumentou sequencialmente a redução da desigualdade de renda no Brasil, uma vez que a taxa de crescimento da renda da parcela dos mais pobres cresceu de forma mais expressiva, comparativamente ao crescimento da taxa da camada dos mais ricos da população. Para o Ipea (2009), essa redução na desigualdade de renda é responsável pela metade da queda atual verificada nos índices de pobreza, significando que se não tivesse ocorrido mudanças positivas na desigualdade de renda praticamente metade da redução atual da pobreza não teria ocorrido<sup>18</sup>.

Do ponto de vista da contribuição dos programas de transferência sobre a redução na desigualdade de renda notam-se algumas controvérsias entre estudos, especialmente no que diz respeito ao percentual dos impactos. Levando em consideração que a renda total das famílias é composta por rendimentos do trabalho (que são preponderantes) e por outras rendas oriundas de benefícios da Previdência Social e dos programas de Assistência Social (como o Bolsa Família), estudo do IPEA (2009) revelou que a renda do trabalho foi responsável por aproximadamente 65% de toda a queda do Coeficiente de Gini verificada entre 2001 e 2008, enquanto que os todos os benefícios sociais governamentais responderam por cerca de 34%<sup>19</sup>.

Outro estudo (Soares, 2006), estimou que a renda do trabalho, entre 2001 e 2004, foi responsável por 68% da redução da desigualdade na renda verificada no período, enquanto os “outros rendimentos” responderam por 27% da redução da desigualdade<sup>20</sup>. Após mensurar os efeitos das transferências da Previdência Social e dos aluguéis, o autor estima que o programa Bolsa Família foi responsável por aproximadamente 12% da redução no nível de renda observada no período considerado.

Barros et al (2006), analisando o comportamento das transferências públicas entre 2001 e 2004, concluíram que as mesmas foram responsáveis por 33% da redução

---

<sup>18</sup> - Este estudo diz que houve também expansão de amplas oportunidades, fazendo com que, paralelamente a melhoria na desigualdade de renda, ocorresse redução de desigualdade entre os diversos tipos de oportunidades.

<sup>19</sup> - Como a Previdência Social responde entre 70% e 80% do total dessas transferências, pode-se estimar que a contribuição do programa Bolsa Família na redução da desigualdade de renda se situa ao redor de 10%.

<sup>20</sup> Fazem parte da rubrica “outros rendimentos”, rendas de transferências governamentais, pagamentos de juros e dividendos e rendimentos de aluguéis.

na concentração de renda, sugerindo que este tipo de ação está tendo uma importância crescente no combate à desigualdade de renda no país. Ao decompor a participação de cada um dos programas de transferência pública, concluiu-se que o Bolsa Família respondeu por 11% do total da redução observada no período considerado.

Quanto à contribuição dos programas de transferência sobre a redução da pobreza, Hoffmann (2006) demonstrou que os efeitos das transferências são mais importantes sobre as medidas de pobreza, comparativamente as reduções da desigualdade de renda<sup>21</sup>.

De acordo com esse autor, tomando a proporção de pobres como medida de pobreza, observa-se que a contribuição das transferências públicas para a redução da pobreza foi de 30% entre os anos de 2002 e 2004. Caso fosse utilizado o Índice de Pobreza de Sen como medida de pobreza, este percentual atingiria 52%, o que revela a importância cada vez maior dos programas de transferência, especialmente do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Já Rocha (2008b), analisando os impactos das transferências públicas na redução da pobreza em 2004, observa que as mesmas têm efeitos diferenciados entre as áreas metropolitanas urbanas e as áreas rurais. Nestas últimas áreas observou-se que as famílias pobres são totalmente capazes de ultrapassar a linha de pobreza após receber o benefício. Já nas áreas metropolitanas as transferências provocam efeitos bem menores no sentido de resolver o problema da insuficiência da renda. Diante disso, a autora conclui que, embora as transferências tenham efeitos irrefutáveis sobre a redução da pobreza, cabe salientar que essas transferências monetárias atuam apenas como um elemento de um sistema mais amplo de medidas necessárias ao combate da pobreza.

#### **4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste estudo foi mostrado o processo de redução da pobreza que ocorreu no Brasil na primeira década do século XXI. De fato, os últimos anos foram marcados pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, fatores que conjuntamente desempenharam importante papel no combate à

---

<sup>21</sup> À exceção da região Nordeste do Brasil onde as transferências públicas de renda são o principal determinante da redução da desigualdade dos rendimentos domiciliares.

pobreza no caso brasileiro. Assim, a combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade de renda foi decisiva para reduzir as taxas de pobreza do país.

No caso específico dos programas governamentais deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza, tanto no Brasil como em outros países da América Latina. A novidade é que esses programas introduziram mecanismos que condicionam as referidas transferências ao cumprimento, por parte dos beneficiários, de um conjunto de atividades vinculadas particularmente às áreas de saúde, educação e nutrição, com o objetivo de melhorar os padrões sociais desta parcela da sociedade que vive em constante ameaça.

Este tipo de política social está fortemente orientado pela idéia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, exclusão, etc.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade.

Análises recentes do programa Bolsa Família com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>22</sup> constataram um elevado percentual de exclusão do programa (Soares et al, 2007; Rocha, 2008b; Kerstenetzky, 2009; Soares & Sátyro, 2009). De um modo geral, esses estudos observaram que o erro de exclusão se situava ao redor de 59% em 2004 e aproximadamente em 46% no ano de 2006, evidenciando a existência de um contingente enorme de famílias classificadas como pobres e que ainda não recebem os benefícios.

Para Rocha (2008), existia em 2004 aproximadamente 1.8 milhões de famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 50,00 (US\$ 30,00), portanto aptas aos critérios do programa, mas que não recebem qualquer tipo de benefício através das transferências de renda. Isso, segundo a autora, é uma evidência clara que a focalização precisa ser melhorada.

Já Soares & Sátyro (2009) estimaram existir, no ano de 2006, cerca de 2.5 milhões de famílias pobres que não estariam sendo atendidas pelo programa, elencando três possíveis explicações para o elevado erro de focalização: fraudes; erro na medida da

---

<sup>22</sup> O IBGE realizou em 2004 e 2006 um estudo especial sobre programas de transferência de renda, os quais fazem parte da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos respectivos anos.

renda devido aos problemas de captação da mesma; e volatilidade de renda, sendo os dois últimos aspectos bem mais relevantes. Para esses autores, a explicação mais plausível é que as pessoas pobres normalmente não sabem informar corretamente sua renda mensal, devido às mudanças sequenciais que ocorrem em função da condição socioeconômica das famílias pobres.

Ao tema da focalização se agrega a questão da condicionalidade. Para que as famílias pobres recebem os benefícios são exigidas algumas contrapartidas nas áreas de educação (crianças entre 6 e 15 anos devem estar matriculadas e freqüentando as escolas); de saúde (mulheres grávidas devem fazer o exame pré-natal e famílias devem manter as crianças vacinadas); e nutricional (famílias devem fazer acompanhamento nutricional das crianças de 0 a 6 anos de idade).

Assim, na discussão do tema das condicionalidades dois aspectos centrais devem ser considerados: a provisão pública dos serviços sociais no país e os impactos do Bolsa Família nas áreas específicas. Mencionamos neste estudo que diversas avaliações captaram efeitos limitados do programa nas três esferas sociais, sendo que na área de saúde não se verificou efeitos sobre a condicionalidade da vacinação infantil, enquanto que na área de educação não se constatou impactos do programa no sentido de melhorar a progressão escolar, apenas aumentando o atendimento. Já na área de nutrição, estudos parciais mostraram que não houve impactos do programa nas crianças entre 1 e 3 anos de idade, período crítico em que a demanda por nutrientes aumenta, tornando as crianças vulneráveis caso essa demanda não seja atendida.

Estes fatos lançam dúvidas sobre a possibilidade concreta dos programas condicionados de transferência de renda conseguir atingir um de seus principais objetivos, ou seja, romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Isto porque, quando governos passam a ser mais rigorosos com relação ao cumprimento das condições impostas, os beneficiários reagem positivamente mais devido ao medo de perder o benefício e pensando menos em relação aos ganhos futuros, especialmente das crianças. Neste caso, percebe-se que o cumprimento da condicionalidade não pode ser tomado como um indicador seguro de capacitação humana, especialmente das gerações futuras.

Além desses problemas específicos relativos às áreas sujeitas às condicionalidades, outro aspecto visível é o baixo nível de conexão entre os programas de transferências monetárias e as demais políticas de assistência social em curso no país. Em parte, essa desconexão tem origem na própria formulação dos CTP, uma vez que os mesmos pressupõem a falência das políticas de assistência social tradicionais, se

colocando como alternativa e/ou como políticas que seriam capazes de substituir os sistemas tradicionais de proteção social.

Neste sentido, realçamos que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, não podendo ser entendida apenas como um problema de insuficiência de renda, nem seu combate ficar restrito às transferências monetárias. Portanto, entende-se que as políticas de combate à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto nacional que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, caminho este que foi seguido pela maioria dos países que atualmente são considerados “desenvolvidos”.

Por isso, entende-se que, paralelamente às transferências monetárias, é necessário implementar outras políticas de inclusão social, especialmente no âmbito do mercado de trabalho. Além disso, devem ser realizadas mudanças efetivas nas tradicionais políticas de assistência social, visando melhorar os aspectos qualitativos das mesmas. Também é fundamental que os programas de transferências de renda tenham um acompanhamento sistemático por parte dos organismos gestores, com a adoção de práticas avaliativas que, transcendendo os aspectos meramente quantitativos, sejam capazes de explicitar os efeitos qualitativos e os limites dessas ações no sentido de combater estruturalmente a pobreza. Isto porque, em sociedade com elevados índices de desigualdade, como é o caso do Brasil, programas de alívio da pobreza – caso dos CCTs -, embora reconhecidamente importantes, não são suficientes para emancipar a população pobre desta condição social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R.P. et al.** Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006, v.1, 446p.
- BRASIL.** Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília: Presidência da República (Coleção documentos da presidência da república), 1996.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.** Anuario estadístico de América Latina y de Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.** Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- CUNHA, R.E. & CÂMARA PINTO, B.H.** O programa bolsa família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Buenos Aires (Arg.): Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD, 2008.
- FAGNANI, E.** Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. In: Economia e Sociedade, v.8: 183-238, Junho de 1997.



- FAGNANI, E.** Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. In: *Economia e Sociedade*, v.13: 155-178, Dez. 1999.
- GARRET, J., BASSETT, L., MARINI, A.** Designing CCT Programs to improve nutrition impact: principles, evidence, and examples. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.
- GOVERNO DO BRASIL.** Brasília: Presidência da República, Lei Federal n. 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa família.
- HENRIQUE, W.** O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Campinas: UNICAMP - Instituto de Economia (Tese de Doutorado), 1999.
- HODDINOTT, J., BASSETT, L.** Conditional cash Transfer Programs and Nutrition in latin American: assessment of impacts and strategies for improvement. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.
- HOFFMANN, R.** Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões entre 1997 e 2004. In: *Econômica*, v.8, n.1, p.55-81, Junho de 2006.
- IPEA.** Pobreza e Mudança Social. Comunicado da Presidência, n.9, setembro de 2008.
- IPEA.** PNAD 2008: primeiras análises. Comunicado da Presidência, n.30, set.2009.
- IPEA.** Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional. Comunicado da Presidência, n.25, Agosto de 2009.
- KERSTENETZKY, C. L.** Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. In: *Revista de Ciências Sociais*, v.52, n.1, 2009, PP.53-83.
- LAVINAS, L.** Programas de garantia de renda mínima. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão n.596)
- MARQUES, R. M.** Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo. São Paulo: FUNDAP, 1992 (Texto para Discussão n.4)
- MARQUES, R. et al.** A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Brasília: MDS (Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate), 2005
- OLIVEIRA, A.M.H. et al.** Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família. In: Vaitsman, J. e Paes-Souza, R. (Eds.), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS-Resultados*. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v.2, pp.19-66
- RAWLING, L.** A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security* v.58, n.2-3, 2005.
- ROCHA, S.** A evolução do programa bolsa família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza. Oxford: University of Oxford, Brazilian Studies Programme, Occasional Paper 01-08, 2008(a).
- ROCHA, S.** Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobre e desigualdade. In: *Revista de Economia Contemporânea*, v.12, n.1, p.67-96, Janeiro-Abril de 2008 (b).
- SANTOS, L.M.P. et al.** Perfil nutricional de crianças menores de cinco anos do Semi-Árido Brasileiro. In: Vaitsman, J. e Paes-Souza, R. (Eds.), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS-Resultados*. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v.1, pp. 347-382.
- SOARES, S.** Distribuição da renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, 1.166), 2006
- SOARES, F.; RIBAS, R. e OSÓRIO, R.** Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective. *International Poverty Center, Evaluating Note*, n.1, December 2007.
- SOARES, S. & SÁTYRO, N.** O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA (Texto para Discussão n.1424), 2009.
- WORLD BANK.** Workshop on Conditional Cash transfer Programs (CCTs): operational experiences. Washington DC, Final Report, 2003.