



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

**VÍCTOR MOREIRA DE GURJÃO**

**O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (LEI 10.836/2004) NO COMBATE À  
POBREZA NO BRASIL**

**FORTALEZA**  
**2015**

VÍCTOR MOREIRA DE GURJÃO

O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (LEI Nº 10.836/2004) NO COMBATE À  
POBREZA NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Direito Público da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Ceará  
para fins de obtenção do título de bacharel em  
Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Theresa Rachel Couto  
Correia

FORTALEZA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Direito

---

G979p Gurjão, Vítor Moreira de.  
O papel do Programa Bolsa família (Lei nº 10.836/2004) no combate à pobreza no Brasil /  
Vítor Moreira de Gurjão. – 2015.  
69 f.: il. color.; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de  
Direito, Fortaleza, 2015.  
Orientação: Profa. Dra. Theresa Rachel Couto Correia.

1. Bolsa família. 2. Assistência social. 3. Pobreza. I. Título.

CDD 344.02

---

VÍCTOR MOREIRA DE GURJÃO

O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (LEI Nº 10.836/2004) NO COMBATE À  
POBREZA NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Direito Público da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Ceará  
para fins de obtenção do título de bacharel em  
Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Theresa Rachel Couto Correia  
(Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Beatriz Rêgo Xavier  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Luiz Rogério da Silva Damasceno  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ao meu filho, Vinícius.

## **AGRADECIMENTO**

Aos meus pais, Mário Sérgio e Janice Telma, por terem me ensinado, pelo exemplo, que os bons princípios devem sempre guiar nossas ações.

A minha esposa, Karine, pela compreensão, pelo amor, pelo incentivo, pela tolerância e pelo suporte, todos essenciais.

Ao meu filho, Vinícius, pelo seu sorriso matinal, combustível necessário e suficiente para os meus dias.

À minha família, por ser um porto seguro nos momentos difíceis.

A Profa. Dra. Theresa Rachel Couto Correia, pela orientação, pelo estímulo acadêmico, pela extrema paciência e pela parceria na elaboração deste trabalho.

Aos meus amigos do Colégio Batista Santos Dumont, aos da Faculdade de Computação da UFC e aos Cordimarianos, pela amizade, apoio necessário à minha alma.

Aos meus colegas de curso da Faculdade de Direito, em especial aos da velha guarda, composta entre outros pelos grandes Otaci Martins, Ailton Teles e Hugo Pompeu. Peço perdão aos colegas mais novos, nominá-los poderia gerar um injusto esquecimento. Cada um de vocês tem noção da amizade e do companheirismo desenvolvido nesse ótimo convívio.

“Aprendi que um homem só tem o direito de olhar um outro de cima para baixo para ajudá-lo a levantar-se.” (Johnny Welch)

## RESUMO

O Brasil tem como um de seus objetivos constitucionais a garantia de assistência social a quem dela necessitar. Por muitos anos as iniciativas nesse campo da política e do direito se mostraram ineficientes ou, pelo menos, insuficientes. No ano de 2002 nosso país tinha mais de 45 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Para tentar modificar essa realidade, no final do ano de 2003, com a edição de uma Medida Provisória, o governo federal criou o Programa Bolsa Família. Trata-se de um dos maiores programas de transferência direta de renda já implantados no mundo. Beneficia milhões de famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa atua em três eixos: transferência direta de renda para imediato alívio da situação de pobreza, imposição de condicionalidades para promover o acesso a direitos sociais básicos e execução de ações complementares para propiciar ao beneficiário a superação da condição de vulnerabilidade. Conceituar, definir, caracterizar e medir a pobreza é uma tarefa árdua e até os dias atuais não se atingiu consenso sobre a melhor forma de fazê-lo. Em uma visão unidimensional, utilitarista e monetária a pobreza pode ser tida como a insuficiência de renda para que o indivíduo consuma um conjunto de produtos e serviços considerados como necessários a todos. A medida da necessidade pode variar desde a subsistência até o conforto pessoal, de acordo com o critério escolhido. Já em uma visão multidimensional, focada no indivíduo e não no consumo, a pobreza está relacionada com a privação de oportunidades ou liberdades. Pobre é todo aquele que não pode escolher exercer suas capacidades. O indivíduo deve ter acesso a itens básicos como comida, saúde e educação, contudo deve também exercer liberdades mais difusas como ter segurança, cultura e viver em uma democracia. O Bolsa Família tem como algumas de suas principais características a transferência de renda em moeda, a imposição de condicionalidades, a política de focalização pouco rigorosa, a descentralização de gestão e execução e a intersetorialidade, que aumenta a capacidade de se integrar com ações complementares. Esses atributos permitem que o programa não só assegure alguma renda, com também forneça condições melhores de desenvolvimento humano aos seus assistidos. A variabilidade de conceitos e medidas de pobreza, no entanto, não permite que seja avaliada com precisão a eficiência do programa. Todavia os indicadores de acesso a direitos sociais, algumas medidas lineares e outras multidimensionais de pobreza e os indícios de evolução social demonstram que o Bolsa Família tem destacado papel no combate à pobreza no Brasil.

Palavras-chaves: Programa Bolsa Família. Assistência Social. Redução da pobreza.

## **ABSTRACT**

One of the Brazil's constitutional is to provide social assistance to those who need it. For many years the initiatives in the field of politics and law have proved ineffective or, at least, insufficient. In 2002 our country had more than 45 million people living below the poverty line. To try to change that reality, at the end of 2003, with the edition of a Provisional Measure, the federal government created the Programa Bolsa Família. It is one of the largest direct cash transfer programs already deployed in the world. Benefits millions of Brazilian families in poverty and extreme poverty. The program operates in three areas: direct transfer of income to immediate relief of poverty, imposition of conditions to promote access to basic social rights and implementation of complementary actions to provide the beneficiary to overcome the vulnerable condition. Conceptualize, define, characterize and measure poverty is an arduous task and to this day it has not reached consensus on the best way to do it. In a one-dimensional, utilitarian and monetary vision poverty can be seen as the lack of income for the individual to consume a set of goods and services considered to be necessary at all. The needs may vary from livelihood to the personal comfort, according to the chosen criterion. On the other hand, in a multidimensional vision, focused on the individual and not on consumption, poverty is related to the deprivation of opportunities and freedoms. Poor is everyone who may not choose to exercise their capabilities. The individual must have access to basic items such as food, health and education, but should also exercise more diffuse positive liberties like having security, culture and live in a democracy. Some of main features of Bolsa Familia are the cash transfer of income, the imposition of conditions, the lax targeting policy, management and execution decentralization and intersectoriality, which increases the ability to integrate it with complementary actions. These attributes allow the program to not only ensure some income, but also provide better conditions for human development to its beneficiaries. The variability of poverty concepts and measures, does not allow us to evaluate accurately the program efficiency. However the social rights access indicators, some linear and multidimensional poverty measures and some evidences of social development shows that Bolsa Familia has important role in combating poverty in Brazil.

**Keywords:** Bolsa Familia. Social Assistance. Poverty Reduction.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acesso à Alimentação Adequada.....	26
Tabela 2 – Benefícios concedidos pelo PBF a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 77,00.....	27
Tabela 3 – Pessoas cadastradas por estrato de renda.....	31
Tabela 4 – Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 – 2011).....	31
Tabela 5 – .Peso das crianças até 5 anos beneficiárias do Bolsa Família.....	55
Tabela 6 – Indicadores de acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura por estrato de renda.....	56
Tabela 7 – Indicadores de acesso das famílias a bens de consumo duráveis .....	57

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção da população pobre do Brasil .....	49
Gráfico 2 – Evolução das taxas de extrema pobreza segundo diferentes fontes .....	49
Gráfico 3 – Índice de Gini, desigualdade de renda familiar .....	50
Gráfico 4 – Evolução da pobreza multidimensional crônica (% da população).....	51
Gráfico 5 – Evolução do IDH (Brasil, 2000- 2014) .....	52
Gráfico 6 – Expectativa de vida ao nascer (Brasil, 2010 –2014) .....	54
Gráfico 7 – Taxa de mortalidade infantil no Brasil .....	54
Gráfico 8 – Evolução da segurança alimentar .....	55

## LISTA DE ABREVIATURA

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil sem Miséria
BVJ	Benefício Variável Jovem
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
EUA	Estados Unidos da América
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FC	Família Carioca
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOSIS	Fundo de Solidariedade e Investimento Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDG	Índice de Desenvolvimento Humano relativo ao Gênero
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPG	Índice de Potenciação de Gênero
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RM	Renda Melhor
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RNB	Renda Nacional Bruta
SINE	Sistema Nacional de Empregos
SM	Salário Mínimo
STF	Supremo Tribunal Federal
UnB	Universidade de Brasília
WWP	World Without Poverty

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	14
2.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	14
2.1.1	<i>Contexto Nacional</i> .....	16
2.1.2	<i>Contexto Internacional</i> .....	20
2.2	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS .....	22
2.2.1	<i>Transferência de renda condicionada</i> .....	22
2.2.1.1	Condicionalidades do PBF .....	23
2.2.2	<i>Transferência em moeda</i> .....	25
2.2.2.1	Benefícios do PBF.....	27
2.2.3	<i>Focalização</i> .....	29
2.2.4	<i>Descentralização administrativa</i> .....	31
2.2.4.1	CadÚnico .....	33
2.2.4.2	Programas subnacionais .....	34
2.2.5	<i>Programas Complementares</i> .....	34
2.2.5.1	Brasil sem miséria .....	35
2.2.5.2	Brasil Carinhoso .....	35
2.2.5.3	PETI .....	35
2.2.5.4	Acessuas Trabalho .....	36
2.2.5.5	Bolsa Verde .....	36
<b>3</b>	<b>SOBRE A POBREZA</b> .....	38
3.1	CONCEITO DE POBREZA.....	38
3.1.1	<i>Antecedentes Históricos</i> .....	38
3.1.2	<i>Pobreza na visão unidimensional</i> .....	39
3.1.3	<i>Pobreza na visão multidimensional</i> .....	40
3.2	FORMAS DE MEDIR .....	42
3.2.1	<i>Critério do Banco Mundial</i> .....	44
3.2.2	<i>Critérios adotados no Brasil</i> .....	45
3.2.3	<i>Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)</i> .....	46
<b>4</b>	<b>PBF NO COMBATE À POBREZA NO BRASIL</b> .....	48
4.1	REALIZAÇÕES DO PBF NA VISÃO UNIDIMENSIONAL .....	48
4.2	REALIZAÇÕES DO PBF NA VISÃO MULTIDIMENSIONAL.....	51
4.2.1	<i>Evolução do IDH com o PBF</i> .....	52
4.2.2	<i>Mudanças na Educação</i> .....	53
4.2.3	<i>Mudanças na Saúde</i> .....	54
4.2.4	<i>Mudanças na Segurança Alimentar</i> .....	55
4.2.5	<i>Mudanças no Acesso a Serviços Públicos de Infraestrutura</i> .....	56
4.2.6	<i>Mudanças no Acesso a Bens de Consumo</i> .....	57
4.3	RECONHECIMENTO NACIONAL .....	57
4.4	RECONHECIMENTO INTERNACIONAL .....	59
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	60
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Medida Provisória nº. 123, de 20 de outubro de 2003<sup>1</sup>, convertida na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>2</sup>, é um dos maiores programas de transferência direta de renda já implantados no mundo e beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza<sup>3</sup>. O objetivo constitucional brasileiro de garantir assistência social a quem dela necessitar, plasmado no art. 203 de nossa Carta Magna<sup>4</sup> é parcialmente atendido por essa iniciativa.

O programa atua em três eixos: transferência direta de renda para imediato alívio da situação de pobreza, imposição de condicionalidades para promover o acesso a direitos sociais básicos e execução de ações complementares para propiciar ao beneficiário a superação da condição de vulnerabilidade (PORTAL..., 2015).

Entre as suas principais premissas estão a transferência de dinheiro – em vez de recursos *in natura*<sup>5</sup> –, o respeito a certas condicionalidades para que se tenha acesso aos benefícios e a temporariedade<sup>6</sup> – pois é válido por dois anos, renováveis se mantidas as

1 BRASIL, 2003b.

2 BRASIL, 2004b.

3 “*El programa brasileño Bolsa Familia es uno de los programas de asistencia social de mayor envergadura del mundo. En 2008 dio cobertura a 47 millones de personas, que representan alrededor de la cuarta parte de la población del Brasil, con un nivel de gastos del 0,4 por ciento del PIB, que representa el 1,8 por ciento del presupuesto del Gobierno federal.*” (OIT, 2011, p. 85)

4 Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

5 Para informações mais detalhadas sobre as diferenças entre transferências em dinheiro e em produtos *in natura*, consultar Tabor (2002).

6 Apesar de haver diversas acusações de que tem caráter perpétua, os relatórios do PBF demonstram a rotatividade de beneficiários (MDS..., 2015d).

condições de vulnerabilidade.

Diferentemente de algumas iniciativas similares realizadas em outros países, a focalização (aqui entendida como o mecanismo de seleção, inclusão e exclusão de beneficiários) no PBF não é rigorosa<sup>7</sup>. Esse atributo do programa é duramente criticado, todavia diversos estudos apontam que ela propicia um baixo custo ao programa – cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.33-36).

O Bolsa família, por conta de suas características neste trabalho, vem atingindo números expressivos no combate à pobreza em nosso país. Não é fácil mensurar com precisão essas conquistas, uma vez que o conceito de pobreza não é unânime e os referenciais adotados para sua determinação são questionáveis (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.3-4). Não há dúvida, entretanto, que seja qual for a definição ou o método de medição de pobreza adotado, o PBF é ferramenta fundamental para aplacá-la.

No estudo ora apresentado temos um capítulo introdutório ao tema. No segundo capítulo faremos pesquisa bibliográfica para entender o contexto em que foi criado o PBF, destacando os principais aspectos do programa e examinando se ele é capaz de promover mudanças na sociedade. No terceiro capítulo faremos uma análise sobre o que é a pobreza e sobre quais são as formas e critérios existentes para medi-la. O quarto capítulo demonstrará a evolução do combate à miséria no Brasil, levando em conta variados aspectos, desde o subjetivo reconhecimento por parte da mídia e de organismos internacionais, até análise estatística de progressos ocorridos na educação, na saúde e em outras importantes áreas do desenvolvimento humano. No encerramento deste estudo apresentaremos o que concluímos a respeito da participação do PBF nesse progresso e listaremos o que entendemos como evoluções ainda necessárias ao nosso país.

---

7 No Chile e no México, por exemplo, os programas *Chile Solidario* e o *Oportunidades* possuem controles mais sofisticados e mais caros para assegurar uma focalização que está no mesmo nível da brasileira (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.35). Defendemos que o programa brasileiro pode beneficiar pessoas que não mereciam, mas é preferível albergar todos os que devem ser albergados e mais alguns a correr o risco de não beneficiar quem deveria.

## 2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo comentaremos sobre a sequência de acontecimentos que levou à criação do PBF e sobre as características do programa, que são, de fato, o que garante o seu sucesso.

O Bolsa Família nasceu no final de 2003. Não se pode esquecer, contudo, que seu início se deu também com o aproveitamento de diversos outros programas sociais criados anteriormente, tais quais o Bolsa Alimentação (vinculado à saúde), o Bolsa Escola (associado à educação) e o Auxílio Gás, instituídos desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A história do surgimento desse programa vem de alguns anos antes e tem raízes no ideal de criação de programas de renda mínima (ABREU, 2011, p.1-2).

### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em 1986, com o país em processo de redemocratização, o então reitor Universidade de Brasília (UnB), Cristóvam Buarque apresentou proposta de implantação de um programa de bolsas para a educação. Nesse projeto, famílias pobres seriam remuneradas para manter seus filhos com boa frequência escolar, ver-se-ia assim a promoção da inclusão social, com a cobrança de contrapartidas dos assistidos (BUARQUE, 2008).

Cinco anos depois, em 1991, o ex-senador Eduardo Matarazzo Suplicy apresentou o Projeto de Lei nº 2.561 para implantar um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) com base em um imposto negativo. O senador demonstrou que a iniciativa, apesar de ter base no marxismo, era apoiada por relevantes defensores do capitalismo, pois, mais do que se filiar a qualquer doutrina social ou econômica, essa era uma forma de tentar assegurar o mínimo existencial às pessoas (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p.80-81).

Uma das grandes preocupações nacionais e internacionais à época, início dos anos 90, era o combate à exploração do trabalho infantil<sup>8</sup>. Apesar de o Brasil participar do Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a lei que criava o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) só foi editada em 1996 (ZOCAL, 2013, p.2-3).

---

8 As famílias com renda insuficiente tendiam a explorar o trabalho dos filhos e assim ter um ciclo nada virtuoso iniciado com o afastamento das crianças da educação formal, a fim de garantir seu sustento imediato, transformando-as em adultos com menos oportunidades e que, em sua maioria, somente conseguiriam subempregos, seriam mal remunerados e acabariam por explorar o trabalho de seus filhos.

Fato é que os PGRMs visam a promoção da justiça social e que a complementação da renda tem o condão de reduzir o trabalho infantil e garantir o mínimo de cidadania a todos. Desta forma, a implantação de programas como esse seria uma excelente maneira de buscar acabar com essa preocupação (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p.80-83).

Diversos PGRMs foram implantados em países desenvolvidos pertencentes ao mundo ocidental. Os Estados Unidos da América (EUA) criaram, ainda em 1969, com Richard Nixon na presidência, um dos primeiros programas nesse sentido: o *Family Assistance Plan* (WHAT-WHE-HOW, 2015). Na França, em 1988, surgiu o *Revenu Minimum D'Insertion*, substituído a partir de 2009 pelo *Revenu De Solidarité Active* (RMI, 2015). Portugal e Espanha, no início dos anos 1990, também adotaram programas de renda mínima (*ibidem*, p.83)

Retornando à realidade brasileira, a ideia do imposto negativo, de autoria de Suplicy – que visava prover uma complementação à renda familiar de maneira a garantir oportunidades melhores àqueles que, por qualquer motivo que fosse, não tivessem condição de se sustentar com dignidade – sofreu diversos entraves no Congresso Nacional. Até 1997 o projeto não tinha sido votado e foi reiteradas vezes emendado.

Enquanto a proposta original, de âmbito nacional, claudicava em conseguir aprovação dos congressistas, vários municípios adotaram iniciativas locais. A premissa principal dos programas era de garantir renda a famílias com crianças, desde que fossem cumpridas algumas condicionalidades. Em sua maioria, os requisitos eram ligados a ações que asseguravam o acesso a outros direitos sociais, como a verificação da saúde de crianças de até 6 anos, a exigência de frequência escolar de 90% para crianças de 7 a 14 anos e a inscrição dos chefes de família no Sistema Nacional de Empregos (SINE), caso os mesmos estivessem desempregados (*ibidem*, p.86-90)

Merecem destaque as implementações bem-sucedidas em Campinas e no Distrito Federal, em 1995 – pioneiras no Brasil, a segunda delas ocorreu no governo de Cristóvam Buarque –, e em Salvador e Ribeirão Preto, em 1997, quando outras 14 cidades também criaram programas similares. (*ibidem*, p.87-90)

Em paralelo às iniciativas locais, surgiram alguns programas nacionais. Todavia não obtiveram grande sucesso no atingimento de seus propósitos<sup>9</sup>. Em decorrência das eleições do ano de 2002, o poder presidencial foi transmitido a Lula, membro do Partido dos Trabalhadores (PT), com visão mais voltava ao desenvolvimento social que o seu antecessor.

---

9 A enorme quantidade de miseráveis do país atestava a falta de eficiência dos programas criados.

Focado em investir solidamente na assistência social, o novo presidente decidiu criar um programa mais complexo, a partir das iniciativas locais e com o esforço de absorver o melhor do que cada programa já estabelecido por Fernando Henrique Cardoso, no plano nacional, tinha a oferecer. Cabe, agora, destacar mais detalhadamente os contextos nacional e internacional da criação do Programa Bolsa Família.

### *2.1.1 Contexto Nacional*

Após anos de ditadura militar em nosso país e de termos constituições com mera repetição de texto que teoricamente salvaguardava alguns direitos sociais aos cidadãos, a Carta Magna de 1988, comumente chamada de Constituição Cidadã, veio para assegurar um Estado Democrático de Direito e finalmente dar um relevo oficial constitucional aos direitos sociais, às políticas de assistência e à preservação dos direitos humanos (ABREU, 2011, p.1-2).

O preceito constitucional de prestação de assistência social aos necessitados restou plasmado principalmente no artigo 203 de nossa Constituição, que assim enuncia:

Art. 203. A assistência social será prestada **a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
  - III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
  - V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Para manter coerência com a norma programática constitucional, surgiu ainda no governo de Itamar Franco, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº. 8.742, com medidas que buscavam garantir renda aos necessitados, mesmo sem contribuição prévia ou posterior por parte do beneficiário.

Destaquem-se as palavras de De Jesus (2010, p.132) sobre a LOAS, que demonstram a importância da norma para o reconhecimento do indivíduo como cidadão

portador de direitos em vez de miserável à margem da sociedade.

“A partir da LOAS um novo horizonte político-institucional foi estabelecido, a proposta de mudanças conceituais e estruturais contidas na lei viabilizaram e favoreceram novos diálogos intergovernamentais e interinstitucionais, portanto, foi o reconhecimento das demandas sociais. O status do cidadão miserável, que era de favorecido até então, recebeu um reforço de cidadania, passando a ser reconhecido como usuário portador de direitos.” (DE JESUS, 2010, p.132)

Logo no artigo primeiro da lei, observa-se a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que veio a substituir as Rendas Mensais Vitalícias – RMV, entretanto sem caráter contraprestacional em qualquer momento que fosse<sup>10</sup>. (GUIMARÃES *et al*, 2013, p. 73)

Ainda seguindo os preceitos constitucionais, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em maio de 1996. Em seguida o atualizou em 2002 e, por fim, o PNDH foi repaginado, já no governo Lula, em 2009 (MESQUITA, 2007, p.14)

Em breves palavras, o PNDH tem papel relevante na elaboração de políticas públicas para promover os direitos humanos e, nesse sentido, elenca diretrizes e objetivos estratégicos para assegurar a criação de empregos, o aumento da renda da população e o crescimento sustentado da economia do país, sempre tendo em foco políticas sociais que propiciem igualdade de oportunidades a todos (BRASIL, 1996).

Surgem então vários programas não interligados, alinhados ao PNDH, com o intuito de promover bem-estar social. Ocorre que alguns desses programas não tinham caráter condicional (como o caso do Auxílio Gás). Outros não destinavam recursos monetários às famílias e sim valores vinculados a uma mercadoria, ou ao vale-compra de um produto ou grupo específico de produtos.

Outros problemas que esse conjunto dissociado de programas apresentava eram a fragmentação administrativa e a sobreposição de público-alvo (MESQUITA, 2007, p.61). Desta forma era difícil identificar que famílias eram beneficiadas por quais programas e não se podia também promover uma ação conjunta, a fim de reduzir a pobreza em seu aspecto multidimensional.

Diante dessa realidade, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou, por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastramento Único do Governo

<sup>10</sup> Com a regulamentação da LOAS, a RMV – prestação mensal de um salário-mínimo (SM) então devida ao maior de 70 anos ou ao inválido que tivesse sido filiado à Previdência Social, que não fosse aposentado pelo RGPS e tampouco exercesse atividade remunerada e que comprovasse não possuir meios de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família – foi substituída pelo BPC, benefício mensal de igual valor, mas que, ao contrário da RMV, não dá origem a pensões por morte e tampouco dá direito a gratificação natalina

Federal. Todavia, a louvável iniciativa não se mostrou eficiente na prática, uma vez que apresentava muitas inconsistências e dificuldades para manter a base atualizada.(PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 27). Na opinião deste autor, tratava-se de uma excelente ideia, com uma boa ferramenta sem um bom processo de gestão.

Antes de prosseguir, cabe realizar uma superficial explanação a respeito dos principais programas de âmbito nacional criados até então. O Bolsa Escola estava vinculado ao Ministério da Educação e consistia em fornecer renda mensal a famílias pobres<sup>11</sup> com crianças de 7 a 14 anos matriculadas na rede regular de ensino, desde que houvesse frequência escolar acima de 85% (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2002).

O Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde, também transferia renda de maneira condicionada, para famílias no mesmo patamar de pobreza usado no Bolsa Escola, mas com foco em famílias com crianças até 7 anos, nutrizes ou gestantes, desde que mantivessem a vacinação em dia, fizessem acompanhamento nutricional e realizassem pré-natal, respectivamente (BRASIL, 2001a).

O responsável por gerenciar o Auxílio Gás era o Ministério de Minas e Energia. O programa consistia em conceder para famílias beneficiadas pelo Bolsa Escola ou pelo Bolsa Alimentação, um certo montante<sup>12</sup> para a compra de gás. O programa não exigia condicionalidades adicionais, sua natureza era de fato de um subsídio, a fim de compensar o aumento exagerado no preço do botijão de gás ocorrido em 2002<sup>13</sup>.(MESQUITA, 2007, p.62).

Em 2003, quando Lula assumiu o governo sucedendo FHC, o cenário do país era de 45 a 50 milhões de pessoas pobres<sup>14</sup>. Os programas sociais já implementados causavam pouco impacto nessa realidade. A desigualdade social era alarmante e muitos outros indicadores mostravam um país de distribuição de renda injusta e composto por uma gigantesca população pobre (MENDONÇA, 2004).

A fim de tentar aliviar a fome dos mais vulneráveis – mal que assolava boa parte da população – o governo lança o Programa Fome Zero. A ideia aproveitava uma iniciativa do

---

11 O valor adotado como referencial era o de R\$ 90,00 de renda per capita, equivalente a meio salário mínimo na época.

12 O valor era de R\$ 7,50, concedido bimestralmente, perfazendo R\$ 15,00.

13 Até junho de 2002 a Petrobrás havia aumentado em 50% o preço do botijão no intervalo de 6 meses (ISTO..., 2002)

14 Matérias de periódicos apontam números entre 45 e 50 milhões. Para mais informações, consultar Estadão (2004) e Mendonça (2004).

Instituto Cidadania, de meados do ano 2000, concebida por especialistas em políticas sociais, com foco na segurança alimentar. Sua implantação era promessa de campanha do então candidato Lula (HEIN, 2005, p.1-3).

Em seu discurso de posse, Lula ressaltou a importância de combater a fome, a miséria e a exclusão social. De fato foi um discurso de **combate à pobreza**.

“Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas.” (SILVA, 2010, p.7)

O maior destaque do Programa Fome Zero era o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), instituído pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003<sup>15</sup>, conhecido popularmente como Cartão Alimentação. O PNAA era vinculado ao extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), concedia um benefício vinculado a gastos com gêneros alimentícios<sup>16</sup>, para famílias em situação de risco alimentar.

Ainda no primeiro ano de governo, ao perceber que o país tinha um conjunto interessante de programas sociais, mas que eles careciam de melhorias – notadamente por conta de sua pulverização e da não adequada comunicação e articulação entre os ministérios responsáveis por cada programa-, a administração resolveu então aprimorar o cadastro único herdado do governo anterior, criar um programa que fosse mais amplo e combater sistematicamente a pobreza em nosso país (HEIN, 2005, p.3-6).

Finalmente, por meio da Medida Provisória nº. 123, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei no ano seguinte – Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 –, o governo lança o Programa Bolsa Família, que unificava os procedimentos de gestão e de execução dos programas de transferência de renda já criados<sup>17</sup> e que tinha como algumas das

---

<sup>15</sup> BRASIL, 2003a.

<sup>16</sup> Houve grande polêmica envolvendo governo, mídia e intelectuais, a respeito da manutenção da imposição de que o gasto fosse necessariamente atrelado a gêneros alimentícios (MESQUITA, 2007, p.62)

<sup>17</sup> Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo

principais características a descentralização, a focalização não rigorosa, a transferência de renda em moeda (em contraponto à transferência de produtos *in natura*) e a implantação de condicionalidades para promover o acesso a mais direitos sociais.

### 2.1.2 Contexto Internacional

Desde o final dos anos 90 até o começo do século XXI, estudos promovidos pelo Banco Mundial<sup>18</sup> – que tem como missão o financiamento de países mais pobres e em desenvolvimento – apontavam para o sucesso de iniciativas de transferência de renda para as populações mais carentes, notadamente quando as transferências eram condicionadas ao acesso ou uso de outros serviços sociais (FISZBEIN; SCHADY; FERREIRA, 2009, p.46-50).

Por conta desses estudos, surgiram nas últimas décadas uma série regimes de transferência de renda, espalhados pelo mundo<sup>19</sup>, visando garantir a ampliação da cobertura da seguridade social e, conseqüentemente, o combate à pobreza.

Estes regimes eram de várias naturezas, de acordo com a política adotada pela nação que os implementava. Eram três as principais características norteadoras: eles podiam ou não estar submetidos à comprovação de renda por parte dos assistidos; podiam ser condicionais ou não; e podiam ser temporários ou permanentes (OIT, 2011, p.84).

México, em 1997, e Chile, em 2002, implantaram seus programas e logo em seguida, no final de 2003, surgiu o PBF<sup>20</sup>. Esse movimento foi seguido por diversos países latinoamericanos, alguns africanos e outros asiáticos<sup>21</sup> (*ibidem*, p.84-86).

O *Chile Solidario*, de 2002, tem como características um grande investimento na focalização (seleção de beneficiários). Inicialmente os assistidos se cadastram no

---

Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

18 O Banco Mundial foi criado após a Segunda Grande Guerra, em 1945, juntamente Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Sua missão era financiar a reconstrução dos países devastados pela guerra. Atualmente financia o desenvolvimento de países mais pobres (WORLD..., 2015)

19 Alguns países com esse tipo de programa são Quênia, Nigéria, Cambodja, Indonésia, Turquia, Bangladesh, Paquistão, Índia, Nicarágua, El Salvador, Guatemala, Brasil, Bolívia, Colômbia entre outros tantos (FISZBEIN; SCHADY; FERREIRA, 2009, p.68-69).

20 Até os dias atuais os 3 programas são os mais conhecidos e servem de base para várias pesquisas.

21 Em 2011, 19 países da América Latina possuíam programas de transferência de renda que beneficiavam cerca de 12% da população. Além disso, diversos países da África e da Ásia, tais como Zâmbia, Bangladesh e Paquistão, também adotaram essa estratégia (OIT, 2011, p. 84-86).

*Programa Puente*<sup>22</sup> e respondem a questionários sobre condições de moradia, educação, transporte e inserção no mercado de trabalho. Em seguida são visitados por assistentes sociais que acompanham as famílias e montam um plano para ajudá-las a sair da pobreza, por meio de acesso a diversos serviços sociais e de complementação de renda. As condicionalidades para o recebimento dos benefícios financeiros variam de família para família, de acordo com suas necessidades constatadas pelo assistente social (GOBIERNO DE CHILE..., 2015).

A duração do programa chileno é inicialmente de dois anos. Se antes disso a família sair da pobreza, o benefício é suspenso. Após os dois primeiros anos a família continua a receber um auxílio financeiro e tem acesso prioritário a serviços públicos que os ajudem a reverter sua situação de vulnerabilidade.

Outra característica que vale mencionar é que os benefícios financeiros são decrescentes com o passar do tempo, estimulando as famílias a buscarem alternativas para sair da pobreza sem depender da ajuda governamental (SOARES, 2007, p.10-11).

O sistema mexicano, fundado em 1997 como *Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá)*, beneficiava apenas a população rural, atendia no começo a 300 mil famílias e ao final chegou a 2,4 milhões de lares. Em 2002 passou a se chamar *Oportunidades*, foi ampliado, contemplou também áreas urbanas e passou a atender 4,2 milhões de domicílios (GOBIERNO DE LA REPUBLICA..., 2015). Hoje o programa se chama *Prospera* e atende a mais de 6,1 milhões de mexicanos<sup>23</sup>.

Falemos do programa ainda sob o nome *Oportunidades*, contexto em que surgiu o PBF. O sistema mexicano era composto por 3 formas de transferência de renda, duas condicionais e uma incondicional<sup>24</sup>. As condicionais eram voltadas para a alimentação e para educação e saúde. A primeira exigia a participação da “mãe de família” em palestras sobre nutrição, enquanto a segunda assiduidade às aulas e aos postos de saúde.

O valor da bolsa escolar era crescente de acordo com a série que o aluno cursava e tinha a peculiaridade de ter variação de valor de acordo com o gênero – mulheres recebiam um pouco mais de dinheiro.

Outra característica interessante é que além da bolsa, os alunos acumulavam pontos

---

22 O *Programa Puente* é executado pelos municípios e administrado e assistido tecnicamente pelo Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS) (GOBIERNO DE CHILE..., 2015)

23 Para mais informações, consultar a ficha completa do programa *Prospera* em GOBIERNO DE LA REPUBLICA...(2015).

24 De fato a transferência incondicional, direcionada ao idoso, foi implementada apenas em 2005.

que representavam uma poupança em dinheiro. Se conseguissem concluir o segundo ciclo secundário, o aluno poderia sacar o dinheiro e investi-lo em reforma de sua casa, na abertura de um negócio, na aquisição de um seguro de saúde ou na matrícula de um curso de nível superior (SOARES, 2007, p.11-12).

Fora do contexto latinoamericano, pode-se destacar que até mesmo em países ricos como os Estados Unidos, algumas cidades viveram ou vivem essa experiência, notadamente a cidade de Nova Iorque implantou o *Opportunity New York City* em 2007. Apesar de alguns bons resultados atingidos, o programa teve fim em 2010 (RICCIO, 2013).

## 2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PBF

Entre as principais premissas do Programa Bolsa Família estão:

- a) respeito a certas condicionalidades para que se tenha acesso aos benefícios ;
- b) transferência de dinheiro – em vez de recursos *in natura*<sup>25</sup>;
- c) focalização não rigorosa;
- d) descentralização de gestão e intersetorialidade de administração e;
- e) comunicação com outros programas que assegurem suprimento de necessidades básicas e sociais.

A seguir detalhamos mais cada característica, demonstrando sua relevância para transformar um conjunto dissociado de programas em um programa complexo de sucesso.

### 2.2.1 Transferência de Renda Condicionada

Não é de hoje que existem estudos indicando que os programas de transferência condicionada são mais eficientes no combate à pobreza que os programas de transferência incondicionada (FISZBEIN; SCHADY; FERREIRA, 2009, p.46-50).

De Brauw e Hoddinott (2007, p. 381-382), dois autores ligados ao *International Food Policy Research Institute* – IFPRI, apresentaram trabalho que versava sobre o tema, com uma análise cuidadosa sobre o já citado programa mexicano *Progres*<sup>26 27</sup>. As

---

25 Para informações mais detalhadas sobre as diferenças entre transferências em dinheiro e em produtos *in natura*, consultar Tabor (2002).

26 Substituído pelo programa *Oportunidades* em 2002 e este sucedido pelo *Prospera* em 2014.

27 Na época o *Progres* dividia o protagonismo dos PTCRs com o Bolsa Família.

conclusões foram semelhantes às observadas por Fiszbien, Schady e Ferreira (2009): quando há condicionalidades, os programas, principalmente a médio e longo prazo, tendem a trazer mais benefícios aos assistidos. Contudo, advertem que a condicionalidade pode trazer o benefício da frequência escolar sem garantir a qualidade de aprendizado, por exemplo.

Como destacamos no item 2.1.2, os Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTRCs afluíram com maior pujança a partir do final dos anos 90 e começo dos anos 2000. Notadamente na América Latina muitas iniciativas foram implantadas.

Em 2011, já haviam pelo menos 19 países latinoamericanos com esse tipo de programa, tendo como maiores destaques as iniciativas mexicana, chilena e brasileira (OIT, 2011, p.84-86). Hoje em dia o Bolsa Família é o maior PTCR do mundo e tem grande reconhecimento internacional (MDS..., 2015a).

Cabe analisar em que esses programas ajudam a sociedade. Onde reside o segredo de seu possível sucesso? A resposta é clara: nas condicionalidades. A verdade é que os PTRCs transferem sim renda, mas a maior contribuição que eles trazem é garantir o acesso a outros benefícios sociais à população.

Sobre o tema, o Banco Mundial, por meio de sua economista-chefe, Kathy Lindert, em um ensaio sobre o Bolsa Família, assim se manifestou:

“Transferências condicionais de renda provêm dinheiro diretamente às famílias pobres por meio de um 'contrato social' com os beneficiários – por exemplo, [exigindo] a manutenção das crianças na escola regularmente ou [exigindo] o encaminhamento a postos de saúde. Para famílias extremamente pobres, o dinheiro provê uma assistência emergencial, enquanto que as condicionalidades promovem um investimento de longo prazo no capital humano”<sup>28</sup> (LINDERT, 2005, p.67, tradução nossa)

De acordo com essa visão, a expectativa é de que as próximas gerações das famílias cheguem à idade adulta com mais instrução, saúde, oportunidade de trabalho e capacitação.

### 2.2.1.1 Condicionalidades do Programa Bolsa Família

A seguir estão elencadas as condicionalidades impostas aos beneficiários do PBF, conforme o Decreto nº 5.209/2004 e atualizações. Como já destacamos, elas tentam assegurar que os assistidos tenham acesso a outros benefícios sociais, providos por

<sup>28</sup> "Conditional cash transfers provide money directly to poor families via a 'social contract' with the beneficiaries – for example, sending children to school regularly or bringing them to health centers. For extremely poor families, cash provides emergency assistance, while the conditionalities promote longer-term investments in human capital." (LINDERT, 2005, p. 67)

serviços públicos.

Com relação à educação, são cobradas as seguintes medidas dos responsáveis:

a) para filhos de 6 a 15 anos:

- matricular as crianças e adolescentes em estabelecimento regular de ensino;
- garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa;
- informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar;

b) para adolescentes de 16 ou 17 anos:

- matricular na escola e ter frequência mensal igual ou acima de 75% (MDS..., 2015c).

Na perspectiva da saúde são impostas outras medidas:

a) para crianças menores de 7 anos:

- pais ou responsáveis devem levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde;
- pais ou responsáveis devem levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.

b) para gestantes e nutrizas:

- inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde;
- participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável (*ibidem*).

Note-se a ênfase dada na saúde e na educação. O básico do PBF tem foco nesses dois direitos sociais, todavia, como veremos no item 2.2.5, outros diversos programas interligados ao Bolsa Família promovem o acesso a cursos profissionalizantes, a creches públicas, a medidas de combate ao trabalho infantil etc. Promovem assim, um combate mais amplo à pobreza.

### 2.2.2 Transferência em moeda

Cabe destacar um estudo do Banco Mundial a respeito das diferenças entre fornecimento de dinheiro e de produtos *in natura*. Nesse trabalho foi realizada uma análise detida, abordando os aspectos econômicos, administrativos e políticos dessas duas distintas formas de fornecimento de benefício. (TABOR, 2002)

Em rápido resumo, as considerações econômicas mostram que o fornecimento de produtos *in natura* ou de crédito a eles atrelado causaria uma superprodução de certas *commodities* e a não produção de outras, prejudicando a eficiência da economia<sup>29</sup>.

“Em outras palavras, programas de transferência que baixam preços de determinados produtos para pessoas mais pobres provocam maior produção de tais produtos do que o seria se não houvesse o programa. Recursos que poderiam ser utilizados mais eficientemente na produção de outros produtos e serviços são alocados para a produção dos produtos subsidiados aos pobres. Nesse processo, um certo grau de eficiência da economia é sacrificado” (TABOR, 2002, p. 7, tradução nossa)

Outro fato econômico de destaque é que o aumento repentino de preço de um produto pode afetar fortemente um programa que o forneça – tendo o Estado que arcar com custos extraordinários ou até mesmo criar um sistema de subsídio, como foi o caso do Auxílio Gás<sup>30</sup>. Já na transferência em dinheiro, naturalmente o indivíduo procuraria por um substituto, de preço menor (*ibidem*, p.16)

No aspecto administrativo vale salientar que a transferência em moeda inicialmente exige uma estrutura institucional maior e mais sofisticada<sup>31</sup>, porém, uma vez funcionando, os custos de fornecimento caem bastante, principalmente se comparados com a remessa de produtos *in natura* (*ibidem*, p.11-12).

Na perspectiva da política há duas grandes desvantagens. A primeira diz respeito ao fato de o assistido poder utilizar o dinheiro para adquirir produtos “indesejáveis” como bebidas e cigarros, em vez de investir em bens de subsistência ou de conforto social<sup>32</sup>. A

---

29 “In other words, transfer programs that lower prices of target goods for the poor will cause individuals to produce more of these goods than they would in the absence of the program. Resources that could be used more efficiently in producing other goods and services are allocated to the production of these target goods for the poor. In the process, a certain amount of economic efficiency is sacrificed.” (TABOR, 2002, p. 7)

30 Para mais informações, consultar Mesquita (2007, p.62).

31 No caso do Brasil foi firmado convênio com a Caixa Econômica Federal, de forma que a capilaridade já existente dessa instituição financeira facilitou os trabalhos.

32 Houve grande polêmica pela adoção da transferência em dinheiro Brasil. Muitas visões tuteladoras afirmavam que os mais pobres não saberiam utilizar o dinheiro e fariam malversação (PAIVA; FALCÃO;

segunda está relacionada com a eventual descontinuidade do programa e substituição por outro de natureza diversa. É bem mais fácil substituir produtos por dinheiro que o contrário (TABOR, 2002, p.12).

Ressalte-se também o grau de satisfação do beneficiário, com produtos *in natura* não há liberdade de escolha. O Estado manda a mensagem implícita de que o assistido não tem capacidade de gerir dinheiro e que, portanto, o Estado está decidindo o que ele deve consumir ou não (*ibidem*, p.7)

No contexto do PBF a opção foi por transferir renda em moeda, deixando a responsabilidade de escolha de investimento a critério do assistido<sup>33</sup>. O fato de os assistidos receberem os valores em espécie e não em produtos poderia desvirtuar a aplicação do dinheiro. Contudo, os números apurados a esse respeito permitem inferir que esse efeito nocivo é mínimo.

Segundo os estudos de Lignani (2011, p. 787) sobre o consumo de alimentos por parte dos assistidos pelo PBF, as famílias beneficiárias relataram aumento no consumo de todos os grupos de alimentos analisados e mais da metade relatou maior consumo de cereais, carnes, feijão, açúcar, comidas processadas e leite (em bases diárias). Outro achado da pesquisa explicita que a dependência de um sistema de transferência condicionada de renda está positivamente associada ao aumento de todos os grupos de alimentos.

Corroborando com esse entendimento, a tabela abaixo, elaborada com base no Relatório de Segurança Alimentar e Nutricional, obtido pelo sistema de geração de relatórios de informações sociais (RI-Sociais) demonstra o aumento da segurança alimentar da população ao longo dos anos (MDS..., 2015f).

Tabela 1 – Acesso à Alimentação Adequada

	2004	2009	2013
Percentual de domicílios em situação de segurança alimentar e nutricional (%)	65,10%	69,83%	77,42%
Percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional leve (%)	18,04%	18,68%	14,78%
Percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional moderada (%)	9,92%	6,51%	4,57%
Percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional grave (%)	6,95%	4,98%	3,23%

Fonte: MDS..., 2015f. Elaboração própria.

Resta claro que a escolha do beneficiário passa primeiro por atender as necessidades mais básicas. Nota-se assim que os assistidos, em regra, fazem bom uso do

BARTHOLO, 2013, p.16)

33 Na opinião deste autor, essa característica traz benefício inclusive de cunho psicológico ao assistido. Ele investe naquilo que é sua necessidade imediata e exerce sua liberdade de escolha e seu autogerenciamento.

dinheiro, empregando-o para aplacar a fome ou garantir benefícios que nosso Estado tem por obrigação assegurar.

Um derradeiro ponto que merece destaque com relação à transferência em moeda no PBF é o pagamento por cartão magnético. Essa modalidade de transferência dá maior transparência, privilegia a autonomia do assistido e reduz custos operacionais. O convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF) fez com que o programa, em vez de investir em novas estruturas, aproveitasse a rede de serviços já existente, em um banco com alta capilaridade e presença no interior (CAMPELLO, 2013, p.17-19).

### 2.2.2.1 Benefícios

Primeiramente há que se destacar que o PBF tem como um de seus programas complementares<sup>34</sup> o Brasil sem Miséria (BSM). Esse outro programa, em um de seus eixos de atuação, concede benefícios diferenciados para família que estão na extrema pobreza (CAMPELLO, 2013, p.21).

Tabela 2 – Benefícios concedidos pelo PBF a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 77,00

Famílias com renda per capita familiar mensal de até R\$ 77,00			
Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 217,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 252,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 154,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 189,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 224,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 259,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 294,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 161,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 196,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 231,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 266,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 301,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 336,00

Fonte: Decreto nº 8.232/2014. Elaboração própria.

34 Trataremos de programas complementares ao Bolsa Família no item 2.2.5

A partir dos dados do Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014<sup>35</sup>, pode-se montar a tabela anterior que mostra os valores concedidos pelo Brasil sem Miséria. Diferencia-se do PBF nuclear apenas pelo fato de ter um benefício básico, incondicional, para aquelas famílias que estão em uma linha de pobreza extrema<sup>36 37</sup>.

Note-se que há o benefício básico, no valor de R\$ 77,00, o variável, no valor de R\$ 35,00 e o Benefício Variável Jovem (BVJ), no valor de R\$ 42,00.

O benefício variável é concedido pra cada gestante, nutriz ou criança de até 15 anos, limitados a 5 por família e desde que atendam às condicionalidades impostas a cada grupo.

O BVJ é concedido a jovens entre 16 e 17 anos, limitados a 2 por família e desde que atendam às condicionalidades impostas pelo PBF.

Há ainda um benefício para a superação da extrema pobreza na primeira infância, limitado a um por família, destinado àquelas com criança(s) de até 6 anos e cuja renda per capita mensal, mesmo acrescida dos demais benefícios, não atinja R\$ 77,00. Seu valor é calculado na forma do § 3º do art.19 c/c inciso V, alínea b do caput do Decreto nº5.209/2004 (SILVA, 2012)

Perceba-se que esses números combatem as falácias a respeito de famílias que ganham benefícios exagerados<sup>38</sup>. Este autor acredita que as pessoas que criticam as concessões não conhecem os valores, as condicionalidades e as formas de transferências dos benefícios.

Ademais, os baixos valores dos benefícios não são capazes de desestimular a procura de emprego em um patamar inaceitável<sup>39</sup>. Quando muito trazem consigo um forte viés de dignidade ao assistido, que passa a oferecer mais resistência a aceitar subempregos. Nas palavras de Suplicy (2006 *apud* MESQUITA, 2007, p.66):

“[...] na medida em que tiver uma renda garantida e suficiente para assegurar a sua sobrevivência, o trabalhador terá um maior poder de barganha para decidir se aceita ou não as condições que lhe estão sendo oferecidas [...] permite dizer não a qualquer condição de trabalho que possa significar humilhação, risco à saúde

---

35 Para mais informações, consultar Brasil (2014).

36 Recebem menos de R\$ 70,00 per capita mensais.

37 Retirando o benefício básico de cada linha da tabela, temos os valores do PBF, como programa-núcleo.

38 Um dos valores mais altos já pagos pelo PBF foi a quantia de R\$ 1.332,00. Destina a uma família de 19 membros, por conta de combinação com benefícios adicionais do Brasil Carinhoso (GOMBATA, 2014)

39 Estudo realizado por Barbosa e Corseuil (2013, p. 327-339) concluíram que “[...] com exceção de grupos demográficos específicos, tanto o incentivo à informalidade como o desincentivo ao trabalho gerado pelo Programa Bolsa Família ou é muito pequeno ou é nulo.”

ou desrespeito com a sua condição de ser humano” (SUPLICY, 2006, p.84 *apud* MESQUITA, 2007, p.66)

### 2.2.3 Focalização não rigorosa

Outro atributo do PBF a ganhar relevo é a sua focalização não rigorosa. Vejamos como se deu o desenho dessa premissa para o programa.

Na América Latina, a implantação de políticas neoliberais por diversos países desde o final dos anos 80, seguindo os preceitos do Consenso de Washington<sup>40</sup>, causaram uma certa desresponsabilização do Estado perante a população. Os governos enfatizavam o papel da família e do setor privado e, no campo das políticas sociais, preferiam adotar critérios de seleção de alguns grupos de indivíduos que seriam auxiliados e deixar o restante da população sem [a devida] assistência. (MESQUITA, 2007, p.83)

Para Soares (2002 *apud* MESQUITA, 2007, p.85) a focalização poderia ser interpretada como um mecanismo de não cidadania, como uma privação de acesso a direitos sociais. Teria assim um caráter cruel e seria ineficaz em um país com as características do nosso, onde os pobres são os que mais usam os serviços sociais básicos providos pelo governo. O esforço para evitar a inclusão dos não pobres acabava produzindo a exclusão de muitos realmente pobres.

Desta feita, em uma visão primeira, para governos com o cunho mais voltado para o amparo social há de se esperar que seja implantada a universalização das políticas sociais. É de se estranhar que haja focalização, pois isso poderia significar desassistir (mesmo que de forma mitigada) quem necessita. Trata-se, todavia, de um equívoco. Tanto políticas focalizadas como políticas universais são necessárias para combater a pobreza.

Nesse sentido, HEIN (2005, p.9) destaca a resposta de LAVINAS (2003, p.12-18) à indagação de se a focalização do PBF implicava em condenar a proteção social universal [universalização] e seguir a cartilha neoliberal. Segue a transcrição:

“[...]o aparente contraponto **focalização versus universalização** é um falso dilema. Programas focalizados e políticas universais são indiscutivelmente necessários e indissociáveis. (...) Programas focalizados ou compensatórios e políticas e programas universais, ambos fazem parte do sistema de proteção de

---

40 O Consenso de Washington foi resultado de uma discussão de economistas e instituições financeiras, em 1989, que gerou um conjunto de medidas para pretensamente realizar o ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento. Era preconizado que em primeiro lugar deveria haver o crescimento econômico, com a adoção de medidas neoliberais, e só depois haveria distribuição de renda (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.436-438).

que um país não pode abrir mão. Justamente aí reside o grande desafio: desenhar esse sistema de proteção social, que, embora de vocação universalizante, pois assentado na matriz dos direitos, continua inacabado no Brasil e pode desaparecer frente à tentação sedutora do **modelo liberal tutelado compulsório de (não) fazer política social.**” (LAVINAS, 2003, p. 12-18 *apud* HEIN, 2005, p. 9, grifo nosso)

Vale ressaltar a diferença entre focalização e seletividade, que parece não ter sido observada por Lavinas. Pereira (2007, p.1-4) ensina que a seletividade é a utilização da equidade para beneficiar grupos específicos de indivíduos e que a focalização é uma política restritiva, que exige testes de meio (comprovação de pobreza)<sup>41</sup>.

Acreditamos que a focalização do PBF, por ser de controle menos rígido que em outros países<sup>42,43</sup> e por beneficiar grupos específicos – notadamente por meio de seus programas complementares – guarda grande semelhança com a seletividade. A opção feita no programa, a nosso ver, traz mais vantagens que desvantagens com relação ao combate à pobreza e à propiciação de bem-estar ao assistido.

Corroborando com esse entendimento, vários respeitados autores, mesmo utilizando metodologias diferentes, apontam para boa qualidade da focalização do PBF<sup>44</sup> (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.35).

Por fim, ressaltamos que operacionalizar uma focalização mais rigorosa pode fazer com que se incorra em, pelo menos, dois grandes erros:

- a) excluir quem deveria ser assistido, mais do que evitar incluir quem não deveria;
- b) gerar custos adicionais ao programa, reduzindo assim a quantidade de beneficiários para um mesmo orçamento de referência.

41 Há fortes críticas à focalização pura, pois argumenta-se que a comprovação de pobreza seria vexatória para o assistido, que haveria [pelo menos o intuito de se cometer]um grande número de fraudes para se ter acesso aos benefícios e que a imposição de condicionalidades colocaria o já vulnerável com o estigma de ele estar em falta com a sociedade e não o contrário (Pereira, 2007, p.1-4).

42 Conforme explicamos no item 2.1.2, o Chile, por exemplo, tem um rigoroso e custoso sistema de seleção dos beneficiários de seu programa, o *Chile Solidario*.

43 Para mais informações, consultar Fiszbein, Schady e Ferreira (2009, p.67-79).

44 “Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), como era compatível com a alcançada por outros bons programas focalizados de transferência de renda ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e bases de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como o desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias)” (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.29)

A título de demonstração da boa qualidade da focalização, trazemos a tabela abaixo, que demonstra que, em sua imensa maioria, os beneficiados pelo PBF são os indivíduos que se encontram na pobreza e extrema pobreza.

Tabela 3 – Pessoas cadastradas por estrato de renda

Pessoas cadastradas	Mês de referência 09/2015	%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	39.177.799	48,95%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	14.561.749	18,19%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	18.927.214	23,65%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	7.367.812	9,21%
Total de pessoas cadastradas	80.034.574	100,00%

Fonte: MDS..., 2015e. Elaboração própria.

Ainda confirmando a boa focalização, a próxima tabela – adaptação de Souza e Osório (2013, p.145) - nos traz a participação dos benefícios do PBF na renda das famílias de acordo com os estratos sociais.

Tabela 4 – Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 – 2011)

Fontes de Renda	Miseráveis		Pobres		Vulneráveis		Não Pobres		Totais	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76	72,5	76	78	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
. = 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76	70,4	70,2
Previdência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18
<= 1 SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12	15,5	1,4	3	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17	14,6	13,7	12,3
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Renda per capita <sup>1</sup>	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1451,32	1443,89	546,63	770,37

Fonte: PNAD/IBGE

Nota: <sup>1</sup> em R\$ de 2011

Fácil perceber que os valores dos benefícios compõem boa parte dos rendimentos daqueles que estão na extrema pobreza. Desta feita, resta demonstrada não só a boa focalização, como também a essencialidade do benefício.

#### 2.2.4 Descentralização

O nosso país tem tamanho continental e organização em forma de federação, talvez por isso o legislador originário de nossa Constituição Cidadã tenha optado por definir como diretriz a descentralização politicoadministrativa das ações de assistência social, conforme inteligência do art.204.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização políticoadministrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (BRASIL, 1988)

Apesar de o dispositivo constitucional prever a descentralização das ações, os programas dissociados que inicialmente compuseram o Bolsa Família<sup>45</sup> não alcançaram grande sucesso de gestão usando esse modelo. As parcerias com os Estados e Municípios nem sempre eram efetivas.<sup>46</sup>

Destacando a importância da descentralização, Lula, em seu discurso de lançamento do PBF, assim falou:

“Estamos construindo uma política nacional de transferência de renda com a **participação de estados e municípios**. Eles também poderão aportar recursos e programas para que as famílias se emancipem, sem risco de regredir à situação anterior.

O cartão Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. **As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas**” (BRASIL, 2003c, p. 6-7, grifo nosso)

Note-se que o programa foi desenhado para propiciar a agregação de antigos e novos programas de transferência de renda estaduais e municipais – programas subnacionais. Tudo poderia funcionar de forma integrada, utilizando-se o mesmo cartão e apenas criando novos critérios ou condicionalidades para o complemento dos benefícios já disponibilizados pelo governo federal.

No sentido aprimorar a integração com os outros entes federativos, o artigo 12, do Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004 já previa a assinatura de um Termo de Cooperação entre a União e o Estado ou Município (BRASIL, 2004a).

Conforme bem salientado por HEIN (2005, p.7-8) nesses instrumentos estava definido expressamente que:

“A União [...] e o Estado (ou Município) adotarão as famílias beneficiárias da presente cooperação como **público-alvo preferencial de políticas públicas de caráter estruturante**, como micro-crédito, capacitação profissional, cooperativismo, alfabetização e segurança alimentar, dentre outras”.(HEIN,

---

45 Auxílio Gás, Bolsa Escola, PNAA, Cadastro Único e Bolsa Alimentação (BRASIL, 2004b)

46 Tome-se o Bolsa Escola – com a mesma previsão de cooperação - como exemplo. No final de 2002 apenas 1670 municípios realizavam acompanhamento da frequência escolar dos alunos. Já em julho de 2006, com o Bolsa Família, o número havia saltado para 5558.(MESQUITA, 2007, p.77)

2005, p.7-8, grifo nosso)

Essa determinação sem sombra de dúvida é forte instrumento de combate à pobreza. Os assistidos passam a não só receber a transferência de renda, mas também a ter acesso preferencial a programas de governo em nível estadual e municipal que desenvolvam sua cidadania e conforto pessoal.

Para fortalecer ainda mais a integração e o bom funcionamento da gestão descentralizada, em 2006, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – que mede o grau de resultados obtidos na gestão e acompanhamentos do cumprimento de metas do PBF. Como o montante de recursos transferidos ao ente estava vinculado ao valor do índice, o IGD se transfigurou em ferramenta fundamental para garantir maior adesão e melhor acompanhamento do programa (BRASIL, 2004a).

Outra ferramenta essencial para o sucesso do PBF é o Cadastro Único (CadÚnico), trataremos com mais detalhes no tópico a seguir.

#### 2.2.4.1 CadÚnico

O Cadastro Único foi um dos programas que compuseram inicialmente o Bolsa Família. Ainda nas feições da gestão anterior, o cadastro tinha apenas 31% de consistência até meados de 2005 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.27-28).

Logo no início do PBF, como o intuito era consolidar informações advindas de fontes distintas<sup>47</sup> – notadamente aquelas que gerenciavam as condicionalidades, com destaque para a saúde e a educação –, havia a necessidade de uma articulação intersetorial do governo.

Restava claro que os problemas de gestão enfrentados nos primeiros anos do PBF e que uma realidade tão problemática quanto às informações guardadas nas bases de dados governamentais trazia graves consequências. Algo deveria ser feito.

Assim, percebeu-se que todos os ministérios envolvidos teriam que trabalhar em conjunto. Segundo Campello, (2013, p. 19-21), o caos inicial seria gradativamente substituído por uma boa gestão com otimização de recursos públicos.

O trabalho de criação do IGD e as parcerias com os outros entes federados, relatados no item 2.2.4, foram responsáveis por “turbinar” o CadÚnico e lhe dar novos rumos. Ele passou a ser instrumento de focalização, mas também um instrumento de

---

<sup>47</sup> Os programas iniciais do PBF estavam vinculados aos Ministérios da Educação (Bolsa Escola), Saúde (Bolsa Alimentação), Minas e Energia (Auxílio Gás), Previdência e Assistência Social (Cadastro Único) e Segurança Alimentar e Combate à Fome (Fome Zero) (HEIN, 2005, p.4)

cobrança, pois ao incluir dados no CadÚnico o Poder Público assume a existência dos vulneráveis e de suas vulnerabilidades e, por conta da transparência, passa a não ter mais a opção ignorá-los, tendo que buscar soluções para prover bem-estar e melhores serviços sociais para as pessoas que lá estão cadastradas (MESQUITA, 2007, p.88-90).

Desta feita, o CadÚnico está no centro do novo modelo de proteção social brasileiro, que se implantou desde 2003, com a criação do PBF. Este modelo dá acesso à renda, mas também melhora a oferta de serviços e oportunidades, trazendo mais cidadania aos assistidos e combatendo a pobreza em diversas dimensões.

#### 2.2.4.2 Programas subnacionais

Os programas subnacionais são pactos realizados entre a União e os estados ou os municípios. A ideia básica é de promover a “integração federativa” - citada por Lula no discurso de lançamento do PBF – como visto no item 2.2.4. Tem-se que o outro ente federativo se aproveita da estrutura operacional e de pagamento do PBF e ainda de seus mecanismos de gestão, agindo complementarmente ao programa (NERI, 2013, p.125).

Um caso emblemático de sucesso nesse processo de integração, que se aproveita da descentralização e da intersetorialidade, é o que ocorre no Rio de Janeiro. Em nível estadual foi criado o Renda Melhor (RM) e na capital surgiu o Família Carioca (FC). Dentre outros benefícios, ambos os programas possuem estratégias de garantir uma renda extra aos alunos, de acordo com o seu desempenho escolar.

As condicionalidades desses dois programas subnacionais não estão atreladas somente à frequência, mas também às notas. Por exemplo, se o aluno se destaca dentre os alunos de sua turma, se completa um ciclo de estudos, ou se tira boa nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), recebe mais dinheiro dos programas (*ibidem*, p. 129-132).

Dessa forma, o estado e o município – que já premiavam educadores quando seus alunos apresentavam bom desempenho – abordaram a garantia da qualidade de ensino na perspectiva do aluno (*ibidem*, p.132).

Veremos mais adiante, na discussão sobre a pobreza, que este tipo ação complementar promove o que há de melhor em termos progresso, pois gera melhores oportunidades, garantindo mais liberdade e exercício de capacidades ao indivíduo.

#### 2.2.5 Programas Complementares

São considerados programas complementares todos aqueles de âmbito nacional que podem se utilizar da estrutura criada para o PBF a fim de prover alguma forma de benefício aos assistidos, seja com a concessão de alguma renda adicional<sup>48</sup> – devido a alguma outra política de seleção ou focalização de beneficiários –, seja com a disponibilização de acesso a serviços sociais adicionais. Destacamos alguns desses programas.

#### 2.2.5.1 Brasil sem Miséria

Esse é certamente o mais importante programa complementar ao PBF. Trata-se de uma expansão para abranger com mais cuidado as famílias em situação de extrema pobreza. Em decorrência do BSM vários outros programas surgiram ou se vincularam ao PBF – como é o caso do Brasil Carinhoso que veremos adiante.

Campello (2013, p.21-23) ensina que o O Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos: transferências de renda para alívio imediato da situação de extrema pobreza (na verdade é basicamente um incremento ao que o PBF já provia); oferecimento de oportunidades de qualificação, ocupação e renda; e acesso preferencial a serviços públicos.

A evolução do CadÚnico e a intersectorialidade do PBF permitiram ao BSM criar mecanismos de busca ativa pelos indivíduos situados na extrema pobreza. O Estado passou a selecionar por iniciativa própria as pessoas, a fim de promover sua inclusão social e combate a pobreza.

#### 2.2.5.2 Brasil Carinhoso

O BSM trouxe consigo uma ação chamada Brasil Carinhoso, trata-se de programa complementar que, no eixo da educação, visa promover a matrícula de crianças de 0 a 4 anos, assistidas pelo PBF, em creches públicas ou conveniadas com o poder público (CAMPELLO, 2013, p.21-23).

No eixo da saúde houve distribuição de sulfato ferroso nas unidades básicas de saúde e a suplementação de vitamina A, por exemplo (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, p.41).

No eixo da transferência de renda, promoveu o recálculo nos benefícios,

---

48 E que pode ser creditada no mesmo cartão do PBF.

utilizando uma lógica de que, quanto mais pobre, maior deveria ser a renda distribuída. Os que estavam na linha de extrema pobreza deveriam ter complemento monetário até que atingissem a linha de pobreza. Depois bastava tratá-los como se estivessem originariamente na linha de pobreza e somar o benefício a que teriam direito. (CAMPELLO, 2013, p.21-23).

#### 2.2.5.3 PETI

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996 e hoje é umas das iniciativas complementares ao PBF. Ele visa crianças e adolescentes, menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho e pretende garantir que frequentem a escola.

O benefício concedido é de R\$ 25,00 por criança para municípios com menos de 250 mil habitantes e de R\$ 40,00 por criança para municípios, capitais e regiões metropolitanas com mais de 250 mil habitantes.

As condicionalidades impostas são:

- a) retirar as crianças de qualquer atividade laboral
- b) garantir frequência de 85% nas escolas e **nas ações socioeducativas e de convivência promovidas pelo programa.**

Note-se que são bastante semelhantes às condições do PBF, tendo como destaque a participação em ações socioeducativas a respeito da erradicação do trabalho infantil (CAIXA..., 2015).

#### 2.2.5.4 Acessuas Trabalho

Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 56) explicam que, em coordenação com o BSM, teve início em 2012 o Programa Acessuas Trabalho, que articula a identificação, mobilização e o acesso prioritário dos assistidos pelo PBF aos cursos oferecidos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

A ideia central é prover cidadania, permitindo que o beneficiário do PBF se qualifique e possa mais facilmente sair da situação de vulnerabilidade. O PRONATEC é um programa de capacitação que visa expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância. (MEC..., 2015).

#### 2.2.5.5 Bolsa Verde

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, foi criado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011. Os principais objetivos do programa são:

- a) incentivar a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais,
- b) elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, promovendo a cidadania e melhoria das condições de vida,
- c) incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

O benefício é no valor de R\$ 300,00, concedido é trimestralmente às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental (MMA..., 2015).

O Bolsa Verde se encaixa no conceito que apresentamos de seletividade, pois tem como foco grupo específico de beneficiários vulneráveis.

### 3 POBREZA

A busca por um conceito de pobreza está longe de ser uma tarefa fácil. Os estudos desenvolvidos a partir do século XX demonstram o quanto a realidade histórica mundial influenciou na definição, nas formas de medir e na própria realização da pobreza.

Neste capítulo trataremos, além da definição, das visões unidimensional e multidimensional de pobreza. Mostraremos também formas e critérios adotados em sua medição.

#### 3.1 CONCEITO DE POBREZA

Um breve levantamento remontando os tempos da Idade Média explicita uma evolução no conceito – que chegou, nos primórdios, até a ser considerada uma escolha divina. Já as pesquisas dos últimos 50 anos mostrarão a pobreza tratada inicialmente como fenômeno unidimensional, em seu aspecto exclusivamente monetário, e posteriormente como multidimensional, sendo definida em função de necessidades básicas, sociais ou de capacidades.

Fato é que a pobreza deve ser percebida em um contexto social, histórico e cultural, pois é um termo de significado dinâmico (CORRÊA, 2011, p.32). Como não há consenso conceitual nem formas mundialmente padronizadas para definir e medir a pobreza<sup>49</sup>, elencaremos e explicaremos algumas delas, não sem visitar de início os antecedentes históricos.

##### *3.1.1 Antecedentes históricos*

Sales (2013, p.269-270) relembra que durante a Idade Média a pobreza não era tida como um problema de todos ou algo que merecesse a atenção do Estado, era sobretudo uma dificuldade do indivíduo, cabendo tão somente a ele superá-la. Como o Estado e a Igreja eram os detentores do poder, alegava-se que a miséria decorria ou de uma escolha divina – e portanto não caberia contrariar a vontade maior, sob pena de cometer uma

---

<sup>49</sup> Apesar de o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ter sido desenvolvido com essa intenção, veremos que o conceito multifacetado e dinâmico de pobreza não permite que um índice padronize a definição e a medição de pobreza. Ressalte-se também que nenhum índice consegue abranger todas as possíveis capacidades humanas. Veremos adiante neste trabalho que a pobreza pode, inclusive, ser entendida subjetivamente, de acordo com a visão dos pobres.

heresia. Outra hipótese aceita à época seria a de ela decorrer de uma incapacidade individual para o trabalho.

Com a chegada da Idade Moderna, passou-se a tê-la como um problema social. As classes dominantes então começaram a efetivar políticas de assistência. O faziam, contudo, separando os que seriam ajudados – pobres dignos – dos que não seriam – ditos vagabundos –, pois os últimos causavam males sociais como a insegurança (SALES, 2013, p.269-270).

No início do século XIX, com a Revolução Industrial, novamente veio uma mudança de entendimento. A pobreza passou a ser um problema da classe operária, que tinha sua força laborativa explorada ao máximo e condições de trabalho degradantes. Assim as classes dominantes viam a pobreza como uma consequência de falhas na estrutura e na organização do trabalho.

Finalmente, entre os séculos XIX e XX surgiram alguns estudos que caracterizavam a pobreza associando-a à ideia de subsistência, do suprimento das necessidades nutricionais mínimas (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.5).

### 3.1.2 Pobreza na visão unidimensional

Partindo dessa visão de sobrevivência do indivíduo, vários estudos buscaram definir um valor monetário correlacionado ao quanto seria necessário auferir, em certo período de tempo, a fim de se comprar alimentos suficientes para manter-se vivo. Trata-se de uma visão utilitarista, fundada na Teoria Econômica Tradicional (ou Neoclássica), em que se considera que o bem-estar do indivíduo está atrelado ao seu consumo (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.5-6).

Segundo Crespo e Gurovitz (2002, p.4), esses primeiros estudos unidimensionais (concentrados apenas em um valor monetário) que tinham o enfoque mais restritivo predominaram desde o final do século XIX até – incrivelmente – os anos 50. Naquela década, foram utilizados modelos estatísticos que justificaram a implantação de políticas assistenciais na Inglaterra e em toda a Europa pós-guerra baseadas na sobrevivência, além de terem sido utilizados *a posteriori* pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

A principal crítica aos programas implementados sob essa ótica é a de que eles buscavam apenas a sobrevivência do indivíduo, com baixíssimo nível de assistência. Configurava-se de fato em uma forma disfarçada de tolher pedidos por reformas sociais e

ênfatizar as ideias liberais de autodeterminação do indivíduo e baixa preocupação com ações sociais por parte do Estado (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.4-5).

Por volta dos anos 70, novas exigências passaram a ser agregadas à mera subsistência, o novo valor monetário a ser considerado deveria ser suficiente para não só garantir que o indivíduo se alimentasse, mas sim deveria assegurar que ele tivesse acesso a serviços básicos como educação, saúde, saneamento, esgotamento sanitário entre outros. Essa era uma grande evolução, todavia era ainda uma visão utilitarista. A pobreza passava a ser compreendida como a insuficiência de renda para suprir o consumo dos bens e serviços disponíveis que pudessem garantir o bem-estar básico individual (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.6; CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5-6).

Conforme relata Corrêa (2011, p.35) logo em seguida, com lastro em trabalhos de Robert M. Townsend, ainda na década de 70, o enfoque evoluiu um pouco e as necessidades contempladas não seriam apenas as básicas, mas também as necessidades sociais.

A partir desse momento, vários organismos internacionais, notadamente os integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), passaram a adotar essa noção de atendimento às necessidades de uma família (incluindo as sociais) como referência para seus trabalhos (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.4-5).

Assim sendo, temos que, dentro da visão utilitarista, monetária e unidimensional, o conceito de pobreza foi da subsistência ao atendimento às necessidades básicas e em seguida ao atingimento de certo padrão social prevalente na comunidade a que o indivíduo pertencia.

A quantidade de trabalhos que adota a perspectiva monetária (unidimensional) é muito grande e continua crescendo, tornando ainda nos dias de hoje essa abordagem uma das principais para a análise da pobreza (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.6).

### *3.1.3 Pobreza na visão multidimensional*

Um dos grandes expoentes da análise econômica da pobreza, o indiano ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998, Amartya Sen, ainda nos anos 80, formulou outro enfoque para a pobreza: agora vista como uma privação relativa do indivíduo.

A análise da pobreza deveria tomar por base a realidade na qual a família estava inserida. Não mais se teria necessariamente uma linha de pobreza ou um valor monetário de referência. O que se desejava para não configurar uma família como pobre era que ela

fosse capaz de ter bom regime alimentar, acesso a serviços – essenciais e sociais –, um certo nível de conforto e a capacidade de desempenhar um papel social adequado. (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5)

Sen preconizava que o exercício da cidadania se dava por conta das oportunidades oferecidas aos indivíduos e que essa oferta estaria umbilicalmente ligada ao desenvolvimento de um país. No seu conceito, acesso a direitos como segurança, cultura, igualdade, democracia e liberdade compõem a definição de pobreza<sup>50</sup> (CORRÊA, 2011, p.35; SALES, 2013, p.272-273).

Reforçando o entendimento, Silva, Lacerda e Neder (2011, p.19) destacam que na abordagem de Sen “o êxito da sociedade deve ser avaliado a partir das liberdades desfrutadas por seus membros”. Essas liberdades podem ser de várias naturezas, desde a liberdade política até as oportunidades sociais, as garantias de transparência de ação governamental etc.

Como grande novidade, o enfoque defendido por Sen traz a percepção de que a pobreza não é apenas uma privação material, uma vez que a privação ao desempenho de um papel social adequado também a caracterizaria. O foco sai finalmente da visão utilitarista – não está mais na renda e no consumo – e passa a se voltar para o indivíduo.

Em poucas palavras, a teoria de Sen se baseia em capacidades<sup>51</sup> e funcionamentos<sup>52</sup>. Funcionamentos podem ser entendidos como aquilo que o indivíduo considera importante ter ou fazer. Variam na complexidade e na essencialidade. Por exemplo, comer é essencial e pouco complexo, já vestir-se “adequadamente” não é essencial e é complexo, pois subjetivo. Já a capacidade pode ser entendida como a liberdade de realizar combinações de funcionamentos. Tome-se como exemplo, um rico, com comida disponível, que faz greve de fome, e um miserável que não consegue obter alimento. Ambos não realizam o funcionamento de se alimentar, porém possuem capacidades diferentes, dada a liberdade de escolha do primeiro e a privação de oportunidades do segundo (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5-6).

A definição de Sen não afasta totalmente o fato de uma baixa renda caracterizar a

---

50 Nesse sentido cabe destacar mais uma vez o Consenso de Washington. Iniciativa tomada em 1989, paralela e contrária aos estudos de Sen. Pelo Consenso se deveria apostar no ajuste macroeconômico do país e só depois poderia haver uma distribuição de renda (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.436-438).

51 Na literatura traduzida se utiliza tanto capacidades como capacitações.

52 Muitos autores não traduzem o termo *functioning*, optamos por adotar a tradução que encontramos com maior recorrência.

pobreza, pois a falta de recursos financeiros normalmente acarreta em privação das liberdades/capacidades e vice-versa (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.28).

Outro ponto que se pode ressaltar é o quanto as capacidades variam em função das características de tempo, da pessoa e do meio em que ela vive. Alguns exemplos ajudam a entender melhor essa afirmação. O mesmo indivíduo pode, ao longo dos anos, ter menos capacidade de ter saúde por conta das doenças desenvolvidas, em decorrência de sua idade avançada. Mulheres podem mitigar suas escolhas e sua capacidade laboral nos primeiros meses após a maternidade. Nordestinos podem sofrer mais com doenças associadas a incidência de luz solar ou a epidemias de mosquitos mais adaptados à região (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5-8).

Apesar de ser uma ideia genial, ela é passível de críticas. Pode-se destacar o subjetivismo da proposição. O que determinaria “certo nível de conforto”? Como definir o “papel social adequado”? Como medir e categorizar aqueles que estão ou não vivendo em pobreza a partir dessa nova perspectiva? Como determinar o limite entre o que é uma necessidade e o que é um desejo supérfluo?

Por fim, destacamos muito superficialmente (pois não é o escopo deste trabalho esgotar este assunto) o estudo de Deepa Narayan. A fim de expandir a proposta de Sen, Narayan incluiu o elemento subjetivo da percepção do próprio pobre sobre a pobreza. Passou a realizar avaliações participativas sobre a pobreza, em vários países, colhendo opiniões dos mais vulneráveis. Concluiu, tal qual Sen, que a pobreza é multidimensional e variável com a realidade de cada indivíduo. Mas foi além, asseverou que o discurso da pobreza ainda é dominado pelos mais ricos e mais influentes, chegando a afirmar categoricamente que “ninguém escuta o pobre. Só o rico que é ouvido” (CORRÊA, 2011, p.89; CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.8-9).

### 3.2 FORMAS DE MEDIR A POBREZA

Podem ser determinadas diversas formas de medir a pobreza, evidenciamos a medida absoluta, a medida relativa e a medida subjetiva para a definição de linhas ou índices de pobreza ou de desenvolvimento (CORRÊA, 2011, p.36-39).

Antes, conceituemos linhas de pobreza. Elas podem ser entendidas como um demarcador da proporção de pessoas de uma sociedade específica que considera pobres todos aqueles que se situem abaixo de um certo nível de renda (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4; SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.6).

Os índices de pobreza são um pouco mais sofisticados. Na visão unidimensional utilizam técnicas avançadas de econometria para determinar um valor monetário de referência levando em conta uma ou diversas variáveis<sup>53</sup> (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.7). Já os índices multidimensionais pretendem sintetizar o desenvolvimento de capacidades dos indivíduos<sup>54</sup>. Normalmente também se chega a um valor de referência, mas esse não é monetário (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.21), é uma “avaliação” da qualidade de vida da população, que leva em conta fatores como saúde, educação, expectativa de vida e renda (PNUD..., 2015a).

Voltando às formas de medir pobreza, com relação à medida absoluta, o que se faz é determinar uma linha de pobreza – ou um índice – baseada em um valor monetário, tomando por referência o quanto seria necessário para suprir as necessidades básicas (ou até mesmo necessidades sociais)<sup>55</sup>. Em regra os EUA utilizam essa forma de medir pobreza quando definem suas políticas sociais (CORRÊA, 2011, p.36-39).

A vantagem que esse método traz é a de se poder ajustar rapidamente o valor com base em um critério fixo. Já como principais desvantagens podemos destacar a dificuldade em determinar o valor para se adquirir os recursos necessários para uma vida decente (o que seria uma vida decente?) e o fato de que uma “cesta básica” de recursos varia com o passar dos anos<sup>56</sup> (*ibidem*, p.36-39).

Segundo Loureiro, Suliano e Oliveira (2010, p.4) países mais desenvolvidos, capazes de prover melhores condições de vida a grande parcela da população, tendem a utilizar linhas ou índices baseados mais na distribuição de renda do que no atendimento de necessidades ou promoção de capacidades. Os EUA, ao utilizar uma medida absoluta, constituem uma exceção a essa regra.

A forma de medição de pobreza citada no parágrafo anterior é a medida relativa de

---

53 Alguns dos índices são utilizados até os dias atuais, dois dos mais famosos são o Índice de Sen e o índice FGT (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.7)

54 O mais famoso índice de desenvolvimento é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Há ainda o Índice de Desenvolvimento Humano relativo ao Gênero (IDG) e o Índice de Potenciação de Gênero (IPG). Além disso, também é popular o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Todos fora do escopo desse trabalho.

55 Autores como Asselin ousaram definir o que comporia a cesta de necessidades básicas de uma família. Seriam eles: renda, educação, saúde, nutrição, acesso à água potável e saneamento, trabalho, habitação, crédito, acesso a mercados e bem-estar social (CORRÊA, 2011, p. 36). Observe-se o caráter subjetivo de diversos itens.

56 Basta analisar que em 1900 não fazia sentido aferir se uma família era pobre ou não por ela possuir televisor ou geladeira. Hoje esses itens poderiam facilmente compor uma cesta básica ou intermediária.

pobreza. Deve-se considerar que uma parcela da população que tem acesso a menos renda é a mais pobre. Essa medida é bastante utilizada por países europeus, nas definições de suas políticas públicas (CORRÊA, 2011, p.36-39).

A grande vantagem desse método é o fato de ele levar em conta a situação da família em face da realidade da sociedade em que ela vive. Outro ponto positivo é o fato de que à medida que cresce a renda a linha se desloca, mantendo uma constância na análise econômica (*ibidem*, 2011, p.36-39).

Todavia existem também grandes desvantagens na metodologia. Como determinar o tamanho dessa parcela da população? Seria um quarto, um quinto ou um décimo dos que têm menor renda a proporção ideal?

Como ressaltado por Loureiro, Suliano e Oliveira (2010, p.4), essa forma parece ser mais adequada para medir a distribuição de renda do que a pobreza em si. Este autor acredita que seria um método mais aplicável a países com alto grau de desenvolvimento e boa distribuição de renda, pois assim seria possível distinguir a parcela da população que eventualmente não teria acesso a alguns serviços públicos.

A terceira medida de pobreza é a subjéitiva está ligada ao estudo de Narayan (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.8), pois leva em conta o que os indivíduos de cada sociedade definem como necessidades básicas. Se pelo lado positivo combina a definição de um valor fixo (medida absoluta) com a relativização do que seriam as necessidades de acordo com cada contexto (medida relativa), de outra sorte encontra vício na possível má interpretação das perguntas por partes dos entrevistados e na diferença natural de pessoa para pessoa sobre o que ela considera como necessidade básica (CORRÊA, 2011, p.36-39).

### *3.2.1 Critério do Banco Mundial*

O Banco Mundial adotou por muito tempo (desde 1990) um critério absoluto unidimensional que definia que pobre era a pessoa que ganhava menos que 1 dólar por dia, em média. Essa medida foi encontrada utilizando uma técnica de paridade de poder de compra, que consistiu em analisar as linhas de pobreza de países extremamente pobres (baseadas no consumo de uma cesta de serviços e produtos), gerar uma média e definir uma linha de pobreza global (WORLD..., 2015).

Em 2005 houve uma primeira revisão desse valor e ficou definido que então, devido a aplicação da mesma paridade de poder de compra em uma nova realidade mundial, o valor da nova linha passava a ser de 1,25 dólar. Em pesquisa mais recente, que

levou em conta o ano de 2011, surgiu a nova e mais atual linha desse critério, que define como padrão o valor de 1,90 dólar (*ibidem*).

Além das desvantagens já citadas sobre a definição de valor monetário unidimensional para a determinação de uma linha de pobreza, destacamos que o fato de ela ser dolarizada e global torna ainda mais crítica a sua adoção. Ora, uma variação cambial como a que ocorreu recentemente no Brasil<sup>57</sup> levaria milhões de brasileiros a se situar abaixo da linha de pobreza repentinamente, mesmo que sua situação de vida pouco tivesse mudado. Loureiro, Suliano e Oliveira (2010, p. 9) salientam ainda que vários testes econométricos mostraram que, do ponto de vista estatístico, a estratégia adotada para essa medição era inválida.

### 3.2.2 Critérios adotados no Brasil

Apesar de as metodologias mais atuais para aferição de pobreza tenderem a levar em conta a privação de capacidades, tal qual preconiza Sen, ainda é bem aceito tomar unicamente a renda como critério “intermediário”<sup>58</sup> para determinar a medida do bem-estar do indivíduo em países com o grau de desenvolvimento do Brasil (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.6; LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4).

Talvez por conta dessa observação, a abordagem monetária unidimensional ainda prevalece na maioria dos estudos, discussões e determinações de linhas de pobreza em nosso país (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.28). Há portanto um forte destaque à visão utilitarista, em que se define pobreza em função do consumo e não em função do indivíduo.

Por muito tempo se utilizou (e ainda se utiliza em determinados casos) as linhas de pobreza e de indigência baseadas em frações do salário-mínimo. Pobre era considerado aquele que tinha renda domiciliar per capita inferior a meio salário-mínimo e indigente aquele com renda per capita inferior à metade disso (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4).

Ressalte-se que a LOAS (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993), em seu art. 20, §3º diz que: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-

---

57 Em 2 de janeiro de 2015, 1 dólar valia R\$ 2,69, já em 23 de setembro do mesmo ano, 1 dólar estava valendo R\$ 4,14 (UOL, 2015).

58 O termo em inglês *proxy* foi traduzido por este autor como intermediário.

mínimo.” (BRASIL, 1993). Contudo, no ano de 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede recurso extraordinário<sup>59</sup>, acabou reconhecendo a inconstitucionalidade do dispositivo legal<sup>60</sup>.

Outra abordagem de linha de pobreza utilizada em nosso país é a da cesta de consumo. Note-se que, se em determinada circunstância a renda pode servir como intermediário para se medir a privação de capacidade, com mais razão também o poderia uma cesta de consumo. Basicamente calcula-se calorias a serem consumidas e o valor para que se adquira essas calorias, traça-se um valor multiplicado por um fator para determinar o consumo não alimentar e, por fim, se tem um valor referência para as linhas de pobreza e de indigência (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4-5).

Uma terceira forma de determinação de linha de pobreza é pela atribuição de um valor arbitrariamente<sup>61</sup>. Apesar de já ter havido projeto de lei no sentido de determinar uma linha de pobreza oficial para o Brasil, o mesmo acabou por ser vetada no início deste ano de 2015<sup>62</sup>.

No caso do PBF, a seleção de beneficiários tem critérios primeiros que levam em conta o IGD, a dotação orçamentária do governo e o grau de desenvolvimento do Município. Contudo, devido à grande flexibilidade desses critérios, em última instância, é a linha de pobreza determinada no Decreto n° 8.232, de 30 de abril de 2014<sup>63</sup>, que é o principal limitador de seleção de assistidos (MESQUITA, 2007, p.70).

### 3.2.3 *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*

O IDH, índice construído com o auxílio de Sen, surgiu em 1990 como um contraponto à visão unidimensional econômica do desenvolvimento humano. A ideia central do índice era baseada na teoria de Sen, que leva em conta as capacidades e as oportunidades do indivíduo (PNUD..., 2015a).

59 Recurso Extraordinário (RE) n° 567.985/MT.

60 Apesar de já ser reconhecido como inconstitucional esse critério objetivo de pobreza e miserabilidade o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ainda o utiliza frequentemente no julgamento de recursos administrativos para concessão de benefícios como o BPC.

61 Não necessariamente o valor será definido sem critério, mas normalmente atende a muito subjetivismo. Preferimos manter a noção de que o valor é sim arbitrado.

62 Para mais informações, ver Câmara... (2015).

63 Atualmente a linha de pobreza é de R\$ 154,00 per capita e a de extrema pobreza (indigência) é de R\$ 77,00 per capita.

Há que se ressaltar a grande dificuldade de se criar um índice que, na prática, meça o desenvolvimento humano<sup>64</sup>. Um dos principais problemas é definir que capacidades básicas devem compor o cálculo do índice. Outro deles é determinar como se deve mensurar cada uma delas (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 24).

O IDH, todavia, não pretende abranger todos os aspectos do desenvolvimento humano, é apenas uma forma geral e sintética de medi-lo. De 1990 até 2009 o índice utilizava uma forma mais simples de cálculo e levava em conta a longevidade, a educação e a renda de uma localidade. A partir de 2010 uma nova metodologia foi incorporada, o cálculo passou a levar em conta a expectativa de vida, a educação e a renda, porém contou com adaptações para captar melhor as realidades e tendências<sup>65</sup> (PNUD..., 2015a).

Mesmo diante das limitações que existem ao se criar um índice baseado na abordagem seniana, deve-se exaltar a importância desses índices para a determinação de políticas públicas dos países. O IDH é um índice-chave para a medição do desenvolvimento humano pelas Nações Unidas e suas adaptações (IDH Municipal, por exemplo) são utilizadas pelos governos federal e regionais para focalizar ações (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.26; PNUD..., 2015a).

---

64 Apesar de estar fora do escopo deste trabalho, vale salientar que atualmente pesquisas envolvendo análise fatorial, lógica *fuzzy* e análise de correspondência múltipla buscam elaborar índices com uso de variáveis categóricas em vez de apenas variáveis contínuas. Alguns exemplos são os índices P e M. (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.25)

65 O IDH leva em conta a expectativa de vida como uma medida extensiva da saúde. A educação considera os anos de educação de um adulto e a expectativa de anos de escolaridade das crianças. Já a renda é medida em função da Renda Nacional Bruta (RNB) per capita, expressa em poder de paridade de compra, em dólar (PNUD, 2015a)

#### 4 PBF NO COMBATE À POBREZA NO BRASIL

O Programa Bolsa Família revolucionou o combate à miséria em nosso país. É uma iniciativa de baixo custo<sup>66</sup>, de grande repercussão na economia<sup>67</sup> - pois o incentivo ao consumo e a circulação de dinheiro estimulam o comércio e o desenvolvimento (NERI; VAZ; SOUZA, 2013, p.193-206) -, e vem alcançando expressivos números no combate à pobreza multidimensionalmente.

A respeito da pobreza e dos dados coletados, podemos salientar que muitos trabalhos se baseiam em diferentes critérios adotados por diversos institutos e, obviamente, acabam por apresentar resultados distintos. O escopo desse trabalho não é analisar cada resultado em si ou contestar os dados de um ou de outro. Menos ainda determinar com precisão a quantidade de pobres ou miseráveis em nosso país. O que se deseja demonstrar é o progresso ocorrido no combate à pobreza a partir da implantação do Programa Bolsa Família, no final do ano de 2003.

A análise do papel do PBF passa por verificar suas realizações nos planos uni e multidimensional e também no critério subjetivo do reconhecimento de sua importância por parte da mídia e dos institutos nacionais e internacionais.

##### 4.1 REALIZAÇÕES DO PBF NA VISÃO UNIDIMENSIONAL

Apesar de modernamente a pobreza ser entendida como um fenômeno multidimensional, destacamos no capítulo anterior que muitos países, com relevo aos que estão em desenvolvimento, utilizam medidas unidimensionais para caracterizá-la. Normalmente o fazem por terem dificuldades em medi-la multidimensionalmente (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4) e porque, como também explicamos, a medida monetária funciona bem como um intermediário de medida das capacidades, uma vez que quando não há renda suficiente acaba-se por não haver realização das capacidades e vice-versa (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.28).

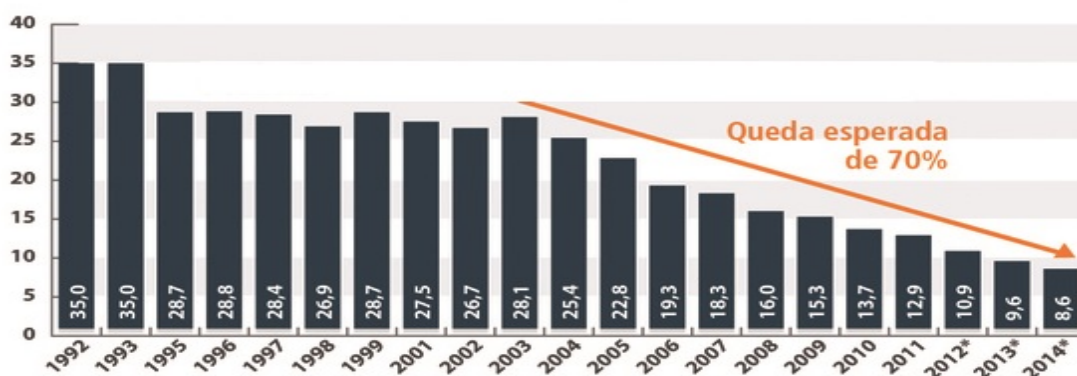
Tomando apenas essa visão utilitarista e unidimensional da pobreza, vista em função da renda, o Brasil conseguiu reduzi-la drasticamente após a implementação do programa. Os gráficos abaixo ilustram o progresso da pobreza e da extrema pobreza desde a década de 1990.

---

66 Custa apenas cerca de 0,5% do PIB (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.33-36)

67 Para mais informações, consultar NERI, VAZ e SOUZA (2013, p193-206).

Gráfico 1 - Proporção da população pobre no Brasil



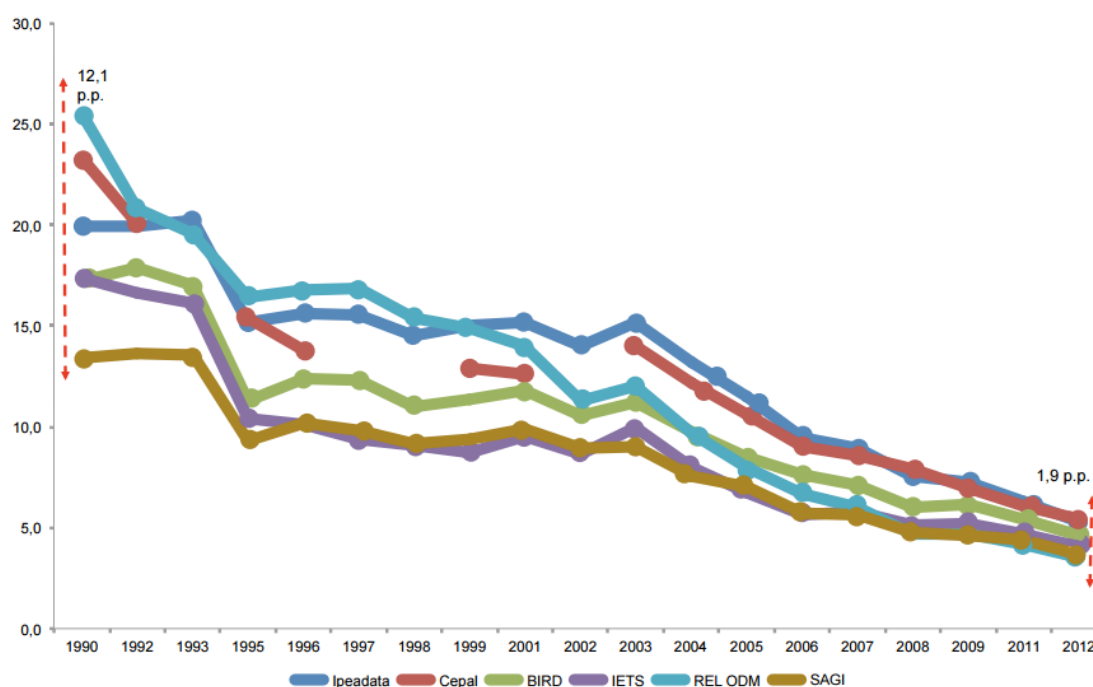
Dados em % da população total, média móvel em 12 meses

\* Estimativas produzidas com base em dados do IBGE (PNAD, PME e Censo)

Fonte: FGV. Elaboração: Ministério da Fazenda

Note-se a queda acentuada a partir de 2003, ano de lançamento do PBF.

Gráfico 2 - Evolução das taxas de extrema pobreza segundo diferentes fontes. (Brasil, 1990-2012)



Fonte: Instituições citadas. Elaboração: Sagi/MDS

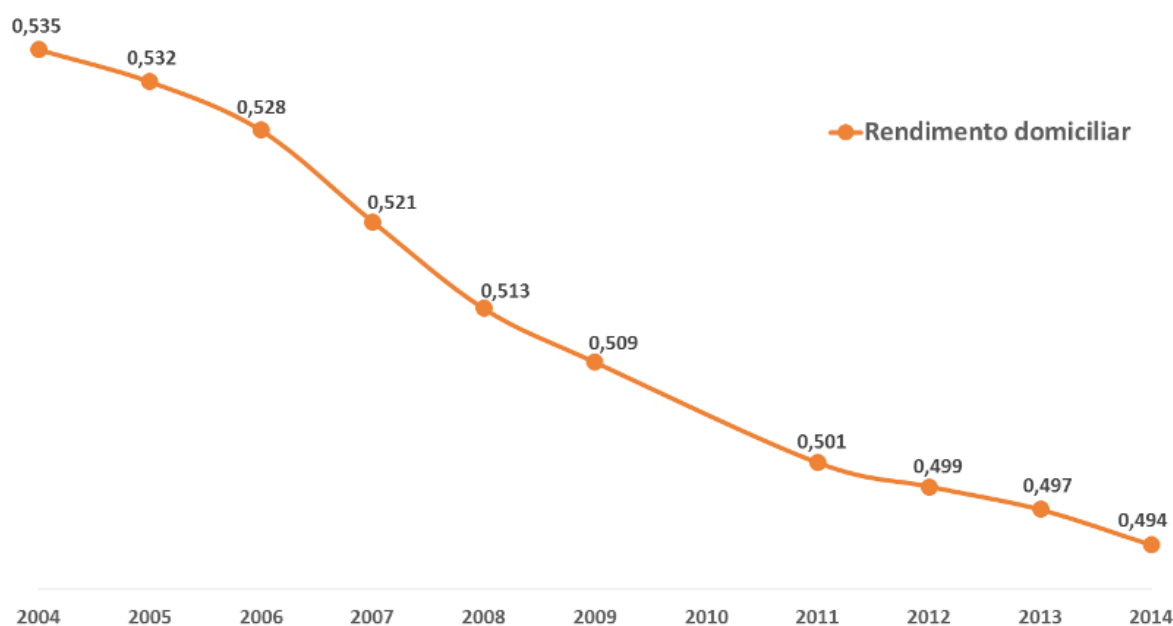
Este autor escolheu propositalmente um gráfico de extrema pobreza comparativo e que não está atualizado até 2014 por duas razões. A primeira é pelo fato de demonstrar que diferentes fontes chegaram a resultados semelhantes. A segunda é para destacar no texto a conquista mais recente.

No ano de 2013, após correção dos dados da PNAD<sup>68</sup>, a extrema pobreza sofreu leve aumento, saindo de 2,9% para 3,1%. O governo analisou essa variação como margem de erro, considerando constante a população em extrema pobreza. O resultado de 2014 foi muito bom e a extrema pobreza caiu para 2,5%<sup>69</sup> (WWP..., 2015).

O que se vê é que as curvas dos gráficos que levam em conta a visão unidimensional, seja em que critério for, estão decrescentes desde a implantação do PBF e tendentes a atingir o ponto zero. Isso nos leva a inferir que o programa vem obtendo grande sucesso.

Apesar de não ser exatamente a melhor maneira de medir o combate à pobreza<sup>70</sup>, principalmente em países ainda em desenvolvimento, trazemos também um gráfico do progresso da distribuição de renda. Nesse sentido, utiliza-se o índice Gini – baseado no rendimento domiciliar. Quanto mais perto de 1, mais desigual é a distribuição de renda e quanto mais perto de zero, mais igual é.

Gráfico 3 - Índice de Gini (Brasil, 2004 - 2014)



Fonte: MDS...(2015g). Adaptação própria.

68 A PNAD apresentou um erro formal que foi corrigido dias depois da divulgação do resultado original. Para mais informações, ver (GLOBO, 2014).

69 A medida apresentada no gráfico destoa da medida apontada no texto, pois este último usou como critério o conceito de pobreza segundo o Banco Mundial. Cabe repisar que o importante para este trabalho não é quantificar a pobreza e sim mostrar o papel do PBF no combate a ela.

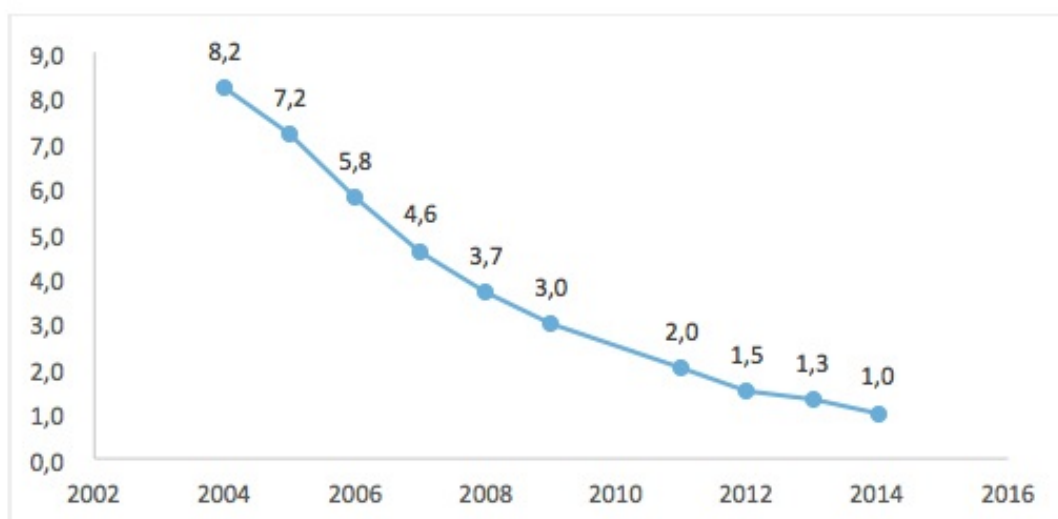
70 Discorremos brevemente sobre o assunto no capítulo 3.

Este autor vê outros fatores influenciarem na redução da desigualdade. Talvez o maior deles seja o aumento real do salário mínimo nos últimos anos, mas essa discussão está fora do escopo do trabalho. Ainda assim, a transferência direta de renda, por meio do PBF, tem sua parcela de contribuição nessa evolução.

#### 4.2 REALIZAÇÕES DO PBF NA VISÃO MULTIDIMENSIONAL

De início, cabe ressaltar o gráfico abaixo, que demonstra redução da pobreza multidimensional crônica, com base nos dados da PNAD, segundo a ótica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (WWP..., 2015)

**Gráfico 4 - Evolução da pobreza multidimensional crônica (% da população)**



Fonte: PNAD - IBGE 2014. Elaboração: Sagi/MDS

Corroborar com esse entendimento o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, lançado em 2015, que aponta apenas 0,4% da população na faixa de pobreza multidimensional crônica (HUMAN..., 2015, p.230).

Já explicamos, no capítulo 3, que a análise da pobreza na perspectiva das capacidades (teoria de Sen) é mais voltada para o indivíduo e não para o consumo. Acreditamos ser essa a forma mais adequada de examinar a pobreza e, por conseguinte, o papel do PBF no seu combate.

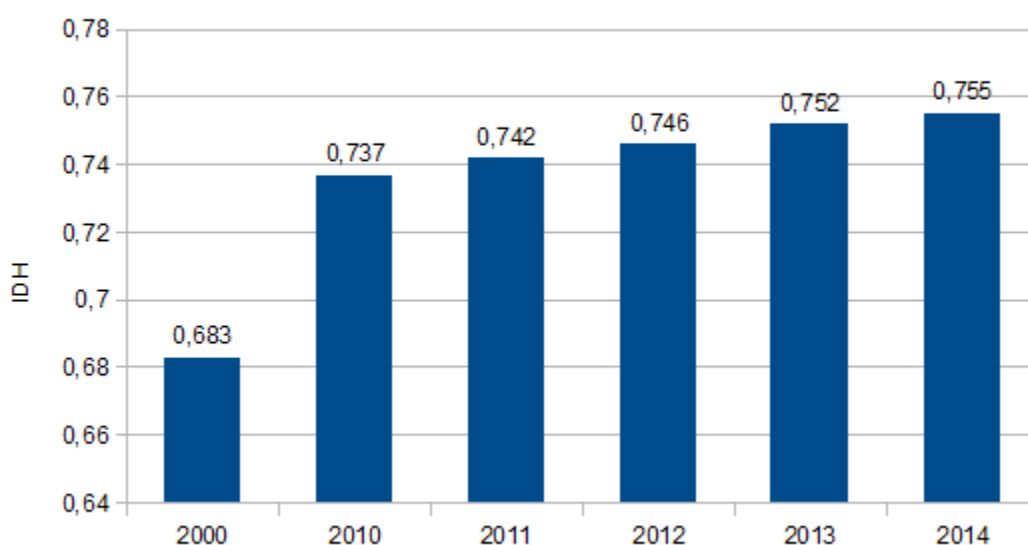
Vale repisar que o rol de capacidades que define o bem-estar varia com a localidade e, de fato, de indivíduo para indivíduo. Neste tópico, elencamos algumas capacidades que consideramos relevantes. Faremos uma análise delas isoladamente, mas antes examinaremos o comportamento do IDH do Brasil desde a implantação do PBF.

#### 4.2.1 Evolução do IDH com o PBF

O IDH foi apresentando como um índice utilizado para aferir o grau de desenvolvimento humano de uma localidade. Mesmo sabendo de suas limitações, essa medida pode ajudar na definição de políticas públicas e na medição da disponibilidade de oportunidades.

O gráfico abaixo mostra o progresso do IDH do Brasil desde 2000 até 2014.

**Gráfico 5 - Evolução do IDH (Brasil, 2000 - 2014)**



Fonte: Human Development Report 2015 - PNUD. Elaboração própria.

Bom salientar que o IDH possui variações que analisam o índice combinando com algum outro critério. O uso do IDH-D (que verifica o IDH, mas leva em conta a desigualdade social) faria com que o seu valor sofresse redução de 26,3% (MDS..., 2015b).

Observa-se que, segundo o critério do Índice de Desenvolvimento Humano, o combate à pobreza tem sido eficiente, porém, quando incluimos a variável desigualdade social, tem-se que ainda há um bom caminho a seguir (*ibidem*).

#### 4.2.2 Mudanças na Educação

A imposição da condicionalidade de frequência escolar para garantir o acesso ao benefício do PBF fez com que houvesse grande aumento da quantidade de crianças e jovens que efetivamente assistem às aulas (INEP..., 2011). Interessante estudo foi realizado de 2005 a 2009, nele se constatou que a frequência escolar dos beneficiários aumentou

4,4% no período, tendo maior relevância a região nordeste, onde o acréscimo registrado foi de 11,7% (IFPRI, 2010, p.1-2).

Ainda analisando a frequência escolar, o trabalho de Silveira, Campolina e Horn (2013, p.305-325) conclui que as famílias beneficiárias, buscam priorizar o tempo das crianças e jovens na escola, adequando as horas dedicadas ao trabalho, aos afazeres domésticos e ao lazer a essa exigência.

Vê-se que a realização de uma condicionalidade do programa influencia diretamente em, pelo menos, duas capacidades. De maneira mais direta se percebe que o ensino é valorizado. Já de forma indireta, a ocupação do tempo da criança com estudos ajuda na erradicação do trabalho infantil.

O recente Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD destacou ainda dois pontos positivos com relação à educação: o brasileiro tem estudado durante mais anos – a média de escolaridade subiu de 7,2 anos para 7,7 anos de 2012 para 2015 – e a expectativa de quantidades de anos estudados para uma criança que ingressa na escola também aumentou nos últimos anos – saiu de 13,8 para 15,2, de 2011 para 2015 (DESENVOLVIMENTO, 2010; *idem*, 2011; *idem*, 2013; *idem*, 2014; HUMAN..., 2015).

Por fim, apesar dos inegáveis benefícios, tem-se que observar que a frequência não garante qualidade de ensino. Nesse sentido, a descentralização administrativa e a cooperação e interligação com programas subnacionais podem ajudar bastante<sup>71</sup>.

Uma vez que o ensino fundamental é de obrigação do município e o ensino médio é de obrigação dos estados, programas como o Família Carioca e o Renda Melhor tendem a ser uma boa medida para garantir melhoria na qualidade do ensino e, assim, prover uma real oportunidade ao assistido. Não se trata só de quantidade de aulas, mas também da qualidade do ensino.

#### 4.2.3 Mudanças na Saúde

Com relação à saúde, o primeiro ponto a se ressaltar é o aumento contínuo da expectativa de vida no nascimento. De uma forma geral, esse desempenho denota a melhoria da capacidade em questão (PNUD..., 2015a). O gráfico a seguir se refere aos resultados obtidos pelo PNUD nos últimos anos<sup>72</sup>, segundo a perspectiva da dimensão de

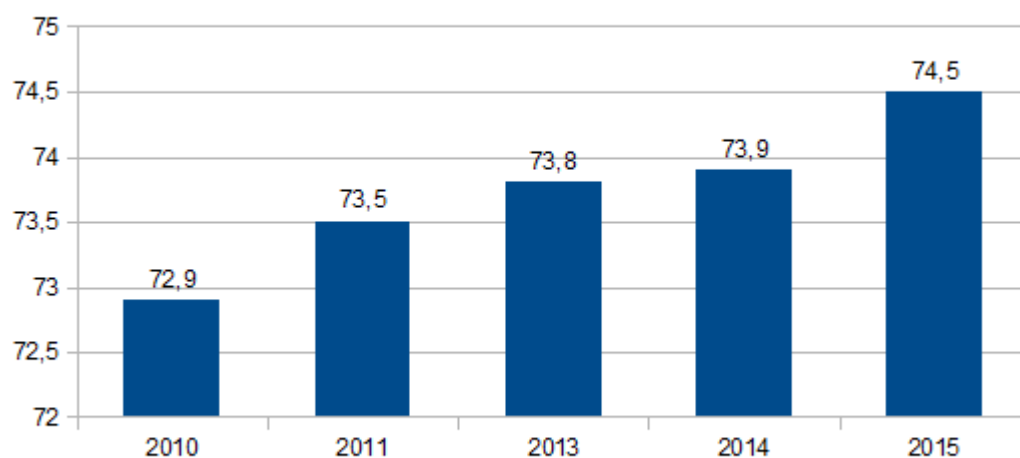
---

71 Tratamos do assunto no item 2.2.4.2

72 Em 2010 houve alteração na metodologia do cálculo do IDH, por isso optamos por iniciar a partir desse ano.

longevidade do IDH.O que se nota é a evolução do índice.

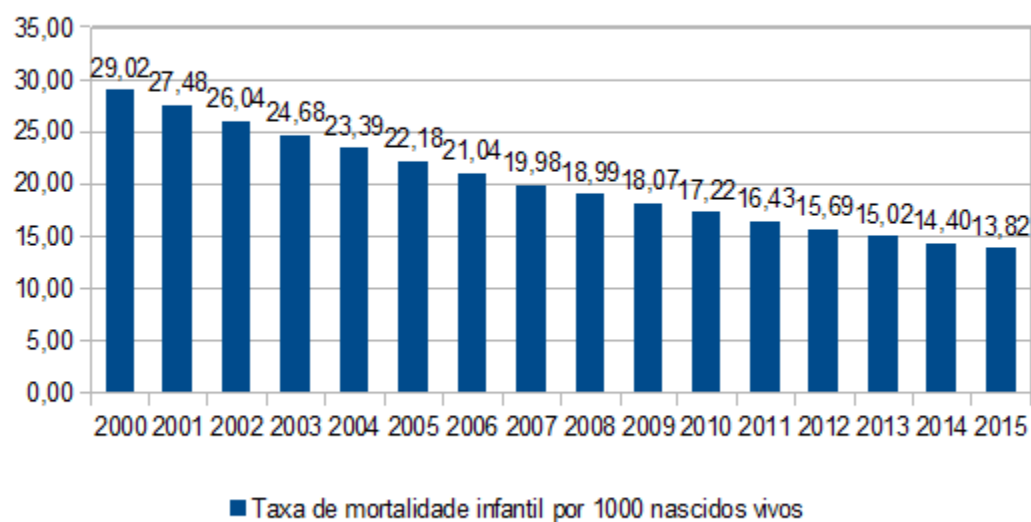
**Gráfico 6 - Expectativa de vida ao nascer (Brasil, 2010 - 2014)**



Fonte: PNUD. Elaboração própria.

Outro achado importante é a queda da mortalidade infantil desde a implantação do programa. Foi de 24,68 por mil a 13,82 por mil, uma redução de mais de 40% em apenas 12 anos.

**Gráfico 7 - Taxa de Mortalidade Infantil (Brasil, 2000 - 2015)**



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Com relação à ocorrência de baixo peso ao nascer e nos primeiros anos de vida, a tabela a seguir mostra os excelentes números. Credita-se parte desse desempenho à condicionalidade de realização de pré-natal e aos benefícios disponibilizados à gestante por meio do PBF. No mesmo sentido dessa afirmação, o achado do estudo do IFPRI (2010,

p.1-2), realizado com mais de 11.000 famílias beneficiárias do PBF, concluiu que “as mulheres grávidas beneficiárias do programa têm 1,5 mais consultas de pré-natal com profissionais de saúde”.

Tabela 5 – Peso das crianças até 5 anos beneficiárias do PBF

Peso das crianças até 5 anos	(%)
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com peso muito baixo para a idade	1,29
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com peso baixo para a idade	2,99
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com peso adequado ou eutrófico para a idade	86,20
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com peso elevado para a idade	9,52
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com magreza acentuada	3,80
Percentual de crianças de 0 a 5 anos com magreza	3,23

Fonte: MDS..., (2015f). Elaboração própria.

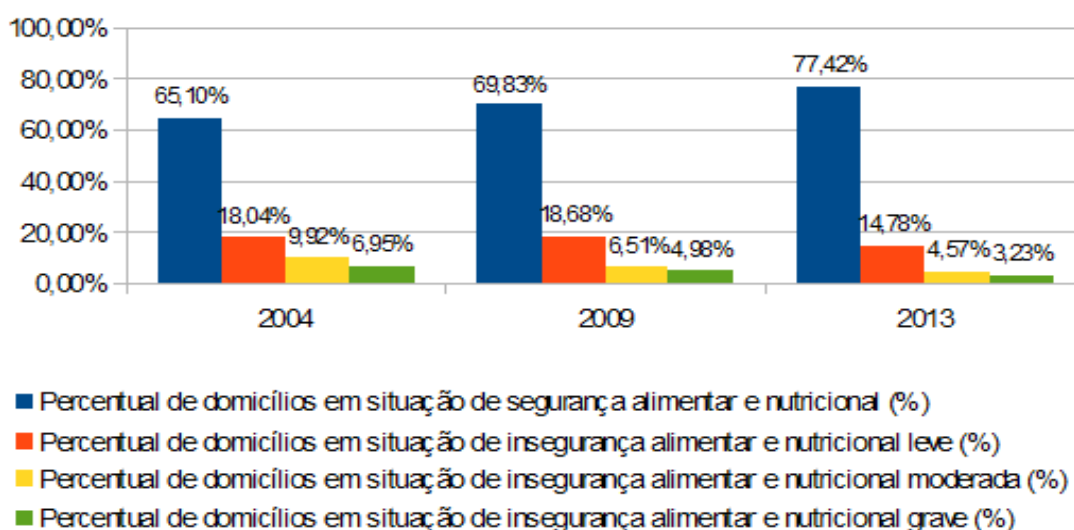
As informações apresentadas nessa seção nos levam a crer que a saúde tem evoluído bastante. Por óbvio ainda cabem muitas melhorias, mas o progresso é notório depois que o PBF surgiu.

#### 4.2.4 Mudanças na Segurança Alimentar

Outra capacidade que vale a pena destacar é a da segurança alimentar. Não se pode esquecer que a necessidade mais básica do indivíduo é a de alimentação, portanto, faz sentido que ela conste em qualquer análise sobre a pobreza.

Antes do PBF o Brasil tinha cerca de 50 milhões pobres. Em seu discurso de posse, o ex-presidente Lula prometeu erradicar a fome. A claudicante iniciativa do Fome Zero acabou por gerar um novo trabalho que deu origem ao PBF.

#### Gráfico 8 - Evolução da Segurança Alimentar (Brasil, 2004 - 2013)



Fonte: MDS...(2015f). Elaboração própria.

Pois bem, o resultado disso é que o conjunto de ações tomadas pelo programa parece funcionar. O gráfico anterior mostra a evolução da segurança alimentar. Os índices de boa alimentação vêm subindo e os de alimentação insuficiente caindo.

#### 4.2.5 Mudanças no Acesso a Serviços Públicos de Infraestrutura

A verificação do acesso a uma cesta de serviços públicos é entendida como uma visão relativamente plana da pobreza. Preferimos adotá-la como faceta de uma visão multidimensional. Como preconiza Sen, a falta de acesso a alguns serviços caracteriza a falta de oportunidade e, conseqüentemente, a pobreza (CORRÊA, 2011, p.35).

A tabela a seguir mostra uma realidade diferente da apresentada até aqui. Revela que todo o progresso da saúde, da educação e da segurança alimentar não foi acompanhado pela disponibilização de serviços públicos básicos de infraestrutura. O que se dizer então das necessidades sociais? Se os serviços básicos estão deficitários, é de se esperar que as necessidades sociais, menos imediatas, estejam ainda mais longe de serem supridas.

A pesquisa tomou como parâmetro o acesso a serviços como eletrificação, água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo. O que se pode inferir é que, apesar da grande evolução em quase todos os quesitos (a energia elétrica já era bem estruturada e praticamente foi universalizada), ainda há que se buscar melhorias.

Tabela 6 – Indicadores de acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura por estrato de renda

Estratos	Eletricidade		Água		Esgoto		Lixo	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Extremamente pobres	83,9	96,7	56,8	60,3	28,2	41,8	55,3	57,8
Pobres	93,2	98,3	69,4	68,9	43,7	48,6	69,9	68,1
Vulneráveis	97,6	99,5	82,9	82,0	66,6	71,2	85,9	86,8
Não Pobres	99,7	99,9	92,3	91,4	88,1	87,9	96,1	96,1
<b>Total</b>	<b>97,0</b>	<b>99,6</b>	<b>82,4</b>	<b>85,4</b>	<b>68,6</b>	<b>77,5</b>	<b>85,6</b>	<b>89,7</b>

Fonte: PNAD/IBGE. Adaptado de Souza e Osório (2013, p. 151)

O pior cenário entre os serviços é o do esgotamento sanitário. A cobertura para os extremamente pobres supera em pouco os 40%. Com relação à coleta de lixo e à água potável, ambas estão em torno de 60% de disponibilidade apenas. A relevância desses números é maior quando se compara com a realidade de 2003 e se verifica que pouco se progrediu nos 8 anos seguintes.

O que se pode depreender é que ainda existem privações importantes e, na perspectiva de Sen, isso denota pobreza. Aparentemente os serviços básicos de infraestrutura não estão compassados com o progresso que o PBF obtém em outras áreas.

#### 4.2.6 Mudanças no Acesso a Bens de Consumo

Mais uma vez a ideia consumerista, utilitarista e unidimensional será usada na perspectiva multidimensional, pois está compondo a análise do cenário completo.

Já salientamos no item 3.2 algumas desvantagens de se utilizar cestas de consumo para definir pobreza. Ainda assim é uma medida válida para se perceber a realidade de uma sociedade.

A tabela apresentada abaixo toma como conjunto básico de bens de consumo duráveis um fogão de duas ou mais bocas, geladeira, telefone (celular ou fixo), rádio e televisão em cores. O conjunto completo é formado pelo básico somado a computador com acesso à internet e máquina de lavar roupas.

Tabela 7 – Indicadores de acesso das famílias a bens de consumo duráveis

Estratos	Conjunto básico		Conjunto completo	
	2003	2011	2003	2011
Extremamente pobres	9,1	38,5	0,1	1,7
Pobres	21,0	51,7	0,2	2,2
Vulneráveis	49,9	69,0	2,0	12,2
Não Pobres	84,3	83,7	25,6	42,4
<b>Total</b>	<b>55,1</b>	<b>74,6</b>	<b>9,2</b>	<b>26,1</b>

Fonte: PNAD/IBGE. Adaptado de Souza e Osório (2013, p. 152)

Apesar de menos de 40% dos extremamente pobres contarem com o acesso a bens básicos, é interessante notar o progresso ocorrido, uma vez que eram apenas 9,1% em 2003.

Mais recentemente novos números (de 2013) revelaram que a tendência de suprir essa carência continua, mais de 90% das pessoas representantes dos dois quintos mais pobres da população brasileira já contam com fogão, geladeira e televisão. Mais de 70% deles possuem rádio e aparelho de DVD e cerca de 60% possuem telefone celular para uso pessoal. Saliente-se, contudo, que a realidade atual demonstra que ainda há sim grande privação de capacidades no que concerne ao consumo de bens duráveis, uma vez que menos de 50% desse mesmo grupo tem máquina de lavar roupa, filtro d'água, microcomputador ou carro (IBGE..., 2014, p. 157).

#### 4.3 RECONHECIMENTO NACIONAL

O reconhecimento por parte da sociedade ou da mídia não nos dá nenhuma medida objetiva de pobreza ou de eficiência em seu aplacamento. Todavia é importante

verificar, mesmo que subjetivamente, qual é a percepção do papel do Bolsa Família. Dentro do Brasil é fácil perceber que os órgãos governamentais naturalmente demonstram o lado positivo do programa<sup>73</sup>.

Além disso, a imprensa com concepções mais de esquerda cita recorrentemente os avanços promovidos PBF<sup>74</sup>. Já a imprensa mais de direita ensaia críticas ao programa<sup>75</sup>, mas muitas vezes não repercutem no juízo geral da população a respeito dele.

Em trabalho sobre a percepção da sociedade sobre o PBF, Castro *et al* (2009, p.333-355), concluiu pelo menos duas importantes assertivas. Aqueles que conhecem o programa tendem a avaliá-lo melhor que os que não conhecem. No geral, a população acredita que o programa alcança muitos dos seus objetivos, dentre eles salientamos:

- a) ajuda a combater a pobreza no Brasil;
- b) ajuda a manter as crianças na escola;
- c) ajuda a melhorar a educação das crianças;
- d) ajuda a combater o trabalho infantil;
- e) ajuda a melhorar a saúde das gestantes;
- f) ajuda a melhorar a saúde das crianças.

Outro destaque interessante de se fazer é que, dado o sucesso do programa, há uma forte disputa pela sua paternidade. Há quem defenda que o verdadeiro criador tenha sido FHC<sup>76</sup>. Há quem defenda que tenha sido Lula<sup>77</sup> e, também, quem defenda que tenha sido Cristóvam Buarque<sup>78</sup>. Isso é apenas mais um indício de que o PBF é um sucesso e atinge seus objetivos e, assim sendo, combate a pobreza eficientemente.

Um outro ponto cabe ser ressaltado: até o mais importante partido de oposição do atual governo enaltece os benefícios atingidos pelo PBF e deseja dar à iniciativa o caráter de programa de Estado, por meio de sua inclusão na LOAS (PSDB..., 2013). Isso nos leva a concluir que a tendência é de que o programa seja mantido, mesmo se houver alternância de poder.

---

73 Nada mais justo, quando o programa é bom. Porém, convém recordar que o governo atual dá continuidade ao que implantou o PBF.

74 Tome-se como exemplo Machado e Gouveia (2014) e Gombata (2014).

75 Tome-se como exemplo Azevedo (2015).

76 COIMBRA, 2010.

77 AZEVEDO, 2014

78 CARVALHO, 2014

#### 4.4 RECONHECIMENTO INTERNACIONAL

O reconhecimento internacional do programa é algo também inegável. Vários jornais e periódicos do mundo inteiro exaltaram as conquistas do PBF. Para citar apenas 3 importantes veículos, vale a pena ler *The Guardian* (2013), *The Economist* (2015) e a excelente reportagem de Gladstone (2015) para *The New York Times*.

Os organismos internacionais são os que mais tratam o PBF como uma fórmula de sucesso. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Ban Ki Moon, declarou em 2011 que o programa brasileiro era um exemplo a ser seguido e que tinha sido transplantado com sucesso para países africanos. Salientou que o PBF era de baixo custo e que havia atingido ótimos resultados na redução da pobreza e na melhoria das condições sociais dos brasileiros (NAÇÕES..., 2011).

Ainda enaltecendo as conquistas do PBF, o estudo do *International Food Policy Research Institute* concluiu que as crianças beneficiárias do programa estavam mais saudáveis e progrediam na escola. Destacou, por exemplo, a vacinação - não só na primeira dose, mas o acompanhamento das intervenções subsequentes - e o aumento da frequência escolar – progresso sobretudo nas regiões mais pobres e com escolaridade mais deficitária (IFPRI, 2010, p.1-2)

Finalmente, o mais recente Relatório do PNUD manteve a percepção de que o PBF é um exemplo a ser seguido (HUMAN..., 2015, p.166-170). Seus feitos já causaram o atingimento de, pelo menos, dois dos 8 objetivos de desenvolvimento do milênio<sup>79</sup>: a redução da mortalidade infantil, até 2015, em pelo menos dois terços com relação à mortalidade medida em 1990 e a redução da população que vive com menos de 1 dólar por dia, até 2015, em pelo menos a metade com relação à de 1990. Ambas as metas foram atingidas com louvor, uma vez que a população em pobreza extrema caiu de 25,5% para 3,5% e a mortalidade infantil caiu 75% (MDS..., 2015b).

---

79 Para mais informações, consultar PNUD...(2015b)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família foi concebido com algumas características que permitem sua ação multidisciplinar, descentralizada, intersetorial e focalizada. A transferência de renda em moeda é capaz de dar dignidade ao assistido, promovendo não só o alívio imediato da pobreza, como também o exercício de uma importante capacidade, a autonomia. A imposição de condicionalidades – que a princípio pode parecer contraditória por tratar o beneficiário como "devedor" e não como sujeito de direito – ajuda a assegurar o acesso a outras oportunidades. Como elementos principais do programa figuram a saúde e a educação. A focalização pouco rigorosa tem se mostrado eficiente e de baixo custo, aqueles que estão sendo beneficiados são, em sua grande maioria, os realmente mais necessitados. Aumentar o rigor da focalização acarretaria em maiores custos ao programa e menos pessoas seriam assistidas por um mesmo orçamento. Além disso, a focalização utilizada no programa garante certa seletividade, pois assegura alguns benefícios a públicos exclusivos - principalmente algumas minorias - como é o caso de moradores rurais que preservam o meio ambiente, beneficiados pelo Bolsa Verde, por exemplo. A gestão descentralizada e intersetorial aumenta a capacidade de interligar o PBF com programas complementares e subnacionais. Essa característica faz com que o PBF possa facilmente se voltar a públicos mais carentes com a implantação de ações mais focalizadas, como ocorreu no caso do Brasil Carinhoso. Diante de todos esses atributos, os números atestam o relevante papel do programa no combate à pobreza. É certo que o conceito e a forma de medir a pobreza não são consensualizados internacionalmente. Entretanto, o conjunto de achados nas mais variadas abordagens e o reconhecimento de sua importância nacional e internacionalmente – seja por veículos de mídia, seja por órgãos oficiais -, permitem afirmar a importância do PBF. Isso, porém, não significa que não há mais o que fazer. Muitas capacidades podem ser mais desenvolvidas, notadamente há necessidade de investimento em serviços sociais básicos de infraestrutura, como o esgotamento sanitário. Ademais, o consumo (ou a falta dele) de bens duráveis também traz preocupações. Por fim, talvez a maior barreira a ser transposta seja a da desigualdade social. Em uma perspectiva de medida relativa de pobreza, apesar do progresso recente, o Brasil ainda tem que evoluir.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha. Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10740](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740)>. Acesso em out 2015.

AZEVEDO, Reinaldo. Mas, afinal de contas, quem criou o Bolsa Família? Resposta: foi FHC! Afirmar que foi Lula é fraudar a história. **Revista Veja**. 15 out. 2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/mas-afinal-de-contas-quem-criou-o-bolsa-familia-resposta-foi-fhc-afirmar-que-foi-lula-e-fraudar-a-historia/>>. Acesso em 05 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Os petistas fraudaram tudo, inclusive a caridade. Ou: O Bolsa Família cresceu quando a pobreza caiu e vai cair com a pobreza crescendo. **Revista Veja**. 10 nov. 2015. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/bolsa-familia/>>. Acesso em: 18 nov. 2015

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. *In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 21, p. 327-339.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 mai. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "BolsaAlimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 set. 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3934htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002. Regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4313.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4313.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 2004a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5209.htm)> Acesso

em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Efeitos financeiros. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 mai. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)> Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jun. 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2004b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/l10.836.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 out. 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE IMPRENSA E DIVULGAÇÃO. DISCURSOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. **Lançamento do Programa Bolsa Família**. 20 out. 2003c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>> Acesso em: out. 2015.

BUARQUE, Cristóvam. **Um Pouco da Trajetória de Cristóvam Buarque**. Disponível em<[http://www.cristovam.org.br/vida/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=65](http://www.cristovam.org.br/vida/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=65)>. Acesso em out. 2015

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **[PETI]** Disponível

em<<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/peti/Paginas/default.aspx>> Acesso em 25 nov. 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dilma veta projeto que determina criação de linha oficial de pobreza.** 05 jan. 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/480065-DILMA-VETA-PROJETO-QUE-DETERMINA-CRIACAO-DE-LINHA-OFICIAL-DE-POBREZA.html>>. Acesso em 25 set. 2015.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas.** *In:* Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 1, p.15-24.

CARVALHO, Andre de. O verdadeiro 'pai' do Bolsa Família: As origens do programa de redistribuição de renda no centro do debate eleitoral. **HuffPost Brasil.** 16 out. 2014. Disponível em <[http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia\\_n\\_5989300.html](http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia_n_5989300.html)>. Acesso em 05 dez. 2015.

CASTRO, Henrique C. O. et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Revista Opinião Pública,** Campinas, v. 15, n. 2, p. 333-355, nov. 2009.

COIMBRA, Marcos. A Paternidade do Bolsa Família. **Revista Carta Capital.** 27 jul. 2010. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/apaternidadedobolsafamilia>>. Acesso em 05 dez. 2015.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F; GONRLLI, V. M. M. **Trajetória de Construção da Gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do Modelo Brasileiro de Proteção Social.** *In:* Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 3, p.47-64.

CORRÊA, Alessandra Baiocchi Antunes. **A exclusão da população de baixa renda dos sistemas de trocas comerciais: uma análise histórica sob a perspectiva do marketing.** 2011. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. **RAE-eletrônica,** v.1, n.2, jul-dez/2002.

DE BRAUW, Alan; HODDINOTT, John. Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. **Journal of Development Economics,** v. 96, n. 2, p. 359-370, 2011.

DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, Relatório. **A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2011.

\_\_\_\_\_. **A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013.

\_\_\_\_\_. **Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2014.

DE JESUS, Aguiar JR Arnaldo. **O Programa Bolsa Família e o enfrentamento da Vulnerabilidade Social**. São Paulo: Blucher Social Sciences Proceedings, v. 1, n. 1, p. 130-141, 2014.

ESTADÃO. **Aumenta número de brasileiros miseráveis entre 2002 e 2003**. 2004.

Disponível em

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aumentanumerodebrasileirosmiseraveisentree2002e2003,20041015p23099>> Acesso em 18 nov. 2015

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. R.; FERREIRA, F. H. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. World Bank Publications, 2009.

GLADSTONE, Rick. Brazil to Keep Allowances for the Poor. **The New York Times**. 18 set. 2015. Disponível em <[http://www.nytimes.com/2015/09/19/world/americas/brazil-to-keep-allowances-for-the-poor.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/19/world/americas/brazil-to-keep-allowances-for-the-poor.html?_r=0)> Acesso em: 5 dez. 2015.

GLOBO. **Parcela de brasileiros miseráveis aumentou em 409 mil pessoas**. 23 set. 2014. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/com-correcao-na-pnad-pobreza-cai-miseria-aumenta-14017803>>. Acesso em 20 nov. 2015

GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DE DESAROLLO SOCIAL. **Chile Solidario: Descripción Sisitema**. Disponível em <<http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>> Acesso em 18 out. 2015.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL MÉXICO. **PROSPERA – Programa de Inclusion Social: ¿Qué es Prospera?** Disponível em <[https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees\\_PROSPERA](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees_PROSPERA)> Acesso em 19 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **[PROSPERA – Ficha Técnica 2015]**. Disponível em <[http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/ficha\\_prospera\\_2015.pdf](http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/ficha_prospera_2015.pdf)> Acesso em 10 nov. 2015.

GOMBATA, Marsílea. Entenda como funciona o Bolsa Família. **Revista Carta Capital**. 13 mai. 2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/entenda-como-funciona-o-bolsa-familia-248.html>> Acesso em: 14 set. 2015.

GUIMARÃES, L. J. R. *et al.* **Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 4, p.65-92.

HEIN, Esther Luíza Lemos. **O Programa Bolsa Família no Contexto da Política Social Brasileira**. In: 2º SEMINÁRIO NACIONAL, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL. Cascavel: Unioeste, 2004.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT. **Work for Human Development**. United Nations Development Program (UNDP), 2015

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Taxa de Mortalidade Infantil**. 2015. Disponível em <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-mortalidade-infantil.html>>. Acesso em 02. dez. 2015.

IETS - INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. **Parâmetros e resultados da PNAD 2014**. 2015. Disponível em <<http://www.iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>> Acesso em 08 dez. 2015

IFPRI – INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. **Estudo Revela: Crianças Beneficiárias do Programa Bolsa Família estão mais Saudáveis e Progridem na Escola**. Comunicado de Imprensa. 10 ago. 2010. Disponível em <<http://www.ifpri.org/news-release/study-finds-bolsa-familia-children-healthier-doing-better-school>>. Acesso em 1 dez. 2015.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças, a partir da PNAD. **Na Medida**, ano 3, n. 6, Brasília, jan. 2011. (Boletim de Estudos Educacionais do INEP). Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/na\\_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf](http://download.inep.gov.br/download/na_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf)>.

ISTO É DINHEIRO. **O Gás virou um Bode Expiatório**. [07 ago. 2002]. Disponível em <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/entrevistas/20020807/gas-virou-bode-expiatorio/147754.shtml>> Acesso em: 18 set. 2015.

LIGNANI, J. D. B et al. Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public health nutrition**, v. 14, n. 05, p. 785-792, 2011.

LINDERT, Kathy. **Brazil: Bolsa Familia Program—Scaling-up Cash Transfers for the Poor**. Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices, 2005.

LOUREIRO, A. O. F.; SULIANO, D. C.; OLIVEIRA, J. L. **Uma Análise da pobreza no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração**. 2010. Disponível em <[www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos\\_discussao/TD\\_87.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD_87.pdf)> Acesso em out. 2015.

MACHADO, Rosana Pinheiro; GOUVEIA, Luana. Bolsa Família: 11 anos e 11 conquistas. Uma análise livre de preconceitos revela que o programa aumenta a frequência escolar e cria uma população mais saudável e uma sociedade mais igualitária. **Revista Carta**

**Capital**. 24 out. 2014. Disponível em  
<<http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsafamilia11anose11conquistas4636.html>>  
Acesso em: 18 nov. 2015.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**Bolsa Família Reduz Índices de Pobreza e é Referência Internacional**. 2015a.  
Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/bolsa-familia-reduz-indices-de-pobreza-e-e-referencia-internacional>> Acesso em 25 out. 2015

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família é Destaque em Relatório do PNUD**. 2015b. Disponível em  
<<https://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/bolsa-familia-e-destaque-em-relatorio-do-pnud>> Acesso em 14 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **Condicionalidades do Bolsa Família**. 2015c. Disponível em  
<<http://mds.gov.br/acessoainformacao/perguntasfrequentebolsafamilia/condicionalidades/beneficiario>> Acesso em 16 ago. 2015

\_\_\_\_\_. **Relatório de Programas e Ações MDS**. 2015d. Disponível em  
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>> Acesso em 09 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**. 2015e. Disponível em  
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>> Acesso em 09 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **RI Segurança Alimentar e Nutricional**. 2015f. Disponível em  
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>> Acesso em 09 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **Um país menos desigual**. 2015g. Disponível em  
<<http://mds.gov.br/areadeimprensa/noticias/2015/novembro/umpaismenosdesigualpobrezaextremacaia28dapopulacao>> Acesso em 14 dez. 2015

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **[PRONATEC: O que é Pronatec?]**. Disponível em  
<<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>> Acesso em 25 nov. 2015

MENDONÇA, Ricardo. Fome Zero: 0. Bolsa Família: 10. A mais ambiciosa promessa de Lula não foi cumprida. Mas o governo mudou tudo. **Revista Época**. [2004]. Disponível em:<<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR752396009,00.html>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MESQUITA, Camile Sahb. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e alcance social**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **[BOLSA VERDE]**. Disponível em  
<<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>> Acesso em 25 nov. 2015

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza, afirma relatório da ONU**. 5 dez. 2011. Disponível em  
<<https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>>. Acesso em 6 dez. 2015

NERI, Marcelo Côrtes. **Sistemas de Pagamentos Subnacionais baseados no Bolsa Família**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 7, p.125-136.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. **Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 11, p.193-206.

OIT. **Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa**. In: Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión. Sexto punto del orden del día. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L.. **Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 2, p.25-46.

PEREIRA, Potyara Amazonei da P. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPS/CEAM/UnB), 2007.

PORTAL BRASIL. **Bolsa Família beneficia mais de 13 milhões famílias de baixa renda**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/bolsa-familia-beneficia-mais-de-13-mi-familias-de-baixa-renda>>. Acesso em: 21 ago. 2015

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano. **O que é o IDH**. 2015a. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH)>. Acesso em: 20 out. 2015

\_\_\_\_\_. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2015b. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2015

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. **A inclusão do Bolsa Família à Loas dará a ele caráter de programa de Estado**. 11 dez. 2013. Disponível em <<http://www.psdb.org.br/inclusaobolsafamilialoasdaraelecaraterdeprogramadeestadodizaecioneves/>>. Acesso em 5 dez. 2015

RICCIO, James et al. **Conditional Cash Transfers in New York City: The Continuing Story of the Opportunity NYC-Family Rewards Demonstration**. MDRC, 2013.

[RMI]. **Revenu Minimum D'Insertion**. Disponível em <<http://www.rmi-fr.com/>>. Acesso em: 11 set. 2015

SALES, Tainah S. **ANÁLISE DA LEI Nº 10.836/04 (PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA): O DIREITO COMO PROMOTOR DE MUDANÇAS SOCIAIS?** . In: Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Coordenadores: Marli Marlene Moraes da Costa, Danielle Candido de Oliveira. – Florianópolis: FUNJAB, p.267-295, 2013

SCHWARZER, Helmut. **O Programa Bolsa Família e sua Relevância para o Conceito**

**de Piso de Proteção Social da OIT.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 27, p. 435-454.

SILVA, A. M.; LACERDA, F. C. C.; NEDER, H. D. **A evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação de capacitações.** In: Bahia Análise & Dados. Pobreza, desigualdade e ciclos econômicos. Salvador: SEI, v.21, n.3, p. 509-527, jul-set/2011.

SILVA, Ivete Sacramento de Almeida. **Benefícios Assistenciais.** Conteúdo Jurídico, Brasília. DF:07 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41010&seo=1>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

SILVA, José Graziano da. **Fome Zero: A experiência brasileira.** . Brasília: MDA, 2010.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R.V. **Eimpactos do Programa Bolsa Família na Alocação do tempo entre escola e trabalho de Crianças e Adolescentes de 10 a 18 anos.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campelo, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013, cap. 20, p.305-325.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** Cortez, 2002.

SOARES, Sergei et al. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** 2007.

SUPLICY, E.; BUARQUE, C. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, 1997.

TABOR, Steven R. **Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs.** Washington, DC: World Bank Social Protection Discussion Paper Series, v. 223, 2002.

THE ECONOMIST. **Helping the poorest of the poor.** 8 jan. 2015. Disponível em <<http://www.economist.com/news/international/21638333-developing-countries-have-started-weave-social-safety-nets-heres-how-they-should-do-it>> Acesso em: 5 dez. 2015.

THE GUARDIAN. **Brazil's bolsa familia scheme marks a decade of pioneering poverty relief.** 17 dez. 2013. Disponível em <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/17/brazil-bolsa-familia-decade-anniversary-poverty-relief>>. Acesso em 5 dez. 2015

[UOL ECONOMIA]. **Cotações: Câmbio.** 2015. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/>> Acesso em 25 out. 2015

WHAT-WHEN-HOW. **Family Assistance Plan (FAP).** Disponível em <<http://what-when-how.com/the-american-economy/family-assistance-plan-fap/>>. Acesso em: 11 set. 2015

WORLD BANK. **Hystory.** Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/about/history>>

Acesso em 18 out. 2015.

WWP – WORLD WITHOUT POVERTY. **Brasil conseguiu superar a extrema pobreza, defende MDS com base na PNAD 2014**. 04 dez. 2015. Disponível em <<https://wpp.org.br/pt-br/brasil-conseguiu-superar-extrema-pobreza-defende-mds-com-base-na-pnad-2014>> Acesso em 7 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **[Global Poverty Line FAQ]**. Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>> Acesso em 26 out. 2015.

ZOCAL, Graziela. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: Uma Análise da Trajetória no Brasil**. In: III SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. Belo Horizonte: CRESS-MG, 2013.