



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SERGIPE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA ACADÊMICO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA –  
(PPGE)

HEBERT PITANGA SIMÕES

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE O SEU PAPEL NO  
COMBATE À POBREZA NO BRASIL (2003-2010)**

SÃO CRISTOVÃO/SE  
2022

HEBERT PITANGA SIMÕES

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE O SEU PAPEL NO  
COMBATE À POBREZA NO BRASIL (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de Pesquisa: Economia Social e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Souza Ferreira

SÃO CRISTOVÃO/SE  
2022

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE O SEU PAPEL NO  
COMBATE À POBREZA NO BRASIL (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

:

---

**Presidente e Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Souza Ferreira**  
Universidade Federal de Sergipe

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup>. Dra. Fernanda Espiridião**  
Universidade Federal de Sergipe

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Francisco Assis de Queiroz**  
Universidade de São Paulo / FFLCH

Agosto, 2022.

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Wilson e Sidineia, por sempre acreditarem em mim.

À minha amada esposa Livia e aos meus dois filhos, Guido e Lala por todo amor. Nada disso teria sentido se vocês não existissem na minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Paulo Sergio, pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação. Muitas vezes que nos reunimos e, em algumas eu estivesse desestimulado, após alguns segundos de conversa e umas palavras duras, do tipo “bora Hebert o tempo está passando” e outras de incentivo “você está no caminho certo, continue” e lá estava eu, com a mesma disposição do primeiro dia de aula. Valeu professor, você é o cara.

Aos membros da banca examinadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Fernanda Espiridião e Prof. Dr. Francisco Assis de Queiroz, que aceitaram de forma gentil a participarem da defesa e pela colaboração com esta dissertação.

À amiga Tatiana Aranha, que no momento decisivo apareceu e trouxe consigo a magia da língua portuguesa. Seus conhecimentos e dedicação foram fundamentais para que a aprovação na qualificação se tornasse realidade.

À minha mãe e ao meu pai deixo um agradecimento especial, por todas as lições de amor, companheirismo e amizade que vocês me dão a cada dia.

À minha amada esposa Livia, por todo apoio em tantos momentos difíceis desta caminhada. Obrigado por estar sempre ao meu lado. Obrigado pelo presente diário da sua presença, pelo seu sorriso e por saber me fazer feliz.

Aos meus filhos Guido e Lala, por todo amor que vocês me deram e dão. Inúmeras vezes após terminar algum trabalho, eu ia no quarto de cada um e lá permaneci, feliz por vocês estarem bem e saudáveis. E acima de tudo a Deus, por me permitir errar, aprender e crescer. Fazendo com que eu me torne uma pessoa melhor a cada dia da minha vida.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo, analisar a eficiência do programa Bolsa Família no combate à pobreza, partindo da sua implementação até o ano de 2010, avaliando o alcance das funções propostas aos seus beneficiários e a importância do mesmo. Para se alcançar este objetivo, esta pesquisa se dividirá em três etapas, quais sejam: i) apresentando uma discussão teórica, baseando-se na teoria da causação circular cumulativa de Gunnar Myrdal e o objetivo do Estado como um instrumento na Seguridade social; ii) investigar o percurso dos debates dos programas de benefício básico, através de uma linha histórica chegando até o Brasil; iii) analisar o programa Bolsa Família, desde a sua criação até a sua implementação, contemplando o tamanho da sua abrangência, diretrizes e obstáculos. Todavia, para auxiliar nessa última etapa, serão utilizados dados secundários, tendo como fonte principal os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Por fim, espera-se corroborar com a hipótese de que o Programa Bolsa Família tem conseguido atingir os objetivos aos quais ele se propunha, desde a sua criação. Nesse sentido, ele tem sido fundamental no combate à pobreza, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimento social; políticas públicas; programa de transferência de renda; benefício básico.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the efficiency of the “Bolsa Família” program in the fight against poverty, starting from its implementation until the year 2010, evaluating the scope of the functions proposed to its beneficiaries and its importance. To achieve this objective, this research will be divided into three stages, which are: i) presenting a theoretical discussion, based on Gunnar Myrdal's theory of cumulative circular causation and the objective of the State as an instrument in Social Security; ii) investigate the course of debates on basic benefit programs, through a historical line reaching Brazil; iii) analyze the Bolsa Família program, from its creation to its implementation, considering the size of its scope, guidelines and obstacles. However, to assist in this last step, secondary data will be used, having as main source the microdata from the National Household Sample Survey - PNAD. Finally, it is expected to corroborate the hypothesis that the Bolsa Família Program has been able to achieve the objectives it set out to achieve, since its creation. In this sense, it has been fundamental in the fight against poverty, mainly in the North and Northeast regions.

**PALAVRAS-CHAVE:** social development; public policy; income transfer program; basic benefit.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1 – Redução da pobreza no Brasil 2003 – 2010</b>	<b>50</b>
<b>GRÁFICO 2 – Cobertura do PBF e Previdência Indexada ao salário mínimo</b>	<b>53</b>
<b>GRÁFICO 3 – Coeficiente incidência do PBF e da Previdência Indexada ao salário mínimo</b>	<b>54</b>
<b>GRÁFICO 4 – Mapa da evolução em percentual do nº de famílias beneficiadas pelo PBF (2003- 2009)</b>	<b>57</b>
<b>GRÁFICO 5 – Evolução dos nº de famílias cumprindo com as condicionantes, na área da educação entre os anos de 2006 a 2009.</b>	<b>64</b>
<b>GRÁFICO 6 – Evolução do desempenho dos alunos por renda no Enem 2004 X 2009</b>	<b>66</b>
<b>GRÁFICO 7 – Evolução do número de famílias com acompanhamento na área da saúde no PBF 2004 X 2009</b>	<b>69</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 – Programas existentes nos países latino-americanos</b>	<b>31</b>
<b>Quadro 2 – Etapas do processo de acompanhamento das Condicionalidades</b>	<b>38</b>
<b>Quadro 3 – Divisão das rendas para decompor a desigualdade oriundo da PNAD</b>	<b>45</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Tamanho do Bolsa Família</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 2 – Coeficiente concentrado nos proventos</b>	<b>46</b>
<b>Tabela 3 – Desagregação por proventos</b>	<b>47</b>
<b>Tabela 4 – Redução da pobreza com PBF</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 5 – Evolução do número de famílias beneficiadas Brasil e Estados do Norte e Nordeste de 2004 a 2009</b>	<b>56</b>
<b>Tabela 6 – Acompanhamento das Condicionalidades do PBF na Saúde 2009, classificado por cobertura em atendimento por unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 7 – Acompanhamento das Condicionalidades do PBF na Educação no ano de 2009, classificado por cobertura em atendimento por unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste</b>	<b>71</b>

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**BPC - Benefício de Prestação Continuada**

**BVJ - Benefício Variável Jovem**

**CCC - Causação Circular Cumulativa**

**CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**

**CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina**

**CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social**

**IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

**IGDE - Índice de Gestão Descentralizada Estadual**

**IGDM - Índice de Gestão Descentralizada Municipal**

**MDS - Ministério do Desenvolvimento Social**

**MEC – Ministério da Educação**

**PBF - Programa Bolsa Família**

**PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

**PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**

**SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania**

**SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão**

**SICON - Sistema de Condicionalidades**

**SUS - Sistema Único de Saúde**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O DEBATE TEÓRICO SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b>	<b>19</b>
2.1	A TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA	19
2.1.1	<b>Do Itinerário ao Grande Despertar até Causação Circular Cumulativa</b>	<b>19</b>
2.1.2	<b>Da estratégia econômica as políticas públicas de desenvolvimento social</b>	<b>23</b>
2.2	O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	25
2.2.1	<b>Um passeio pela história dos ideais do Estado-providência</b>	<b>25</b>
2.2.2	<b>Projetos e programas sociais no mundo</b>	<b>27</b>
2.2.3	<b>Projetos e programas sociais na América Latina</b>	<b>29</b>
2.3	PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	32
2.3.1	<b>História dos programas de Seguridade e Benefício Básico no Brasil</b>	<b>33</b>
2.3.2	<b>O Programa Bolsa Família</b>	<b>35</b>
<b>3</b>	<b>ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b>	<b>41</b>
3.1	DIMENSÃO DO BOLSA FAMÍLIA	41
3.2	MÉTODO E DADOS, UTILIZADOS PARA AFERIÇÃO DA ANÁLISE	43

3.3 ANÁLISE DO PBF SOBRE A DESIGUALDADES	46
3.4 ANALISE DO PBF SOBRE A PENÚRIA	49
3.5 ANÁLISE DA FOCALIZAÇÃO DO PBF	52
3.6 ANÁLISE DO PBF NO NORTE E NORDESTE	55
<b>4 OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE OS CONDICIONANTES</b>	59
4.1 O ARCABOUÇO DO SISTEMA DE CONDICIONANTES PARA OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	59
4.2 ANALISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A EDUCAÇÃO	62
4.3 ANÁLISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A SAÚDE	67
4.4 ANÁLISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A REGIÃO NORTE E NORDESTE	69
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	73
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	76

## 1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre programas de transferência de renda (Benefício Básico) e desenvolvimento econômico vêm aumentando, com isso, alguns autores como Thomas More, Johannes Vives, Phillipe van Parijs, Gunnar Myrdal, e Eduardo Suplicy retornaram ao centro das discussões, fazendo com que as concepções sobre desenvolvimento econômico e redução da pobreza sejam refletidas. É um desafio analisar as condições sociais e econômicas nos anos 2003 à 2010, pois nesse período aconteceram diversas transformações nas áreas social, econômica, política e cultural.

Nos países Latino Americanos, não foi diferente, pois a estratégia desenvolvimentista adotou como instrumento principal o Estado Interventor, com o objetivo de amparar à parcela da sociedade que estava em vulnerabilidade social. Em meados de 1970 essas políticas ganharam força por causa do neoliberalismo. Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ocorreu uma reinvenção do liberalismo econômico denominado de neoliberalismo, modelo econômico desenvolvido em uma resposta à teoria keynesiana e ao Estado-providência. Isso só foi possível pelo aumento da influência dos sindicatos juntos aos trabalhadores, uma vez que suas reivindicações, em busca de melhores salários, resultaram na diminuição dos lucros das empresas e, os empresários por sua vez, exigiam do Estado uma política fiscal mais agressiva. Tais mudanças culminaram no aumento dos gastos públicos — elevando a inflação — ocasionando assim, a crise do keynesianismo e do Estado-providência.

Tais políticas se apresentaram ao Brasil durante o período de industrialização. As políticas públicas sociais tiveram início na urbanização industrial, momento em que o Estado começou a implementar mecanismos institucionais visando o favoritismo coletivo dos mais necessitados. O neoliberalismo chegou mais tarde, período em que o país se encontrava em processo de redemocratização após o golpe de 1964. Logo as questões político-econômicas internas existentes da época, favoreceram a escrita do conceito de seguridade social na Constituição de 1988.

Com a democratização a introdução do sistema de garantia social na agenda de reformas do Estado. Esse sistema foi implementado para os indivíduos que não podiam prover o seu sustento — por meio do trabalho — motivado por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e, para a manutenção da renda dos indivíduos que já contribuíram com os anos de trabalho e aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social por motivo de velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa. Naquele período da história, a população brasileira tinha apenas o Estado como instrumento de garantia social do país que

atuaria através de um conglomerado de atividades importantes no ramo do Estado-providência, do trabalho e da economia. Durante as eleições presidenciais no ano de 2002, as questões sociais e econômicas foram levadas ao centro dos debates entre os candidatos.

Dentre os candidatos à presidência da república, apenas um, abordou uma postura anti-imperialista defendendo o desenvolvimento nacional — diferente da estratégia de desenvolvimento utilizada nos anos 60, mas um novo modelo autossustentável do ponto de vista econômico e social — apresentando uma estratégia econômica baseada no novo desenvolvimentismo, atendendo aos desejos da população o que viria a proporcionar a sua vitória.

Durante seu governo Lula — Luiz Inácio Lula da Silva — entre os anos de 2003 a 2010 — criou o Programa Bolsa Família - PBF sobre o lastro da união de quatro programas sociais existentes. Através da Medida Provisória nº 132, que posteriormente foi convertida em Lei 10.836, no dia 9 de janeiro de 2004. Atualmente, o Bolsa Família é o principal programa político de luta contra a desigualdade social e a penúria no Brasil. À medida que as famílias estão sendo beneficiadas com o PBF, com um valor médio mensal de R\$190,00, estão sujeitas a cumprirem com as condicionalidades — requisitos para o recebimento do benefício — em áreas estratégicas: saúde, educação e assistência social.

A partir dessa contextualização com orientações políticas, econômicas e dos programas sociais surge a problemática da pesquisa, “qual a importância do Programa Bolsa Família no combate às desigualdades sociais no Brasil, entre os anos de 2003 a 2010?”. Objetivo geral é analisar a eficiência do programa Bolsa Família no combate às desigualdades sociais, a partir da sua implementação até o ano de 2010. Avaliando o alcance das funções propostas pelo PBF junto aos seus beneficiários, a importância do programa como fator do desenvolvimento econômico das regiões Norte e Nordeste do país.

A hipótese geral desta pesquisa científica é a assegurar se o Programa Bolsa Família tem conseguido atingir os objetivos aos quais ele se propunha, desde a sua criação. Nesse sentido, ele tem sido fundamental no combate às desigualdades sociais, principalmente, nas regiões mais pobres e vulneráveis do país.

Esta pesquisa científica tem a justificativa de compreender a dimensão do maior programa de transferência de renda já desenvolvido no Brasil, o PBF, especialmente detalhar suas implicações nas esferas política, econômica e, acima de tudo, na área social. O fator determinante para a escolha deste objeto de estudo é pertinente, tendo em vista que o PBF está vigente desde o ano de 2003 e que ainda tem e mantém, uma parcela dos beneficiários contemplados desde a sua criação.

No campo das Ciências Sociais Aplicadas, a importância desta pesquisa científica está centrada no objetivo do mesmo, em analisar e compreender a relação do PBF com o desenvolvimento social por motivo da precarização do trabalho<sup>1</sup>. Esta discussão tem se mostrado muito pertinente nas áreas de Serviço Social e Economia, no entanto, esse tema nas pesquisas da Administração tem sido minimizado, justificando cada vez mais a relevância dessa pesquisa, visto que, é de extrema importância pensar, discutir, propor e questionar as ações do Estado, no que se refere aos gastos públicos, no que tange a eficiência dos projetos aos quais são direcionados.

Com objetivo de complementar e enriquecer o debate do impacto causado pelo Programa de Benefício Básico brasileiro, a pertinência desta pesquisa refere-se à possibilidade de discussão detalhada quanto à relação entre o Programa Bolsa Família e o desenvolvimento social.

A metodologia utilizada consiste na leitura de textos selecionados que contemplem a discussão teórica sobre os programas de Benefício Básico. Além disso, os textos devem servir de base para a discussão da história econômica brasileira, entre os anos de 2003 a 2010. A abordagem pelo método empírico-indutivo será realizada por meio da elaboração de tabelas e gráficos segundo a Estatística Descritiva. Em especial, os dados serão coletados no site do IBGE, através da utilização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) da forma a verificar a validade da hipótese geral levantada nesta pesquisa.

No segundo capítulo serão abordados A teoria da Causação Circular Cumulativa desenvolvida por Gunnar Myrdal (1972), contida na obra Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas, serve de ponto de partida para uma análise dos impactos causados pelo liberalismo nos países subdesenvolvidos. Deixa claro que o Estado deve intervir de forma imediata nas atividades estabelecidas por ele. Apresentando a importância da consciência popular para o grande despertar, um conjunto de manifestações que ocorreram em países subdesenvolvidos, com a finalidade de promover a igualdade social, reivindicando o acesso à habitação, educação e saúde, nutrição entre outros serviços, de qualidade para todos.

Discorrendo sobre o papel do Estado como responsável em realizar estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico, elevando a capacidade produtiva do país. Responsabilizando o Estado no gerenciamento dos investimentos, na focalização nos setores

---

<sup>1</sup> É a redução das condições do trabalhador no seu serviço diário quando perde direitos e garantias no seu trabalho.

chaves de desenvolvimento econômico, como energia, agricultura, indústrias de bases e de bens intermediários e infraestrutura, pois, a estratégia de crescimento é a melhor maneira para instalar as políticas públicas, direcionando-o para o desenvolvimento.

Serão abordados a influência da política protecionista nos países Latino Americanos, que percebe os ideais de benefício básico como uma medida de proteger os mais necessitados. Exemplifica o período ocorrido durante a crise dos meados dos anos 1970 — entre capital e trabalhador — como uma maneira de conciliar esses conflitos sem que prejudique o crescimento econômico do Estado.

No Brasil, os programas de Benefício Básico têm início de forma discreta e tímida, nos anos 1930, onde o país começa a pensar na Seguridade Social devido à sua urbanização industrial, momento em que o país começa a criar as suas indústrias de bases. A introdução da garantia social destinada aos mais necessitados, inserida na Constituição Federal do ano de 1988, é um avanço em direção às políticas públicas sociais com o objetivo de subtrair a desigualdade social existente.

No terceiro capítulo serão analisados os impactos do PBF na sua dimensão e abrangência sobre a população beneficiária, o método utilizado para obtenção dos resultados e análise dos dados foi o Coeficiente de Gini - que será calculado a partir da curva de Lorenz. Utilizando os microdados da PNAD de 2003 a 2009 uma vez que os proventos são as principais formas de mensurar os efeitos do Bolsa Família sobre a desigualdade social.

A importância da focalização do PBF é a melhor forma de fazer, com que os proventos, cheguem às mãos dos mais vulneráveis e necessitados, permitindo que os indivíduos em estado de pobreza ou extrema pobreza consigam ingressar no programa de transferência de renda, o Bolsa Família.

O impacto do programa nas regiões Norte e Nordeste do Brasil por meio de uma análise dos dados obtidos no CECAD, a qual evidencia a evolução do número de famílias beneficiadas pelo programa de transferência de renda que evidencia o aumento em percentual dos beneficiados por Estado.

No quarto capítulo foram abordados os efeitos do programa bolsa família sobre os condicionantes, que em conformidade com a Lei nº 10.836 de 2004 permite o acesso e a manutenção dos benefícios do PBF dependerão do cumprimento das condicionalidades relativas à saúde, por meio de exame pré-natal e aos acompanhamentos nutricional, e da educação, através da assiduidade na escola.

A importância das condicionantes para os programas de transferência de renda, que foram desenvolvidos nos meados dos anos 90 mas não aplicados, foi oriunda da explosão de

programas de sociais. A motivação por trás deste aumento foi o reconhecimento das falhas, dependência econômica e tecnológica dos países latino-americanos, concentração de renda e aumento da desigualdade social, geradas pelo modelo econômico neoliberal apresentado e conduzido como pré-requisito a adesão ao consenso de Washington. As condicionantes serão aplicadas tanto na área da saúde quanto na área da educação.

Sobre a educação, os beneficiários passam a entender que a permanência no programa é uma forma de aumentar a sua renda e proporcionalizar um subsídio para manter as crianças em sala de aula. Já sobre a saúde, exigem uma união estreita entre diversos ministérios, secretarias de Estado e secretarias Municipais, chegando atender as populações mais carentes entre elas crianças, gestantes e nutrizes.

Foi realizada uma análise sobre os dados obtidos no CECAD, sobre as condicionantes nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Permitindo ter uma ideia do tamanho da cobertura dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde, conforme proposto pela lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

## 2 O DEBATE TEÓRICO SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

### 2.1 A TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA

#### 2.1.1 Do Itinerário ao Grande Despertar até a Causação Circular Cumulativa

Gunnar Karl Myrdal<sup>2</sup> dedicou-se ao entendimento do desenvolvimento econômico dos países mais pobres, durante esse caminhar, revisou seus próprios argumentos, demonstrando a evolução do seu próprio pensamento<sup>3</sup>. Durante a juventude, filiou-se a um partido político conservador, neste período houve um aumento em sua dedicação às pesquisas de natureza econômica, o que o levou lentamente ao distanciamento dos ideais conservadores. No decorrer de suas pesquisas, o ideal do Estado-providência foi aflorando e se consolidando até mesmo por influência de Knurt Wicksell<sup>4</sup>.

Myrdal foi eleito Senador após a grande depressão, período em que seu legado foi marcado pela articulação em favor das reformas igualitárias do Estado-providência. Em 1942 foi reeleito Senador, ganhou um assento na mesa da diretoria do Banco da Suécia e passou a presidir também a Comissão de Planejamento do Pós-guerra. Entre os anos de 1945 a 1947 foi Ministro do Comércio e Secretário Executivo do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Permaneceu como Secretário até 1957. Após dez anos de atuação como Secretário Executivo, Myrdal recebeu a incumbência de promover um estudo a respeito dos entraves no desenvolvimento da economia dos países asiáticos, que mais tarde se tornaria umas das mais importantes obras já publicadas, “*The Asian Drama*”. Durante esse estudo, Myrdal desenvolveu três linhas de argumentação.

É possível fragmentar a evolução do pensamento<sup>5</sup> de Myrdal em três linhas no tempo: a primeira seria sua teoria econômica, marcada pelo seguimento do cortejo neoclássico, onde o mesmo publicara em 1930 a obra *Political Element in the Development of the Economic Theory*,

---

<sup>2</sup> Graduado em direito e doutor em economia pela Universidade de Estocolmo em 1927. Professor associado no Instituto de Estudos Internacionais de Genebra na Suíça (1933-50) e na Universidade de Estocolmo (1960-67), tornou-se Professor Emérito em 1967.

<sup>3</sup> Até o início da década de 1930 Myrdal acreditava na teoria do equilíbrio monetário, onde seria a solução para que os países saíssem do subdesenvolvimento. No entanto, por volta dos anos 1940, dedicou-se ao estudo da economia aplicada aos problemas sociais, percebendo que, para que estes países pudessem evoluir para o estágio de desenvolvimento a teoria do equilíbrio monetário não seria a solução.

<sup>4</sup> Johan Gustaf Knut Wicksell economista sueco, que defendia a atuação do Estado nas políticas públicas.

<sup>5</sup> Veja: Ferreira e Salles (2020, ed. 55, p. 82 a 116).

publicada em inglês no ano de 1954. Nela, o autor faz críticas sobre o objeto de estudo da ciência econômica, que está sendo influenciada pela visão política dos autores clássicos sobre a teoria econômica tradicional. A obra de destaque, de maior relevância é *Monetary Equilibrium*, publicada em 1931, que traz as expressões *ex ant* e *ex post*, onde o primeiro significa resultado esperado e o segundo, resultado efetivo; a segunda linha de pensamento foi a economia política, passagem realizada por um curto tempo, onde houve a publicação da obra *Crisis in the Population Question* em 1934, onde levantava as questões de políticas públicas na Suécia; por fim ou: a terceira e última, a economia institucional, teve início através de uma pesquisa realizada a pedido da Fundação Carnegie em 1938, resultando na publicação da obra *An American Dilemma* no ano de 1944. Nesta obra, são abordados problemas socioeconômicos chegando à teoria de causalção circular cumulativa. Essa transição da escola neoclássica para a institucionalista, acontece no momento em que Myrdal entende que se faz necessário ter novos mecanismos que, somados aos já existentes na ciência econômica, possam explicar os enigmas aos quais ele se dedicaria, já que as ferramentas disponibilizadas pela teoria neoclássica não estavam resolvendo diante das mudanças geopolíticas.

Após a Segunda Guerra Mundial, o cenário geopolítico transformou-se. Colônias passaram a ser novos países que, através de suas classes dominantes, buscavam o desenvolvimento econômico. Em contrapartida, os países desenvolvidos lutavam pela manutenção do controle das relações internacionais. Com esta visão, Myrdal trabalhou em uma hipótese para identificar os entraves que classificavam esses novos países como subdesenvolvidos, para isto, fez-se necessário mensurar a desigualdade social como ponto de partida para a análise do enigma. De acordo com Myrdal, 1/6 da população mundial estaria em países desenvolvidos, os outros 5/6 estariam vivendo em países subdesenvolvidos nos continentes da América Latina, Ásia e África. Nestes locais, a renda per capita é baixa e, com processos de crescimento rudimentar da economia a desigualdade aumentava, podendo tal fato ser identificado através de índices de saúde, educação, habitação, nutrição, entre outros. Através dessa discrepância social, foram acontecendo mobilizações populares de cunho político denominado “O Grande Despertar<sup>6</sup>”, que tinha como objetivo a igualdade social, buscando a solidificação da democracia e dos órgãos internacionais.

A democracia era vista como uma das soluções para a quebra dos entraves do subdesenvolvimento. Ela agiria internamente, enquanto os organismos internacionais abriam espaço para que os novos países pudessem expressar as suas dificuldades, a fim de resolvê-las

---

<sup>6</sup> Veja: Ferreira e Salles (2020, ed. 55, p. 82 a 116).

juntos, através de possíveis integrações econômicas. Logo, Myrdal identificou que o problema da desigualdade havia chegado aos órgãos internacionais, pois, apesar de os países subdesenvolvidos serem a maioria e poderem expor as suas insatisfações, as decisões caberiam aos países mais ricos, uma vez que eram os maiores financiadores dessas instituições.

Sob o ponto de vista de Myrdal (1972), a desigualdade é o assunto mais importante a ser explanado, uma vez que se trata de uma situação socioeconômica, implicando de forma direta no desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Este autor define também desigualdade como a injustiça social, devendo, esse enigma, ser solucionado com o objetivo de iniciar o processo de desenvolvimento.

A necessidade de trazer e debater o assunto sobre desigualdade, na concepção de Myrdal, era de uma atenção significativa, tendo em vista que as atuais discussões estão atribuídas apenas à produção e ao comércio, deixando de lado os assuntos referentes à distribuição de renda. Esta temática causa um verdadeiro mal-estar para os gestores públicos, prevendo que isso seria um alto custo para os mais ricos. Havia, na época, uma concepção de que as reformas políticas de igualdade social teriam um custo alto, no qual os países mais pobres não teriam como arcar com tais gastos. Esta espécie de pensamento partiu de autores que se dedicaram a examinar cuidadosamente o cenário econômico do pós-guerra. Ainda, discordava e salientava que, para que houvesse um crescimento econômico impulsionando o desenvolvimento social, seriam necessários quatro elementos: a) conversão da fuga e o consumo de capital excedente das classes mais ricas, em investimentos necessários para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos; b) distribuição de renda como um fator determinante para a redução da desnutrição, analfabetismo, saneamento, habitação e etc. para que possa elevar a sua produção; c) instalar políticas sólidas que venham reduzir as desigualdades a ponto de alcançar a igualdade econômica e social, elevando desta maneira a produção destes países; d) justiça social, criando uma atmosfera de integração social, abrangente em todo território nacional.

Myrdal refutou a teoria do equilíbrio econômico geral de Léon Walras, pois trata-se de um modelo de equilíbrio estável que não pode ser utilizado em países subdesenvolvidos. De acordo com Ferreira e Salles (2020), “o sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição”.

Com a inserção desses novos países em busca do desenvolvimento econômico, acredita-se que uma nova teoria deveria ser elaborada pelos países subdesenvolvidos, pois os mesmos estão sempre almejando o crescimento econômico e ao mesmo tempo buscando a distribuição de renda.

Essa circunstância levou Myrdal a apresentar a teoria da Causação Circular Cumulativa<sup>7</sup> (CCC), que tem como objeto de estudo os enigmas do subdesenvolvimento. A teoria esclarece as alterações sociais, entendendo que, embora ocorra uma evolução no sistema econômico, isso não significa que existirá um equilíbrio, a CCC compreende que o trânsito das atividades econômicas, estão entrelaçados entre si, causando efeitos uns nos outros.

Para tornar mais claro o funcionamento desse mecanismo, imaginemos o caso de uma cidade. Nela tem um comércio local, uma demanda de produtos e serviços, uma infraestrutura promovida, principalmente, pela arrecadação dos impostos diretos e indiretos, onde a maior parte dessa arrecadação vem de uma fábrica local. A cidade gira em torno dessa fábrica. Numa bela manhã descobre-se que esta fábrica faliu, colocando inúmeras pessoas na fila do desemprego, causando uma contração no mercado, onde as empresas dependem desta fábrica. Começam a se sentir os efeitos negativos, aumentando ainda mais o desemprego, diminuindo as arrecadações dos impostos e desencadeando, por sua vez, a migração do capital e da mão-de-obra para outros locais com maior atrativo econômico. O gestor público pode elevar a taxa dos impostos o que agravaria ainda mais a situação.

No exemplo acima, é possível compreender que o fechamento da fábrica causou um efeito regressivo nos fatores econômicos e não econômicos. Com a redução das receitas provenientes de impostos, o gestor público logo terá que reduzir os gastos com saúde, educação, transporte, segurança, saneamento e outros mecanismos de garantia social. Por um outro ângulo, fica evidente que a cidade que recebeu os emigrantes terá um aumento de capital e mão-de-obra, que, por sua vez, tornar-se-á atrativa para a chegada de novas empresas, o que reduzirá o desemprego e aumentará a arrecadação de impostos. Esses trânsitos são chamados de efeitos propulsores<sup>8</sup>.

Ao explicar sobre os efeitos regressivos e propulsores, Myrdal afirma que, se não houver um controle do estado no tocante à alocação das empresas industriais e comerciais em locais subdesenvolvidos, com a finalidade de ser propulsor, igualitário e equilibrado, as empresas se instalarão em locais centrais já desenvolvidos, causando um efeito regressivo nas demais regiões e piorando as condições de vida desses locais. A CCC, poderá e deve ser aplicada em diversos locais, seja uma região, uma cidade, um país, um continente, um bairro e até mesmo dentro de uma empresa. Esta ferramenta permite ser moldada segundo as

---

<sup>7</sup> Veja: Myrdal (1972, p. 38).

<sup>8</sup> Veja: Myrdal (1972, p. 59).

particularidades do objeto a ser estudado, fornecendo uma solução para o desenvolvimento econômico e social.

### 2.1.2 Da estratégia econômica às políticas públicas de desenvolvimento social

Myrdal, durante a sua passagem no Senado, apresentou uma postura institucionalista, onde pregava a importância das reformas sociais, desempenhando um papel que o tornou conhecido por colaborar de forma direta nas políticas do Estado-providência, tornando uma tendência nos países desenvolvidos. Devido ao crescimento econômico explosivo ocorrido após a grande depressão, obteve-se a renda necessária para a implantação de políticas públicas e sociais, alcançando os efeitos propulsores da economia do Estado-providência. O mesmo já não aconteceu com os países subdesenvolvidos, pois tiveram que lidar com os efeitos regressivos, devido à fraqueza de seus efeitos propulsores, elevando o tempo para alcançar o desenvolvimento social.

De acordo com o ocorrido com os países desenvolvidos no exemplo supracitado, é perceptível a importância da interferência do Estado na economia, viabilizando e executando estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico. Importante esclarecer que tal situação não aconteceu, pois a CCC não foi utilizada, o que ocasionou o crescimento econômico sem o desenvolvimento, pois foi permitido a implementação das políticas liberais de apoio ao livre comércio. Para Myrdal a interferência do Estado não deve ser de forma autoritária e sim sutil, estimulando as empresas através de ferramentas de correção rumo ao desenvolvimento.

A ideia do Estado para que ocorra o crescimento, é elevar a capacidade produtiva do país, tornando o gerenciamento dos recursos sua responsabilidade como, por exemplo, definir qual região receberá o investimento, enfatizando os setores chaves do desenvolvimento econômico como infraestrutura, agricultura, indústrias de base e de bens intermediários. Sem o gerenciamento estratégico do Estado, esses setores tendem a distanciar-se mais da política de desenvolvimento social, criando centros industriais concentrados numa determinada região, causando um desequilíbrio e os efeitos regressivos nas demais regiões.

Essa distribuição estratégica dos recursos facilitará a instalação das políticas públicas de forma equilibrada em todo o território nacional, pois através dela é possível atrair o capital da iniciativa privada, ampliando a cobertura de gastos públicos nas áreas de bem-estar social que são pontos de propulsão para o aumento da produção, considerando que os gastos de

investimentos na área social devem ser limitados às suas contas nacionais<sup>9</sup>. Uma vez ocorrendo aplicação sem a ferramenta do CCC ocasionará em uma desordem no Estado.

Em um processo de desenvolvimento sem a aplicação da CCC, é perceptível o privilégio das classes altas, incluindo na área da educação e na política. Na educação, o acesso ao nível técnico e superior, era apenas para quem tinha uma formação básica de qualidade, tornando uma ferramenta, inicialmente de inclusão, em um mecanismo de segregação, pois apenas as classes mais altas tendem a obter uma educação de base privilegiada. Já na política, a corrupção e o desejo das classes mais altas de se manterem no poder, afasta ainda mais as políticas sociais e igualitárias. Utilizando-se do ideal de democracia e direcionando o processo de industrialização para a realização dos seus interesses, quando, na verdade, o Estado deveria assegurar o interesse social, tais como: moradia melhores e de qualidade; a distribuição de renda através da remuneração justa; criação de leis que proponham o Estado-providência dos trabalhadores. Neste cenário as classes altas, detentoras do poder, transformaram a democracia em uma ferramenta de desequilíbrio das políticas sociais, uma das consequências é o crescimento populacional desordenado e a redução da mão-de-obra.

Na visão de Myrdal, o maior ponto negativo para o desenvolvimento econômico é a falta de controle de natalidade, pois com o crescimento populacional desordenado, os impactos nos investimentos do Estado serão em escalas, começando pela renda auferida pelo trabalho, que será insuficiente para suprir as necessidades básicas, como a alimentação. O que desencadeará na desnutrição, o que gera a redução da mão-de-obra. No campo da moradia, acarretará em uma concentração regional que se desdobrará em moradias insalubres para a sobrevivência humana, forçando o aumento dos gastos públicos com a saúde. Tais impactos abalarão todos os setores importantes para o Estado-providência em uma reação em cadeia. Elencados esses pontos negativos, Myrdal acredita que um plano nacional<sup>10</sup> seria uma possível solução em retaliação a esses pontos, devendo estar descrito de forma minuciosa todos os passos a serem executados, incluindo todos os setores envolvidos, bem como um governo estável, efetivo e comprometido, conforme pode ser visto a seguir:

O plano, para ser prático e eficiente, não deve obedecer, apenas, a um esquema geral, mas deve descer a diretivas pormenorizadas, mediante cuidadoso planejamento dos diversos setores. Deve formular, igualmente, instruções

---

<sup>9</sup> Compreende as informações sobre geração, distribuição e uso da renda no País, acumulação de ativos não financeiros e relações entre a economia nacional e o resto do mundo, abrangendo indicadores como Produto Interno Bruto - PIB, PIB per capita, e Renda Nacional Bruta, entre outros aspectos.

<sup>10</sup> É uma ferramenta de gestão que promove o desenvolvimento social num determinado território. Nesse sentido, assenta as bases para atender as necessidades insatisfeitas da população e para melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos.

relativas aos estímulos e controles específicos, por meio dos quais se realizam essas diretivas (MYRDAL, 1972, p.128).

Para que isso ocorra, os gestores responsáveis pela eficiência deste plano, devem observar as dificuldades institucionais, promovidas pela presença de resíduos nocivos, tais como: excesso de burocracia herdado de uma era colonial; e oligarquias paternalistas carentes de transição entre as classes sociais e políticas.

É comum que as classes mais altas detenham o poder político, apesar de ser uma minoria populacional, uma vez que esse seleto grupo são herdeiros de uma era colonial, perpetuando o poder oligárquico, colhendo os frutos do crescimento econômico e realizando o desenvolvimento aos seus pessoais interesses, deixando as classes mais baixas à margem do desenvolvimento e mais distantes do Estado-providência.

Com o intuito de tornar o Estado um mecanismo para toda a população, sem pautar suas decisões nas vontades de uma minoria, o comando das políticas sociais e econômicas, não deve ser deixado nas mãos das elites. Desta maneira devem ser retomadas as discussões sobre os ideais de um Estado-providência, embasados nos diálogos sobre a obra de Thomas More denominada “Utopia” que foi uma fonte inspiradora para muitos teóricos. A ideia de um benefício básico independente de gênero, era um ensaio das políticas públicas, voltadas para o bem-estar social, através da articulação para se chegar ao Estado-providência.

## 2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

### 2.2.1 Um passeio pela história dos ideais do Estado-providência

Em um recorte, dos anos de 1500 até meados de 1750, na transição do feudalismo para o capitalismo, a economia era embasada no acúmulo de capitais e na produção manufatureira. Esta mudança era estabelecida por uma classe social em ascensão, a burguesia. Por estas inovações produtivas e econômicas, era considerada revolucionária pois tomava para si o poder econômico frente aos nobres e clero. Esta nova classe, já permeada pelos ideais capitalistas, gerenciava a seu favor as atividades comerciais e, conseqüentemente, desfavorecendo a classe nobre fundiária.

Esse período é conhecido na literatura especializada como mercantilista. Em Louvain, na Bélgica, a obra de Thomas More denominada Utopia, traz uma crítica ao feudalismo em decadência na Inglaterra, salientando os atos realizados pelo Estado durante as guerras expansionistas, retirando os trabalhadores agrícolas do campo, suas práticas coercitivas,

intolerâncias religiosas e injustiças. Uma tentativa de criar uma nova sociedade apresentando algumas noções de benefício básico, sugerindo uma ferramenta que evitaria as inúmeras mortes causadas pela desigualdade social. Segundo More (2004, p.13): “Os ladrões são condenados a um suplício cruel e atroz, quando seria preferível assegurar a subsistência de cada um, de maneira que ninguém se encontrasse diante da necessidade de roubar para ser, em seguida, executado”. Esta visão também era compartilhada por diversos pensadores da época e ao longo da história como Johannes Vives, um professor de ciências humanas, que em 1526 elaborou um plano de benefício básico segurado, chamado de *Subventionem Pauperum*.

Posteriormente, outras cidades da Europa foram se integrando ao projeto de garantia social ou caridade aos mais necessitados — benefício básico condicionado ao trabalho ou garantia social —, formas semelhantes ao elaborado por Johannes Vives. Em 1531 foi a vez dos Países Baixos — atualmente conhecida como Holanda — e, posteriormente, na Escócia e Inglaterra nos anos de 1579 e 1601, respectivamente (SUPLICY, 2004).

Em 1795 surge Speenhamland Law, uma evolução da lei criada em 1601 para os mais necessitados ou pobres, com o objetivo de conter a fome. Speenhamland é uma cidade localizada na região sul da Inglaterra onde ocorreu a revolta do pão, ocasionada pelo empobrecimento de sua população chegando ao ponto de não ter condições de comprar este alimento básico. Para solucionar tal problema havia a transferência das verbas financeiras, para complementar a renda do trabalhador, não importando os seus proventos. O cálculo era realizado a partir do número de pessoas integrantes da família e do valor que era vendido o pão, tendo como uma condicionante a proibição do deslocamento geográfico dos cidadãos trabalhadores. Com o objetivo de descentralizar a aglomeração da massa trabalhadora no centro do país, o que se mostrou falha, pois anos depois ocorreu a primeira revolução industrial.

O processo desencadeador da primeira revolução industrial iniciou-se por volta de 1750, quando o capitalismo experimentou a sua evolução através da corrente liberal, etapa condicionada à ascensão da burguesia pois, a partir deste momento, esta classe passou a dominar o Estado. Deste momento em diante o capitalismo passou a ordenar as indústrias em plantas modernas, consolidando assim, a concorrência entre os países mais desenvolvidos da Europa. Essa ação teve como resposta a urbanização desordenada dos países em questão, liderados pela Inglaterra na formação do mercado mundial.

No âmbito ideológico, ao longo desse período, houve um movimento denominado Iluminismo, encabeçado por Thomas Paine, um dos intelectuais norteadores dos ideais liberais, influenciando a ascensão burguesa. Uma de suas ideias de maior relevância é a *Agrarian Justice*, que tinha como objetivo a distribuição do benefício básico igualitária independente do

gênero. Esta distribuição iniciaria com os cidadãos, com idade acima de 21 anos e para aqueles de 50 ou mais. Receberiam um benefício básico mensal e de mesmo valor que seria implementado gradativamente para todas as faixas etárias, até que a cobertura fosse ampla a toda a sociedade agrária. Tais pagamentos deveriam ser subsidiados de uma reserva proveniente de tributos ou taxas arrecadados pela atividade agrária (SUPLICY, 2006).

Thomas Paine tinha um ideal de distribuição de renda - independente de gênero e classe social -, mas manteve o principal fator de desigualdade intacto, a propriedade de direito privado. Segundo (VANDERBORGHT 2006), seus ideais de renda igualitária a todos, influenciou vários pensadores e despertou várias críticas de outros teóricos, como o inglês Thomas Spence, o francês Charles Fourier e o belga Joseph Charlier. Estes pensadores entendiam que a propriedade de direito privado violava os ideais de justiça social. Com isso, havia o interesse de articular uma maneira de retirar a propriedade de direito privado dos seus atuais donos — para Thomas Spence o mais adequado seria o leilão dos imóveis e, para Charles Fourier a transferência de posse das propriedades agrárias para o Estado — fazendo com que os erários arrecadados fossem transferidos em partes iguais para todos.

A opinião da ala ideológica dos liberais clássicos, como David Ricardo, Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Malthus e John Stuart Mill, é que a lei dos pobres e o projeto de distribuição de benefício básico estabelece um problema nos planos do capitalismo, que pressupõem que o mercado se autorregularia (SUPLICY, 2004; VIANNA, 2002). Os liberais clássicos do século XVIII, criticaram duramente a Speenhamland Law, pois, a compreensão do impedimento da formação do mercado competitivo — tanto na esfera nacional como internacional — para alcançar o Estado-providência, não refletia os ideais de igualdade. Essas críticas tiveram um impacto na Speenhamland Law, que levou a criação da Poor Law Amendment Act, considerada a nova lei dos pobres que substituiu, no ano de 1834, a antiga (VIANNA, 2002).

A partir da criação da *Poor Law Amendment Act*, houve um aumento no empobrecimento das classes mais baixas, que se viram desamparadas pelo Estado tendo que garantir a sua própria sobrevivência. Em meados dos anos de 1930, a questão social foi apresentada para os detentores do poder em busca do reconhecimento da questão social como uma temática partícipe do modelo capitalista. Com o abandono do Estado na proteção das classes mais baixas, fez-se necessário o ingresso da classe trabalhadora na política. Dessa forma, foi exigido o reconhecimento de uma classe frente aos empresários e ao Estado.

### 2.2.2 Projetos e programas sociais no mundo

O reconhecimento das necessidades da classe trabalhadora, iniciou-se através da proposição de um benefício básico, assegurado por ações sociais e grupos políticos em todo o mundo. Na Inglaterra existiu o Movimento Apelo A Crédito Social e, no Canadá, o Partido do Crédito Social, ambos se apresentaram em alguns trabalhos de vários teóricos, na área da filosofia e economia, demonstrando um posicionamento contrário na esfera política. John Maynard Keynes (1940) — liberal heterodoxo que defendeu a interposição do Estado na economia, não acreditando na ideia da autorregulação do mercado — propôs a distribuição de um benefício básico a todos.

Alguns países, assimilaram partes dos ideais keynesianos, implementando em doses homeopáticas as políticas públicas sociais propostas por eles, o que de certa forma contribuiu, nos países centrais, para o Estado-providência. Tal fato não significa que eles assumiram uma postura anticapitalista. Isso não denota que os padrões pré-estabelecidos de favoritismo social tiveram as mesmas características em todos os países, visto que, as políticas públicas sociais originadas de um embate entre capitalismo e trabalhador, originaram duas diferentes formas de sistemas de garantia social, possuindo particularidades de acordo com circunstâncias estruturais e conjunturais de cada país, bem como a sua inserção no sistema capitalista.

Esses programas de favoritismo social do Estado-providência na Europa, diferenciaram-se através das atividades dos serviços de moradia, saúde e educação no âmbito estrutural e, financeiramente para a aposentadoria, pensões, seguro-desemprego, entre outras. No Reino Unido, em 1942, ainda durante a segunda guerra mundial, foi necessário implantar um programa que viesse a proteger a sociedade mais carente, intitulado *National Assistance Act*. Este programa de garantia social tem seu embasamento no modelo de beveridgiano<sup>11</sup>, propondo um benefício básico para as famílias que estão no nível de subsistência. O mesmo modelo foi aplicado na Finlândia em 1956, na Suécia em 1957 e na Holanda em 1963. Na Alemanha, o modelo adotado foi o bismarckiano<sup>12</sup> em 1957. Este modelo influenciou vários países europeus, dos mais desenvolvidos até os subdesenvolvidos e tinha como objetivo suprir diariamente as necessidades dos trabalhadores, por tempo proporcional ao tempo de contribuição à exceção

---

<sup>11</sup> Surgiu na Inglaterra no período de 1942, esse modelo tem por finalidade propor o Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade, tendo como objetivo a luta contra a pobreza.

<sup>12</sup> Esse modelo surgiu na Alemanha no Séc. XIX, no ano de 1883 durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada, tem como objetivo manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho.

das pessoas que estão no país de forma irregular. Na América do Norte, especificamente nos Estados Unidos, o modelo foi embasado no beveridgiano.

Nos Estados Unidos em 1935, é desenvolvida a *Social Security Act*<sup>13</sup>, formada para a assistência social, aposentadorias, seguro desemprego, pensões e, posteriormente é incrementado pela *Aid for Families with Dependent Children*. Trata-se de um programa destinado a fornecer o Auxílio para as famílias nas quais as crianças tenham idade inferior a 15 anos. Tem o objetivo de transferir um benefício básico para essas famílias em que essa renda seja condizente a um determinado índice. Em 1964, surgiu o *Food Stamps* — programa de garantia social mais ousado — onde o indivíduo desempregado passa a receber um crédito para utilizar em estabelecimentos pré-determinados pelo programa. Em relação aos acontecimentos no tocante à garantia social nos anos de 1935 a 1964, pensadores norte-americanos apresentaram duas propostas de implementação do Imposto Negativo, a primeira por Abba Lerner em 1944 e, mais tarde, por Milton Friedman em 1962.

A ideia do imposto inverso (imposto negativo) é a criação de um benefício básico universal que seria um valor pré-estabelecido, indicado como o suficiente para que o indivíduo possa consumir e se estabelecer nos padrões necessários à vida humana digna. Para que exista esse benefício faz-se necessário o pagamento, pelos trabalhadores, de uma taxa proporcional aos proventos recebidos. O propósito deste imposto inverso é o estímulo ao trabalho, pois tal medida seria uma maneira de acrescentar um aumento na renda do trabalhador. Tal proposta, neste momento, não foi aplicada por não se encaixar nos padrões dos modelos bismarckiano e beveridgiano, vigentes à época.

Na conjuntura da segunda década do século XX, é possível identificar que a criação de medidas protecionistas direcionadas à sociedade mais necessitada, foram ocasionadas após as crises mundiais, tais como: (i) a primeira guerra, de 1914 a 1918; (ii) a grande depressão de 1920; (iii) e a segunda guerra mundial que durou até 1945. Tais fatos abalaram todos os nichos sociais bem como o setor financeiro de todos os países do mundo e promoveram a preocupação com o Estado-providência. As mudanças ocorridas nos países da Europa, causaram influências nos países latino-americanos, que perceberam os ideais de benefício básico como uma medida de proteger os mais desamparados pelo Estado.

### 2.2.3 Projetos e programas sociais na América Latina

---

<sup>13</sup> Veja, Silva (2019, ed. 22, p. 110 a 119).

Em 1920, nos países latino-americanos, surgem os primeiros modelos de garantia social apresentados pelo Estado — o modelo bismarckiano, com outras especificações em decorrência das singularidades existentes nos diversos países —, motivado pelos impasses entre o capitalismo e o trabalhador, acelerado pela industrialização, que chega tardiamente nos países latino-americanos (PASTORINI, 2010).

A crise pré-dimensionada do capitalismo, ocorrida nos meados de 1970, apresentou como consequência para esses países uma instabilidade política que durou até os primeiros anos da década de 1990. Conforme Fleury (1994), esse processo de alternância política resultou em dois modelos de garantia social: um voltado para obter votos e o outro para o produtivista.

No Brasil, a inserção da seguridade social (tendo como inspiração a vivência dos europeus no programa social de benefício básico) na Constituição de 1988, alterando parte do padrão já pré-estabelecido acerca deste assunto — onde a saúde e a assistência social passaram a integralizar as políticas públicas para os necessitados — apresentou uma característica do modelo voltado para obter votos, diferente do adotado no Chile.

No Chile, ocorreu o golpe<sup>14</sup> de Estado, liderado por Pinochet contra Salvador Allende que era o presidente eleito democraticamente — motivado pela desigualdade social e ausência de medidas de Seguridade aos desamparados — foi um alerta aos Estados Unidos e países europeus. Para Harvey (2008), a política neoliberal ficou marcada por experimentos desastrosos. Por tal motivo, ocorreu na cidade de Washington em 1989, a criação do Consenso de Washington<sup>15</sup>, que logo foi defendido por diversas organizações multilaterais, ambos os lados da política e líderes de Estados. Em 1990, o Consenso de Washington chegaria à América Latina como a solução para o desenvolvimento do capitalismo. Já nos anos 2000 o Brasil, juntamente com o Chile, adotou como plano de estratégia política e econômica, o neoliberalismo, uma saída voltada ao liberalismo econômico com a inserção da proteção aos desamparados.

Analisando o contexto dos anos 1990, que ficou marcado pela transformação da economia — devido à reestruturação produtiva e alterações trabalhistas —, nota-se um

---

<sup>14</sup> Consiste em uma retirada ilegal de uma autoridade por parte de um órgão do Estado, da ordem constitucional legítima. Os golpes de Estado podem ser violentos ou não, e podem corresponder aos interesses da maioria ou de uma minoria.

<sup>15</sup> É o conjunto de dez regras políticas econômicas liberais, que passaram a ser sugeridas e aplicadas para acelerar o desenvolvimento de vários países. Tais regras visam a: disciplina fiscal; redirecionar os gastos públicos de subsídios; reforma da legislação tributária (alíquotas moderadas); deixar que o mercado determine a taxa de juros; torna competitivo a taxa de câmbio; propor o livre comércio com a diminuição das barreiras tarifárias; liberalização do investimento estrangeiro de forma direta; privatização de estatais; desregulamentação do livre comércio; garantia do direito à propriedade privada. Só nos países Latino Americanos e Caribenhos, treze deles seguiram as medidas, isso nos anos 90.

agravamento nas questões de garantia social. Conforme a CEPAL (2007), houve um aumento na penúria e extrema penúria nos anos 90, decorrente da doutrina do neoliberalismo, pois, através dela não se permitia as reformas nos sistemas de garantia social em decorrência dos seus princípios — focalizar, descentralizar e privatizar —, dando origem aos primeiros programas de benefício básico condicionados.

A Venezuela em 1989, sai na frente com a criação do *Beca Alimentaria*, e Honduras em 1990 com o Auxílio à Família. Em 1991, o Brasil cria o Renda Mínima — programa experimental realizado no Distrito Federal e nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto em São Paulo — e, em 1996 cria o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Em 1997, México criou o *Programa de Educación, Salud y Alimentación* - PROGRESA, a Argentina o *Becas Estudiantiles* e por fim, o Equador em 1998 criou *O Bono Solidario*. (STEIN, 2008; COBO, 2012; SILVA, M., 2014).

O PROGRESA do México, recebeu vários elogios que causaram forte influência nos países da região, sendo referenciado pelo Banco Mundial juntamente com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, como uma das melhores medidas de garantia social já desenvolvida, norteando nos anos 2000 outros países conforme quadro 1:

**Quadro 1 - Programas existentes nos países latino-americanos**

Ano	Programa	País
2000	<i>Mi Familia</i>	Nicarágua
2000	<i>Superémonos</i>	Costa Rica
2001	Ampliação do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação	Brasil
2001	<i>Familias en Acción</i>	Colômbia
2001	<i>Bono Solidaria, Bono de Desarrollo Solidario</i>	Equador
2002	<i>Jefes y Jefas de Familia</i>	Argentina
2002	<i>Chile Solidario</i>	Chile
2002	Auxílio Gás	Brasil
2002	<i>Programa el Progreso por médio de Salud y Educación</i>	Jamaica
2003	Cartão Alimentação	Brasil
2003	Bolsa Família	Brasil
2005	<i>Oportunidades (Red de Protección Social)</i>	El Salvador
2005	<i>Ingreso Ciudadano</i>	Uruguai
2005	<i>Tekoporã</i>	Paraguai

2005	<i>Solidaridad</i>	República Dominicana
2005	<i>Juntos</i>	Peru
2006	<i>Red de Oportunidades</i>	Panamá
2006	<i>Bono Escolar</i>	Bolívia
2012	<i>Mi Bono Seguro</i>	Guatemala

---

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2021, baseado em Silva, (2019)

É perceptível, através do quadro acima que, os inúmeros programas e projetos de benefício básico condicionado foram criados, nos países da América Latina, a partir dos anos 2000. Embora exista a semelhança entre eles, no foco aos mais necessitados, pobres, de extrema penúria e da exigência das condicionalidades — que estão ligadas à saúde e à educação — no que se refere à garantia social, as características são bem distintas por motivos regionais. O sistema de seleção para obtenção, a fórmula do cálculo, a duração do benefício, a avaliação, os mecanismos de controle social e a forma de financiamento, ocorrem de acordo com as relações entre as diferentes políticas governamentais (STEIN, 2008; SILVA, M., 2014).

No Brasil, os programas de benefício básico têm início de forma discreta e tímida nos anos 1930, momento em que o país começa a pensar na Seguridade Social em decorrência da sua urbanização industrial. Trata-se de um momento em que o Brasil começa a implementar e desenvolver as indústrias de base com o apoio do governo norte-americano. A introdução da garantia social aos mais necessitados, na Constituição de 1988, é um avanço em direção à implementação das políticas públicas objetivando a diminuição das desigualdades sociais existentes.

## 2.3 PROGRAMA DE BENEFÍCIO BÁSICO NO BRASIL

### 2.3.1 História dos programas de Seguridade e Benefício Básico no Brasil

No Brasil, em meados dos anos 1930, iniciaram-se os programas sociais, o que só foi possível devido às transformações no modelo de desenvolvimento econômico, ou seja, do agroexportador para o urbano-industrial. Neste período, foi atribuída ao Estado a responsabilidade de protetor da Seguridade Social.

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2011), apesar de o Estado manter o controle dos programas sociais na década de 1970, era necessário evidenciar os movimentos sociais

existentes por parte dos trabalhadores e dos mais necessitados que estavam em ascensão social. No Brasil, os movimentos sociais progressistas influenciaram diretamente na inclusão das questões de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988.

Em 1990, a administração brasileira adotou o sistema neoliberal, motivado pela sua inserção na chamada competitividade da economia globalizada, o que resultou na estagnação do crescimento econômico. Tal fenômeno teve como resultado as variações no mundo do trabalho — precarização, instabilidade e aumento do desemprego —, que colaborou para o crescimento da penúria e fracasso do objetivo principal, que era trazer o Estado-providência para o país.

Tendo em vista um cenário de flexibilização do mercado de trabalho, demonstrando a insegurança do que antes parecia seguro e estável — altos índices de carteiras de trabalho não assinadas —, ocasionando um impacto nos direitos trabalhistas, que eram assegurados pela Constituição Federal de 1988. Deste impacto, surgiu a urgência da implantação das políticas públicas direcionadas ao benefício básico, apresentando-se inicialmente com um embasamento no modelo neoliberal. Tal assunto começa a ganhar força e se inicia um debate, salientando a necessidade da criação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, conhecido posteriormente como neodesenvolvimentismo. Esse modelo apresenta a função do desenvolvimento econômico e social, da redistribuição de recursos e benefícios básicos, com o objetivo de combater as desigualdades sociais e econômicas existentes.

Conforme Souto Maior (2008), é importante ressaltar que estes programas de garantia social e de benefício básico, não foram criados por um governo específico na verdade, foram criados embasados no capitalismo industrial, com o objetivo de uma compensação social e manutenção das condições mínimas para o trabalhador.

Em 1995, foram implantados quatro programas locais de benefício básico simultaneamente no Brasil. Nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto, ambas no estado de São Paulo, o programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi iniciado em março e setembro, respectivamente; em Brasília, Distrito Federal, o programa de Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa Escola) e o programa Poupança-Escola, ambos iniciados em maio e, na cidade de Santos, o programa Nossa Família. No início dos anos 2000, o Governo Federal se propôs a desenvolver um programa que, no futuro, se denominaria Rede de Seguridade Social, direcionada para as famílias mais pobres, vulneráveis e de extrema penúria do país.

Tentando chegar à equidade na assistência social, através das políticas públicas e, visando o desenvolvimento da educação, o atendimento à saúde e Previdência Social cria-se o Benefício de Prestação Continuada - BPC, destinado a idosos e deficientes físicos em situação

de extrema penúria e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI que visa proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, garantindo que frequentem regularmente a escola. Também foram criados outros programas de benefícios básicos vinculados à educação: Bolsa Escola e à alimentação; Bolsa Alimentação; Auxílio-Gás; e o Cartão Alimentação. Importante ressaltar que os programas acima citados foram todos condensados, originando assim, o Programa Bolsa Família.

Fica evidenciado, que as inúmeras tentativas de programas sociais, teve como principal objetivo, minimizar os impactos negativos causados pela desigualdade social ocasionados pela grande concentração de renda. O Estado vem atuando no campo social, buscando proteger as famílias em situação de vulnerabilidade social, tais como: aquelas com crianças e adolescentes fora das escolas; em situação precária de saúde; mulheres pobres gestantes; idosos em situação de abandono; pessoas portadoras de alguma deficiência; famílias em situação de trabalho precário; e pessoas desempregadas. Estas ações, ocorrem como uma tentativa de correção da extrema penúria promovendo um discurso em que a iniciativa da transferência condicionada à renda exerce um alívio imediato da fome e da penúria.

Importa ressaltar que a pobreza certamente não será debelada tão somente pelas políticas sociais, muito menos se estas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social e que este não pode prescindir do progresso econômico (SILVA, 2003, p.238).

Tendo em vista a argumentação de Silva (2003) no tocante a necessidade de superação da extrema penúria, os programas devem não apenas distribuir, mas também serem eficientes na redistribuição da renda entre a população brasileira, a tal ponto de modificar a concentração da riqueza.

Contudo, mesmo conhecendo as limitações do enfrentamento no combate à desigualdade social, que está presente no país e, tendo como instrumento as políticas públicas de benefício básico, deve ser observada a capacidade desses programas de ampliar as condições progressivas, ainda que, a longo prazo, para a inclusão de futuros membros familiares de até 17 anos, beneficiados que venham a frequentar escola, postos de saúde, sair das ruas e não trabalhar de forma precoce (SILVA, 2014).

Ao longo dos anos 2000, os debates sobre o Benefício Básico por parte do Estado, como um instrumento de combate à pobreza vêm se tornando cada vez mais frequentes no Brasil.

Eles têm sido motivados pelo aumento do desemprego, precarização do trabalho, vulnerabilidade social, desqualificação dos trabalhadores e crescimento da penúria. De um lado, os que buscam a criação de um modelo econômico concentrador, excludente e incapaz de focar no público mais necessitado. Por outro, discutem-se também as possibilidades e os elementos estimuladores para serem incrementados aos programas de benefício básico, vista que uma parcela da população vive abaixo do nível da penúria e indigência que perpassa ao longo da história da exclusão social no Brasil. Tais elementos estimuladores são, por exemplo, o baixo custo orçamentário, necessário para ultrapassar o nível limite da penúria e possibilitar aos beneficiários a utilização do benefício às suas necessidades.

As políticas de Benefício Básico, estão cada vez mais se consolidando como um importante sistema de garantia social no país. Os dois principais programas são, o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o PBF (Programa Bolsa Família), que têm se expandido de forma considerável desde a sua implantação e tendo como resultado efeitos relevantes sobre os índices de penúria e desigualdade.

Na próxima seção, será analisado o Programa Bolsa Família, sua criação, sua amplitude de alcance, suas diretrizes e os debates causados durante o processo de implementação.

### 2.3.2 O Programa Bolsa Família

Criado sobre o lastro do Programa Fome Zero, o Bolsa Família é o principal programa político de combate à pobreza e à extrema penúria vigente no Brasil, sendo assim, cabe indagar o quanto desse benefício financeiro repassado para as famílias chegou a cumprir seus objetivos fundamentais. Tendo em vista que o combate à desigualdade social e à penúria vai além deste programa, são necessárias outras iniciativas, como a distribuição de ativos e regulação de mercados, voltados para a redistribuição da renda.

Conforme Campello (2013), o PBF tem o objetivo de contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras que vivem em condições sub-humanas, proporcionando um alívio imediato para a situação de penúria e fome. Desta forma, provocou o acompanhamento do Estado no que se refere à manutenção dos direitos do público-alvo, através dos serviços de saúde e educação das crianças mais pobres — o que contribui para a diminuição dos índices de analfabetismo, evasão, repetência e defasagem idade-série, interrompendo de forma direta na trajetória da reprodução da penúria.

Na Medida Provisória nº 132 de outubro de 2003, mais tarde convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, encontram-se as diretrizes do PBF, começando pela seleção dos

indivíduos de cada família até as modalidades existentes. Ela classifica os beneficiários em duas categorias embasadas no art. 5<sup>a</sup> da Constituição Federal de 1988, que versa sobre as garantias básicas de subsistência humana consideradas responsabilidade do Estado.

A primeira classificação é básica e destinada às famílias em condições de extrema penúria como, por exemplo, em situação de rua. A segunda é variável, dedicada às famílias em situação de penúria que são compostas por gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos e adolescentes até 17 anos, subdividindo-se em duas particularidades condicionadas à presença dos menores na escola, bem como do limite de benefícios. A primeira subdivisão alcança os menores de até 15 anos, restrito a três benefícios por família; a segunda, criada em dezembro de 2007, inclui os jovens de 16 a 17 anos, limitando a até dois benefícios por família.

Em 2021 o Programa Bolsa Família completou 18 anos, o que o torna o maior programa social já realizado, mas acabou neste mesmo ano durante a gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro e foi substituído pelo Auxílio Brasil. Iniciado com um alcance de 3,6 milhões de famílias, atualmente sua marca chega a 14,283 milhões de famílias beneficiárias até fevereiro de 2021 (CAMPELLO e NERI 2013). Para chegar a este nível, foram realizados aperfeiçoamentos, ao longo do tempo, que permitiram que o programa se expandisse e evoluísse até a anexação do Benefício Variável Jovem (BVJ)<sup>16</sup>, aumentando seu valor e, conseqüentemente alcançando uma faixa etária antes esquecida. Mantendo o foco na família, foi possível reunir todos os outros programas sociais existentes, que eram destinados para seus integrantes de forma isolada. Seu maior desafio foi a criação de um mecanismo para a obtenção dos dados familiares unificados de uma só vez que gerou o Cadastro Único – CadÚnico<sup>17</sup>.

O CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal, criado em 2005, processa uma complexa análise dos dados e uma ampla ação de cadastramento de famílias, enumerando a população carente e de baixa renda de cada município. Apoiado financeiramente pelo Governo Federal e executado pelos municípios, com a adesão dos entes federados ao programa e ao CadÚnico, foi possível descentralizar o Bolsa Família e criar um instrumento de articulação entre o Governo Federal, Estados e Municípios, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E). Através desses índices é possível identificar e quantificar as famílias de baixa renda que têm dificuldades de acesso aos serviços de educação e saúde, bem como identificar, através do serviço de assistência social,

---

<sup>16</sup> Com objetivo especial na educação das crianças e adolescentes, chegando ao valor de R \$48,00 mensais, para cada jovem com idade entre 16 e 17 anos.

<sup>17</sup> É um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de penúria e extrema penúria, que são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias.

outras dificuldades, que ocasionam a evasão escolar e o abandono aos tratamentos de saúde.

Tal instrumento transforma o gerenciamento do PBF em uma atuação conjunta e articulada dos governos Federal, Estadual e Municipal, de forma a criar uma rede estratégica de serviços capazes de combater a penúria através do acesso a bens e serviços. Ao governo federal são atribuídas algumas competências através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que é a responsável pelo gerenciamento e operacionalização do Programa Bolsa Família. As atribuições dos estados são a coordenação intersetorial e a articulação para o acompanhamento das condicionalidades promovendo a capacitação e apoio técnico aos municípios. Os municípios, por sua vez, são responsáveis por promover a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias, gerenciamento dos benefícios bem como no acompanhamento e fiscalização das ações (SILVA, 2019).

A articulação entre Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias Municipais promoveu um salto nos índices de qualidade na educação, saúde e assistência social, condições necessárias para obter o benefício do Bolsa Família. Comprovam que a criação de procedimentos, normas e definições claras de papéis, permite o aumento dos níveis de acompanhamento dos índices qualitativos. Para melhor compreensão dos mecanismos de identificação, cadastro, classificação e inclusão no rol de recebimento do benefício em questão, o quadro abaixo demonstra o referido processo cronológico de forma detalhada.

### **Quadro 2 - Etapas do processo de acompanhamento das Condicionalidades**

Itens das condicionalidades	Detalhamento
Identificação do público que será acompanhado	Periodicamente, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS uma tabela com informações das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada, informações das crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e acompanhamento do pré-natal.

Envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e saúde	A partir das informações das famílias que constam no cadúnico e do Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC, o Sistema de Condicionalidades - SICON do MDS gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Em seguida, o MDS envia para o MEC e para o MS as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas. O envio ocorre por meio de sistemas específicos — sistema presença e sistema de gestão do PBF na saúde, respectivamente —, e o MEC e o MS disponibilizam as informações aos municípios.
Períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas	Anualmente, o MDS, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação.
Consolidação dos resultados do acompanhamento	O MDS é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do bolsa família, por meio do SICON, e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação.
Aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos.	Os efeitos dos descumprimentos são: 1ª- advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício. 2ª- bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela. 3ª- suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período; 4ª- cancelamento: a família deixa de participar do PBF.
Análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas	Esses processos incluem cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o monitoramento realizado pela saúde e pela educação, além de indicadores que mostram em que medida as famílias beneficiárias do PBF estão conseguindo acessar os serviços nessas áreas. Os casos de descumprimento podem sinalizar situações que requeiram a atuação da assistência social.
Trabalho social com famílias	A partir das situações de vulnerabilidade e risco social apontadas durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social, além da visita da própria família aos CRAS.

---

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2021, baseado no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

Para melhor esclarecer o fator de criação do índice para o recebimento do PBF, as

condicionantes foram divididas em setores. Na educação, o fator de exigência é a manutenção dos filhos na escola, mensurada através da frequência mínima mensal de 85% até 15 anos e 75% entre 16 e 17 anos. No campo da saúde, é o acompanhamento do calendário de vacinação das crianças menores de 07 anos e a da realização do pré-natal de mulheres entre 14 a 44 anos. O papel da assistência social consiste em identificar e orientar as famílias que deixam de cumprir as condicionalidades exigidas para a manutenção do benefício.

O descumprimento das condicionantes acarreta desde advertências até o cancelamento, para que isso ocorra, o membro da família que não estiver cumprindo o acordado receberá inicialmente uma carta em sua residência ou no momento de recebimento do benefício. Ao persistir com as infrações, ocorrerá o cancelamento ou suspensão do benefício.

Na visão de Cohn (2010), a atualização e o acompanhamento das condicionalidades é uma importante fonte para identificar as principais deficiências de acesso das famílias aos serviços de educação e saúde, o que permite uma melhor articulação entre os órgãos públicos. Estas informações sucedidas do acompanhamento das condicionalidades compõem um elemento essencial na articulação entre políticas sociais para o combate à penúria.

Silva, Yasbek e Giovanni (2011) discutem que a imposição de frequência escolar não é suficiente para mudar o quadro da educação de futuras gerações e da penúria. Para os autores, essas atitudes de imposição tendem a levar a futuras implicações prejudiciais à expansão, à democratização e à melhoria dos sistemas educacionais — nas esferas estaduais, municipais e federais. Corroborando com os autores, Rego e Pinzani (2013), deixam claro que, escolas sem qualidade de ensino, serviços públicos sem acesso e atividades econômicas locais com poucas assistências, tendente de levar as condicionalidades a efeitos inclusivos. Já Feijó e Pires (2015), em relação à educação, apresentaram uma discussão quanto à auto percepção dos beneficiários, com relação à frequência escolar e a escola. Para as mães beneficiárias, a exigência da frequência é o mínimo que o governo pode fazer, além disso, as mesmas relatam não terem dificuldades para acessar à escola para seus filhos e afirmaram que quanto mais velhos os filhos ficam, mais difícil se torna de cumprir os condicionantes da educação.

Estudos apontam os efeitos positivos do PBF, em especial no que se refere à redução da penúria, da desigualdade de renda e melhorias nas esferas da saúde e educação. Para Rasella (2013), em relação à saúde, argumenta que o PBF tem um papel significativo na diminuição da mortalidade infantil, em geral, e em especial as causas relacionadas à penúria — falta de alimentos causando desnutrição e diarreia — nos municípios. Compartilhando da mesma ideia, Rego e Pinzani (2013), atestam que a renda monetária, obtida através do PBF facilita a ampliação dos espaços pessoais de liberdade, tendo como consequência mais autonomia para

esta família. Em contraponto, Silva (2003) alega que os resultados dos Programas de Benefício Básico são tímidos para superar a fome e a penúria no Brasil, pois, esses programas trazem a oportunidade para as famílias beneficiárias, de obterem um complemento ou uma única renda monetária.

Diante das informações sintetizadas acima, podemos afirmar que o PBF é apontado por estudiosos do tema como uma ferramenta de grande importância no combate à pobreza, pois entre suas funções está a de complementar a renda das famílias beneficiárias, o que proporciona a diminuição da pobreza e extrema penúria da população brasileira. Portanto, o objetivo dessa pesquisa é analisar empiricamente o papel e a eficácia do Programa Bolsa Família no combate à pobreza no Brasil. Os próximos capítulos serão dedicados a essa investigação.

### 3. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### 3.1 DIMENSÃO DO BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é uma ferramenta de extrema importância no combate a redução da desigualdade social, a penúria e a extrema penúria no Brasil. O acesso das famílias ou dos indivíduos que compõem o perfil do beneficiário ocorre por meio do preenchimento de um formulário entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social, pelos Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS<sup>18</sup>. Tais informações constantes no formulário serão encaminhadas ao CadÚnico, onde serão analisadas, traçando os perfis para aprovação ou rejeição dos candidatos. Os inscritos que forem aprovados terão que atender as condicionantes incluindo o limite da renda per capita inferior a meio salário mínimo, garantindo assim a sua permanência por no máximo até dois anos.

A renovação de igual período acontecerá mediante o recadastramento, onde as famílias ou os indivíduos beneficiados deverão comparecer aos CREAS para atualização dos cadastros, neste momento serão analisadas se houve o cumprimento das condicionantes no período anterior ao vigente.

O Bolsa Família é uma unidade que compõe um conjunto de políticas sociais desenvolvidas no Brasil, que ocupa a quarta colocação em cobertura populacional, ficando abaixo do Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema Público Educacional – rede de ensino Federal, Estadual e Municipal – e da Previdência Social.

É, sem dúvida, o maior programa de transferência de renda existente no Brasil. Essa informação é corroborada pela PNAD<sup>19</sup> 2009 e pelo CECAD<sup>20</sup>, onde fica evidenciado que o

---

<sup>18</sup> É uma unidade pública da Assistência Social que atende pessoas que vivenciam situações de violações de direitos ou de violências. Uma pessoa será atendida no CREAS, entre outras situações, por sofrer algum tipo de assédio, de discriminação, de abuso, de violência ou por demandar cuidados específicos em razão da idade ou deficiência.

<sup>19</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio é uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em uma amostra de domicílios brasileiros que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas da sociedade, como população, educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência social, migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição entre outros temas que são incluídos na pesquisa de acordo com as necessidades de informação para o Brasil.

<sup>20</sup> O CECAD é uma ferramenta que disponibiliza para qualquer cidadão(ã) os dados sintéticos não identificados do Cadastro Único, que são de acesso público.

programa Bolsa Família realiza uma cobertura de aproximadamente nove milhões de famílias, totalizando em torno de quarenta e dois milhões de pessoas. Contudo, pode ocorrer casos de subnotificação durante a aplicação do questionário da PNAD, isso ocorre por motivo geralmente de confusão entre os benefícios assistenciais. Essa ausência de registro acontece em vários outros países como Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e Suécia.

Nos Estados Unidos, conforme HABIB (2018) o Congressional Budget Office americano, se responsabiliza em ajustar os dados das pesquisas domiciliares com as informações existentes nos registros administrativos, de diversos programas, antes de divulgar os dados oficiais de transferência de renda. Já na Alemanha, Reino Unido e Suécia, as pesquisas domiciliares não dão o devido valor aos benefícios assistenciais focalizados nos mais pobres (BEHRENDT, 1999).

No Brasil OSORIO; SOARES; SOUZA (2011), aplicaram um método, similar aos dos EUA, para conciliar as informações da PNAD com o registro administrativo do PBF, com a intenção de harmonizar os dados antes de efetuar os cálculos estatísticos. Nesta pesquisa não será utilizado nenhum método de ajuste e sim apenas os dados brutos. Essas informações estão expostas na tabela 1, onde detalha a abrangência populacional, domiciliar, renda per capita e significância sobre o PIB.

**Tabela 1 - Tamanho do Bolsa Família**

Descrição	2003	2005	2007	2009
<b>Abrangência (população)</b>				
População (brasileira em milhões) PNAD e IBGE	171,6	180,2	182,5	185,1
População (beneficiados do PBF em milhões) PNAD	27,5	31,2	33,1	41,3
Porcentagem (população c/ PBF)	16,1%	17,2%	18,2%	22,1%
<b>Abrangência (domicílio)</b>				
Domicílio (Brasil em milhões)	48,8	52,1	54,6	57,0
Domicílio (beneficiados em milhões)	5,76	6,61	7,18	9,3
Porcentagem (domicílio c/ PBF)	11,8%	12,9%	13,1%	16,1%
<b>Abrangência (renda nacional)</b>				
Renda (brasileiros PNAD 2009 e Censo 2010 em R\$)	482	523	587	633
Participação do PBF (renda dos brasileiros)	0,3%	0,5%	0,6%	0,7%
Desembolso c/ PBF (PNAD 2009 e Censo 2010 em R\$)		8,08	10,12	12,42
PIB (brasileiro 2009 e em R\$)	2490	2715	2995	3142
PBF s/ PIB		0,32%	0,34%	0,41%
<b>Significância (na renda beneficiário)</b>				
Proventos médio (c/ PBF)	222	225	219	233
Proventos médio (s/ PBF)	212	211	203	213
Proventos médio por beneficiário	10	15	19	22
Participação do PBF (nos proventos dos beneficiários)	4,7%	6,5%	8,7%	9,4%

**Fontes:** Elaborada pelo autor (Microdados da PNAD 2009, registros administrativos do PBF e Censo 2010)

Fica evidente que no ano de 2009 cerca de 41,3 milhões da população brasileira foram sendo beneficiadas com o programa Bolsa Família, desde sua implementação no ano de 2003 esse número corresponde a 9,3 milhões de famílias, que obtiveram um aumento de 0,7% da renda per capita, esse acréscimo na renda corresponde a 0,41% do PIB brasileiro do ano de 2009.

Conforme a tabela 1, é perceptível que houve uma crescente inclusão de novos beneficiários, saltando de 16,1% em 2003 para 22,1% em 2009 do total da população brasileira, evidenciando uma tendência de crescimento para períodos futuros.

### 3.2. MÉTODO E DADOS UTILIZADOS PARA AFERIÇÃO DA ANÁLISE

Nesta seção será apresentada a metodologia utilizada para medir a desigualdade e a concentração de renda. Para aferir a desigualdade foi utilizado o coeficiente de Gini<sup>21</sup> partindo da curva de Lorenz<sup>22</sup>, método utilizado por OSORIO, SOARES e SOUZA (2011)<sup>23</sup>. A curva de Lorenz é representada por um gráfico que é utilizado para exibir a distribuição relativa de uma variável em um determinado domínio, composto por um conjunto de pessoas de uma região ou país podendo ser identificada como renda.

O coeficiente de Gini, é representado pelo dobro do valor encontrado na área entre a curva de Lorenz e a reta ligando os pontos (0%, 0%), refletindo um entendimento de que 0% da população tem 0% de renda, e (100%, 100%), significando que o total da população sempre será o detentor de 100% da renda.

“Uma curva de Lorenz que é uma reta entre este dois pontos se chama reta da igualdade perfeita, uma vez que corresponde a uma distribuição de renda perfeitamente igualitária. O afastamento de uma dada distribuição de renda da igualdade é medida pelo dobro da área entre sua curva de Lorenz e a reta da igualdade perfeita. Uma curva de Lorenz que é uma reta entre este dois pontos se chama reta da igualdade perfeita, uma vez que corresponde a uma distribuição de renda perfeitamente igualitária. O afastamento de uma dada distribuição de renda da igualdade é medida pelo dobro da área entre sua curva de Lorenz e a reta da igualdade perfeita.” (CASTRO e MODESTO, 2010, p. 34).

---

<sup>21</sup> Desenvolvida pelo estatístico Corrado Gini, em 1912. Utilizada para representar a distribuição de propriedades, teve sua publicação na obra "*Variabilità e mutabilità*" em 1912.

<sup>22</sup> Desenvolvida pelo economista Max O. Lorenz em 1905. Utilizada para representar a distribuição de renda.

<sup>23</sup> Ambos são Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – Disco, umas das subdivisões do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Para obter o coeficiente de Gini (G) será necessário observar a distância da distribuição de renda, por meio da curva de Lorenz entre a reta igualitária, que é uma reta localizada entre dois pontos de uma área total dividindo-a em duas partes iguais, neste momento dobra-se o resultado encontrado pela área da curva de Lorenz e da reta igualitária, permitindo encontrado o coeficiente de G, que deve variar entre 0 e 1.

Existe a possibilidade de decompor o coeficiente de G por tipo de proventos, mediante a divisão de distintos proventos tal qual o somatório compunha toda a renda, com o objetivo de investigar a quantidade de relevância da renda sobre o somatório de todas elas. Isto é,  $m_k$  representa o peso da renda  $k$  na renda total:  $\sum m_k = 1$ .

A criação de uma curva de Lorenz voltada para a concentração dos proventos, cujo objetivo é apresentar indicadores que medirão o avanço ou retrocesso de cada tipo de renda, é o mesmo critério para aferir a desigualdade salvo a seguinte alteração: organizar o total de população por renda, e não o provendo tal qual será avaliado, informando esse resultado no eixo horizontal e renda no eixo vertical.

Também é possível calcular o coeficiente de G voltado para a concentração de proventos, procedendo de forma semelhante à maneira já realizada para medir a desigualdade. Os resultados estarão em negativos, devido estarem localizados na região superior da reta da igualdade, apresentando uma interpretação de concentração maior dos proventos das mãos dos mais pobres. O coeficiente de concentração de proventos  $k$  será conhecido como  $C_k$ .

O resultado da soma dos coeficientes de concentração ( $C_k$ ), equilibrado pelo peso no provento total ( $m_k$ ), será o coeficiente de G. Isto é:  $\sum m_k C_k = G$ , que também pode ser escrita de uma outra maneira  $\sum m_k (C_k - G) = 0$ .

A soma dos proventos denominados de progressivas, essas obtém uma menor concentração em relação ao coeficiente de G, que se movem em direção a linha de igualdade e outras regressivas, que tendem a ter uma concentração maior sobre o coeficiente de G, apresentará o resultado da desigualdade. A expressão matemática mais dinâmica para representar a desigualdade é:  $\Delta \sum_k \mu_k C_k = \Delta \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k)$ .

Uma vez que  $\sum m_k = 1$ ,  $\sum Dm_k = 0$ , permite a multiplicação de ambos os lados, da curva de Lorenz, pelo resultado do coeficiente de G, ou número qualquer, que apresentará a seguinte expressão  $\sum G Dm_k = 0$ . Caso o zero seja subtraído a expressão terá um novo formato  $\Delta G = \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k) - \sum_k G \Delta \mu_k$  e readaptando  $\Delta G = \sum_k [\mu_k \Delta C_k + (C_k - G) \Delta \mu_k]$ . Ou seja, se uma renda específica sofre uma redução na concentração e uma outra com menor concentração obtém um aumento, no peso da sua importância na acumulação, ambos tendem a contribuir para a igualdade.

É comum que se haja dificuldade na escolha do ano base, podendo ser o inicial ou final, para a realização da análise dinâmica da distribuição de proventos. Para que se possa solucionar esse problema, faz-se necessário a utilização da média dos dois anos como base. A expressão matemática utilizada  $\Delta G = \sum_k [ \underline{\mu}_k \Delta C_k + (\underline{C}_k - \underline{G}) \Delta \mu_k ]$ , serve para representar o cálculo estabelecendo a média dos dois anos. As barras superiores sobre determinados caracteres são o indicativo da utilização da média do ano inicial e final.

Definida a expressão matemática que será utilizada para cálculo da queda da desigualdade, por meio do Bolsa Família, faz-se necessário esclarecer quais os proventos que farão parte da composição da. Segue abaixo quadro 3 com as informações da divisão dos proventos que será utilizado conforme a PNAD.

**Quadro 3 - Divisão das rendas para decompor a desigualdade oriundo da PNAD**

Rendas	Descrição
Proventos trabalho	Discorre da maior e mais relevante fonte de renda obtida por todos as remunerações fomentada pelo trabalho formal.
Previdência (indexação ao salário mínimo)	São todos os benefícios oriundos da previdência social indexados a um salário mínimo, que é composto pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, previdência rural e o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Tais informações são encontradas na PNAD com as seguintes variáveis; v1252 e v1255 - aposentados e pensões públicas - e v1273 - refere-se ao BPC.
Previdência (superior salário mínimo)	São todos os benefícios oriundos da previdência social não indexados a um salário mínimo, que são compostos por benefício acima do piso estabelecido pelo RGPS e pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. Tais informações são encontradas na PNAD com as seguintes variáveis; v1252 e v1255, apresentando valores maiores de um salário mínimo.
Proventos (outros)	É composto por todas as rendas restantes, tais como; aposentadorias privadas (v1258), pensões privadas (v1261), abono permanência (v1264), alugueis (v1270), doações de outro domicílio (v1270) e rendas que não foram para PBF e nem para BPC (v1273).
Proventos (PBF)	Nesta categoria estão as rendas oriundas do Programa Bolsa Família, conforme variável v1273. Nela, apresenta-se valores inferiores ao benefício máximo por família.

**Fonte:** Elaborada pelo autor utilizando (informações de composição da PNAD 2003 a 2009)

Definimos o método de Gini e a curva de Lorenz, para análise das desigualdades, as expressões matemáticas, que serão utilizadas e as composições dos dados, que foram extraídos da PNAD. Na próxima subseção, será aplicada a interpretação sobre os resultados encontrados.

### 3.3. ANÁLISE DO PBF SOBRE A DESIGUALDADES

Nesta seção será apresentada a decomposição na redução da desigualdade por meio da renda, utilizando os microdados da PNAD de 2003 a 2009, através do método de Coeficiente de Gini - que será calculado a partir da curva de Lorenz. Isso posto, uma vez que os proventos são as principais formas de mensurar os efeitos do Bolsa Família sobre a desigualdade social.

**Tabela 2 - Coeficiente concentrado nos proventos**

Descrição	2003	2005	2007	2009
<b>Coeficiente concentrado</b>				
Proventos (trabalho)	0,578	0,565	0,558	0,545
Previdência (indexação ao salário mínimo)	0,115	0,136	0,131	0,147
Previdência (superior salário mínimo)	0,759	0,753	0,745	0,748
Proventos (outros)	0,659	0,668	0,636	0,611
Proventos (PBF)	-0,303	-0,461	-0,530	-0,513
<b>Porcentagem (proventos totais)</b>				
Proventos (trabalho)	76,7	76,1	76,8	76,2
Previdência (indexação s/ salário mínimo)	4,9	5,4	5,9	6,4
Previdência (superior s/ salário mínimo)	13,7	13,2	12,5	12,9
Proventos (outros)	4,4	5,0	4,1	3,8
Proventos (PBF)	0,3	0,4	0,5	0,8

**Fonte:** Elaborada pelo autor utilizando (Microdados da PNAD 2003 a 2009 e Registro administrativo do PBF)

Em uma análise simples, é possível notar que houve uma mudança na concentração dos proventos do trabalhador, entre os anos de 2003 a 2009, essas alterações têm uma importância significativa em relação ao total de proventos obtidos, pois, iniciou-se neste momento uma leve desconcentração na renda do trabalhador.

Já os proventos de origem previdenciários – o superior ao salário mínimo – tendem a decrescer, causando um leve efeito de desvalorização na renda, proporcionando uma valorização e crescimento dos proventos indexados ao salário mínimo, tais mudanças ocorreram por motivo de reajuste salarial, desta maneira favorece o crescimento e a valorização dos rendimentos oriundos do Programa Bolsa Família, que já demonstra um crescimento de 0,4% entre os anos de 2003 a 2009.

Portanto, a desconcentração dos proventos do trabalhador juntamente com a valorização dos rendimentos previdenciários, indexados ao salário mínimo, tendem a otimizar o efeito do Bolsa Família, no que direciona em um dos seus objetivos principais, no combate a redução da desigualdade social brasileira por meio da renda. Na tabela abaixo, será apresentado a decomposição das alterações na desigualdade por meio dos proventos, em pontos de Gini x100).

**Tabela 3 - Desagregação por proventos**

Descrição	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Transferência s/ composição			
Proventos (trabalho)	0,002	0,001	-0,003
Previdência (indexação ao salário mínimo)	-0,232	-0,213	-0,218
Previdência (superior salário mínimo)	-0,097	-0,124	0,085
Proventos (outros)	0,054	-0,082	-0,033
Proventos (PBF)	-0,116	-0,106	-0,212
Total dos proventos	-0,390	-0,524	-0,382
Transferência s/ concentração			
Proventos (trabalho)	-0,995	-0,523	-1,045
Previdência (indexação ao salário mínimo)	1,106	-0,024	0,096
Previdência (superior salário mínimo)	-0,084	-0,099	0,034
Proventos (outros)	0,038	-0,145	-0,098
Proventos (PBF)	-0,061	-0,035	0,011
Total dos proventos	-0,996	-0,826	-1,002
Total das Transferência			
Proventos (trabalho)	-0,993	-0,522	-1,049
Previdência (indexação ao salário mínimo)	-0,126	-0,236	-0,123
Previdência (superior salário mínimo)	-0,181	-0,224	0,120
Proventos (outros)	0,092	-0,228	-0,131
Proventos (PBF)	-0,178	-0,141	-0,200
Gini	-1,386	-1,350	-1,384
Porcentagem das Transferência			
Proventos (trabalho)	72	39	76
Previdência (indexação ao salário mínimo)	9	18	9
Previdência (superior salário mínimo)	13	17	-9
Proventos (outros)	-7	17	10
Proventos (PBF)	13	10	14
Gini	100	100	100

**Fonte:** Elaborada pelo autor utilizando (Microdados da PNAD 2003 a 2009)

Conforme análise realizada na tabela acima no total das transferências na linha de Gini, é possível identificar uma redução na desigualdade inesperada de 1,3 pontos de Gini, tendo em vista que os valores são baixos em relação ao salário mínimo, de forma estável e contínua a cada 2 anos no período de 2003 a 2009. A mesma queda continua agora de maneira mais oscilante no total dos proventos obtido por meio do trabalho, onde a pontuação está aproximada entre 0,8 e 0,9 na escala de Gini.

Já o total dos proventos oriundos da previdência indexados ao salário mínimo, o progresso obtido é de 0,1 pontos de Gini, essa contribuição é um tanto quanto baixa em relação aos outros, isso se dá pela perda de gradação deste provento em específico, mais de forma positiva no que se propunha o objetivo da análise.

Sobre o total de proventos de origem do Bolsa Família, é perceptível que sua contribuição vem agregando cada vez mais para redução da desigualdade, a tendência de crescimento com base no efeito composição vem se apresentando de forma crescente e progressiva, apresentando uma constante de 0,1 ponto de Gini em um intervalo de dois anos.

No período entre 2007 e 2009 houve uma mudança quase imperceptível no seu avanço, este resultado teve origem por decorrência do reajuste no valor do benefício e seguindo da nova variação do Bolsa Família destinada aos jovens entre 16 e 17 anos.

Em uma análise dos percentuais relacionados aos proventos obtidos por meio do trabalho, fica evidente que a sua contribuição para a redução da desigualdade é, sem dúvida, a mais importante, uma vez que ela corresponde com uma média de 62,3%. Isso só é possível pela remuneração ofertada através do mercado de trabalho, que se apresenta de forma crescente e igualitária.

Já os proventos previdenciários de origem indexada e superior ao salário mínimo cooperaram com uma média total de 19%, sendo 12% do indexado e 7% do superior, na redução da desigualdade. Um resultado um tanto quanto esperado, porém o espanto é que os proventos oriundos do Bolsa Família representam uma média de 12,3% do panorama geral de contribuição, um resultado grandioso para um programa que não se aproxima de 0,9% das rendas familiares.

Diante da apresentação destes dados é possível entender que os proventos do PBF, são extremamente importantes no combate à pobreza no Brasil durante os anos de 2003 a 2009, uma vez que tais remunerações são destinadas a um seletivo grupo.

O PBF não só contribui para a redução da pobreza como também no combate a penúria e a extrema penúria existentes no território nacional. Esse será o tema da análise abordado na próxima seção.

### 3.4. ANÁLISE DO PBF SOBRE A PENÚRIA

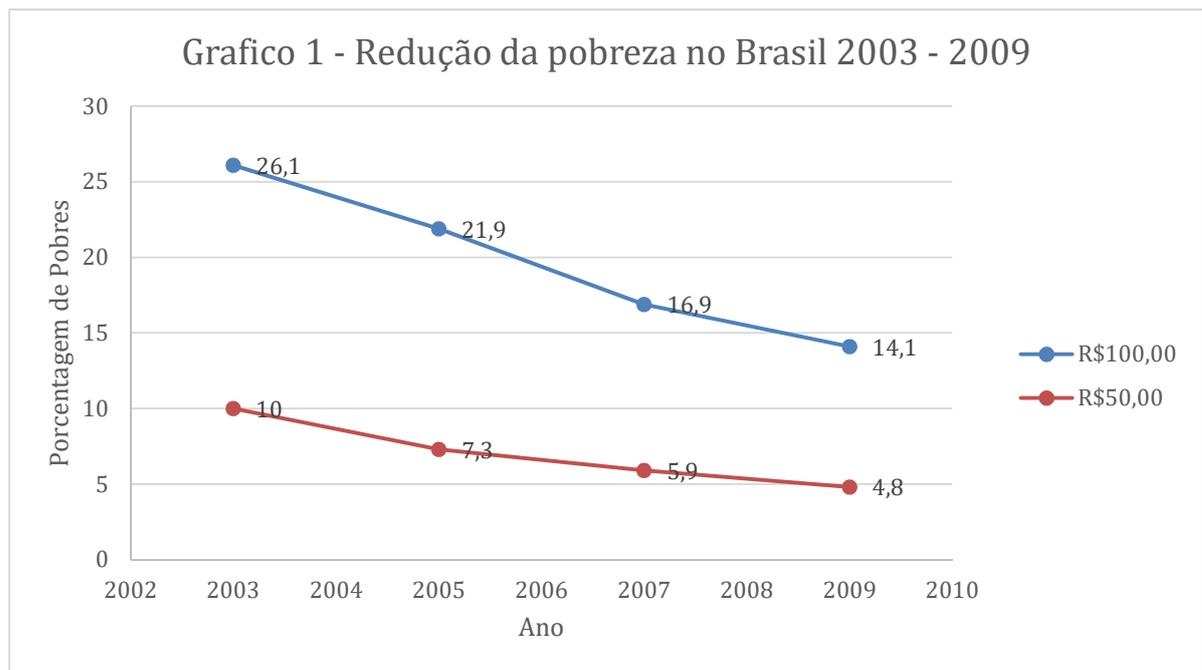
Através da ampla cobertura e da focalização nos mais pobres, o Bolsa Família tem se mostrado um programa de transferência de renda bem eficaz para a população mais vulnerável, que se encontra em situação de penúria e extrema penúria.

Não existe uma forma única de medir a redução da pobreza e sim critérios a serem utilizados. É comum que essa análise seja feita por meio dos seguintes critérios: números de pobres que deixaram de ser pobres; aumento da renda; e redução da desigualdade.

Nesta pesquisa será utilizado o critério de análise da população pobre que deixou de ser pobre através do indicador taxa de penúria, que afere o número de pessoas pobres em relação a população total. No gráfico 1 logo abaixo, contendo dados dos anos de 2003 a 2009, está sendo analisada a redução da penúria e extrema penúria por meio do benefício obtido.

Conforme observado no gráfico 1, houve uma redução na taxa da pobreza ocasionada pelo benefício do Bolsa Família em 17,2 pontos percentuais (p.p.) compostos da seguinte

maneira: A linha inferior, a que se refere a população beneficiada pelo valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), obteve uma redução de 5,2 p.p. entre os anos de 2003 a 2009 e de 2,7 p.p. entre os anos de 2003 a 2005. Analisando os dois primeiros anos, após a implantação do programa, a redução foi um tanto quanto expressiva sobre a população que vive sob extrema penúria. Ver o gráfico a seguir:



**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio dos microdados da PNAD 2003 a 2009.

A linha superior, a que se refere a população beneficiada pelo valor de R\$ 100,00 (cem reais), apresenta um resultado de 12 p.p. na redução do período de 2003 a 2009, já entre os anos de 2005 a 2007 é responsável por cerca de 5 p.p. de queda, a maior taxa de êxito já registrada no período estudado.

Com isso, fica evidenciado que cerca de 2,1 milhões da população brasileira deixaram a linha da extrema penúria, por causa do programa de transferência de renda e passaram a ter condições mais aceitáveis e condizentes com a vida humana, isso significa ter acesso a serviços vitais como saúde, educação e assistência social, favorecendo a redução da desigualdade existente no território brasileiro. A tabela abaixo nos revela mais alguns dados importantes. Veja-se:

**Tabela 4 - Redução da pobreza com PBF**

Descrição	Penúria	Extrema Penúria
Transformação da população (%)		
2003	26,1	10
2005	21,9	7,3
2007	16,9	5,9
2009	14,2	4,7
Resultado da redução		
2003-2005	4,2	2,7
2005-2007	5	1,4
2007-2009	2,8	1
Resultado da redução (%)		
2003-2005	17	27
2005-2007	23	19
2007-2009	16	17

**Fonte:** Elaborada pelo autor utilizando microdados da PNAD 2003 a 2009

Por meio da análise da tabela 4 acima, os períodos de 2003-2005 e 2005-2007 obtiveram um resultado superior a 6,4 p.p. de eficiência na redução da penúria e da extrema pobreza, este são sem dúvidas os melhores resultados obtidos em um intervalo de dois anos para o período pesquisado.

Já nos anos de 2007-2009, o resultado de 2,6 p.p. ficou abaixo dos períodos anteriores. Isso não significa uma ineficiência do programa e sim o oposto, tendo em vista que conseguiu manter os índices anteriores e acrescentar mais 3,8 p.p. de progresso, no combate a erradicação da penúria extrema no Brasil.

Conforme COBO (2012) a redução na média acontece via proporção a que o benefício se expande e se aperfeiçoa, ampliando assim a sua focalização. À medida em que o Bolsa Família passa por aperfeiçoamento, não havendo alteração na estrutura e sim nos apontamentos e reajustes conforme inflação, o sistema de focalização tende a proporcionar uma queda maior, beneficiando os mais necessitados, ou estabilizar os índices da penúria. Tal fato ocorreu durante os anos de 2007-2009, coincidindo com a criação do BVJ, que apresentou um resultado abaixo comparado com a análise dos períodos anteriores.

Entretanto, SOARES (2009) e OSORIO, SOARES e SOUZA (2011) apresentam uma outra perspectiva sobre os resultados apresentados entre os anos de 2007-2009, justificando os baixos índices, devido ao aumento dos trabalhos formais. De modo geral a renda obtida pelos indivíduos mais pobres, quando não são de origem de transferência via programa social, são oriundas de atividades remuneradas – muitas delas informais – vinculada ao setor privado, que não apresenta nem uma estabilidade, proporcionando assim uma certa vulnerabilidade ao indivíduo ou a família, fazendo com que essa parcela da população mais necessitada seja

incluída ou excluída dos índices de pobreza, conforme o modelo econômico implementado no país.

Diante de tais opiniões é importante evidenciar que a pobreza e a penúria extrema é um problema que deve ser combatido com as melhores ferramentas disponíveis. Dito isso, a melhor forma de resolver o enigma será através da focalização, maneira encontrada para garantir que a renda oriunda do Bolsa Família chegue às mãos de quem realmente precisa. Este é o tema que será apresentado na próxima seção.

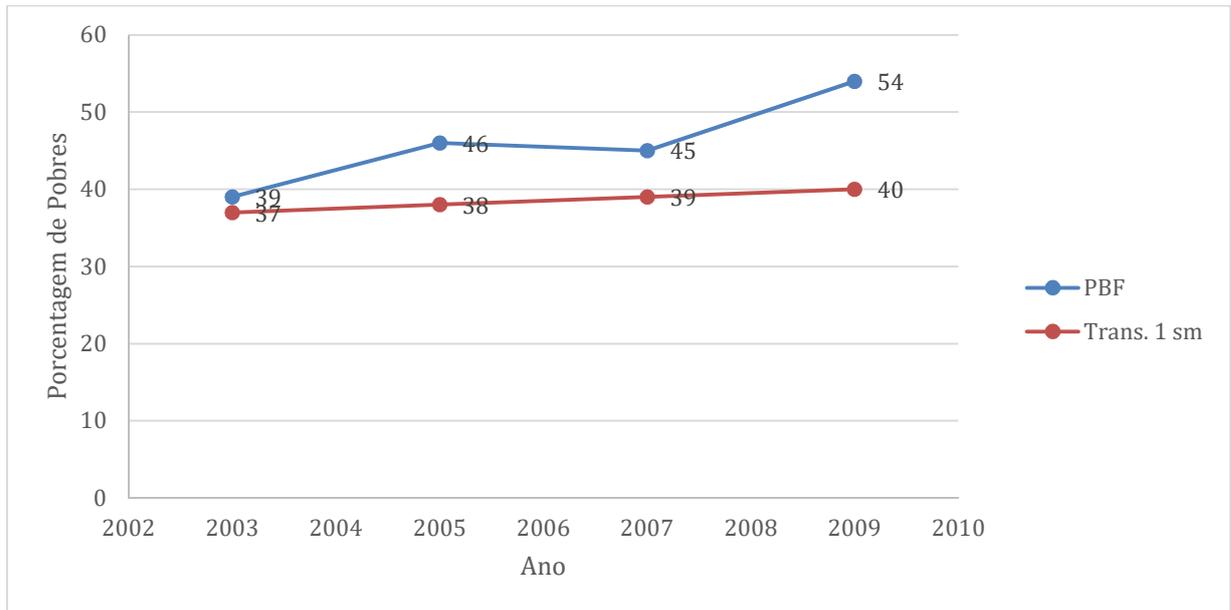
### 3.5. ANÁLISE DA FOCALIZAÇÃO DO PBF

A focalização do PBF é a melhor forma de fazer os proventos chegarem às mãos dos mais vulneráveis e necessitados, permitindo que os indivíduos em estado de pobreza ou extrema pobreza consigam ingressar no programa de transferência de renda, o Bolsa Família.

Conforme SILVA, YAZBEK e GIOVANNI (2004), o PBF não só atende famílias em estado de penúria ou extrema penúria mas também aquelas que são conduzidas abaixo da linha de elegibilidade de aceitação, renda menor que meio salário mínimo, do programa vinculado ao desemprego momentâneo. Mediante a opinião exposta acima é possível identificar um obstáculo no cálculo do número exato da taxa de cobertura de *stricto sensu*, uma vez que a focalização do programa varia de acordo com a economia do país.

Utilizando a renda domiciliar per capita líquida oriunda do PBF como linha de corte, é possível obter o percentual entre os 20% dos mais pobres - dos beneficiários do Bolsa Família - do total da população. Os resultados serão apresentados no gráfico 2, demonstrando em porcentagem a parcela da população que é beneficiada pela focalização do PBF em relação aos da previdência indexada ao salário mínimo.

Gráfico 2 - Cobertura do PBF e Previdência Indexada ao salário mínimo



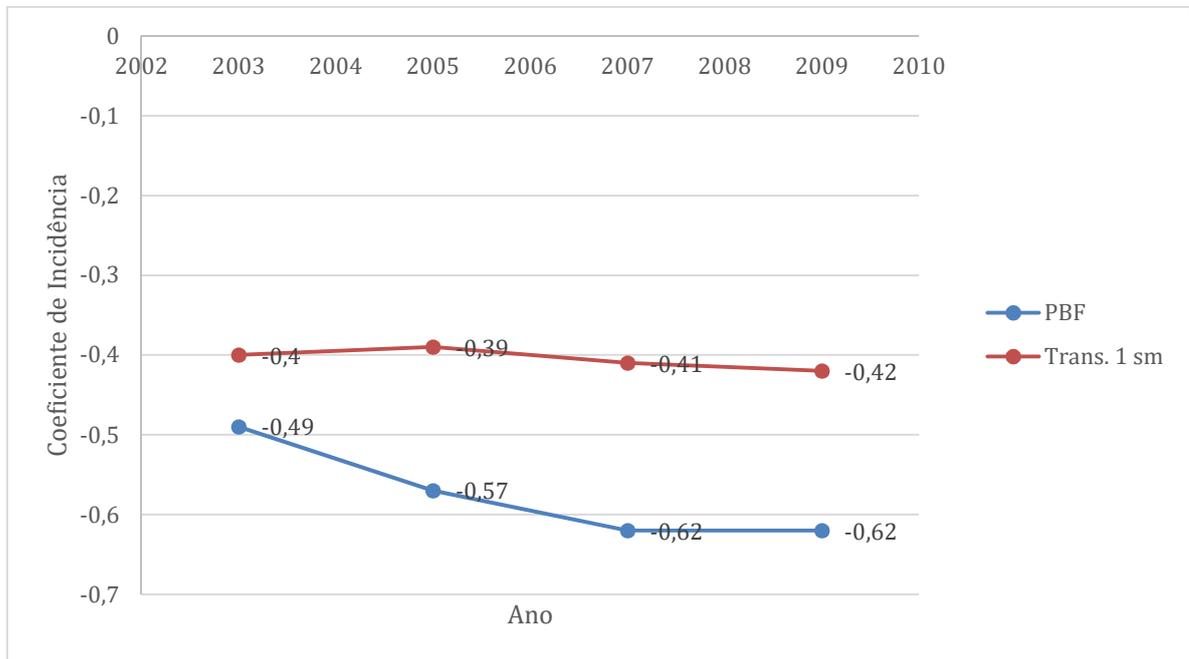
**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio dos microdados da PNAD 2003 a 2009.

Conforme o gráfico 2 acima representado por duas linhas, onde: a primeira, proventos oriundos do PBF, que compõem o percentual de focalização apresentam um resultado de 15 p.p. de aumento entre os anos de 2003 a 2009. A segunda, proventos de origem da previdência indexados ao salário mínimo, obteve um crescimento um tanto quanto lento em relação à primeira linha, mas apontando uma abrangência de 3 p.p. de aumento na sua cobertura entre os anos de 2003 a 2010.

O gráfico 2 comprova que o PBF efetuou uma cobertura ampla, a parcela da sociedade mais vulnerável, e com forte tendência de crescimento para os anos posteriores. Desta maneira a focalização do PBF vem cumprindo o seu papel, que é beneficiar a parcela mais vulnerável da população.

O gráfico 3 logo abaixo, irá apresentar uma outra forma de avaliar a focalização do programa. Neste gráfico será apresentado o coeficiente de incidência da renda do PBF e da previdência indexada ao salário mínimo. O cálculo é baseado nos proventos que tendem a variar entre negativos e positivos, onde os números negativos representam um grau maior de eficiência em relação a distribuição de renda - alcançando os mais necessitados por benefício - e os números positivos têm o significado oposto. Ver a seguir:

Gráfico 3 - Coeficiente incidência do PBF e da Previdência Indexada ao salário mínimo no Brasil (2003 – 2009)



**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio dos microdados da PNAD 2003 a 2009.

No gráfico 3 acima podemos observar duas linhas, demonstrando o coeficiente de incidência dos benefícios. Na primeira, transferência de renda por meio da previdência indexada ao salário mínimo, retrata uma leve queda entre os anos de 2003 a 2009. Na segunda linha, oriunda da transferência de renda por meio PBF, apresenta um coeficiente de incidência bastante negativo. Examinando com mais atenção a segunda linha do gráfico 3, fica evidente que houve um avanço de 20 p.p. entre os anos de 2003 a 2009 na focalização dos beneficiários sobre a renda do PBF.

Isso significa que a focalização do programa conseguiu alcançar de fato o seu objetivo, que é amparar os mais necessitados. E mais: apesar de haver um aumento do número de beneficiários, que poderia ser um problema para a eficiência do programa do PBF e o da previdência indexados ao salário mínimo, o programa apresenta uma forte tendência de crescimento na sua focalização, retratado pelos coeficientes negativos conforme gráfico 3. Vale evidenciar que os coeficientes de incidência do PBF apresentam melhores resultados comparados aos da transferência da previdência indexada ao salário mínimo.

A análise apresentada sobre a focalização, demonstra o quanto o programa PBF vem colaborando para a redução da pobreza alcançando os mais necessitados e não autoriza a

interpretação de que a uma parcela da população depende do Bolsa Família. Corroborando com essa explicação SOARES, RIBAS e SOARES (2009) evidencia que a parcela da população que está inserida no programa Bolsa Família, são pessoas que estão vulneráveis à mobilidade entre as linhas de elegibilidade do programa por meio da falta de emprego formal e não por acomodação. Na seção seguinte serão analisados os dados e os impactos nas regiões Norte e Nordeste da República Federativa do Brasil.

### 3.6. ANÁLISE DO PBF NO NORTE E NORDESTE

Nesta seção serão apresentados os dados das regiões Norte e Nordeste do Brasil por meio de uma análise da tabela 5, a qual evidencia a evolução do número de famílias beneficiadas pelo programa de transferência de renda, e do gráfico 4, que ilustra o aumento em percentual dos beneficiados por Estado.

Conforme tabela 5 as regiões Norte e Nordeste em 2004 evidenciavam aproximadamente 3,8 milhões de famílias assistidas pelo PBF, proporcionando assim 58,55p.p. em relação ao total dos beneficiários do Brasil, indicando que mais da metade das famílias pobres beneficiadas com o PBF estão localizadas na região Norte e Nordeste do país. Em outras palavras, de cada dez famílias assistidas com esse programa, aproximadamente seis estão nessas regiões.

Em uma abordagem pelas Unidades Federativas nos anos de 2004 a 2009, todos os Estados das regiões Norte e Nordeste obtiveram um aumento significativo do número de famílias beneficiadas com o Bolsa Família. O Estado do Amapá, localizado na região Norte do país, foi quem obteve o maior aumento do número de famílias assistidas pela PBF, pois passou de 10,2 mil famílias em 2004, para 44,6 mil em 2009. Já na Região Nordeste o Estado que mais se destacou foi o Maranhão, que obteve o aumento de 380 mil famílias beneficiados pelo PBF em 2004 para 846,3 mil em 2009.

Entretanto em uma análise comparando os números das famílias das Unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste do país, pelo número total das famílias beneficiadas pelo PBF em todo o país, o Estado da Bahia detém o maior índice, aproximando-se de 12,80p.p. no ano de 2009, de famílias beneficiadas durante os anos de 2004 a 2009. Já o Estado de Roraima, localizado na região Norte do país, por outro lado mantém o menor índice de famílias beneficiadas, aproximando-se 0,33p.p. no ano de 2009.

Logo abaixo está reproduzida a tabela de número 5, onde estão os dados analisados nos parágrafos anteriores desta seção. Nela está o número de famílias durante os anos de 2004 a

2009, separados por Estados e Regiões. Em seguida avistará um gráfico de número 4, que nele constará os percentuais das evoluções do número de famílias beneficiadas pelo PBF entre os Estados brasileiros.

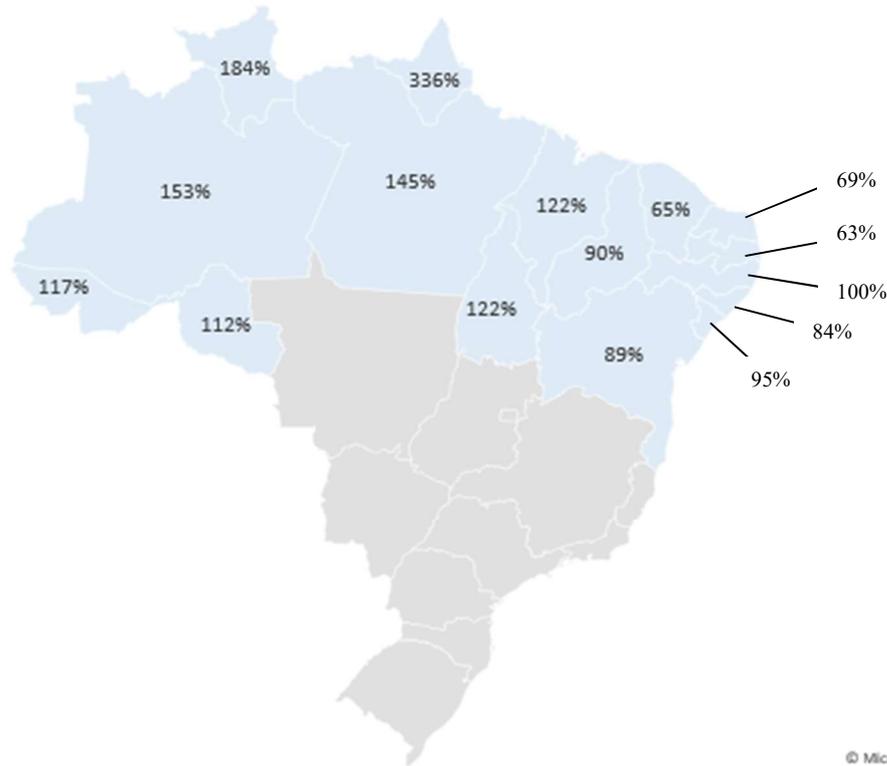
**Tabela 5 - Evolução do número de famílias beneficiadas no Brasil e Estados do Norte e Nordeste de 2004 a 2009**

<b>Local</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>
Acre	28.851	38.908	57.354	62.600
Amapá	10.256	11.429	38.505	44.678
Amazonas	104.135	147.266	216.487	263.064
Pará	259.641	337.694	532.755	635.204
Rondônia	54.942	68.343	97.270	116.211
Roraima	14.522	17.583	32.344	41.201
Tocantins	55.305	76.421	106.921	122.609
<b>Região NO</b>	<b>527.652</b>	<b>697.644</b>	<b>1.081.636</b>	<b>1.285.567</b>
Alagoas	214.726	253.745	351.402	395.459
Bahia	838.963	1.067.291	1.411.662	1.581.639
Ceará	572.730	742.454	891.418	947.720
Maranhão	380.742	532.126	737.539	846.345
Paraíba	273.135	337.001	416.863	444.729
Pernambuco	518.956	633.500	905.919	1.035.989
Piauí	217.931	284.297	368.612	413.867
Rio Gr. Norte	190.116	240.828	302.720	321.710
Sergipe	113.147	154.332	187.470	220.175
<b>Região NE</b>	<b>3.320.446</b>	<b>4.245.574</b>	<b>5.573.605</b>	<b>6.207.633</b>
São Paulo	657.099	863.799	1.085.233	1.138.129
Menos Gerais	756.335	998.011	1.080.823	1.117.946
Rio de Janeiro	196.330	302.733	494.051	658.726
Espirito Santo	120.911	160.836	187.927	190.428
<b>Região SE</b>	<b>1.730.675</b>	<b>2.325.379</b>	<b>2.848.034</b>	<b>3.105.229</b>
Paraná	308.754	447.186	410.885	482.335
Santa Catarina	101.247	141.744	134.704	150.685
Rio Grande do Sul	290.660	398.132	410.540	462.966
<b>Região SU</b>	<b>700.661</b>	<b>987.062</b>	<b>956.129</b>	<b>1.095.986</b>
Distrito Federal	41.943	54.159	78.294	76.327
Goiás	135.758	186.866	260.368	305.949
Mato Grosso	82.116	118.663	132.798	166.456
Mato Grosso do Sul	32.588	85.098	112.212	127.768

<b>Região CO</b>	<b>292.405</b>	<b>444.786</b>	<b>583.672</b>	<b>676.500</b>
<b>Brasil</b>	<b>6.571.839</b>	<b>8.700.445</b>	<b>11.043.076</b>	<b>12.370.915</b>

**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio dos dados da CECAD 2004 a 2009. Elaborado pelo autor.

Gráfico 4 – Mapa da evolução em percentual do nº de famílias beneficiadas pelo PBF (2003-2009)



**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio dos dados da CECAD 2004 a 2009 e PENAD 2003. Elaborado pelo autor.

Por fim, fica evidenciado que o programa Bolsa Família é essencial no combate à desigualdade social, a pobreza e a extrema pobreza, atendendo as expectativas da hipótese do projeto de pesquisa. Isso só se tornou claro por meio da averiguação dos dados apresentados nesse capítulo, onde foi identificado o tamanho do seu alcance perante a população mais carente. Tal feito só se tornou possível por meio da focalização do PBF, que tem como objetivo identificar as famílias mais necessitadas de um bairro, cidade, estado ou região de um determinado país.

Por meio da focalização do PBF, foram identificadas as Unidades Federativas em maiores condições de vulnerabilidade que estão localizadas nas regiões Norte e o Nordeste do país. Conforme a tabela 5 e o gráfico 4 desta sessão, os Estados que mais se destacam é o Amapá, da região Norte, que triplicou o número de famílias assistidas pelo programa e a Bahia,

do Nordeste, que apresentou o maior índice de famílias beneficiadas em relação as regiões Norte e Nordeste, ambos os fatos entre os anos de 2004 a 2009. Já nas regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul, o programa PBF apresenta um caminhar de forma mais tímida quando comparado com o Norte e o Nordeste.

Em todo o território brasileiro é possível notar que houve uma mudança na concentração da renda, entre os anos de 2003 a 2009, essas alterações tiveram uma importância significativa em relação ao total de proventos obtidos pelos trabalhadores e pelos beneficiários, pois iniciou-se neste momento uma leve desconcentração de renda no país. Amparando, ainda que de forma tímida, as famílias em estado de vulnerabilidade perante os seus direitos na sociedade.

## 4 OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE OS CONDICIONANTES

Em conformidade com a Lei nº 10.836 de 2004<sup>24</sup>, em específico o artigo três, o acesso e a manutenção dos benefícios do PBF dependerão do cumprimento das condicionalidades relativas à saúde, por meio de exame pré-natal e aos acompanhamentos nutricional, e da educação, através da assiduidade na escola.

As condicionantes exigidas na área da saúde, é o acompanhamento das gestantes e nutrizes, por meio das consultas médicas, do pré-natal e participação de atividades educacionais. O intuito de tais atividades é evidenciar a importância da lactação, aos recém nascidos, os cuidados durante a preparação dos alimentos, ao serem ingeridos, o cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento das consultas médicas. Essas consultas têm por finalidade identificar o desenvolvimento da criança comparando peso x altura x refeições e solicitação de exames sanguíneos para diagnosticar e tratar possíveis patógenos, em tempo hábil.

Já na área da educação a condicionante exigida é a frequência escolar, deverá alcançar os percentuais mínimos determinados, de 85p.p. (oitenta e cinco pontos percentuais) para as crianças, até 15 anos de idade, e 75p.p. (setenta e cinco pontos percentuais) para os jovens, com idades entre 16 e 17 anos, em estabelecimento de ensino regular.

O Brasil juntamente com outros países latino-americanos, com o intuito de alcançar os mais vulneráveis, passaram a condicionar os programas de transferência de renda a alguns dos serviços básicos garantidos pelo Estado. No cenário brasileiro as exigências do PBF já são garantidas pela Constituição Federal do Brasil, nas áreas da saúde e educação, embora os mais necessitados não utilizem de tais serviços por priorizar o seu sustento.

Na seção seguinte será abordado o arcabouço das condicionantes desenvolvidas para assegurar, a máxima eficiência em assistencialismo da população mais vulnerável.

### 4.1 O ARCABOUÇO DO SISTEMA DE CONDICIONANTES PARA OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

---

<sup>24</sup> Altera a Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003, que criou o Programa Bolsa Família, e dá outras providências para o acompanhamento das condicionantes.

Em meados dos anos 90, houve grande ampliação dos programas sociais, oriundo das transferências de renda, com ou sem condicionantes. A motivação por trás deste aumento foi o reconhecimento das falhas, dependência econômica e tecnológica dos países latino-americanos, concentração de renda e aumento da desigualdade social, geradas pelo modelo econômico neoliberal apresentado e conduzido como pré-requisito a adesão ao consórcio de Washington<sup>25</sup>.

Os programas sociais que venham sendo aplicados em alguns países em desenvolvimento da América Latina, México<sup>26</sup>, Argentina<sup>27</sup> e Equador<sup>28</sup> em meados dos anos 90, em desenvolvimento, cujo o principal objetivo destes tais programas eram de compensar as diversas segregações causadas pelo modelo econômico, neoliberal, aplicado na época. Deixando claro que o mercado por si só, não é capaz de distribuir de forma uniforme e justa os recursos necessários para um mínimo de bem-estar social, conforme acreditava o autor Keynes, (1940).

Segundo LAVINAS E VARSANO (1997) o aumento dos programas de transferência de renda nos países da Europa, no período do pós guerra, estava relacionado à ampliação da produtividade da economia. Entretanto, na América Latina tais programas sociais estão voltados para a educação básica e saúde num contexto de Estado de bem-estar-social.

Já no Brasil e em alguns dos países da América Latina, os sofisticados programas de políticas sociais, apresentam as condicionantes como uma ferramenta de garantir aos mais vulneráveis o acesso aos serviços básicos, os mesmos já garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Para EUZÉBY (1991) a maior qualidade apresentada pelos programas sociais dos países da Europa, eram de garantir uma renda mínima ou complementar a renda atual e corroborar com a proteção social aos mais necessitados. Desta maneira iria inibir uma possível ampliação da pobreza e da desigualdade perante a população.

Segundo CAMPOS FILHO (2007) o Estado de pobreza entre as gerações são definidas no momento do nascimento de um indivíduo, pertencente a uma família de baixa renda, logo o desenvolvimento educacional deste novo ente familiar será limitado perante as estruturas necessárias para a sua formação educacional, nutricional, estímulos cognitivos e de redes de

---

<sup>25</sup> É um conjunto de grandes medidas formuladas durante uma reunião, em novembro de 1989, por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseadas em um texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, com novas medidas estimulando a competição entre as taxas de câmbio dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

<sup>26</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación - PROGRESA

<sup>27</sup> Becas Estudiantiles

<sup>28</sup> O Bono Solidario

relacionamento. Com isso, os novos entes se tornaram adultos com baixa qualificação educacional tendo como principais efeitos o desemprego, ocupações precárias e mal remuneradas e ou, até mesmo a exclusão social.

Para superar os obstáculos, de desemprego e ocupações precárias, impostas pela penúria, segundo AMARTYA SEN (2000) será necessária uma assistência por meio de remuneração compensatória, na fase capacitária<sup>29</sup>, a fim de subsidiar as despesas que as famílias terão, ao manter as crianças nas escolas e acompanhamento das consultas médicas, garantindo assim que estes indivíduos estejam frequentando as escolas e não praticando atividades remuneradas.

Conforme DINIZ (2007) as condicionantes podem ser um fator determinante para que os cidadãos mais vulneráveis possam de fato ter o acesso aos serviços básicos garantidos pela Constituição Federal de 1988 como saúde, educação e assistência social. O condicionamento para obtenção dos benefícios pode inicialmente ser confundido com a subtração da livre escolha dos cidadãos, apresentando a ideia de imposição.

Para a população em situação de vulnerabilidade, na qual o pobre se encontra, as condicionantes podem ser interpretadas como um ato de submissão, devido à sua necessidade de obtenção do benefício, fazendo com que os indivíduos em estado de pobreza e extrema penúria sofram ainda mais o estigma associado à sua situação de penúria.

Já para LAVINA e VARSANO (1997) o Estado deve impor as políticas públicas, por meios dos programas sociais condicionados, criando um elo com o mercado de trabalho. Uma vez que tais cidadãos, que se encontram em estado de penúria, não obtém o conhecimento necessário para solucionar as suas dificuldades econômicas a longo prazo e sim a ideia de que o indivíduo a partir de uma determinada idade, acima de 12 anos, já poderá contribuir para as despesas da casa por meio do trabalho. Entretanto, PHILIPPE (1997) se opõe ao método de transferência de renda condicionada e defende a ideia de uma renda universal para todos os cidadãos independentemente da sua classe social, idade e etnia.

Diante das opiniões expostas acima fica evidente que as condicionantes existentes nos programas de transferência de renda é a melhor opção, tendo em vista que o Estado executa as políticas públicas com o objetivo de atender a população mais carente, para integração e expansão do acesso a saúde e a educação. As condicionantes tendem a apresentar uma melhora na economia social, proporcionando um bem-estar por meio do aumento da renda, permitindo assim um certo relaxamento no orçamento familiar identificado por meio da ampliação do consumo.

---

<sup>29</sup> Fase na qual, a criança começa a desenvolver suas funções cognitivas

Sob o olhar de RIOS-NETO (2006) as condicionantes causam três tipos de efeitos no combate a redução da desigualdade social. O primeiro entre eles, o efeito renda, faz com que as condicionantes se apresentem como responsáveis pela manutenção e ampliação da redução da desigualdade, uma vez que os programas de transferência de renda demonstram uma queda a curto prazo, de forma imediata nos indicadores de pobreza. Já o segundo, o efeito preço, as condicionantes tem a função de restringir o tempo para o cumprimento das obrigações dos agentes familiares impostas pelo programa, mantendo as crianças nas escolas, fazendo com que ocorra um aumento nos investimentos do capital humano e a geração de renda futura, por parte destas crianças quando chegarem a fase adulta. O terceiro e último, o efeito seguro, faz com que as condicionantes permitam o acesso das crianças aos serviços básicos, como a educação e a saúde, assegurando que as famílias mais pobres não percam o benefício, por motivo de possíveis crises econômicas, as quais levariam a necessidade de tais crianças retornarem ao trabalho infantil motivado para complementar o sustento da casa.

Os efeitos citados, por RIOS-NETO (2006), no parágrafo anterior podem ter gerado uma consequência de autonomia para os beneficiados permitindo que, os mesmos afrouxem os seus orçamentos familiares, adquiram novos bens de consumo e diversifiquem o seu leque de opções e de oportunidades para novos investimentos. Conforme SUPPLY (2004) houve um aumento no poder de comprar das famílias beneficiadas e um aumento do poder de decisão por parte de um dos membros da família, que seria a mulher ou a mãe, permitindo que a mesma possa gerir os recursos, tendo em vista ser detentora de quais itens serão importantes para o consumo da família.

A decisão de centralizar os recebimentos dos recursos financeiros do programa PBF nas mulheres, é umas das particularidades existentes em todos os programas de transferência de renda da América Latina e em uma boa parte dos países da Europa (PASTORINI, 2012). Tendo em vista que a mulher tem a habilidade de gastar os recursos obtidos com a família, devido ao seu maior conhecimento sobre as necessidades de cada ente familiar em comparação com os homens. Na seção seguinte serão analisados os dados das condicionantes sobre a educação no Brasil e nas regiões Norte e Nordeste.

#### 4.2 ANÁLISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A EDUCAÇÃO

A necessidade imediata de trabalho, para garantir o sustento ou integralização da renda, das famílias em estado de vulnerabilidade fazem com que os cuidados com a saúde, nas prevenções das doenças, e o planejamento educacional deixem de ser uma prioridade em suas

vidas. Desta maneira, os beneficiários passam a entender que a permanência no programa é uma forma de aumentar a sua renda. Conforme CRUZ e PESSALI (2007) existe a possibilidade dos beneficiários interpretarem que essa renda, proveniente dos programas de transferência, seja a oportunidade de maximizar os seus ganhos financeiros, propondo-lhes um falso Estado de Bem-Estar, caminhando na direção da armadilha de pobreza<sup>30</sup>. Descartando muitas vezes por completo a ideia de um retorno a longo prazo por via educacional.

Sob o olhar de SANT'ANNA (2007) as condicionantes impostas pelos programas de transferências de renda, são necessários para que haja a inclusão dos beneficiários nos sistemas de educação e saúde. Essa inserção acarretará no longo prazo um incremento capital humano, fazendo com que esses indivíduos credenciados pelo PBF passem a gerar a sua própria renda independentemente do programa.

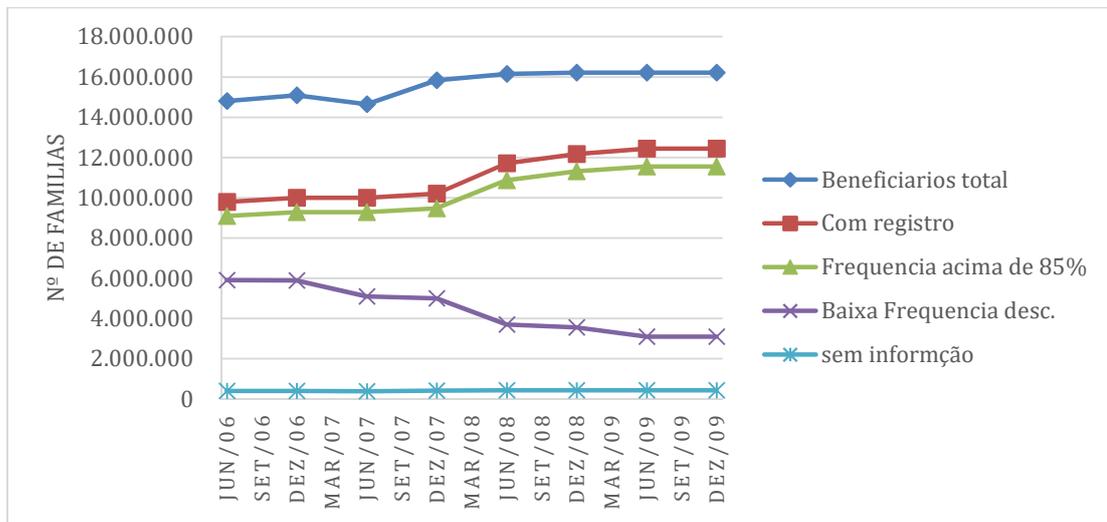
Já para MARQUES e MENDES (2007) o PBF se tornará um programa eleitoreiro destinado a compra de votos. Segundo eles, o Estado não apresenta uma capacidade de fiscalizar, por motivo de ineficiência ou falta de ferramentas, o comprimento das condicionantes impostas pelo programa social. Corroborando com os referidos autores, REGO e PINZANI (2013) argumentaram que os programas sociais existentes anteriormente ao PBF não tiveram o acompanhamento das condicionantes. A exemplo do Bolsa Escola, onde apenas 19p.p. das escolas informavam a frequência escolar dos alunos, o Bolsa Alimentação, não há registros de nenhuma informação apresentada pela rede credenciada ou por parte do Estado sobre os gastos da família beneficiária.

Essa situação foi modificada com a criação Programa Bolsa Família. Em relação aos programas antecessores, ele foi o pioneiro no acompanhamento das condicionantes, por meio de atividades em conjunto com outras esferas da administração pública no fortalecimento da fiscalização, permitindo assim manter a restrição orçamentaria determinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social que era de 2p.p., no ano de 2008, em relação ao total dos gastos do programa. Por meio do acompanhamento das condicionantes é possível verificar a evolução do número de famílias assistidas pelo PBF na área da educação, conforme gráfico a baixo:

---

<sup>30</sup> é um ciclo que mantém as pessoas em estado de pobreza, mesmo quando elas tentam se levantar. Vários fatores contribuem para o desenvolvimento de tais ciclos e os economistas desenvolveram uma variedade de teorias para abordar as armadilhas da pobreza criadas pela política social e econômica.

Gráfico 5 – Evolução dos nº de famílias cumprindo com as condicionantes, na área da educação entre os anos de 2006 a 2009.



Fonte: Elaborada pelo autor por meio do MDS/Senarc (2006) e CECAD 2009.

Conforme o gráfico 4 a linha na tonalidade azul, representa o número de famílias beneficiadas com PBF que tenham um ou mais filhos matriculados em escolas da rede pública, apresenta, entre o período de junho a dezembro do ano de 2009, um aumento de 7,5 p.p., em relação ao ano de 2006. Esse aumento representa 1,5 milhões de novos benefícios com filhos ingresso no sistema educacional, demonstrando uma forte tendência de crescimento para anos futuros.

As três linhas localizadas na região central do gráfico 4, apresentam informações como matrículas efetivas, linha na tonalidade cor de abóbora, frequência escolar acima de 85p.p., linha na tonalidade cinza, e frequência escolar inferior á 85p.p., linha na tonalidade laranja. É visível que o marco temporal é dezembro de 2007, período em que se ampliou a fiscalização das condicionantes, pois o número de crianças matriculadas, nas escolas da rede pública de ensino, tiveram um aumento de 1,6 milhões, tendo por consequência um crescimento no índice de frequência escolar acima de 85p.p. Com isso, provocou-se a queda nos índices de baixa frequência escolar, confirmando que a condicionalidade ao benefício da renda foi fundamental para manter uma boa parte das crianças em sala de aula.

Segundo FERREIRA e SALLES (2020) havia uma discordância entre os ideais de métodos de condicionantes a serem implantados pelo programa Bolsa Família na área da educação. Tal divergência era motivada pelo princípio constitucional da universalização, onde não deveria haver recepções diferentes entre os beneficiários e restante da população. Desta

forma a condicionante da frequência escolar, deveria ser abrangente a todos os indivíduos que usufruam deste serviço público, uma vez que o ensino fundamental é um direito de todos.

Já para CASTRO e MODESTO (2010) as condicionantes impostas pelo PBF são uma maneira de aumentar a capacidade destes beneficiários na sociedade e na economia, acreditando que eles mesmos poderão gerar seus próprios recursos financeiros, quando adultos, e contribuindo de forma direta para a sociedade. Para que tal ato possa ser refletido será necessário garantir que os beneficiários, crianças entre 8 a 15 anos e jovens entre 16 e 17 anos, mantenham uma frequência escolar, de acordo com as condicionalidades impostas pelo PBF, permitindo assim ter as condições igualitárias, a nível de renda, necessárias para o desenvolvimento educacional. Desta forma, será possível romper com a sequência de transmissão da pobreza entre gerações e ao mesmo tempo contribuindo para a redução da desigualdade educacional e econômica.

Neste momento o indivíduo passa a integrar um aumento do capital humano, com conhecimentos que tendem a garantir um ingresso no mercado de trabalho formal, gerando um efeito positivo não só ao programa mais também na sociedade como um todo, passando a contribuir de forma indireta para o desenvolvimento socioeconômico da região onde está localizado, atuando de forma direta nos principais fatores determinantes da desigualdade de renda. Desta maneira, os beneficiários passariam para um novo estágio, onde deixaria de ser dependente do PBF e provedores da sua própria renda.

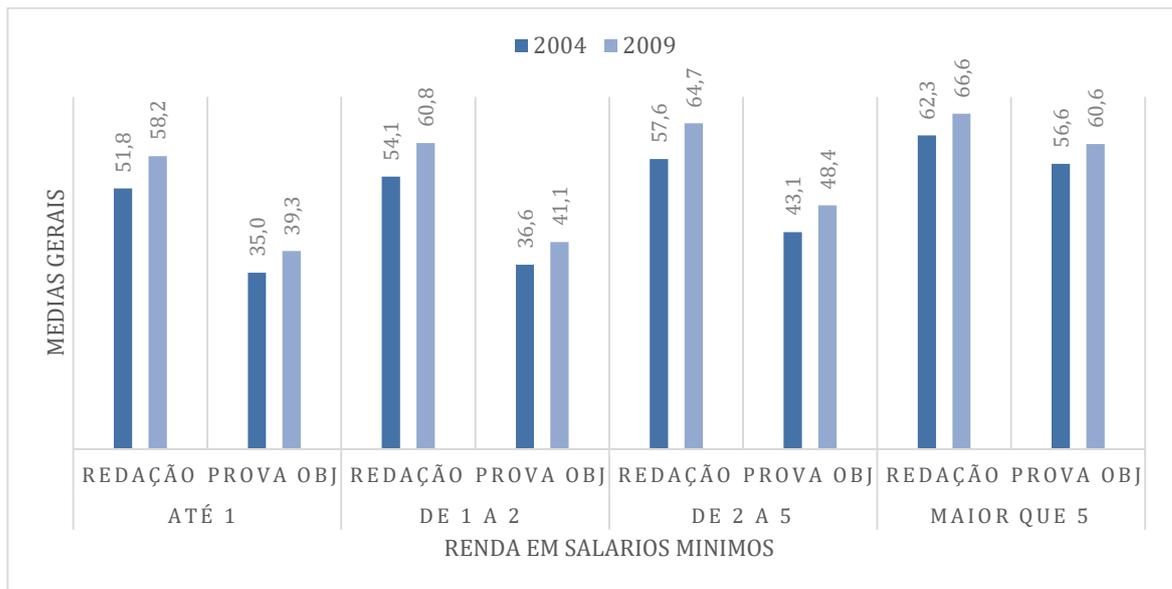
Para RIOS-NETO (2006) a ideia de aprimoramento dos indicadores do sistema público educacional tem como ponto de partida o aumento da frequência escolar, fazendo com que os jovens passem mais tempo nas escolas, criando assim a condicionante da área da educação. Para que os índices de frequência escolar, evasão ou repetência possam apresentar um resultado sobre a redução da desigualdade ou aumento do padrão educacional, levará um tempo para que esses números sejam representados.

As condicionantes da área da educação podem ser ineficientes se tiverem que lher dar com um sistema de educação obsoleto, que tendem a não contribuir para o aperfeiçoamento do capital humano em um período longo, sendo incapaz de quebrar as barreiras das desigualdades entre o ensino público e privado, uma particularidade essencial no Brasil, um dos principais obstáculos no combate à desigualdade social e econômica. Logo, as condicionantes não são um plano de desenvolvimento educacional e sim uma maneira de garantir que os investimentos sejam alocados onde realmente há necessidade.

Para PASTORINI (2012) pressupondo que houvesse uma qualidade inferior no sistema educacional da rede pública, o PBF se tornará um escopo para aumento dos investimentos na

área da educação, como os indicadores retratam o número de alunos matriculados e a taxa de repetência, desistência e progressão parciais. A melhor maneira de manter os alunos nas escolas será por meio da transferência de renda, que aumentará a demanda e por consequência a qualidade do ensino. Uma outra maneira de acompanhar a qualidade do ensino, seria por meio das notas obtidas no Enem<sup>31</sup> como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 6 –Evolução do desempenho dos alunos por renda no Enem 2004 X 2009



Fonte: Elaborada pelo autor por meio do MEC/Inep (2004 e 2009)

Conforme o gráfico 5 acima, é possível identificar uma evolução dos alunos, que obtém até 1 salário mínimo, de 12p.p. nas provas objetivas e 12,8p.p. na redação entre os anos de 2004 a 2009. Comparando as provas objetivas entre os alunos que obtém até um salário e aqueles que obtém mais do que cinco salários, visivelmente existe uma grande diferença entre suas médias, porém houve uma redução de 7,5p.p. Diante de tais fatos é perceptível que existe uma clara evolução na qualidade do ensino das redes públicas.

Para BARROS, CARVALHO e FRANCO (2007) a desigualdade educacional é o início entre as diferentes formações do capital humano que posteriormente terá como resultado as discrepâncias entre as rendas. Uma vez que esse capital humano apresenta uma potência de

<sup>31</sup> O Exame Nacional do Ensino Médio - Enem é uma prova de admissão à educação superior realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, autarquia vinculada ao Ministério da Educação do Brasil. Criada em 1998, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, inicialmente para avaliar a qualidade do ensino médio no país. Seu resultado só iria servir para o acesso ao ensino superior em universidades públicas brasileiras em 2004, após o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionar a lei do Programa Universidade para Todos - ProUni e, em janeiro de 2010, o Sistema de Seleção Unificada – SISU.

produtividades por base na formação desde a infância até adolescência. Com isso, a importância de ter uma semelhança no ensino, a todos os indivíduos, para a construção de potenciais de produtividade é importante, para que no futuro haja um equilíbrio ou pouca disparidade entre a renda. Entretanto, HOFFMANN (2001) acredita que a diferença entre as rendas são o ponto de partida para a desigualdade educacional.

É possível que haja uma semelhança em Hoffmann (2001), no entanto, existem dados aos quais não estão presentes nas grandes pesquisas como a Pnad. Alguns desses dados devem apresentar informações como dotação inicial da riqueza, qualidade do ensino obtido e mais informações históricas sobre a família ou indivíduo (COBO, 2012). Já para BERNABOU, (2001) embora haja imperfeições nas estimativas, a educação é a ferramenta mais importante para desigualdade de renda e o caminho a ser trilhado para a ascensão social. Na próxima seção serão apresentadas as análises condicionantes na área da saúde.

#### 4.3 ANÁLISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A SAÚDE

O comprimento das condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência social representa uma característica única, pois exigem uma união estreita entre diversos ministérios, secretarias de Estado e secretarias municipais (CASTRO e MODESTO 2010). Posto que o programa ocorra de forma integrada com outros órgãos o Ministério da Educação (MEC) acompanha a frequência escolar e o Ministério da Saúde (MS) a agenda de saúde.

As condicionantes da área da saúde são acordos assumidos pelas famílias beneficiárias, que sejam compostas por crianças menores de 8 anos e gestantes. Segundo VICTORA (2011), o trabalho em conjunto entre as esferas Federal, Estadual e Municipal por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) é ofertar os serviços para acompanhamento da vacinação, do cuidado nutricional dos menores de 8 anos e da assistência ao pré-natal.

Vale a pena evidenciar que embora as condicionantes da saúde atendem as crianças menores de 8 anos e gestantes, o foco principal está na família e por este motivo as ações estão relacionadas ao grupo familiar e não separadamente por integrantes de forma isolada (CASTRO e MODESTO 2010).

O PBF atua seguindo a organização do SUS, de forma descentralizada e compartilhando informações entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, reforçando o compromisso da

agenda, de obter informações de indicadores relacionados ao acompanhamento das condicionantes e do Pacto pela Saúde<sup>32</sup>.

A existência de condicionantes voltados para a área da saúde demonstra uma certa segurança a população, motivada pela existência de profissionais e de unidades de atendimento nas regiões mais remotas dos municípios brasileiros, que utiliza deste serviço público.

A implantação das condicionantes, em particular na área da saúde, fez com que os egressos do programa PBF passassem a exercer o seu direito, já garantido pela Constituição Federal 1988, de acompanhamento médico, provocando um aumento na demanda por este serviço, iniciando o processo de aumento da cidadania, uma qualidade presente em uma sociedade saindo do estado de pobreza.

Pretendendo reduzir impasses futuros direcionados a patologias no comprometimento do desenvolvimento na formação do capital humano a condicionante imposta pelo PBF, tem o intuito de fomentar os cuidados com a saúde das gestantes e das crianças menores de 7 anos (SEN, 2000). Desta maneira amplia aos indivíduos, beneficiários do programa, uma maior oportunidade de inserção no mercado de trabalho, por meio do intelecto e não da força bruta.

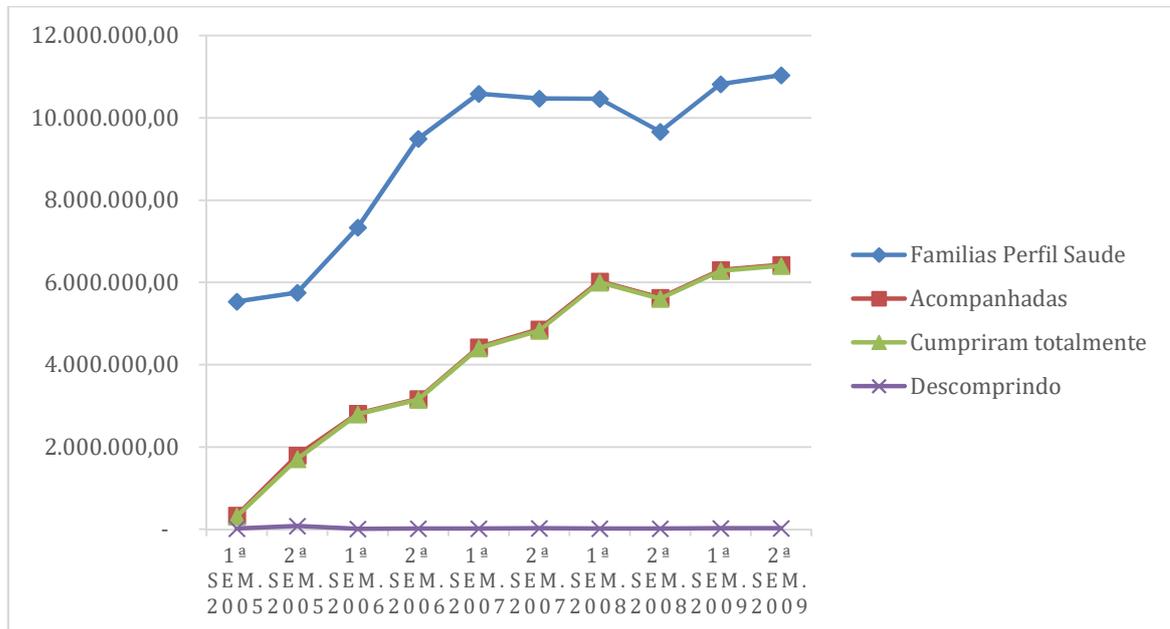
A vida saudável permite que o indivíduo tenha uma maior capacidade de aprendizado ou aperfeiçoamento de uma determinada atividade (SEN, 2001). Neste momento as condicionantes da saúde e da educação estão entrelaçadas entre si ao mesmo tempo que eles se completam, formando uma trilha que amplia a entrada dos mais necessitados ao estado de Bem-Estar Social.

Segundo SEN (2000), focar nas condicionantes da saúde das gestantes e crianças, na fase infantil, é fundamental para os desenvolvimentos das capacidades intelectuais saudáveis. Uma vez que a saúde é fundamental para o acompanhamento das atividades educacionais. Os atuais indicadores de apreciação da eficiência do PBF, na área da saúde, apresentaram resultados na redução da mortalidade infantil e da desnutrição desde a efetivação do programa conforme (FEIJÓ E PIRES, 2015). Com isso, pode-se avaliar que as condicionantes vêm atingindo de forma eficiente os resultados esperados desde a sua criação. No gráfico 6, logo abaixo será demonstrado a evolução de números de famílias acompanhadas pelo PBF na área da saúde.

---

<sup>32</sup> É um conjunto de indicadores de saúde pactuados entre gestores para o alcance de metas e objetivos baseados em prioridades da rede de atenção à saúde

Gráfico 7 –Evolução do número de famílias com acompanhamento na área da saúde no PBF 2004 X 2009



Fonte: Elaborada pelo autor por meio do Pnad (2005 a 2009)

Conforme o gráfico 6 é possível identificar uma forte tendência de crescimento no período. Os números relacionados as famílias que não estão cumprindo com a condicionante representado no gráfico acima pela linha na tonalidade amarela são inferiores a 1p.p. Isso significa que as condicionantes da saúde, impostas pelo programa de transferência de renda, estão avançando de tal forma que é possível projetar uma tendencia de aumento dos números de beneficiários com acesso a este serviço público. O que mais chama atenção é o número de famílias acompanhadas, representada pela linha na tonalidade abobora, em postos de saúde, que saltou de 334 mil para pouco mais de 6,4 milhões entre os anos de 2005 a 2009.

Na próxima seção, será exibido um ranking de acompanhamento das condicionantes por unidade federativa, permitindo ter uma ideia do tamanho da cobertura do serviço público condicionado ao número de famílias beneficiadas nas regiões Norte e Nordeste.

#### 4.4 ANÁLISE DAS CONDICIONANTES SOBRE A REGIÃO NORTE E NORDESTE

Nesta seção serão analisadas as condicionantes impostas pelo programa de transferência de renda Bolsa Família por unidades federativas das regiões Norte e Nordeste do Brasil,

permitindo ter uma ideia do tamanho da cobertura dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde, conforme proposto pela lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

**Tabela 6 – Acompanhamento das Condicionalidades do PBF na Saúde 2009, classificado por cobertura em atendimento por unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste**

Posição	Unidade Federativa	Família beneficiada	Famílias acompanhadas	% Cobertura
4ª	RR	30.793	20.925	67,95
7ª	TO	93.532	58.193	62,22
8ª	AM	197.375	117.376	59,47
11ª	PA	477.639	274.240	57,42
14ª	RO	89.485	43.757	48,90
15ª	AC	52.419	25.494	48,64
16ª	AP	35.949	8.733	24,29
<b>Região NO</b>		<b>946.399</b>	<b>527.793</b>	<b>56,32</b>
1ª	RN	256.523	187.463	73,08
2ª	PI	312.369	221.878	71,03
3ª	CE	771.049	535.997	69,52
5ª	PB	353.347	226.662	64,15
6ª	BA	1.217.701	762.104	62,59
9ª	PE	786.952	466.219	59,24
10ª	MA	641.957	379.492	59,11
12ª	SE	161.299	91.972	57,02
13ª	AL	307.613	174.384	56,69
<b>Região NE</b>		<b>4.808.810</b>	<b>3.046.171</b>	<b>63,26</b>
Região SE		2.553.735	1.303.679	51,47
Região SU		831.401	476.748	57,52
Região CO		492.100	801.036	41,23

Brasil		9.632.445	5.555.427	58,12
--------	--	-----------	-----------	-------

**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio do Pnad (2009) e CECAD

Conforme a tabela 5 fica evidenciado que a região Nordeste é a maior beneficiada dos serviços de saúde pública em todo o território nacional, com 55,6p.p. em relação ao número de famílias acompanhadas. A Unidade Federativa do Rio Grande do Norte se destaca entre as regiões Norte e Nordeste com 73 p.p. das famílias que cumprem com as exigências dos acompanhamentos das condicionantes, em relação ao número de beneficiados por Estados.

Em uma análise dos acompanhamentos das condicionantes da área da saúde por número de total das famílias acompanhadas por região, o Estado da Bahia se apresenta com o maior índice na região Nordeste com 25 p.p. de cumprimento das exigências relativas a saúde. Já na região Norte a Unidade Federativa que mais utiliza dos serviços públicos, relacionados ao acompanhamento das condicionantes na área da saúde, é o Amazonas com 22,2 p.p.

**Tabela 7 – Acompanhamento das Condicionais do PBF na Educação no ano de 2009, classificado por cobertura em atendimento por unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste**

Posição	Unidade Federativa	% Cobertura
3ª	AM	81,6
5ª	PA	79,8
7ª	RO	76,9
8	TO	76,9
14	AC	70,5
15	RR	69,5
16	AP	65,3
Região NO		<b>73,05</b>
1ª	RN	82,8
2ª	CE	82,3
4ª	PI	80,6

6ª	MA	79,3
9ª	PE	75,9
10ª	BA	75,5
11ª	PB	75,2
12ª	AL	74,4
13ª	SE	72,9
Região NE		77,7
Região SE		78,4
Região SU		78,4
Região CO		72,7

**Fonte:** Elaborada pelo autor por meio do Pnad (2009)

Conforme a tabela 5 fica evidenciado que as Unidades Federativas do Rio Grande do Norte seguida, por Ceará, se destacam entre as regiões Norte e Nordeste, ambas com aproximadamente, 82 p.p. das famílias que comprem com as exigências dos acompanhamentos das condicionantes em relação ao número de beneficiados por Estados e por Região.

Já na região Norte, as Unidades Federativas que mais utilizam dos serviços públicos, relacionados ao acompanhamento das condicionantes na área da Educação, é o Amazonas com 81,6 p.p. seguida do Para com 79,8 p.p.

Diante das informações e dos dados disponibilizados neste capítulo fica evidenciado que as condicionantes garantem que as crianças, as nutrizes e as gestantes, possam ter um atendendo médico regular e adequado. Por conseguinte, isso deve proporcionar um acompanhamento saudável permitindo que esses beneficiários possam desenvolver suas capacidades cognitivas, que são de extrema importância para a evolução do capital humano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo desta pesquisa era explorar o quanto o Programa Bolsa Família contribuiu para a diminuição da desigualdade e da pobreza no Brasil durante o Governo Lula e uma possível contribuição futura, considerando sua relevância para tentar gerenciar a pobreza da desigualdade em níveis semelhantes ou inferiores do presente estado.

O Bolsa Família foi responsável por cerca de 15p.p. na redução da pobreza entre os anos de 2003 a 2010. O que mais chama atenção é que o PBF representa apenas 0,7p.p. da renda das famílias, conforme a PNAD realizada, e o seu coeficiente de Gini (x100) saio de 59,3 a 54,1. A redução da pobreza no ano de 2004 foi de quase 12p.p. de 26p.p. para 14p.p. da população que obtiveram uma renda de R\$ 100. Já os de R\$ 50, houve uma redução de 10p.p. para menos 5p.p. da população.

O programa Bolsa Família possui uma boa cobertura de seu público-alvo e seu coeficiente de incidência (x100) está próximo de -55. Não é a focalização perfeita, mas é um começo bem acima das expectativas com nos programas sociais anteriores. O ideal seria um coeficiente de incidência (x100) de -83.

A desigualdade nas regiões Norte e Nordeste não foi homogênea. Em algumas Unidades da Federação foi observada uma diminuição da desigualdade maior que a região como por exemplo Amapá, Macapá e Bahia. Já a os demais estados também reduziram a desigualdade, no entanto conforme a média da região: Alagoas, Rio Grande do Norte e Amazonas. Por fim, nas demais Unidades Federativas houve uma diminuição de forma tímida: Paraíba, Sergipe, Tocantins, Piauí e Acre. Estes diferentes níveis de redução só foram possíveis por meio das condicionantes.

As condicionantes presentes nos programas de transferência de renda são os pilares da sustentação e manutenção em um período de longo prazo. Essas condicionalidades impostas pelo Bolsa Família apresentam impactos na macroeconomia por meio da expansão do capital humano, não apenas no mercado de consumo, mas como um potencial produtor, no momento em que se investe na esfera familiar.

A eficiência das condicionantes depende de uma rede contínua de integração entre as esferas institucionais, promovendo o apoio para a obtenção dos pactos e conservação do mesmo a longo prazo. As condicionalidades existentes nas áreas da educação e saúde infantil, torna a relação com essas duas áreas indispensável para o êxito do PBF. O combate à pobreza e à desigualdade que está entranhado na nossa sociedade não deverá ser feito apenas por um

programa social, mas sim por um grande arranjo institucional envolvendo a administração pública e promovendo uma intervenção do poder público em conjunto.

As condicionalidades podem ser vistas como uma forma de subsídio às famílias beneficiadas, com o intuito de manterem as crianças e jovens frequentando o sistema educacional. Desta maneira, se estabelece uma criação de pleitos de um bem essencial para uma economia saudável de longo prazo por meio da educação.

O nível de ensinamento ofertado pelo sistema educacional da rede pública comparado com a iniciativa privada, apresenta uma desigualdade no aprendizado. Tornando claro este ponto como crucial para obtenção dos resultados desejados a longo prazo pelo PBF. Para que haja o sucesso do programa a longo prazo, as ferramentas condicionadas aos beneficiários deverão suprir as necessidades da oferta dos bens que se deseja e focar na utilização da compatibilidade com os resultados esperados, claro que esse o maior desafio do PBF.

Ao chegar à cobertura de 12 milhões de famílias beneficiadas, apresentando uma relação custo-benefício baixo, o programa tende a se concentrar no seu aperfeiçoamento e na qualidade da oferta dos bens condicionados.

O custo-benefício do Bolsa Família ou sua principal sustentação contra críticas. A produtividade desempenhada na focalização do programa da transferência de renda ajustado com seu baixo custo operacional e custo do benefício, faz com que o PBF dificilmente seja extinto em uma possível mudança de governo. Entrando no rol dos benefícios sociais existentes, alguns políticos de diferentes partidos já veem o PBF como um direito da população beneficiada e como um dever do Estado junto aos mais vulneráveis da sociedade.

Após 18 anos de atividade o programa Bolsa Família, responsável direto por retirar o Brasil do mapa da fome da ONU e fez com que cerca de 22,2 milhões de beneficiários que viviam em situação vulnerável pudessem alcançar novas classes sociais, foi substituído pelo auxílio Brasil.

No dia 17 de novembro do ano de 2021 o governo Federal, que tem como atual presidente Jair Messias Bolsonaro, começa a pagar o Auxílio Brasil, programa que substitui o Bolsa Família. O novo programa social apresenta reajuste médio de 17,84p.p. em relação ao Bolsa Família, passará de R\$ 184,30 (cento e oitenta e quatro reais e trinta centavos) para R\$ 217,18 (duzentos e dezessete reais e dezoito centavos).

O Auxílio Brasil atenderá o mesmo público do Bolsa Família, 14,6 milhões de famílias, e mais 3 milhões, segundo o Ministério da Cidadania. Em sua proposta prevê elevar o benefício a um mínimo de R\$ 400 (quatrocentos reais).

O auxílio Brasil apresenta uma estrutura básica, que existia no PBF, ampliando a sua cobertura em cima de três aspectos. O primeiro chamado de Benefício Primeira Infância, onde prioriza os recém nascidos de 0 a 36 meses com uma renda de até R\$ 130,00 limitado a até 5 integrantes. O Segundo é, Benefício Composição Familiar, concedendo o valor de R\$ 65,00 limitado a 5 integrantes com idade até 21 anos. O último é o Benefício Superação da Extrema Pobreza, esse será exclusivo para as famílias que tenha uma renda mensal inferior a R\$ 100,00, já incluindo o Benefício Primeira Infância e o Benefício Composição Familiar.

Possivelmente o novo programa social, que vem a substituir o Bolsa Família, se apresente como avanço nos programas sociais e não mais um caso de projetos de campanha, que visão justamente a reeleição a qual quer custo, se for regulamentado por lei e não como um decreto limitado por um tempo determinado. É importante ressaltar que todo programa oriundo de transferência de renda seja necessário um planejamento para a obtenção dos recursos financeiros, pois a ausência desse preparo poderá leva-lo ao colapso e criar um grande retrocesso nos programas sociais.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova ideologia do trabalho no Brasil. Bauru, Canal 6, 2014.

BERNABOU, Roland. "Social Mobility and the Demand for Redistribution: The Poup Hypothesis," *The Quartely Journal of Economics*, Vol. 116 (2), May 2001, p. 447.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007, p. 41-86. v. 2.

BEHRENDT, Christina. **Effectiveness of means-tested transfers in Western Europe: evidence from the Luxembourg Income Study**. Alemanha: University of Konstanz Department of Public Policy and Management, 1999.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Cortez. **Bolsa Família**: uma década de inclusão. Brasília, IPEA, 2013.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionantes e desenvolvimento de capacidades**. Rio de Janeiro, 2007

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios - Volume 2**. ed. Ipea, Brasília 2010.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, 2009.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) <https://www.cepal.org/pt-br/node/25977>

COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda**: contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

COHN, Amélia. **O PBF e seu potencial como política de Estado**. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

CRUZ, Marcio José Vargas da e PESSALI, Huáscar Fialho. **As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza**: uma análise do Programa Bolsa Família. Curitiba: UFP, 2007

DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. Florianópolis: Revista Katalisy, vol. 10, pag. 105/114, 2007

DRAIBE, S.M. **Brasil, a Seguridade social após 20 anos de experimentação reformista**. *Políticas Públicas*: Seguridade e emancipação, 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm> 04/04/2021

EUZÉBY, C. **Le revenu minimum garanti**. Paris, La Déé courverte, 1991.

FEIJÓ, A. P. S.; PIRES, André. **A Frequência Escolar e a Educação a partir do ponto de vista das Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Revista Eletrônica de Educação, v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015.

FERREIRA, Carolina Coelho Ferreira, SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. **Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Social: Uma Análise a Partir do Princípio de Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal**, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, p.82 a 116, ed: 55/ abril de 2020.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ,1994

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo, Ed. Nova Cultura, 1988.

HABIB, B. **How CBO adjusts for survey underreporting of transfer income in its distributional analyses**. Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2018.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda e crescimento econômico**. Estudos Avançados, USP – Universidade São de Paulo, v15, n 41, p. 67-76, 2001

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) <https://www.ibge.gov.br/pnad>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <http://www.ipea.gov.br/>

KEYNES, J. M. **How to pay for the war: a radical plan for the Chancellor of the Exchequer**. London: Macmillan and Co., 1940.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Brasília: Ipea, 1997

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, **Áquilas. Servindo a dois senhores: políticas sociais no governo Lula**. Ver Katalisy v.10 n 1p. 15-23 jan/jun 2007

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3ª ed. Saga, Rio de Janeiro. 1972.

MORE, T. **Utopia**. Brasília: Editora UnB, 2004.

MOTA, A. E. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2007.

PAINE, Thomas. **Senso Comum e a Crise**. São Paulo, Martin Claret, 2000.

PASTORINI, Alejandra. **Estado e Cidadania - Reflexões sobre as Políticas Públicas no Brasil**.

Rio de Janeiro, Ed Fgv, 2012.

PASTORINI, A. **Elementos orientadores das reformas da Seguridade social na América Latina**. Argumentum, Vitória, v. 2, n. 1, p. 133-149, jun. 2010.

PARIJS, Philippe Van. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Ática, 1997

OSORIO, R.G.; SOARES, S.; SOUZA, P.H.G.F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

RASELLA, D. **Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil**. Salvador. Tese. Universidade Federal da Bahia, 2013.

REGO, W. L.; PINZANI, A. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. **Revista eletrônica Saúde Debate**, p. 1008-1009, v. 38, n. 103, dez. 2013.

RIOS-NETO, Eduardo Luiz Goncalves. **Transferência condicionada de renda: impactos, limitações e potencialidades**. Glória, IBGE, 2006.

SANT'ANNA, Julia. **Irmãos que não se falam**: programas de transferência de renda, sistema de proteção social e a desigualdade na América Latina. Rio de Janeiro: Iuperj, 2007

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. “A Política Pública de transferência de renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil”. In: **Revista de Políticas Públicas**, 2003, p. 233 a 254, v.7, n.2, 2003.

SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, R. R. de. **Renda mínima e Seguridade social**: aspectos históricos, teóricos e conjunturais, Revista Katál, p. 110 a 119, ed. 22, abril de 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, M. Ozanira. da S. e. (coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de Direito do Trabalho**: a relação de emprego. Vol. II. São Paulo: LTr, 2008.

STEIN, R. H. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina**: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M. dos. MIOTO, R. C. T. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda básica de cidadania**: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2006.

VANDERBORGHT, Y, Van Parijs, P. **Renda básica de cidadania**: fundamentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro:dez.2002.Disponível em:<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf> Acesso em: 30 jul. 2018. »

VICTORA, C. G. et al. **Saúde de mães e crianças no Brasil**: progressos e desafios. Philadelphia: The Lancet, 2011.

VIVES, J. L. **Tratado del socorro de los pobres**: Clásicos de Historia. Disponível em: <http://clasicoshistoria.blogspot.com/2017/09/juan-luis-vives-tratado-del-socorro-de.html> Acesso em: 30 jul. 2018.