



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,**  
**CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO – FEAAC**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA**  
**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CAMILA DUARTE FONTENELE

ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A REDUÇÃO DA  
POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA

2013

**CAMILA DUARTE FONTENELE**

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A REDUÇÃO DA  
POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Prof. Orientador: Fabio Maia Sobral

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade.

---

F763a Fontenele, Camila Duarte.

Análise do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza no estado do Ceará / Camila Duarte Fontenele - 2013.

64 f.: il.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2013.  
Orientação: Prof. Dr. Fabio Maia Sobral.

1.Desenvolvimento econômico 2.Desenvolvimento sustentável 3.Bolsa Família 4.Exclusão Social I. Título

---

CDD 330

**CAMILA DUARTE FONTENELE**

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A REDUÇÃO DA  
POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ**

Esta monografia foi submetida à coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho deste trabalho é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação 18/12/2013 com média 9,00.

---

Prof. Fabio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Jose de Jesus Sousa Lemos  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof<sup>a</sup>. Eveline Barbosa Silva Carvalho  
Universidade Federal do Ceará

## AGRADECIMENTOS

À Deus, em primeiro lugar, pela força emocional, saúde física e espiritual, possibilitando-me prosseguir nessa longa e compensatória jornada do conhecimento.

Aos meus amados pais, dedico esta, bem como todas as minhas demais conquistas, Sandra Duarte Fontenele e Eduardo Fontenele de Miranda, que sempre deram o melhor de si por mim e que cada um a sua maneira me deu forças para seguir adiante, acreditando que sou capaz de conquistas inimagináveis.

Aos meus tios e tias, em especial a tia Graça, tia Solange, tia Lúcia, tia Catarina e tio Edilson. Cada um deles acreditou, incentivou e se dedicou para que minha educação fosse de qualidade e com princípios éticos. Obrigada pelo empenho e confiança em mim depositados.

A minha irmã, Priscila Duarte Fontenele, por acreditar em mim e me incentivar em momentos de fraqueza.

Ao meu namorado Dérick Daves, que sempre me apoiou e compreendeu os meses dedicados a este trabalho e me incentivou em todos os momentos, por acreditar em mim mesmo quando nem eu mesma acreditava.

Ao professor Fabio Sobral, por tornar este trabalho monográfico concreto, apresentando sugestões e possibilidades, sempre com muita paciência e dedicação, que nortearam a elaboração do mesmo.

Aos meus amigos, que juntos, durante todos esses anos de graduação, me fizeram sorrir, emocionar, compartilhar, conviver, ensinar e aprender; em especial, a amiga Lidyane Macieira e Kerlen Andrade, pelos conselhos, pelo apoio moral, pelos dias de convivência dentro e fora da faculdade, enfim, pela verdadeira amizade.

A minha avó, Valdiza Duarte, mulher amável, carinhosa. Foi com o apoio dela, mesmo não presencial, que me fez acreditar que posso alcançar coisas inimagináveis e dar aos meus pais e a ela motivos para terem orgulho de mim.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram na minha vida acadêmica e na elaboração desta monografia.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível” (Charles Chaplin)

## RESUMO

O trabalho abordará temas relacionados à pobreza e suas formas de enfrentamento no Brasil, com destaque aos Programas de Transferência de Renda, considerados a estratégia de Política Social mais relevante. A pobreza é compreendida como um componente de subjetividade e ideologia, sendo considerada uma condição ou um estágio na vida de um indivíduo ou de uma família. Sendo assim considerada, é necessária a implementação de programas sociais que retirem famílias da faixa de miséria e pobreza. Em resposta a esta situação, o Estado brasileiro tem concebido e implementado diferentes programas de combate à pobreza, com destaque para aqueles concluídos pelo segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e aos iniciados no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Partindo-se dessas realidades, este trabalho, de natureza descritivo-exploratória, tem o objetivo de analisar a atuação e os impactos do Programa Bolsa Família na tentativa de redução da pobreza e da exclusão social no Estado do Ceará. Para tanto, serão analisados os possíveis resultados do Programa Bolsa Família por meio das informações obtidas no próprio site do Programa no Ministério de defesa Social e Combate a Fome e na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, presente no mesmo Ministério, bem como através de comparação com o Índice de Exclusão Social do Estado do Ceará, índice este estimado a partir da PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os resultados mostram que com a implantação do Programa Bolsa Família no Ceará houve uma diminuição das taxas de exclusão social, porém ela continua em níveis elevados, comprovando que o Programa é imediatista e não consegue fazer com que as pessoas auferam renda monetária sustentável, sendo necessária a implementação de programas de capacitação atrelados ao Programa.

Palavras-Chaves: Bolsa Família. Pobreza. Exclusão Social. Ceará.

## ABSTRACT

This work will address issues related to poverty and its ways of facing it in Brazil, highlighting the Income Transfer Programs, considered the most relevant strategy of social policy. Poverty is understood as a component of subjectivity and ideology, being considered a condition or a stage in the life of an individual or a family. Thus considered, it is necessary to implement social programs that derive the range of a misery and poverty zones. In response to this situation, the Brazilian state has designed and implemented different programs to combat poverty, especially those completed by the second term of President Fernando Henrique Cardoso and the ones started on the mandate of Luiz Inácio Lula da Silva. Based on these realities, this study, descriptive and exploratory, aims to analyze the performance and impacts of Bolsa Família Program in attempt to reduce poverty from social exclusion in the state of Ceará. For this, we analyzed the possible results of the Bolsa Família Program by information obtained on the site of the Programa no Ministério de Defesa Social e Combate à Fome (MDS) and Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), as well as comparing the Índice de Exclusão Social (IES) of the state of Ceará, this index is estimated from the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The results show that with the implementation of the Bolsa Família Program in the state of Ceará. There has been a decline of the rates of social exclusion. But it continues to have high levels, stating that the program is immediate, not being able to make that people get sustainable monetary income, being necessary the implementation of programs of capacitation tied to the program.

Keywords: Bolsa Família. Poverty. Social Exclusion. Ceará.



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Cronologia dos fatos para a criação do Programa Bolsa Família.....	22
Quadro 2 – Famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa.....	27
Quadro 3 – Famílias com renda mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00.....	28

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Coeficiente de Gini da distribuição do rendimento mensal de todas as fontes para pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimentos - Brasil - 1981/2011.....	34
Gráfico 2 - Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento - Brasil - 2001/2011.....	35
Gráfico 3 - Famílias do Ceará atendidas pelo Bolsa Família versus famílias residentes.....	46
Gráfico 4 – Incidência de Pobreza no Ceará.....	48
Gráfico 5 – Incidência de Extrema Pobreza no Ceará.....	49
Gráfico 6 – Passivo Social do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%) .....	51
Gráfico 7 – Passivo Econômico do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%) .....	52
Gráfico 8 – Passivo Ambiental do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%) .....	53
Gráfico 9 – Evolução do IES Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%) .....	55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pesos associados a cada um dos indicadores do IES .....	43
Tabela 2 – Pesos utilizados para estimar o indicador PASSAMBI .....	44
Tabela 3 – Total de famílias do Estado do Ceará atendidas pelo Bolsa Família proporcional às famílias residentes (2012) .....	47
Tabela 4 – Número de famílias atendidas pelo PBF no estado do Ceará .....	48
Tabela 5 – Comparativo População, Pobreza e Número de Beneficiários no Ceará.....	49
Tabela 6 – Evolução do Passivo Social do Estado do Ceará .....	50
Tabela 7 – Evolução do Passivo Econômico do Estado do Ceará de 2003 a 2012.....	51
Tabela 8 – Evolução do Privágua do Estado do Ceará de 2003 a 2012 .....	52
Tabela 9 – Evolução do Privsane do Estado do Ceará de 2003 a 2012 .....	52
Tabela 10 – Evolução do Privlixo do Estado do Ceará de 2003 a 2012 .....	53
Tabela 11 – Evolução do Passivo Ambiental do Estado do Ceará de 2003 a 2012.....	53
Tabela 12 – Evolução do IES do Estado do Ceará de 2003 a 2012.....	54
Tabela 13 – Evolução da População Total do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes).....	56
Tabela 14 – Evolução da População Urbana do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes) .....	57
Tabela 15 – Evolução da População Rural do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes).....	58
Tabela 16 – Evolução da População da Região Metropolitana de Fortaleza, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes) .....	58

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE TABELAS

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1 Programas de Transferência de Renda: uma visão geral .....	15
2.1.1 A trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Brasil .....	18
2.1.2 O Programa Bolsa Família .....	24
2.2 Exclusão Social .....	31
2.2.1 A Desigualdade Social .....	33
2.2.2 A Pobreza como fenômeno da Exclusão Social .....	36
2.3 Indicadores Sociais como instrumento de Medição Social .....	39
3 FONTES DOS DADOS E METODOLOGIA.....	41
4 RESULTADOS.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
BIBLIOGRAFIA.....	61

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem historicamente sofrido com a má distribuição de renda, por ter um grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, apresentando alto índice de desemprego e analfabetismo.

O crescimento da pobreza, da fome e da desigualdade continua em ritmo alarmante, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2012, lançado pela PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), onde se destaca que a média de crescimento do IDH nos anos 2000 a 2012 obteve um crescimento de 0,73%. O Brasil é o 85º de 186 países.

Por isso, a necessidade de criar políticas sociais compensatórias para um eficiente funcionamento da sociedade, com o intuito de remediar os danos causados pelo capitalismo, que gera esta lacuna entre ricos e pobres. O Estado tem o papel de intermediador entre as duas classes com o dever de reduzir cada vez mais a pobreza e a desigualdade.

Os Programas de Transferência de Renda passam a ser considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza e como possibilidade de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios encontrados em todo o Brasil.

Nesta Monografia é apresentada uma análise do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, e os impactos deste programa para as famílias beneficiadas. Algumas questões devem ser postas, sendo a principal delas, se o programa Bolsa Família tem de fato reduzido o nível de pobreza das famílias brasileiras beneficiadas no Estado do Ceará. Analisa-se a pobreza da perspectiva da exclusão social e como um programa de transferência de renda afeta os excluídos na perspectiva das necessidades básicas, buscando saber quais os efeitos do Programa Bolsa Família sobre o Índice de Exclusão Social (IES) referente às famílias pobres do Estado do Ceará.

Os objetivos específicos da monografia são: Aferir o índice de exclusão social dos anos subsequentes ao programa, verificar a evolução do acesso às necessidades básicas das famílias de baixa renda e avaliar os resultados do programa na perspectiva da redução da pobreza.

O ápice desse processo de focalização de políticas em torno do problema da pobreza se dá em 2003, com a consolidação de diversos programas sociais num único

programa: o Bolsa-Família. O programa visa à erradicação da pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional dos habitantes brasileiros. Possui condições para a inserção de famílias e a permanência do benefício que asseguram aos beneficiários os direitos básicos pertinentes à saúde e à educação, uma vez que existe a obrigatoriedade da frequência escolar por parte dos adolescentes e crianças que compõe o grupo familiar, o controle do calendário de vacinação das crianças de zero a seis anos de idade e a obrigatoriedade do cumprimento da agenda de pré-natal das gestantes e de amamentação das lactantes. Assim, o objetivo principal deste trabalho é verificar a influência que o programa exerce sobre a pobreza referente o Estado do Ceará, investigando a relação do programa com o IES da mesma região.

A monografia encontra-se dividida em cinco partes: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e conclusão. Há no segundo capítulo o referencial teórico trazendo informações sobre programas de transferência de renda, exclusão e desigualdade social e indicadores sociais como instrumento de medição social.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Programas De Transferência De Renda: Uma Visão Geral

Segundo a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (2013), os Programas de Transferência de Renda se constituem um tipo de programa social. A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da concessão de bolsas/auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Em uma visão geral, os programas de transferência de renda, ou seja, os programas assistenciais do governo à população de baixa renda são geradores de maior impacto distributivo e melhor focalizadores da população carente, apesar de muitos autores discordarem da eficácia dessa política. Segundo Carvalho Júnior (2006), os principais argumentos contra tais programas são:

- i) a diminuição dos incentivos ao trabalho;
- ii) os aumentos dos incentivos à divisão das famílias;
- iii) o reforço do espírito de dependência dos beneficiários em relação ao governo.

Programas assistenciais do governo assumem denominações diferentes, alternando principalmente em dois termos, que são Programas de Renda Mínima e, mais recente, Programas de Transferência de Renda.

A formação do conceito de Renda Mínima é bastante extensa e caracterizada por diferentes pontos de vista. Essa formulação expressa, também, diferentes concepções de Sistemas de Proteção Social.

Segundo a entrevista concedida à faculdade FGF, para o economista belga Van Parijs, Renda Mínima é uma quantia paga em dinheiro incondicionalmente a cada cidadão pertencente a uma determinada região. O valor é distribuído pelo poder público de forma igualitária, não importando o nível social ou disposição para o trabalho de quem recebe. A retribuição garante o direito inalienável de todos usufruírem de uma parte das riquezas produzidas na região. A aplicação de uma Renda Básica de Cidadania deve levar em conta a conjuntura econômica e orçamentária da região. A implantação

de uma Renda Básica visa, na medida do possível, propiciar a todos a garantia de satisfação de suas necessidades básicas.

Diversos autores, tais como Pereira (2002) e Rosanvallon (1996), apontam que a origem da proposta de responsabilização da sociedade pela garantia de um mínimo de proteção social para a população, encontra-se na Grã-Bretanha no final do século XVII.

Segundo Casadei e Gois (2007), a Lei Speenhamland foi implantada na Grã Bretanha a partir dessas políticas sociais e determinou mudanças nas formas de proteção social que eram adotadas na Inglaterra desde 1536, até então (Lei dos Pobres). Essa lei reconhecia o direito de todos os homens receberem um mínimo social do Estado para garantir sua subsistência, independentemente da cobrança de impostos ou taxas contributivas.

Para Pereira (2002) a Speenhamland Law de 1795 que modificou a Política de Proteção Social, antes regida pela Lei dos Pobres, introduziu os trabalhadores capacitados para o trabalho no sistema de proteção social que anteriormente era destinado somente às crianças carentes, inválidos e idosos. Esta inflexão não durou muito, nem chegou a ser completamente implementada e desde o final do século XVIII já sofria fortes críticas por parte dos liberais.

A revisão da Speenhamland Law ocorreu por meio da Lei Revisora da Lei dos Pobres que reintroduziu o confinamento dos pobres em albergues, estigmatizando-os, apresentando o critério da menor elegibilidade, ou seja, todo o benefício deveria ser menor que o mais baixo salário. Essa questão era central para os liberais que assim poderiam conciliar o auxílio aos pobres sem, na sua ótica, desestimular o trabalho (PEREIRA, 2002, p.108).

No século XX a classe trabalhadora, melhor organizada e com maior força política conseguiu reacender um debate a respeito da necessidade da construção de um Sistema de Seguridade Social menos residual. O aprofundamento do debate foi canalizado para a concepção de Seguridade Social de William Beveridge (1942) que teve grande influência nas reformas dos sistemas sociais dos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial, sendo à base do Welfare State. O modelo Beveridgiano tem quatro áreas programáticas: seguro social, benefícios suplementares, subvenção à família e isenções fiscais (PEREIRA, 2002, p. 111).

Para Médici (2004), Welfare State é um tipo de organização política econômica que coloca o Estado como agente da promoção



(protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população. No texto o autor cita:

Todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc. (MEDICI, 2004, p.1).

As políticas surgidas no Brasil, no início dos anos 1920, já constituíam um esboço da formação do Welfare State brasileiro, cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

O Welfare State representou um modelo de proteção social para os países do capitalismo central que ampliou os sistemas de proteção e o alcance das políticas sociais sobre responsabilidade do Estado, numa conjuntura de expansão da economia capitalista e do pleno emprego.

As propostas de Renda Mínima, segundo Almeida (2003), reaparecem no horizonte de alternativas de políticas sociais no contexto de crise do Welfare State e podem ser apropriadas por diferentes perspectivas político-ideológicas.

A partir destas perspectivas, segundo Silva (1996), identificam-se quatro principais diretrizes estratégicas para o reposicionamento do Sistema de Proteção Social: As propostas dos Liberais; A estratégia conservadora; A versão da Social Democracia; e a Esquerda Libertária.

As propostas dos Liberais partem do princípio que, as promessas estabelecidas anteriormente pelo Welfare State de uma ampla proteção social patrocinada pelo Estado são inviáveis. Nesse sentido, deve-se caminhar para um sistema em que o Mercado ocupe o lugar do Estado.

A estratégia conservadora propõe que o Estado tenha uma ação seletiva para recompensar as maiores distorções promovida pela nova conjuntura econômica.

A versão Social Democrata, mesmo considerando os problemas por que passa o Welfare State nesta nova conjuntura, propõe a sua ampliação. A quarta

estratégia representa o posicionamento da esquerda libertária e enfatiza os valores de segurança e autonomia, sendo sua perspectiva a defesa da cidadania como elemento balizador das políticas sociais.

### ***2.1.1 A Trajetória Dos Programas De Transferência De Renda No Brasil***

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004) a proteção social no Brasil tem-se modificado a partir do momento em que se processa a democratização e o modelo de pacto federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988, a qual instituiu a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade na elaboração e controle das políticas sociais.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 48) caracterizam os programas que transferem renda no sistema de proteção social brasileiro, definindo estes da seguinte maneira “esses programas entendidos como transferência monetária à família ou indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada às exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho”.

A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 48).

Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 202), destacam também que a principal causa da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e riqueza socialmente produzida, destacando que a redistribuição exige, portando uma focalização, “tanto nos ricos, cobrando mais destes, como nos pobres, redistribuindo renda”. Diante disso consideram que qualquer que seja a política que tenha por objetivo o enfrentamento à pobreza deve ser articulada com a política econômica, com investimento social a médio e em longo prazo. Para os autores a redução da pobreza, perpassa entre outros fatores, e aponta-se a exigência de ampliação da inserção de jovens no sistema de educação, mas também, há demanda por políticas públicas de geração de emprego e redistribuição de renda planejadas e executadas com seriedade e articuladas, somente “no contexto mais amplo é possível se visualizar os Programas de Transferência de Renda como efetivo mecanismo de enfrentamento da pobreza no Brasil”.

Para Colares (2007), a transferência de renda assume relevância na sociedade brasileira, como estratégia de enfrentamento da pobreza, tendo como eixo

central o repasse monetário às famílias, articulado à possibilidade de acesso e inserção a demais serviços sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho na perspectiva da autonomização das famílias beneficiárias.

Em 1991 o Senador Eduardo Suplicy apresentou no Senado Federal o Projeto de Lei nº 80/1991, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima, para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de vinte e cinco anos de idade com renda que correspondesse hoje em média a 1,5 salários mínimos. O projeto previa uma complementação na renda destes indivíduos, esta sendo de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido. Esta iniciativa vem levantar o debate no Brasil sobre os programas de transferência de renda.

Silva, Yazbek e Giovanni (2006) consideram que somente a partir deste momento, com a aprovação do Projeto do senador Suplicy, é possível falar num processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Apontam ainda que a conjuntura desfavorável do início da década de noventa para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda só começará a se alterar a partir de 1992 com a instituição do Movimento Ética na Política, que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor de Melo, colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza, onde se destaca a Campanha contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Hebert de Souza.

A década de noventa marca o desenvolvimento das primeiras experiências, quando “a política de Renda Mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social” (SILVA, YAZBECK, GIOVANNI, 2006, p. 90).

Posterior a este momento surge o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Este era altamente focalizado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou carvoarias. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente, foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. Esses valores, se corrigidos pela inflação de 1996 a 2009, atualmente seriam R\$ 58,18 e R\$ 93,08, Respectivamente. No entanto, como nunca foram corrigidos, continuaram valendo R\$ 25,00 e R\$ 40,00. As contrapartidas do Peti eram que as crianças menores de 16 anos

não trabalhassem e tivessem 75% de frequência escolar no ano. O órgão responsável pelo Peti era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas).

O próximo Programa de Transferência de Renda Federal no Brasil foi o Bolsa Escola Federal, criado em 2001. A contrapartida consistia na frequência mínima anual à escola de 85% para crianças de 6 a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda per capita se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família. O Ministério da Educação respondia pelo programa.

Posterior ao Bolsa Escola, foi criado o Bolsa Alimentação, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família. O programa estava a cargo do Ministério da Saúde.

Em 2003, foi criado outro programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda per capita não alcançava meio salário mínimo. Os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

Em outubro de 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família (PBF), cujo objetivo primordial era organizar os quatro programas em apenas um. O PBF também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, mas também incorporada por outro ministério com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o PBF se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado, assim, o Programa Bolsa Família envolvendo recursos financeiros de R\$ 4,3 bilhões para o ano de 2003 e de 5,3 bilhões em 2004. O novo programa, inicialmente previa o atendimento de 3,6 milhões de famílias, em 2003, apresentando uma meta para atendimento de 7,6 milhões de famílias em 2004, alcançando em média 11,0 milhões de famílias em março de 2010.

Em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, passando os Programas de Transferência de Renda a serem coordenados por este ministério por intermédio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC.

Para Colares (2007), ao propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguísse da tradição assistencialista e fragmentada. O objetivo era integrar as políticas e aperfeiçoar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes órgãos bem como um estímulo para que a comunidade participasse da gestão. Assim foi criado o Programa Bolsa Família Federal, sendo um dos programas de transferência de renda na contemporaneidade de importante destaque, principalmente na América Latina. Existe uma ligação muito forte no Brasil entre o nível de educação e a pobreza.

Conforme afirma Rocha (2003), embora a pobreza seja um fenômeno complexo, os estudos mostravam que havia correlação entre pobreza e baixo nível de escolaridade. A autora enfatiza que é importante frisar que baixo nível de escolaridade não significa necessariamente condenação à pobreza, no entanto, entre os pobres, predominam indivíduos com baixo nível de escolaridade, “verificou-se que o baixo nível educacional – definido como menos de quatro anos de escolaridade- era a variável a qual estava associado a maior probabilidade de o indivíduo e de sua família serem pobres.” (p.184) Esse indicador vai orientar a ligação do programa de transferência de renda no Brasil à educação.

Rocha (2003) enfatiza também que outra concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política.

Outro dado importante é a incidência da pobreza em idades diferentes. Conforme dados da PNAD (1997) - quando da discussão para o desenho do programa de transferência de renda no Brasil - havia incidência de maior pobreza entre os jovens. Quase 50% das crianças de 0 a 6 anos e quase 46% das crianças de 7 a 17 anos estão abaixo da linha da pobreza. Quando se trata da indigência, os índices são de 5% e 22% respectivamente. Isso demonstra que a pobreza atinge consideravelmente a população infanto-juvenil. Esse é um argumento utilizado para justificar a escolha do PBF para as famílias com crianças e adolescentes de 0 até 17 anos.

Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, estabelece como seus objetivos a segurança alimentar e nutricional, a

erradicação a extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Deve atender as famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 e possuem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Ao propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguisse da tradição assistencialista. O objetivo era integrar e direcionar as políticas para adquirir avanços sem paralisar o pagamento dos benefícios para as famílias que realmente precisassem. Buscava-se, também, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes pastas bem como um estímulo para que a comunidade participasse da gestão.

Para Silva e Silva (2006, p.28) os Programas de Transferência de Renda no Brasil:

“ (...) são marcados, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios...”

Segundo o Instituto Fernando Henrique Cardoso (2013), a cronologia dos fatos para a criação do programa foi a seguinte:

Quadro 1 – Cronologia dos fatos para a criação do Programa Bolsa Família.

1993	Itamar Franco criou, em caráter emergencial, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), com a finalidade de socorrer a população carente atingida por terrível seca no norte de Minas e no Nordeste. Pioneiramente, começaram a ser exigidas algumas contrapartidas, ligadas à área de educação (participar de programas de alfabetização e matrícula dos filhos na escola) e à área de saúde (apresentação de carteira de vacinação dos filhos).
1995	Surge a Comunidade Solidária (Decreto 1366, 12 de janeiro de 1995), que incorpora o PRODEA. A distribuição de cestas de alimentos se amplia para além das famílias residentes em municípios atingidos por secas ou enchentes, alcançando também famílias carentes identificadas pelas Prefeituras nas regiões de pobreza e, mais tarde, também comunidades indígenas e acampamentos de sem terra (Programa Comunidade Ativa).
1996	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), primeiro projeto brasileiro, ao nível federal, centrado em uma transferência monetária às famílias carentes, visando eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola. Começou no Mato Grosso

	do Sul, onde tirou cerca de 5 mil crianças que trabalhavam em carvoarias e plantação de mate. O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil passou a articular, junto com os municípios, um conjunto de ações de promoção às famílias enquadradas no PETI, com crianças e adolescentes até 16 anos. Por meio de Portaria-MPAS nº 2917/2000, foi criado legalmente o PETI.
1997	O Ministério da Educação começou a desenhar o Programa Bolsa Escola, para estimular as famílias pobres a matricularem seus filhos na rede escolar. A partir de 1999, o Programa começou a operar através dos municípios, tendo tais transferências financeiras se transformado em lei a partir de 2001 (Lei 10219/2001).
1998	Institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei 9533/1997, regulamentada pelo Decreto 2609/1998), permitindo o repasse de apoio financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado à ações socioeducativas em seus territórios.
2000	Surge o Programa Auxílio-Gás, motivado pela retirada do subsídio aos derivados do petróleo, auxiliando o orçamento doméstico das famílias que já estavam sendo atendidas nos demais programas de transferência de renda.
2001	O Programa Bolsa Alimentação (MP 2206/2001), operado pelo Ministério da Saúde, passou a estabelecer a complementação da renda de mães gestantes, amamentando filhos e crianças com idade entre 6 meses a seis anos e onze meses, com riscos nutricionais.
2001	O Projeto Alvorada (Decreto 3769/2001) reforçou e integrou 17 ações governamentais – nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda – com foco regionalizado nos municípios com IDH abaixo de 0,50. Foram inicialmente selecionados 1796 municípios, que passaram a receber recursos para o desenvolvimento de ações integradas no combate à exclusão social.
2001	Início, em setembro, da unificação dos cadastros dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (Decreto 3.877/2001 e Decreto s/n/2001), através do Cadastro Único dos Programas Sociais. Inicialmente o CadUnico passou a ser implementado na região do semiárido nordestino, em função da seca ocorrida naquele ano.
2002	O Programa Bolsa Renda (MP 2.203/2001), regulamentado pela Lei 10.458/ 2002), tornou-se o mais emblemático da modernização das políticas sociais no Brasil. Durante a seca de 2001, no lugar de criar as famosas “frentes de trabalho”, o governo atuou por meio da transferência direta de renda monetária às famílias.
2002	Em julho de 2002, foi instituído o “Cartão do Cidadão”, em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal. Representou o golpe da morte na política social clientelista do Brasil.
2004	Através da Lei 10.836, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria o Programa Bolsa Família, unificando os quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI. Implanta, definitivamente, o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal.

Fonte: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2013.

### 2.1.2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) surgiu com o objetivo de beneficiar pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência de recursos federais à população carente. A meta é diminuir o índice de pobreza do Brasil ao longo da atuação do programa, proporcionando aos beneficiários uma melhor qualidade de vida, que surge através de melhoras na alimentação, saúde, e aumento da renda. Conforme Decreto nº 5.209/2004 (BRASIL, 2013):

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I – Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial. De saúde, educação e assistência social;
- II - Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III – Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV – Combater a pobreza; e
- V – Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Para terem acesso ao benefício, as famílias devem assumir compromissos com a educação, saúde e assistência social. As condicionalidades do programa são:

**Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

**Saúde:** acompanhamento de calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

**Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Estas condicionalidades têm como responsáveis o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que supervisiona o cumprimento das mesmas propostas pelo Programa Bolsa Família, diante do Ministério da Educação (MEC) e da Saúde (MS). O acompanhamento ocorre de forma periódica com a análise das famílias beneficiadas. Efetua-se a observação do cumprimento das condicionalidades, notificando e aplicando punições para as famílias que não estão cumprindo ou se encontram em estado de inadimplência com o Programa. Avalia-se também se está ocorrendo ações que as estimulem a voltarem a cumprir os seus compromissos com o Programa. Estas ações têm que envolver os municípios, os Estados e a União.



Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social. A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas. Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.

Acompanhando as tendências das recentes políticas sociais, segundo Brasil (2006), o Programa Bolsa Família prioriza a família como unidade de intervenção, com o seu acesso voltado àquelas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A linha de pobreza é estabelecida a partir da renda familiar, cujo valor é de, no máximo, R\$ 140 por pessoa e a linha de extrema pobreza abrange as famílias com renda por pessoa de até R\$ 70,00. O programa tem como população-alvo estes dois grupos. O PBF tem seis tipos de benefícios, são eles:

**Benefício Básico**, de R\$ 70,00 (setenta reais), é pago às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* menor ou igual a R\$ 70,00 (setenta reais), concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.

**Benefício Variável**, de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.

**Benefício Variável à Gestante**, de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago às famílias que tenham gestantes em sua composição. São feitos nove pagamentos consecutivos, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês.

**Benefício Variável à Nutriz**, de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. São feitos seis pagamentos consecutivos, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

**Benefício Variável Vinculado ao Adolescente**, de R\$ 38,00 (trinta e oito reais), é pago às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos. É limitado por até dois benefícios por família. O benefício é pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.

**Benefício para Superação da Extrema Pobreza**, os valores são definidos caso a caso, conforme análise. Pago às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Pode-se verificar nas tabelas a seguir como é calculado o valor do benefício do Bolsa Família.

Quadro 2 – Famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa

<b>Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico+ 1variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

Quadro 3 – Famílias com renda mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00

<b>Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

Para Brasil (2002) a instituição do Bolsa Família decorreu da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, conforme diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Foi elaborado visando minimizar:

1) a ocorrência de sobreposições de programas, definindo objetivos e público alvo;

- 2) desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios;
- 3) falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor;
- 4) alocações orçamentárias insuficientes, com o não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados.

Instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Bolsa Família unificou os seguintes programas de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação. Essa unificação proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro repassado às famílias, reduziu as burocracias e criou mais facilidade no controle dos recursos, dando assim mais transparência ao programa.

A lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, criou como órgão de assessoramento imediato do presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para a instituição de políticas públicas sociais, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

De acordo com o Art. 5º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família tem o apoio de uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, dentre outras funções.

O Art. 2º § 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, descreve o conceito de família utilizada pelo Programa como sendo: “Família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em

razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema (Art. 2º § 6º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

O Bolsa Família procura enfrentar o problema da pobreza em dois momentos. No curto prazo, o programa pretende oferecer alívio aos problemas imediatos e urgentes da pobreza, como a fome e a desintegração do ambiente familiar. No longo prazo, o Bolsa Família tem como objetivo o combate à transferência da pobreza, induzindo a melhoria do status educacional e da saúde de seus beneficiários por meio das condicionalidades, promovendo assim melhores oportunidades de qualificação e conseqüente inserção futura no mercado de trabalho.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2008), esse programa foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres.

Os benefícios são pagos mensalmente por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social – NIS – de uso do Governo Federal. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil. Os benefícios são pagos, preferencialmente, às mulheres mães das crianças beneficiadas.

As mudanças sociais que o programa vem provocando, principalmente no âmbito familiar é outra questão de suma importância. A característica do Bolsa Família em transferir a renda para beneficiários principalmente do público feminino vem provocando alterações significativas nas relações sociais vigentes. A ouvidoria da Petrobrás, em uma reportagem, veiculou que:

O Bolsa Família dá mais autonomia às mulheres, maior inserção social e poder de compra, mais afirmação no espaço doméstico e ampliação do acesso a serviços públicos de educação e saúde. O aumento da presença nas decisões do lar e da comunidade e a melhoria na qualidade de vida foram alguns dos impactos do Bolsa Família no dia-a-dia das mulheres. É o que constata pesquisa qualitativa divulgada nesta quinta-feira, 08/03, pelo MDS e pelo Núcleo de Estudos sobre a mulher da Universidade de Brasília. (OUVIDORIA PETROBRÁS, 2007, p 2).

O Programa Bolsa Família é realizado com a participação do Governo Federal, Estados e Municípios. Em relação à gestão do Programa, o Art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, estabelece o seguinte:

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são Públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Assim, observa-se que a gestão do Bolsa Família envolve os três níveis de governo, sendo a União, os Estados e os Municípios parceiros na execução do programa. Em âmbito local, o controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público Municipal. Os entes federados devem oferecer serviços educacionais e de saúde; os municípios são responsáveis ainda pela inscrição das famílias pobres no Cadastro Único. O Ministério do Desenvolvimento Social esclarece que a aliança com estados e municípios permite aumentar o valor dos benefícios, ampliar a cobertura da população assistida bem como pretende facilitar o acesso das famílias integrantes do Programa aos microcréditos, qualificação profissional e alfabetização.

## **2.2 Exclusão Social**

O termo exclusão social teve origem na França, especificamente relacionado com pessoas ou grupos desfavorecidos. O sociólogo francês Robert Castel (1990), definiu a exclusão social como o ponto máximo atingível no decurso da marginalização, sendo este, um processo no qual o indivíduo vai se afastando da sociedade através de rupturas consecutivas com a mesma.

Segundo Júnior (2012), a pobreza pode, por exemplo, levar a uma situação de exclusão social, no entanto, não é obrigatório que estes dois conceitos estejam intimamente ligados. Um trabalhador de uma classe social baixa, pode ser pobre e estar integrado na sua classe e comunidade. Deste modo, fatores/estados como a pobreza, o desemprego ou emprego precário, as minorias étnicas e ou culturais, os deficientes físicos e mentais, os sem-abrigo, trabalhadores informais e os idosos podem originar grupos excluídos socialmente, mas não é obrigatório que o sejam.

Para Alves (2008), um indivíduo é considerado socialmente excluído quando está impedido de participar plenamente na vida econômica, social e civil e/ou quando seu acesso ao rendimento e a outros recursos (pessoais, familiares e culturais) é de tal modo insuficiente que não lhe permite usufruir de um nível de vida considerado aceitável pela sociedade em que vive.

A exclusão social pode, portanto, ser definida como uma combinação de falta de meios econômicos, de isolamento social e de acesso limitado aos direitos sociais e civis; trata-se de um conceito relativo dentro de qualquer sociedade particular e representa uma acumulação progressiva de fatores sociais e econômicos ao longo do tempo. Os fatores que podem contribuir para a exclusão social são os problemas laborais, os padrões de educação e de vida, a saúde, a nacionalidade, a toxicod dependência, a desigualdade sexual e a violência.

Para Amaro (2013) a exclusão social é um conceito multidimensional e exprime-se em diferentes níveis (ambiental, cultural, económico, político e social), sendo frequentemente cumulativa, ou seja, compreendendo vários deles ou mesmo todos. Para o autor a exclusão social se exprime em 6 dimensões principais do quotidiano real dos indivíduos, ao nível:

Do SER, ou seja da personalidade, da dignidade e da auto-estima e do auto-reconhecimento individual;

Do ESTAR, ou então das redes de pertença social, desde a família, às redes de vizinhança, aos grupos de convívio e de interação social e à sociedade mais geral;

Do FAZER, mensurado pelas tarefas realizadas e socialmente reconhecidas, quer sob a forma de emprego remunerado (uma vez que a forma dominante de reconhecimento social assenta na possibilidade de se auferir um rendimento traduzível em poder de compra e em estatuto de consumidor), quer sob a forma de trabalho voluntário não remunerado;

Do CRIAR, ou seja da capacidade de empreender, de assumir iniciativas, de definir e concretizar projetos, de inventar e criar ações, quaisquer que elas sejam;

Do SABER, ou seja do acesso à informação (escolar ou não; formal ou informal), necessária à tomada fundamentada de decisões, e da capacidade crítica face à sociedade e ao ambiente envolvente;

Do TER, ou mesmo do rendimento, do poder de compra, do acesso a níveis de consumo médios da sociedade, da capacidade aquisitiva (incluindo a capacidade de estabelecer prioridades de aquisição e consumo).

A exclusão social é, portanto, segundo esta leitura, uma situação de não realização de algumas ou de todas estas dimensões. É o “não ser”, o “não estar”, o “não fazer”, o “não criar”, o “não saber” e/ou o “não ter”.



Esta formulação permite ainda estabelecer a relação entre a exclusão social, entendida desta forma abrangente, e a pobreza, que é basicamente a privação de recursos (exprimindo-se nomeadamente ao nível da exclusão social do fazer, do criar, do saber e/ou do ter), ou seja uma das dimensões daquela.

### ***2.2.1 Desigualdade Social***

Rousseau e Marx viram na propriedade a origem da desigualdade, enquanto que, para Durkheim, é a divisão do trabalho que a origina. Na obra *Discours sur l'origine de l'inégalité* de Rousseau, “os homens no estado natural são livres e iguais e não possuem propriedade; cada um contenta-se com as dádivas da natureza [...]. A partir do momento em que os homens começam a cooperar e a acumular bens, este estado primitivo vai se alterando irremediavelmente: desaparece a igualdade, cria-se a propriedade e daí resulta a divisão do trabalho”.

Para Cabral (2013) a desigualdade social acontece quando a distribuição de renda é feita de forma diferente sendo que a maior parte fica nas mãos de poucos. No Brasil a desigualdade social é uma das maiores do mundo. Por esses acontecimentos existem jovens vulneráveis hoje principalmente na classe de baixa renda, pois a exclusão social os torna cada vez mais supérfluos e incapazes de ter uma vida digna. Muitos jovens de baixa renda crescem sem ter estrutura na família devido a uma série de consequências causadas pela falta de dinheiro sendo: briga entre pais, discussões diárias, falta de estudo, ambiente familiar precário, educação precária, más instalações, alimentação ruim, entre outros.

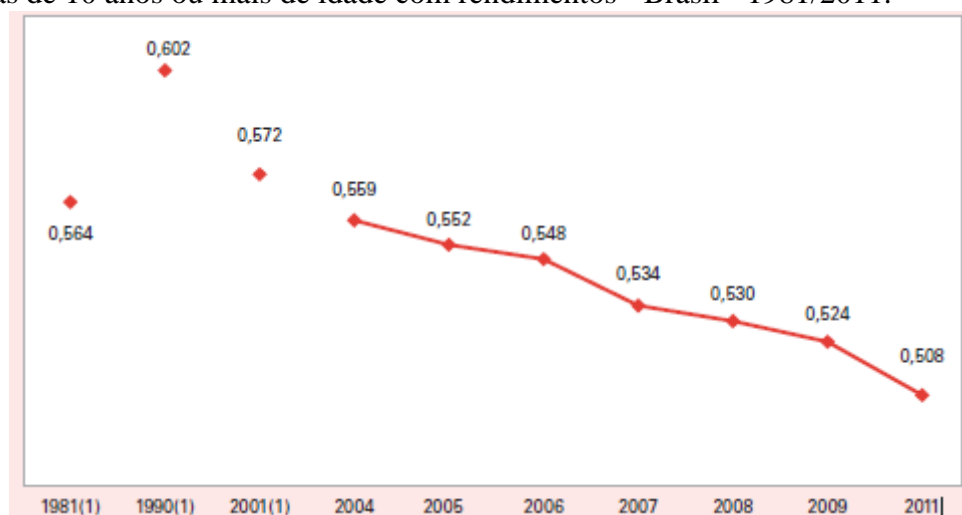
Especialistas, como Barros (2001), afirmam que o Brasil não é um país pobre, mas extremamente injusto desigual e com muitos pobres, concluindo que a origem da pobreza do Brasil não está na falta de recursos, mas na má distribuição dos recursos existentes. A enorme desigualdade na distribuição de renda é entendida, assim, como a causa determinante da pobreza no país.

Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2012) apesar do forte crescimento econômico nas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial (1950 a 1970), a desigualdade cresceu e se tornou um desafio a ser vencido. “A forte desigualdade que permeia a estrutura social do País se manifesta seja pela ótica da produção, seja pela ótica da reprodução” (OLIVEIRA, 1993, p. 8). Apesar de ganhos em alguns indicadores, como redução do analfabetismo e da mortalidade infantil, por

exemplo, os anos 1980 mostraram concentração de rendimentos e o crescimento de favelas e da violência urbana. Nos anos 1990, houve consolidação democrática das relações sociais e políticas no Brasil, com ganhos pela estabilização monetária. No entanto, as desigualdades pouco arrefeceram. Ademais, após o controle da inflação, a segunda metade da década de 1990 correspondeu a um cenário de sucessivas crises econômicas internacionais.

A década de 2000, em contraste, mostra uma diminuição na pobreza a partir de “uma constelação de iniciativas e de fatores favoráveis” (OBJETIVOS..., 2010, p. 30). Houve crescimento econômico e redução das desigualdades, com políticas de transferência de renda e valorização real do salário mínimo. Os resultados para o coeficiente de Gini mostram diminuição consistente da desigualdade nos últimos anos, passando de 0,559, em 2004, para 0,508 em 2011 (Gráfico 01).

Gráfico 1 - Coeficiente de Gini da distribuição do rendimento mensal de todas as fontes para pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimentos - Brasil - 1981/2011.

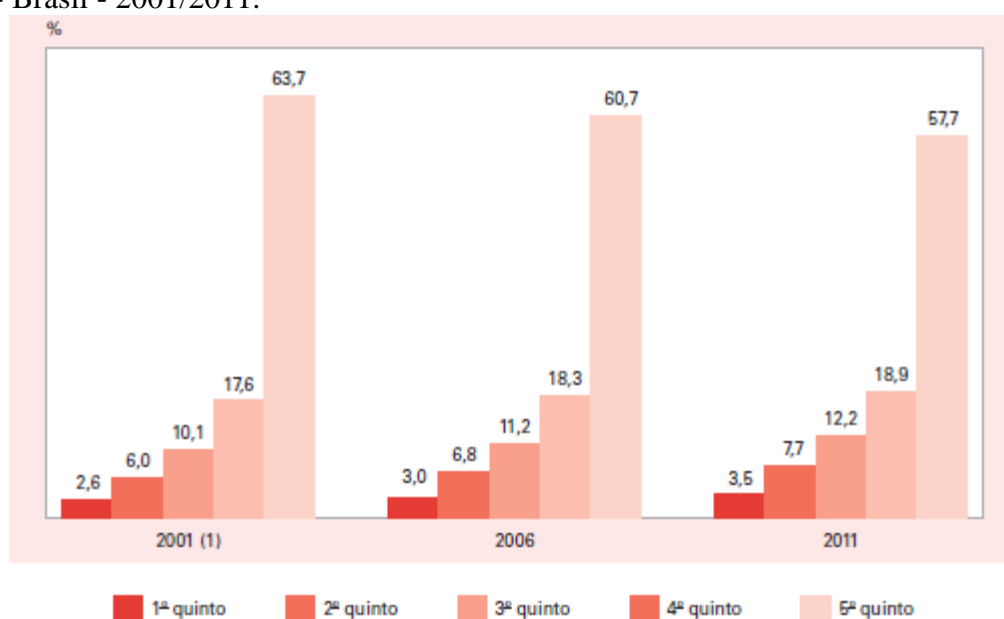


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1981/2011.

Ainda para o IBGE (2013) outra medida para avaliar as desigualdades de renda é quanto cada quinto da população se apropria do total da riqueza nacional medida pelo rendimento total (todas as fontes), auferido pelos indivíduos. Apesar de ainda muito presentes no Brasil, as desigualdades têm mostrado uma tendência de redução que vem se consolidando. No período de 2001 a 2011, observa-se que o quinto superior (os 20% mais ricos) diminuiu sua participação de 63,7% para 57,7%, o que representa uma perda de quase 10%. No outro extremo, os 20% mais pobres aumentaram sua participação de 2,6% para 3,5% do total de rendimentos (Gráfico 02),

assim como os estratos subsequentes aumentaram sua participação. Ao mesmo tempo, a razão entre o rendimento familiar per capita dos 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres apresentou queda no período. Enquanto, em 2001, os 20% mais ricos percebiam uma renda cerca de vinte e quatro vezes superior àquela auferida pelos 20% mais pobres, essa razão, em 2011, atingiu 16,5 vezes. Todavia, essa evolução ainda não foi capaz de alterar substancialmente o quadro de desigualdade brasileira na apropriação do rendimento total, uma vez que os 20% mais ricos ainda detêm 57,7% desse rendimento, em contrapartida ao pouco mais de 11% detido pelos 40% mais pobres.

Gráfico 2 - Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento - Brasil - 2001/2011.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2011.

Para Mercadante (2003), “somos um dos países mais desiguais do planeta e esta desigualdade tem sido uma característica permanente da nossa estrutura econômica e social”. Ele destaca, que “não é só a dimensão do problema distributivo que chama a atenção no caso brasileiro. O que é surpreendente é a permanência deste padrão de desigualdade ao longo do tempo”. Ele comenta ainda que “[...] as grandes desigualdades estão associadas a três vetores principais”, são eles:

1. À matriz social originária, fundada na concentração da terra e do poder político e na dependência externa, que impõe sua marca a todo processo de constituição histórica e evolução da nação brasileira;

2. Ao caráter patrimonialista do Estado e à forma como são obtidos e utilizados seus recursos (o caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação “privada” dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político;

3. Ao caráter concentrador e excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, voltados para a acumulação do capital e preservação e reprodução dos interesses dos grupos econômicos internos e externos que ocupam uma posição hegemônica de poder político.

Conforme o Mapa da Exclusão Social do Brasil, o perfil da exclusão social pode ser observado por meio de sete indicadores que compõem o índice de exclusão social: pobreza, violência, escolaridade, alfabetização, desigualdade social, emprego formal e concentração de jovens.

### ***2.2.2 A Pobreza Como Fenômeno Da Exclusão Social***

O conceito de pobreza está ligado a vários fatores, como renda, necessidades básicas (alimentação, educação, etc.) e capacidade ou grau de liberdade.

A ONU propõe interpretar estes conceitos em 3 perspectivas:

1. Perspectiva de rendimento: Existe uma linha definida de pobreza que é associada na maioria das vezes em termos de posse de rendimento para adquirir uma determinada quantidade de alimentos. Portanto, nessa perspectiva uma pessoa é pobre quando o seu nível de rendimento está abaixo dessa linha de pobreza.

2. Perspectivas das necessidades básicas: Segunda essa perspectiva a pobreza é a privação das condições materiais para um nível de satisfação minimamente aceitável das necessidades humanas, incluindo alimentação, saúde, educação, e de serviços essenciais como saneamento e água potável, dentre outros.

3. Perspectiva da Capacidade: Nessa ótica de interpretação, a pobreza representa a ausência de algumas capacidades básicas para o indivíduo ou família. Essa interpretação está associada ao fato das pessoas estarem bem alimentadas, bem vestidas,

bem abrigadas e imune á morbidade previsível, assim como ter a participação na sociedades inclusive em suas decisões.

Segundo Lemos (2008, p.67):

O conceito de pobreza envolve uma forte componente de subjetividade e até de ideologia. Assim, numa perspectiva de interpretação neoclássica, a pobreza é considerada uma condição ou um estágio na vida de um indivíduo ou de uma família. O Banco Mundial, por exemplo, sugere como condição de pobreza, ‘a posição de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária, cujo valor é fixado ao longo do tempo’.

Segundo o Human Development Report (HDR) de 1997, pobreza significa a negação das oportunidades de escolha mais elementares para o desenvolvimento humano, tais como: ter uma vida longa, saudável e criativa, ter um padrão adequado de liberdade, dignidade, autoestima, e gozar de respeito por parte dos seus pares. Nesta concepção segundo o HDR, 1997 apresenta a seguinte definição para pobreza: “Pobreza significa a negação de oportunidades de escolhas mais elementares do desenvolvimento humano”.

Conforme Lemos (2008) o conceito de pobreza é subjetivo e diz respeito à forma de como os analistas se comportam diante do que eles identificam ou imaginam o que seja pobreza. Como se constata, esta percepção esta fortemente impregnada de juízo de valor, e depende do ponto de vista do analista, por esta razão torna-se difícil a sua operacionalização empírica através do método científico.

Para o autor há dois tipos de conceitos objetivos para pobreza, a relativa:

Pobreza relativa envolve necessariamente comparações da posição relativa do indivíduo no meio em que vive. Neste sentido a percepção de pobreza relativa fica bastante próxima da ideia de distribuição de renda. Os pobres, nesta concepção de relatividade, seriam aquelas pessoas que estivessem posicionadas na base da pirâmide da distribuição da renda. Conceituada dessa forma, a pobreza relativa torna-se um conceito dinâmico, na medida em que as posições relativas e os referenciais estão sempre em mutação ao longo do tempo. (LEMOS, 2008, p. 51).

E a absoluta:

Pela percepção de pobreza absoluta, haveria níveis mínimos de necessidades que deveriam ser supridos, sem os quais os indivíduos seriam identificados como pobres. Haveria um nível de subsistência, que seria constituído por uma cesta de bens estritamente essenciais. (LEMOS, 2008, p. 77).

A pobreza frequentemente está relacionada à fome e desnutrição, mas a indigência está sendo medida a partir da renda, já que os indigentes não são,

necessariamente, subnutridos, segundo Rocha (2003). De toda forma, para o autor, a consideração de que a pobreza está além das necessidades nutricionais básicas torna-se necessária, principalmente no contexto das grandes cidades. As necessidades básicas, que incluem alimentação, habitação, educação, saúde, entre outros fatores que permitem a dignidade dos indivíduos, estão relacionadas à estrutura social. Esse conceito é uma extensão do conceito de subsistência e, dessa forma, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

Em essência, a pobreza seria negação a liberdade e a necessidades básicas do ser humano. Ou seja, a não posse de dois bens escassos: o dinheiro e o poder. Ela está ligada também a outros processos sociais, como por exemplo, ao grau de desigualdade existente em determinada sociedade, isto é, a forma em que está distribuída a riqueza (renda, propriedade de ativos, acesso a bens públicos, ao mercado de trabalho e a direitos sociais e políticos, bem como às diferentes formas de acesso aos capitais culturais e sociais).

Para finalizar, nas abordagens do economista Amartya Sen ele conceitua pobreza e explica que pobreza vai além de uma linha de renda que a defina. O economista durante encontro da Rede de Redução da Pobreza comenta que ser pobre, segundo Sen, não significa viver abaixo de uma linha imaginária de pobreza – por exemplo, auferir um rendimento igual ou inferior a US\$2 por dia. Ser pobre é ter um nível de rendimento insuficiente para desenvolver determinadas funções básicas, levando em conta as circunstâncias e requisitos sociais circundantes, sem esquecer a interconexão de muitos fatores. Segundo Quesada (2001), o economista Sen recomenda que, em vez de medir a pobreza pelo nível de renda, calcule-se o que o indivíduo pode realizar com essa renda a fim de se desenvolver, levando em conta que essas realizações variam de um indivíduo para outro e de um lugar para outro. De outra forma, não teria explicação à existência, nos países ricos, de bolsões de pobreza nos países ricos, entre pessoas de rendimentos médios. Nos bairros marginalizados dos Estados Unidos, o baixo nível de instrução, a precariedade dos serviços de saúde, a falta de serviços sociais e a ameaça do crime violento tornam a qualidade de vida (medida em termos de longevidade, mortalidade infantil, serviços de saúde e educação e índice de segurança) comparável ou até inferior à de muitos pobres do resto do mundo, mesmo para pessoas de rendimentos aceitáveis que vivem numa sociedade rica.

### 2.3 Indicadores Sociais Como Instrumento De Medição Social

O interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no País, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões. Tal fato deve-se, em primeiro lugar, certamente, às mudanças institucionais por que a administração pública tem passado no País, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Segundo Jannuzzi (2004, p.54):

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

O tema indicadores sociais, no Brasil, configura-se em uma discussão recente, porém torna-se cada vez mais evidente a sua importância para o processo de gestão. A utilização de indicadores sociais apresenta-se imprescindível, uma vez que, Segundo Jannuzzi (2004, p.15) se trata de “um instrumento operacional para monitoramento da realidade social para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”, que auxilia no trabalho de planejamento, implementação, execução, avaliação dos programas, projetos, serviços sociais.

Os indicadores não são simplesmente dados, números, eles nos permitem conferir os dados de acordo com as questões postas na realidade social, ou seja, é uma atribuição de valor, números a situações sociais. Entretanto, é importante lembrar que existe uma diferença entre um indicador social e a estatística pública, embora estes sejam interpretados corriqueiramente com o mesmo conceito.

A diferença entre eles é que estatística pública corresponde ao dado em sua forma bruta – por meio de números – é um dado objetivo, são representações empíricas de determinada realidade. Já os indicadores sociais apresentam conteúdo

informacional, é baseado em um contexto social, não se trata simplesmente da junção de dados e sim da contextualização e interpretação desses dados.

Para Jannuzzi (2004,p.2):

Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, o indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.

Os indicadores sociais, atualmente, são expressos como taxa de desemprego, taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, são termos comumente utilizados por políticos, jornalistas, estudantes, pela população para avaliar as políticas públicas, além de argumentar, a partir da utilização dos mesmos, as prioridades sociais defendidas por determinada classe social.



### 3. FONTE DE DADOS E METODOLOGIA

Para políticas públicas, a redução da pobreza deve ser vista como prioridade pelos cientistas, pesquisadores, intelectuais e políticos. Assim, a mensuração da pobreza se torna cada vez mais relevante e alvo de intensos debates, com objetivo de primeiramente identificá-la, para posteriormente combatê-la.

Atualmente no Brasil esta preocupação se torna cada vez mais evidente. Foi criado em novembro de 2003 o Fundo Estadual de Combate a Pobreza – FECOP, com o objetivo de combater a pobreza no Estado do Ceará. Isto mostra que o Ceará e o Nordeste como um todo tem sido principal alvo do governo no tocante à redução da pobreza. Porém, mesmo com esse esforço, esta região ainda é reconhecida a mais carente do país.

Para analisar a pobreza a partir da implantação do programa Bolsa Família na região do Ceará, foi elaborado um estudo exploratório, buscando comparação entre o número de famílias pobres e o número de famílias beneficiárias pelo programa Bolsa Família, objetivando identificar o impacto desse benefício no combate à pobreza.

Utiliza-se dados quantitativos já existentes e disponíveis pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), pelo Censo Demográfico do IBGE (dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios), dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) – Matriz de Informação Social e pelo Mapa da Exclusão Social no Brasil, Lemos (2007). A unidade de observação é o estado do Ceará nos anos 2003 a 2012.

Com a base de dados extraída das PNADs de 2003 a 2012 foram aferidos os percentuais de expansão ou regressão de cada um dos indicadores das privações. Ressalta-se que este estudo não inclui informações do ano e 2010, já que nos anos de Censo Demográfico, o IBGE não coleta dados para a PNAD. Nas PNADs os dados são levantados por amostragem e nos Censos Demográficos o procedimento de coleta de informação é censitário, portanto os resultados não são diretamente comparáveis.

A metodologia aplicada pode ser classificada de diversas maneiras. Quanto aos objetivos, a pesquisa possui uma natureza predominantemente descritiva, pois se trata de um levantamento de dados secundários, ou seja, de dados que já existem e estão disponíveis para consulta em livros, internet e artigos. Quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se a pesquisa como sendo:

**Bibliográfica** – Foram pesquisadas informações relevantes em livros, monografias, teses, revistas, internet, visando identificar quais fatores influenciaram as políticas de erradicação da pobreza no Ceará no período de 2003 a 2012.

**Ex post-facto** – Deixaremos a margem os dados estatísticos sobre pobreza e iremos acompanhar como se deu a evolução e o aprimoramento do desenvolvimento do programa Bolsa Família, visando combater de forma mais rigorosa e acentuada o estado de pobreza encontrado na região do Ceará, entre os anos de 2003 a 2012.

A pesquisa teve como fundamento, para a realização do estudo, o trabalho e as políticas de combate a pobreza no Ceará no período citado. Para um levantamento do grau de pobreza atingido, o primeiro passo foi fazer uma comparação entre as políticas sociais de combate à pobreza no Brasil e no Ceará.

Para isso são analisados os dados estatísticos disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no endereço: [www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br). Daí explica-se novamente o caráter descritivo e *ex post-facto* da pesquisa.

Para investigar as consequências da pobreza e as desigualdades sócio-econômicas é necessário usar índices sobre pobreza. O estudo utiliza o Índice de Exclusão Social (IES) criado por Lemos (2001), para aferir os padrões de exclusão social, entendidos no estudo como sinônimos de pobreza. O IES foi construído a partir da identificação das dificuldades que o IDH tem para aferir padrões de bem-estar (ou de mal-estar) nas economias mais atrasadas.

Esta forma de aferir nos parece de maior utilidade para ajudar na formulação de políticas públicas, pois cada município estará identificado pelo percentual e pelo total de excluídos, além de serem identificados, em termos percentuais e absolutos, os níveis de privações em cada indicador, que são as variáveis que compõem o IES.

Assim, Lemos (2012) propõe-se a seguinte definição para o IES, com sua versão mais atualizada:

O Passivo Social (Passocia) corresponde ao percentual da população maior de quinze anos que se declarou analfabeta. A escolha deste indicador como representativo do passivo social é por se acreditar que a educação (ou a falta dela) seja um ponto chave determinante da exclusão social, do desenvolvimento econômico e da melhor qualidade de vida de qualquer indivíduo. De fato, nos países desenvolvidos percebe-se uma forte relação entre educação e qualidade de vida da população.

O indicador utilizado para representar o Passivo Econômico (Passecon) é o percentual da população que sobrevive em domicílios cuja renda varia de zero a, no

máximo, dois salários mínimos. A renda monetária é um fator essencial para minimizar índices de exclusão social, além de ser capaz de proporcionar um maior desenvolvimento econômico, o que resulta em melhores níveis de bem-estar da sociedade.

No que se diz respeito ao Passivo Ambiental (Passambi), este é estimado por três indicadores: Privagua, Privsane e Privlixo. Privagua corresponde ao percentual da população que sobrevive em domicílios sem acesso ao serviço de água encanada; Privsane é o percentual da população que sobrevive em domicílios privados sem acesso ao serviço de esgotamento sanitário; e Privlixo é representado pelo percentual de domicílios privados do serviço de coleta sistemática de lixo. Esses indicadores estão associados à saúde, fator este condicionante para um melhor padrão de vida e bem-estar social. Supõe-se que a população que sobrevive em ambientes precários, carentes de água tratada e de qualidade, sem acesso a moradia com esgotamento sanitário e sem o serviço da coleta sistemática de lixo, está mais sujeita às doenças, o que prejudica muito a sua qualidade de vida.

Os pesos associados aos indicadores do IES são oriundos de análise estatística multivariada, que embora não garanta a melhor aferição, assegura que eles não sejam influenciados pela subjetividade do seu criador (LEMOS, 2012).

A função de definição do IES é dada por:

$$IES_i = P_{i1}Y_{i1} + P_{i2}Y_{i2} + P_{i3}Y_{i3}; \quad i = 1, 2, \dots, n;$$

Onde:  $P_{ij}$  são os respectivos pesos associados às âncoras dos indicadores (cuja soma é igual a um);

$Y_{i1}$  = Passocia;

$Y_{i2}$  = Passecon;

$Y_{i3}$  = Passambi;

Tabela 1 – Pesos associados a cada um dos indicadores do IES

Variável	Peso
PASSOCIA	0,35
PASSECON	0,35
PASSAMBI	0,30
Total	1,00

Fonte: Lemos, 2012

Em que, Passambi se estima da seguinte forma:

$$\text{PASSAMBI} = P_{i4} Y_{i4} + P_{i5} Y_{i5} + P_{i6} Y_{i6};$$

$$Y_{i4} = \text{Privagua};$$

$$Y_{i5} = \text{Privsane};$$

$$Y_{i6} = \text{Privlixo};$$

Tabela 2 – Pesos utilizados para estimar o indicador PASSAMBI

Variável	Peso
PRIVAGUA	0,35
PRIVSANE	0,35
PRIVLIXO	0,30
Total	1,00

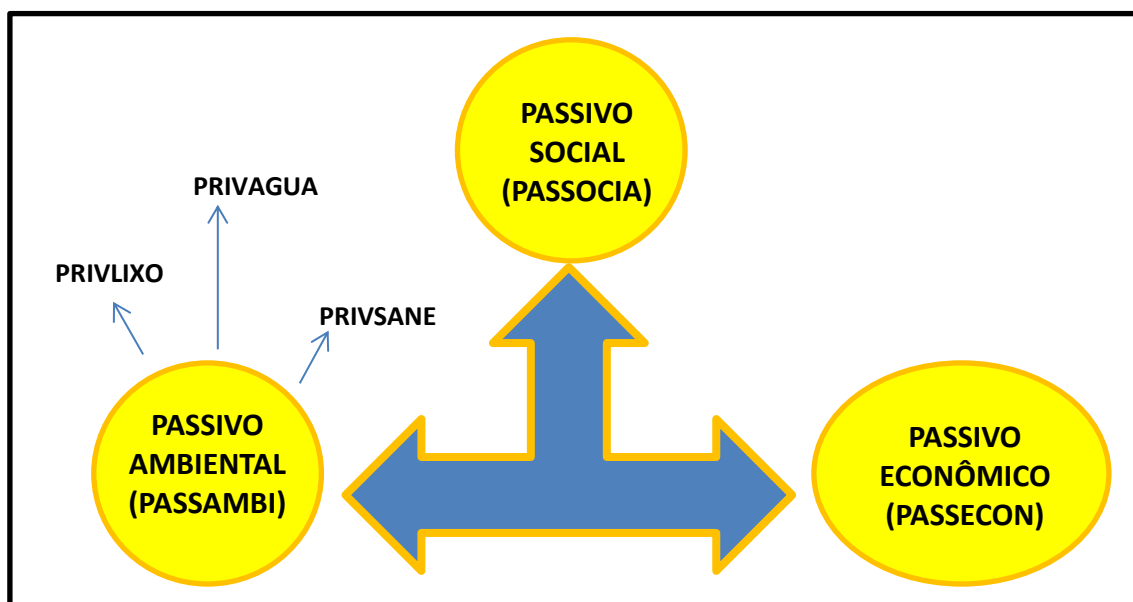
Fonte: Lemos, 2012

Assim, a equação é definida da seguinte maneira:

$$\text{IES}_i = 0,35Y_{i1} + 0,35Y_{i2} + 0,30(0,35Y_{i4} + 0,35Y_{i5} + 0,30Y_{i6})$$

Esquemáticamente, o IES e seus indicadores estão ilustrados na figura 1 a seguir:

Figura 1 - Organograma do IES e seus indicadores



Fonte: Lemos (2012). Elaboração própria.

O Índice de Exclusão Social é um índice que aferi o mal-estar da população residente nas regiões estudadas. Sua amplitude é de  $0 < IES < 100$ , ou seja, varia na escala de 0% (nenhuma exclusão social) a 100% (total exclusão social). Assim, quanto mais próximo de 100, maior é a parcela da sociedade que se encontra socialmente excluída.

Para este estudo, analisou-se a evolução dos indicadores do IES para o estado do Ceará, compreendidos nos anos de 2003 a 2012, utilizando dados fornecidos pela Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar – PNAD – dos referidos anos, exceto 2010.

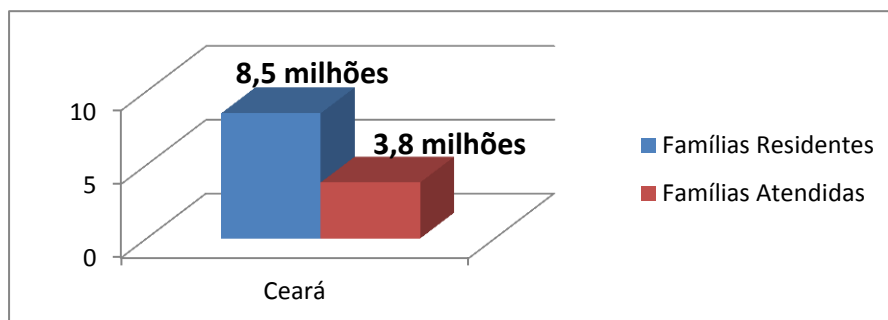
#### 4. RESULTADOS

O Ceará tem 3,8 milhões de pessoas atendidas pelo programa Bolsa Família. O número coloca o estado em 4º colocado no país com maior número de pessoas que recebem o benefício do governo federal, segundo IPECE (2013). A publicação também apresenta a comparação do número de pessoas atendidas em relação ao total de habitantes de cada estado. O Ceará permanece na quarta posição, com 44,6% dos cearenses atendidos pelo programa.

O repasse de recursos oriundos do Programa Bolsa Família para o Ceará, em 2012, totalizou R\$ 1,6 bilhão. Desse montante, Fortaleza recebeu mais de R\$ 277,5 milhões, correspondendo a 17,22% do total para o Ceará. Jati, General Sampaio, Itaiçaba, Arneiroz, Baixio, Ererê, Pacujá, São João do Jaguaribe, Granjeiro e Guaramiranga são os dez, dentre os 184 municípios cearenses, que têm os menores números de pessoas beneficiadas com o PBF. Os dez maiores são: Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Itapipoca, Crato, Maranguape, Canindé e Tianguá.

Segundo Governo (2013) em 98 dos 184 municípios cearenses (cerca de 53%), em 2012, o repasse de recursos do Programa Bolsa Família (PBF) representou mais de 50% do volume de recursos oriundo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal resultado, segundo o Instituto de Pesquisas do Ceará (IPECE) demonstra a importância do PBF para a maior parte dos municípios, pois “um volume de 50% da principal fonte de receita desses municípios é distribuído diretamente para as famílias beneficiadas, sendo revertida em consumo de subsistência e impactando positivamente na economia local”.

Gráfico 3 – Famílias do Ceará atendidas pelo Bolsa Família versus famílias residentes.



Fonte: IPECE, 2012. (Elaboração Própria)

Os dados observados no Gráfico 3 podem ser analisados na tabela 3, com esses dados pode-se observar que no Ceará 44,6% dos cearenses são atendidos pelo programa.

Tabela 3 - Total de famílias do Estado do Ceará atendidas pelo Bolsa Família proporcional às famílias residentes (2012)

UF	Famílias residentes	Família atendidas	(%)
CE	8,5	3,8	44,6

Fonte: IPECE. Ano de 2012. (Elaboração Própria).

Vale lembrar que, as famílias oriundas dos programas de transferência direta de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação) tem prioridades sobre as famílias novas para ingressarem no PBF, de modo a cumprir com o objetivo de integração. Além disso, desde 2007, o Governo Federal incluiu também as famílias indígenas e quilombolas dando-lhes acesso prioritário.

Sendo o 4º colocado no país com maior número de pessoas que recebem o benefício, demonstra que entre os 26 estados do Brasil, o Ceará concentra um imenso bolsão de pobreza, constituindo-se de fato num espaço com enormes carências, se comparada com as demais regiões brasileiras.

Segundo IBGE, o Ceará reduziu drasticamente a extrema pobreza nos últimos 11 anos. Em 2001, o percentual de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70 (que é a renda per capita da linha de extrema pobreza) era de 22,2%. Em 2012, esse índice caiu para 8,5%. O índice da pobreza, pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 140, também teve queda acentuada, caindo de 48,7% em 2001 para 21,2% em 2012.

Notam-se grandes evoluções de um ano para o outro quando se pesquisa o número de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família no estado do Ceará, conforme a tabela 4.

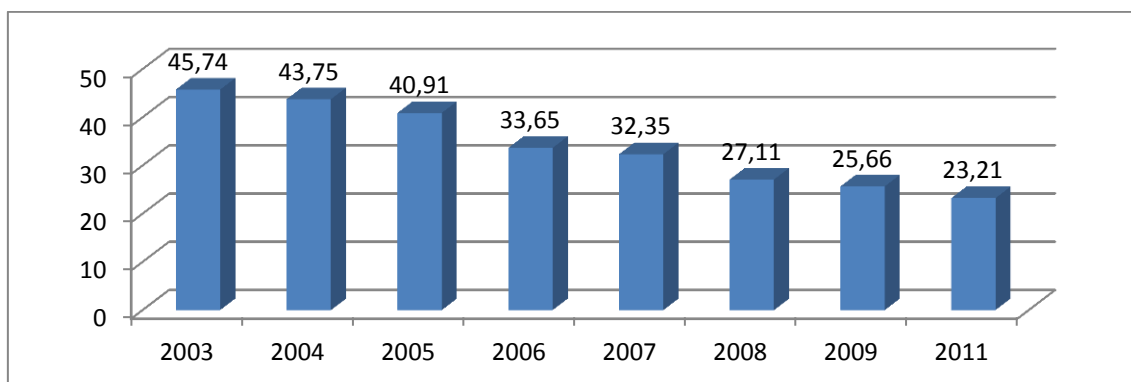
Tabela 4 – Número de famílias atendidas pelo PBF no estado do Ceará

Ano	Total de Famílias
2003	-
2004	572.730
2005	724.454
2006	882.220
2007	891.418
2008	870.153
2009	947.720
2010	1.022.259
2011	1.076.764
2012	1.107.009
2013	1.091.606

Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social. (Elaboração Própria)

Analisa-se agora o percentual de pobreza e de extrema pobreza desde a criação do PBF:

Gráfico 4 – Incidência de Pobreza no Ceará.

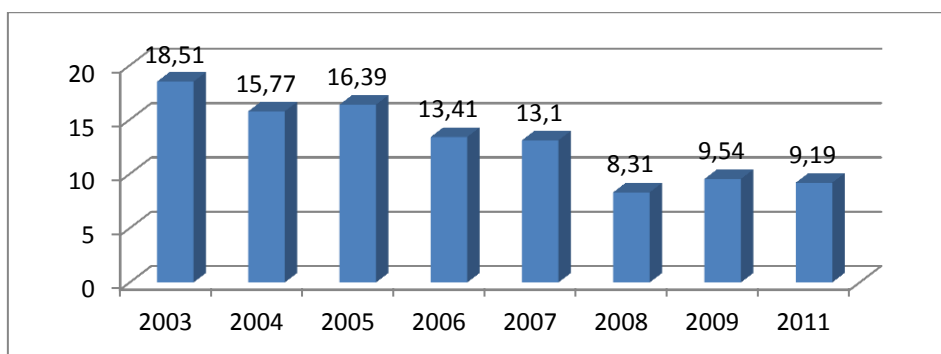


Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social. (Elaboração Própria)

Percebe-se diminuição contínua dos percentuais de um no para o outro, no índice da taxa de incidência de pobreza.



Gráfico 5 – Incidência de Extrema Pobreza no Ceará.



Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social. (Elaboração Própria)

Já para o índice de Extrema Pobreza percebemos flutuações entre os anos, mas destaca-se também o ano de 2003 com um aumento de 17,07 para 18,51.

Fazendo uma tabela comparativa com os valores anteriormente ditos somados ao número de moradores do Ceará, temos:

Tabela 5 – Comparativo População, Pobreza e Número de Beneficiários no Ceará

Ano	População	Nº Famílias Beneficiadas	% Pobreza	% Extrema Pobreza
2003	7.899.335	-	45,74	18,51
2004	8.010.463	572.730	43,75	15,77
2005	8.117.289	742.454	40,91	16,39
2006	8.221.633	882.220	33,65	13,41
2007	8.319.602	891.418	32,35	13,1
2008	8.413.170	870.153	27,11	8,31
2009	8.502.977	947.720	25,66	9,54
2011	8.671.086	1.076.764	23,21	9,19

Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social. (Elaboração Própria)

Pode-se observar que com a evolução dos anos, a população cresce, as famílias beneficiadas aumentam e os índices de pobreza diminuem, isso se deve ao aumento de renda per capita pelas famílias, fazendo muitas famílias saírem da extrema pobreza e da pobreza.

Em relação ao Índice de Exclusão Social (IES), que é um índice de mal-estar, são apresentados resultados oriundos da análise da evolução dos indicadores que compõe o IES do Estado de Ceará.

No índice Passivo Social, que aufer a privação de educação, temos:

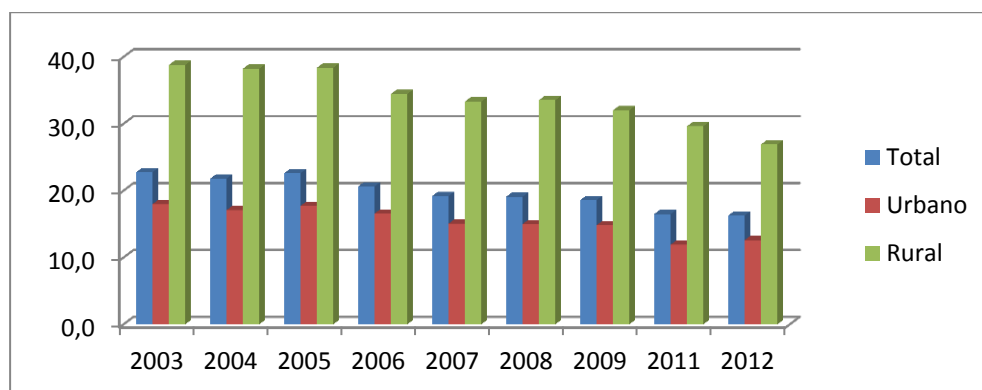
Tabela 6 – Evolução do Passivo Social (PASSOCIA) do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	PASSOCIA (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	22,7	17,9	38,8
<b>2004</b>	21,8	17,1	38,2
<b>2005</b>	22,6	17,7	38,4
<b>2006</b>	20,6	16,5	34,5
<b>2007</b>	19,2	15,0	33,3
<b>2008</b>	19,1	15,0	33,5
<b>2009</b>	18,6	14,8	32,0
<b>2011</b>	16,5	11,9	29,6
<b>2012</b>	16,3	12,6	26,9
Variação 2003 e 2012 (%)	-6,5	-5,4	-11,9

Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

As evidências mostradas na tabela 6 apontam uma tendência à queda das taxas de analfabetismo de toda a população do estado do Ceará. Geralmente, em todo o Brasil as áreas rurais apresentam taxas muito elevadas de analfabetismo, o que não foi diferente para o caso do Ceará. Como nessas áreas as oportunidades de acesso à educação são mais precárias, os níveis de analfabetismo se mostram mais expressivos quando comparados às áreas urbanas e região metropolitana. Em média, 35,2% das pessoas maiores de quinze anos que residem nas áreas rurais do estado são analfabetas, ao passo que na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) esta informação é de 10,8%, no período analisado. Este índice é de grande importância para a análise dos resultados, pois ele abrange a área da educação e como já mencionado anteriormente, frequência escolar é condicionante para o Programa Bolsa Família. Observa-se uma melhoria dos anos desde a implantação do programa até os dias atuais, exemplificado com o gráfico 6.

Gráfico 6 – Passivo Social do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%)



Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

Com relação ao Passivo Econômico, que faz referência à privação de renda, temos:

Tabela 7 – Evolução do Passivo Econômico (PASSECON) do Estado do Ceará de 2003 a 2012.

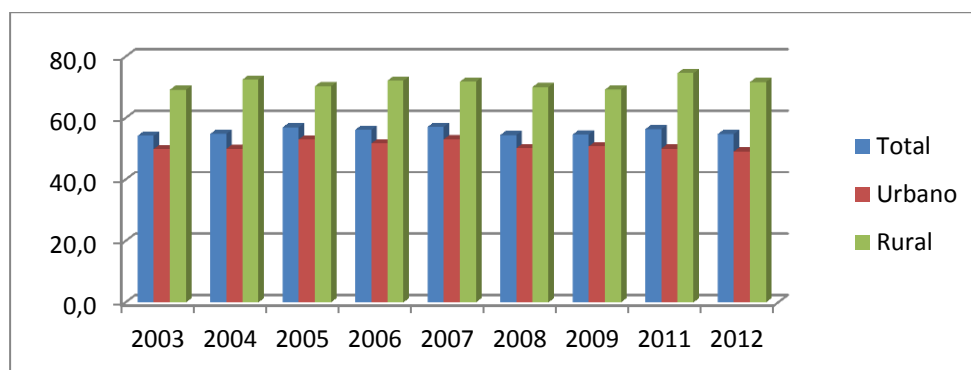
Ano	PASSECON (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	54,2	49,9	69,2
<b>2004</b>	54,8	50,0	72,5
<b>2005</b>	57,0	53,1	70,4
<b>2006</b>	56,2	51,7	72,2
<b>2007</b>	57,1	53,1	71,8
<b>2008</b>	54,4	50,1	70,1
<b>2009</b>	54,6	50,8	69,2
<b>2011</b>	56,4	50,0	74,6
<b>2012</b>	54,8	49,1	71,7
Variação 2003 e 2012 (%)	0,6	-0,8	2,5

Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

Os resultados mostrados no gráfico 7 refletem que, ao longo desses nove anos, a privação de renda dos que residem nas zonas rurais se mostraram mais acentuadas e expressivas quando comparadas aos que moram nas zonas urbanas e, principalmente, a população do entorno de Fortaleza. Acredita-se que as distribuições de renda não tenham sido eficazes no sentido de aumentar o nível de renda da população no geral ou mesmo a possibilidade dos benefícios advindos das iniciativas governamentais não cheguem a todas as camadas da população cearense.

A elevação do Passivo Econômico mostra que o PBF não resolveu o problema da pobreza, e sim foi apenas uma solução parcial.

Gráfico 7 – Passivo Econômico do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%)



Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

Já o Passivo Ambiental, é composto por três subindicadores: Privágua, Privsane e Privlixo, respectivamente ponderados por 35%, 35% e 30%.

Tabela 8 – Evolução do Privágua do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	PRIVÁGUA (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	28,2	13,3	74,5
<b>2004</b>	27,7	12,7	76,5
<b>2005</b>	27,3	12,4	73,4
<b>2006</b>	26,4	11,7	74,1
<b>2007</b>	23,3	9,8	66,4
<b>2008</b>	20,5	8,4	60,6
<b>2009</b>	19,9	8,6	58,0
<b>2011</b>	23,2	7,5	65,8
<b>2012</b>	22,7	6,5	67,4

Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria)

Tabela 9 – Evolução do Privsane do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	PRIVSANE (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	58,3	46,8	94,1
<b>2004</b>	62,9	53,2	94,2
<b>2005</b>	60,4	49,9	93,0
<b>2006</b>	59,3	48,8	93,3
<b>2007</b>	52,1	40,4	89,6
<b>2008</b>	49,3	37,3	89,5
<b>2009</b>	56,5	45,2	94,9
<b>2011</b>	47,5	32,2	89,0
<b>2012</b>	48,4	34,7	86,3

Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria)

Tabela 10 – Evolução do Privilégio do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	PRIVILÍGIO (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	31,0	11,8	90,8
<b>2004</b>	31,5	12,8	94,2
<b>2005</b>	29,8	10,5	89,5
<b>2006</b>	28,8	10,2	88,6
<b>2007</b>	28,1	9,0	89,5
<b>2008</b>	25,7	7,2	87,1
<b>2009</b>	24,5	7,4	82,4
<b>2011</b>	25,9	3,0	87,6
<b>2012</b>	25,7	3,4	87,2

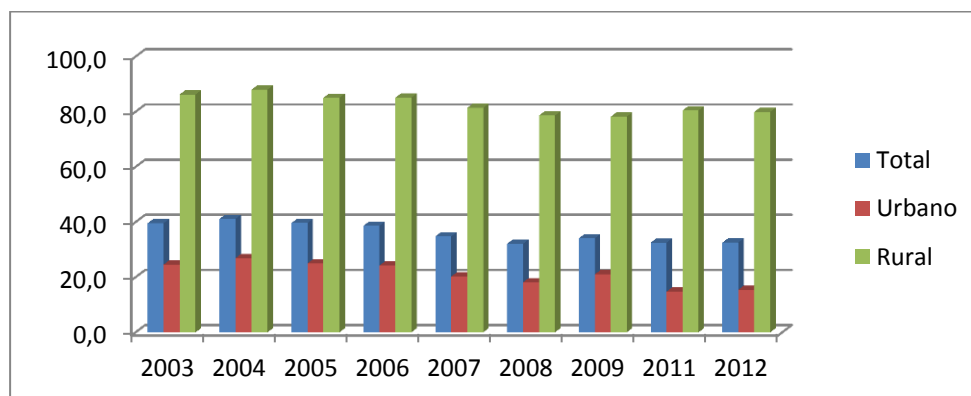
Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria)

Logo, fazendo os cálculos teremos o Passivo Ambiental, que está representado na tabela 11.

Tabela 11 – Evolução do Passivo Ambiental (PASSAMBI) do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	PASSAMBI (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	39,6	24,6	86,2
<b>2004</b>	41,2	26,9	88,0
<b>2005</b>	39,6	25,0	85,1
<b>2006</b>	38,7	24,2	85,1
<b>2007</b>	34,8	20,3	81,4
<b>2008</b>	32,2	18,2	78,6
<b>2009</b>	34,1	21,1	78,2
<b>2011</b>	32,5	14,8	80,5
<b>2012</b>	32,6	15,4	79,9

Gráfico 8 – Passivo Ambiental do Estado do Ceará de 2003 a 2012 (%)



Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

Observa-se que o índice diminuiu de 39,6% em 2003, para 32,6% em 2012 mostrando uma melhora na vida dos cearenses com relação à água encanada, saneamento básico e coleta de lixo. Porém este índice não está ligado aos benefícios oferecidos às famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família, e sim a população como um todo.

Fazendo os cálculos para a mensuração do IES (Índice de Exclusão Social), temos os seguintes resultados, demonstrados na tabela 12.

Tabela 12 – Evolução do Índice de Exclusão Social (IES) do Estado do Ceará de 2003 a 2012

Ano	IES (%)		
	Total	Urbano	Rural
<b>2003</b>	38,8	31,1	63,7
<b>2004</b>	39,1	31,5	65,2
<b>2005</b>	39,7	32,3	63,6
<b>2006</b>	38,5	31,2	62,9
<b>2007</b>	37,2	29,9	61,2
<b>2008</b>	35,4	28,2	59,9
<b>2009</b>	35,9	29,3	58,9
<b>2011</b>	35,2	26,1	60,6
<b>2012</b>	34,6	26,2	58,5
Variação 2003 e 2012 (%)	-4,2	-4,9	-5,2

Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

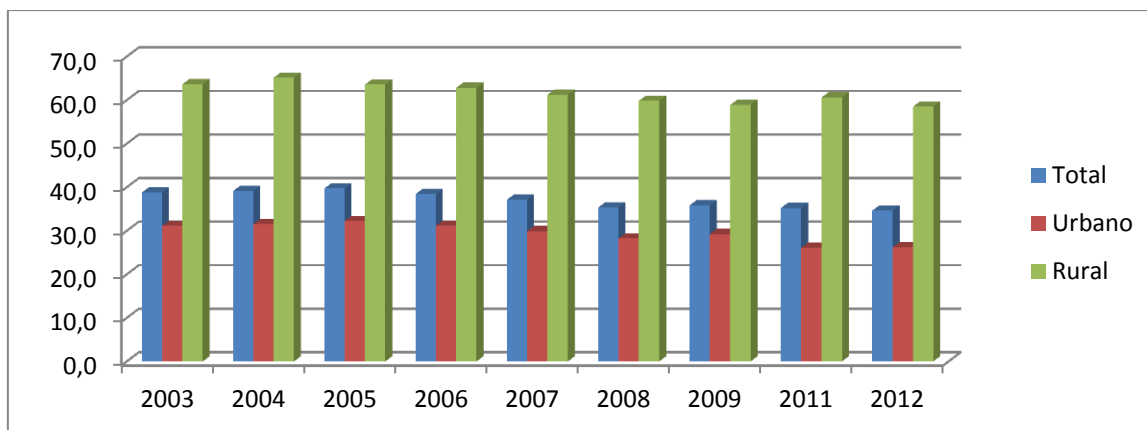
Como já foi dito anteriormente, o PBF possui condicionalidades, sendo uma delas a de educação, na qual se exige uma frequência escolar para as crianças e adolescentes para que as famílias continuem recebendo o benefício. Sendo assim, o Bolsa Família influencia o IES, ou seja, essa condicionalidade do Programa afeta o indicador Passivo Social, ou pelo menos sugere uma melhora. Por outro lado não afeta o Passivo Econômico, pois as famílias beneficiadas pelo Programa já se encontram no intervalo de zero a dois salários mínimos.

Com isso infere-se que, com o surgimento do PBF em 2003 as famílias procuraram cumprir as condições impostas pelo Programa para receberem o benefício, o que fez o Passivo Social reduzir no período de 2003 a 2012, levando o IES a cair.

No caso da redução do Passivo Econômico, quando analisamos a área urbana, significa que mais pessoas passaram a sobreviver em domicílios cuja renda total

domiciliar ultrapassa dois salários mínimos, ou seja, significa que essas pessoas conseguiram sair do perfil do Programa Bolsa Família. E, com a redução do Passivo Social, significa que a população está aumentando seu grau de escolaridade.

Gráfico 9 – Evolução do IES Estado do Ceará de 2003 a 2012



Fonte: IBGE, 2012. (Elaboração Própria).

As tabelas 13, 14, 15 e 16 apresentam as evoluções da população cearense e dos indicadores que compõem o IES. O objetivo é demonstrar as variações anuais da população comparadas às variações do número de habitantes privados do acesso aos ativos sociais e à renda. Assim, pode-se verificar, em valores absolutos, se a taxa de crescimento populacional supera a taxa de decréscimo do IES e seus indicadores de privação. Em síntese, significaria que, em 2012, tivemos mais cearenses excluídos socialmente e privados dos serviços essenciais, comparativamente a 2003.

Tabela 13 – Evolução da População Total do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes)

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	PASSEDUC	PASSECON	PRIVAGUA	PRIVSANE	PRIVLIXO	IES
2003	7.880.300	1.790.564	4.272.682	2.218.737	4.593.436	2.443.570	3.057.335
2004	7.998.849	1.741.105	4.383.887	2.215.631	5.031.135	2.519.140	3.131.380
2005	8.116.599	1.832.449	4.623.461	2.213.374	4.905.980	2.419.290	3.224.837
2006	8.238.204	1.697.134	4.626.285	2.178.383	4.888.750	2.369.888	3.168.536
2007	8.371.837	1.604.647	4.783.648	1.948.320	4.361.190	2.353.545	3.110.221
2008	8.472.231	1.615.138	4.611.839	1.735.751	4.180.339	2.177.908	2.996.643
2009	8.568.590	1.589.924	4.681.997	1.704.934	4.843.290	2.102.293	3.071.942
2011	8.671.086	1.427.993	4.886.341	2.014.388	4.121.464	2.242.170	3.056.076
2012	8.750.751	1.422.189	4.793.893	1.986.789	4.233.091	2.246.364	3.030.889
Varição 2003 e 2012 (%)	9,95	-0,26	0,11	-0,12	-0,09	-0,09	-0,01

Fonte: IBGE (2003, 2012)

Percebe-se, a partir tabela 13, que a população total do estado do Ceará cresceu a uma taxa de 9,95%, entre 2003 e 2012. O IES manteve os resultados encontrados nas análises mais acima, isto é, regressão das privações de educação, água, saneamento básico, coleta de lixo e exclusão social, e aumento da privação do acesso à renda. No entanto, devido ao crescimento populacional, os resultados se mostraram irrisórios, visto que não chegaram nem mesmo a casa de 1%, revelando assim uma discreta melhora do padrão de vida dos cearenses no geral, conseqüentemente, pouco impacto do Programa Bolsa Família na qualidade de vida das famílias beneficiadas no estado do Ceará.

A população urbana cearense, representada na tabela 14, registrou as mesmas observações da população total do estado. Enquanto a população desta área aumentou 7,21%, de 2003 para 2012, as reduções do acesso aos ativos sociais não superaram significativamente o aumento dos cearenses residentes nas áreas urbanas do estado, evidenciando uma modesta melhora do acesso aos serviços do passivo de educação e do passivo ambiental. O IES urbano regrediu somente 0,1% de cearenses socialmente excluídos, no período analisado comprovando que a população aumentou numa proporção maior do que a diminuição da taxa de pobreza no estado.



Tabela 14 – Evolução da População Urbana do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes)

ANO	POPULAÇÃO URBANA	PASSEDUC	PASSECON	PRIVAGUA	PRIVSANE	PRIVLIXO	IES
2003	5.968.010	1.070.881	2.979.015	792.114	2.791.259	703.474	1.857.030
2004	6.120.513	1.044.272	3.057.680	774.402	3.258.828	783.492	1.929.687
2005	6.143.632	1.086.877	3.260.088	760.294	3.067.981	647.038	1.981.640
2006	6.294.415	1.041.379	3.254.215	733.698	3.072.398	642.249	1.960.900
2007	6.390.734	960.694	3.393.362	628.382	2.582.716	574.734	1.912.811
2008	6.519.248	975.322	3.268.821	549.524	2.429.681	471.132	1.840.669
2009	6.622.425	980.280	3.361.790	570.981	2.991.970	491.380	1.938.059
2011	6.332.824	753.349	3.168.291	472.773	2.038.789	190.162	1.653.403
2012	6.431.512	808.695	3.157.935	419.764	2.228.690	217.172	1.685.954
Varição 2003 e 2012 (%)	7,21	-0,32	0,06	-0,89	-0,25	-2,24	-0,10

Fonte: IBGE (2003, 2012)

Já a população cearense residente nas áreas rurais, apresentou crescimento populacional de 17,55%. Os indicadores da privação de renda, do acesso ao esgotamento sanitário e da coleta sistemática de lixo não regrediram ou regrediram bem aquém ao percentual apresentado pela taxa de crescimento da população rural, revelando que, em termos absolutos, 2012 apresentou um maior número de famílias carentes destes serviços do que se observava em 2003 (Tabela 15). Até mesmo o Índice de Exclusão Social das áreas rurais do estado, que apresentou uma trajetória de queda, no período selecionado, demonstrou que em 2012 tinha mais pessoas socialmente excluídas do que em 2003. A privação de educação e a privação da água encanada decresceram ao longo dos anos de estudo, mas seus valores foram pouco expressivos, comprovando que nas áreas rurais também não houve grandes influências depois da implantação do PBF. Comprova-se que nas áreas rurais houve um aumento da taxa de pessoas socialmente excluídas, comprovando a ineficiência do programa nestas áreas.

Tabela 15 – Evolução da População Rural do Estado do Ceará, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes)

ANO	POPULAÇÃO RURAL	PASSEDUC	PASSECON	PRIVAGUA	PRIVSANE	PRIVLIXO	IES
2003	1.912.290	741.651	1.323.331	1.423.769	1.799.968	1.736.409	1.217.513
2004	1.878.336	718.057	1.361.536	1.436.772	1.769.447	1.769.447	1.223.761
2005	1.972.967	757.100	1.388.087	1.447.939	1.834.373	1.765.598	1.254.362
2006	1.943.789	669.641	1.402.446	1.439.762	1.812.845	1.721.458	1.221.685
2007	1.981.103	659.921	1.423.225	1.315.274	1.774.420	1.772.175	1.213.015
2008	1.952.983	654.672	1.368.680	1.182.712	1.747.138	1.701.389	1.168.933
2009	1.946.165	622.878	1.347.703	1.129.171	1.846.510	1.603.655	1.146.479
2011	2.338.262	692.540	1.744.534	1.539.452	2.080.571	2.048.872	1.417.477
2012	2.319.239	623.787	1.663.123	1.562.734	2.000.761	2.023.277	1.356.680
Varição 2003 e 2012 (%)	17,55	-0,19	0,20	0,09	0,10	0,14	0,10

Fonte: IBGE (2003, 2012)

A população residente da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) registrou a taxa de crescimento populacional do estado do Ceará de 14,50% entre 2003 e 2012. Observa-se, na tabela 16, que se mantiveram os sinais das privações e do IES, vistos nas análises individuais das subseções anteriores. Exceto o Privsane, que evidenciou, em valores absolutos, uma queda de 7,53%, no período selecionado, as demais privações e o número de pessoas socialmente excluídas apresentaram discretas reduções.

Tabela 16 – Evolução da População da Região Metropolitana de Fortaleza, do IES e dos seus Indicadores entre 2003 e 2012 (habitantes)

ANO	POPULAÇÃO RMF	PASSEDUC	PASSECON	PRIVAGUA	PRIVSANE	PRIVLIXO	IES
2003	3.230.980	387.058	1.487.512	466.689	1.110.577	265.294	845.589
2004	3.295.915	382.347	1.425.489	397.597	1.344.629	265.619	839.582
2005	3.360.415	402.000	1.500.163	469.553	1.136.867	267.433	858.500
2006	3.427.017	383.785	1.530.070	440.438	1.310.966	232.685	874.688
2007	3.475.629	340.506	1.589.990	385.477	1.050.160	202.059	844.601
2008	3.528.883	360.286	1.538.572	302.908	878.913	185.482	805.385
2009	3.580.010	342.560	1.571.765	345.886	1.216.660	159.502	848.436
2011	3.735.421	342.820	1.601.061	407.012	75.730	137.051	743.381
2012	3.779.010	346.900	1.626.384	387.646	130.223	144.135	757.998
Varição 2003 e 2012 (%)	14,50	-0,12	0,09	-0,20	-7,53	-0,84	-0,12

Fonte: IBGE (2003, 2012)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que as políticas sociais surgem para compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que exista uma distância entre pobres e ricos cada vez maior.

O papel do Estado é constituir fundos com o objetivo de assegurar o bem-estar social e cumprir o direito estabelecido constitucionalmente que é a garantia de saúde, educação, trabalho e alimentação para todo indivíduo. O Estado vem como provedor destas necessidades criando políticas sociais que garantam a sobrevivência para os que vivem em situação de extrema pobreza. Criaram-se então os programas de transferência de renda que são considerados como eixo do atual sistema brasileiro de proteção social. A finalidade desses programas, no curto prazo, é aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo da pobreza.

No tocante à subjetividade do problema da pobreza, observa-se que o Programa Bolsa Família ataca uma dimensão do problema: a renda, e nisso a política pública de combate a pobreza está sendo eficiente, pois além de bem focalizada, também está conseguindo aumentar a renda e o consumo dos estratos mais pobres da sociedade brasileira. Porém, essa eficiência é de maneira imediatista, ou seja, não há na estrutura do Programa uma efetiva criação dos estímulos a não dependência do beneficiário para com a transferência direta de renda. É necessário que atrelado à distribuição de renda, sejam implantados programas de capacitação técnica tanto das crianças ou adolescentes, como dos pais. Esta medida, provavelmente, faria com que o número de famílias inscritas no programa diminuísse, pois a renda familiar iria aumentar, com a facilidade dos chefes de família conseguirem empregos melhores, tornando o Programa um impulso para crescimento profissional e melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda, devido ao aumento da mesma.

Vê-se na evolução o indicador que aufer a renda, Passivo Econômico, que a população cearense não consegue galgar patamares maiores de renda, pelo contrário, cada vez mais pessoas estão descendo para o intervalo de zero a dois salários mínimos de renda domiciliar total, isto mostra que o Programa é apenas imediatista e não tem uma “porta de saída” (LEMOS, 2009). E isso se agrava quando se olha apenas para a zona rural, onde o IES, em muitas vezes, é mais que o dobro da zona urbana,

demonstrando a falta de programas de desenvolvimento rural em conjunto com o Programa Bolsa Família.

O que também influencia o IES nas zonas urbanas são as péssimas condições de sobrevivência na zona rural, fazendo com que as famílias migrem para os grandes centros urbanos em busca de melhorias, causando os aglomerados nas grandes capitais e aumentando as chamadas áreas de risco, que é o caso do Ceará.

Pela análise do Índice de Exclusão Social, pode-se verificar uma trajetória de queda ao longo dos anos de estudados, independente de onde residam os cearenses. No entanto, quando comparamos as taxas de decréscimo do IES com as taxas de crescimento populacional do período analisado, os percentuais de pessoas socialmente excluídas de 2003 são bem próximos da realidade de 2012, revelando uma leve melhora do padrão de vida dos cearenses que residem na RMF e nas áreas urbanas, exceto as áreas rurais, pois estas, devido a seu crescimento populacional, apresentou um aumento do índice de exclusão social se comparado 2012 a 2003, e isto se reflete em um resultado lamentável e alarmante.

Torna-se necessário que haja articulação de um conjunto de medidas e ações, desdobramentos em programas e serviços, formando uma rede de proteção sócio-assistencial que garanta condições de infraestrutura dignas, tais como moradias de qualidade e fora de áreas de risco, saneamento básico, escola de qualidade, postos de saúde que atendam a demanda.

Embora se reconheça o mérito e o efeito distributivo do Programa Bolsa Família, a focalização das suas ações no combate à pobreza, sem integração com outras políticas que atendam as necessidades básicas da população e que forneçam bens e serviços públicos de qualidade, pode gerar o enfraquecimento da consolidação da cidadania. Portanto, para o enfrentamento da pobreza brasileira é primordial que os programas venham acompanhados de uma ativa e permanente política de geração de emprego e renda e de um ambiente macroeconômico favorável às políticas sociais, o que requer que se faça um mínimo de incursão sobre o comportamento recente e as perspectivas que se abrem para a economia brasileira e para as políticas sociais.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Liderança local, democracia e políticas no Brasil. In: **Opinião Pública**, Campinas, V. IX, Nº1, 2003.

ALVES, DAVID. **Exclusão Social**. Disponível em : <<http://exclusaosocialap12b.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 08 de novembro de 2013.

AMARO, Rogerio Roque. **A exclusão Social Hoje**. Disponível em: <[http://www.triplov.com/ista/cadernos/cad\\_09/amaro.html](http://www.triplov.com/ista/cadernos/cad_09/amaro.html)>. Acesso em: 12 de outubro de 2013.

BAPTISTELLA, JULIANA CAROLINA FRIGO. **Avaliação De Programas Sociais: Uma Análise Do Impacto Do Bolsa Família Sobre O Consumo De Alimentos**. Disponível em: <[http://www.sorocaba.ufscar.br/ppgec/mce/arquivo/pagina18/disserta%C3%A7%C3%A3o\\_juliana\\_baptistella.pdf](http://www.sorocaba.ufscar.br/ppgec/mce/arquivo/pagina18/disserta%C3%A7%C3%A3o_juliana_baptistella.pdf)>. Acesso em: 11 de abril de 2013.

BRASIL. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais**. Brasília, 2002.

BRASIL. **Decreto Nº 5.209. De 17 De Setembro De 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5209compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5209compilado.htm)>. Acesso em: 21 de junho de 2013.

CABRAL, Gabriela. **Desigualdade Social**. Disponível em: <<http://www.alunosonline.com.br/sociologia/desigualdade-social.html>>. Acesso em: 08 de novembro de 2013.

CARVALHO JR, P. H.. **Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004**. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1236.html>> Acesso em: 26 de outubro de 2013.

CASADEI, S. F.; GOIS, C. C. **Políticas Sociais Comparadas**. Revista Espaço Acadêmico nº 70 – Mar/2007. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/070/70casadei\\_gois.htm](http://www.espacoacademico.com.br/070/70casadei_gois.htm)>. Acesso em: 19 de outubro de 2013.

CAVALCANTI, D. Medeiros; COSTA, E. Martins; SILVA, J. L. Mariano. **O Impacto Do Programa Bolsa Família Na Renda E Na Educação: As Evidências Para O Nordeste Brasileiro, Nos Anos De 2004 E 2006**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2012/docs/sim1\\_mesa6\\_o\\_impacto\\_programa\\_bolsa\\_familia\\_renda\\_educacao.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2012/docs/sim1_mesa6_o_impacto_programa_bolsa_familia_renda_educacao.pdf)>. Acesso em: 11 de abril de 2013.

COLARES, Monica Socorro Pereira. **Programa De Transferência De Renda No Brasil E Seus Desafios Futuros**. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/monicacolaresPROGRAMTRANSFEOFINCOMEINBRAZILANDITSFUTURECHALLENGES.pdf>>. Acesso em: 26 de outubro de 2013.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p.:969- 992, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Economista belga defensor da renda mínima fala na FGV**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1194897-economista-belga-defensor-da-renda-minima-fala-na-fgv.shtml>>. Acesso em: 23 de novembro de 2013.

HEFFER, Leonardo. **Ceará é o 4º estado com maior número de beneficiados pelo Bolsa Família no país em 2013**. Disponível em: <<http://ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/nordeste/noticia/2013/11/06/ceara-e-o-4-estado-com-maior-numero-de-beneficiados-pelo-bolsa-familia-no-pais-452950.php>>. Acesso em: 16 de novembro de 2013.

INFOPEDIA. **Desigualdade Social.** Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$desigualdade-social;jsessionid=UtnlBZtNotscoN+TyupzQ\\_\\_](http://www.infopedia.pt/$desigualdade-social;jsessionid=UtnlBZtNotscoN+TyupzQ__)>. Acesso em: 08 de novembro de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas. **Síntese de indicadores sociais 2012.** Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/>>. Acesso em: 22 de julho de 2013.

INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. **Políticas Sociais no Brasil:** Pequena história dos programas de transferência de renda. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/politicas-sociais-no-brasil-pequena-historia-dos-programas-de-transferencia-de-renda/>>. Acesso em: 21 de julho de 2013.

JUNIOR, Waldeck Lemos de Arruda. **Psicologia aplicada ao Direito:** textos diversos (05.06.2012). Disponível em: <<http://www.passeidireto.com/arquivo/1011050/ccj0004-wl-ra-av2-psicologia-aplicada-ao-direito-textos-diversos-05-06-2012/2>>. Acesso em: 15 de outubro de 2013.

JUNQUEIRA, P. **Os programas de transferência de renda no Brasil:** breve histórico. Disponível em: <<http://clubedapobreza.blogspot.com.br/2011/04/os-programa-de-transferencia-de-renda.html>>. Acesso em: 26 de outubro de 2013.

LEMOS, J. J. S. **Mapa da Exclusão Social no Brasil:** radiografia de um país assimetricamente pobre. 2ª Ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing:** metodologia e planejamento. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEDICI, A. C. **Welfare State no Brasil.** Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/polsoc/saude/welfare/index.htm>>. Acesso em: 23 de novembro de 2013.

MERCADANTE, Aloisio; Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica; in: Werthein, Jorge; Noletto, Marlova Jovchelovitch, **Pobreza e desigualdade no Brasil:** traçando caminhos para a inclusão social, Brasília, UNESCO, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 08 de julho de 2013.

PEREIRA, Potyara.A. P. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

QUESADA, C. **Amartya Sen e as Mil Facetas da Pobreza.** 2001. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=859>>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

RAMOS, E. F. **Os Programas de Transferência de renda no Brasil e O Enfrentamento das Expressões da Questão Social.** Disponível em: <<http://meuartigo.brasilecola.com/sociologia/os-programas-transferencia-renda-no-brasil.htm>>. Acesso em: 21 de julho de 2013.

RIBEIRO, Rosana; CACCIAMALI, M. Cristina. **Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais.** Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415\\_446.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415_446.pdf)>. Acesso em: 11 de abril de 2013.

ROCHA, Sônia. Maria. Rodrigues. **Pobreza no Nordeste:** a evolução nos últimos trinta anos (1970-1999). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2003.



ROCHA, S. França et al. **Análise Da Qualidade De Vida Dos Beneficiários Do Programa Bolsa Família Na Cidade De Porto Velho.** Disponível em: <<http://www.periodicos.unir.br/index.php/propesq/article/viewFile/412/454>>. Acesso em: 08 de julho de 2013.

ROCHA. S. **Pobreza no Brasil:** afinal de que se trata? 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON P. Les voies nouvelles de la solidarité. In: ROSANVALLON P. **La nouvelle question sociale.** Paris: Editions du Seuil; 1996.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. **Cadastro Único.** Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=cadastro-unico/3>>. Acesso em: 08 de julho de 2013.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. da S. **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez, 1996.

WIKIPEDIA. **Estado de Bem Estar Social.** Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado\\_de\\_bem-estar\\_social](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social)>. Acesso em : 19 de outubro de 2013.

WIKIPEDIA. **Exclusão Social.** Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Exclus%C3%A3o\\_social](http://pt.wikipedia.org/wiki/Exclus%C3%A3o_social)>. Acesso em : 31 de outubro de 2013.

WIKIPEDIA. **Renda Básica.** Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Renda\\_b%C3%A1sica\\_de\\_cidadania](http://pt.wikipedia.org/wiki/Renda_b%C3%A1sica_de_cidadania)>. Acesso em : 19 de outubro de 2013.