

**UNI-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA**

**ALEX EUGÊNIO ALTRÃO DE MORAIS**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:** uma análise no contexto inovador de  
redução da pobreza nos anos de 2003 a 2014

**FRANCA**

**2016**

**ALEX EUGÊNIO ALTRÃO DE MORAIS**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:** uma análise no contexto inovador de  
redução da pobreza nos anos de 2003 a 2014

Monografia apresentada ao Uni-FACEF  
*Centro Universitário de Franca* para  
obtenção do título de bacharel em  
Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Ms. Márcio Benevides  
Lessa

**FRANCA**  
**2016**

M825p

Morais, Alex Eugênio Altrão de

Programa bolsa família: uma análise no contexto inovador de redução da pobreza nos anos de 2003 a 2014. / Alex Eugênio Altrão de Moraes. – Franca : Uni-FACEF, 2016.  
106p. ; il.

Orientador: Prof. Ms. Márcio Benevides Lessa  
Graduação de Ciências Econômicas – Uni-Facef  
Trabalho de Conclusão de Curso

1.Economia. 2.Pobreza. 3.Assietncialismo. 4.Distribuição  
de renda. 5.Bolsa família – Brasil. I.T.

CDD 330.981

# ALEX EUGÊNIO ALTRÃO DE MORAIS

## **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:** uma análise no contexto inovador de redução da pobreza nos anos de 2003 a 2014

Monografia apresentada ao Uni-FACEF  
*Centro Universitário de Franca* para  
obtenção do título de bacharel em  
Ciências Econômicas

Franca, 29 de junho de 2016

Orientador: \_\_\_\_\_

Nome: Prof. Ms. Márcio Benevides Lessa

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Examinador (a): \_\_\_\_\_

Nome: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Tereza Jacinto Teixeira

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Examinador (a): \_\_\_\_\_

Nome: Prof. Dnd. Pedro Henrique Nascimento

Instituição: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca

Dedico este trabalho principalmente aos meus pais Aparecido de Moraes e Elizabeth Altrão de Moraes, depois amigos, professores e familiares pela dedicação, apoio, compreensão e, sobretudo, pela fé depositada em mim durante todos esses anos de vida acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço:

- a Deus;
- aos meus amigos, parentes e familiares;
- ao meu orientador, o Prof. Ms. Márcio Benevides Lessa, por acreditar e apoiar durante todo o desenvolvimento deste trabalho;
- a chefe do departamento do curso de Ciências Econômicas, a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Tereza Jacinto Teixeira, por acreditar e apoiar durante o decorrer de todo o curso;
- aos docentes do departamento de Ciências Econômicas; e,
- ao Centro Universitário de Franca (Uni-FACEF).

*“Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza significa fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades, satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida.”*

Augusto de Franco

## RESUMO

A história social do mundo passa por constantes argumentos condizentes com o fenômeno multidimensional da pobreza em todos os países desenvolvidos e, sobretudo, os subdesenvolvidos. Desta forma, a busca por soluções eficazes, mediante a retração dos números absolutos de famílias vulneráveis, se baseia constantemente nos programas de transferências diretas de renda. Conseqüentemente, este presente trabalho conclusivo, tem por objetivo demonstrar como o Governo Federal, reformulando o conceito de assistencialismo, pôde conseguir uma eficiência redutora nos casos de restrições sociais da população. Até então, este se tornou o principal programa do país expondo não só a busca por redução de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, mas por influenciar a participação e a inclusão social de classes, bem como a integração e a aproximação aos sistemas públicos de saúde, educação e de assistência social. Com base nessas premissas, utiliza-se de bases teóricas e históricas, para apontar um retrospecto da pobreza no Brasil, a intensificação das camadas nomeadas de linhas de pobreza, o processo cronológico dos programas de transferência de renda no mundo, na América Latina e no Brasil, do mesmo modo apontará uma conceituação pertinente ao Programa Bolsa Família, estipulando as formas de gestão descentralizada, o papel das condicionalidades, a formulação do projeto, a integração ao cadastro e os recursos disponibilizados em valores correntes. Recorre-se, também, a processos de economia matemática para a análise de séries temporais dos dados disponibilizados por entidades de pesquisas e estatísticas do Governo Federal. Após o término das investigações chega-se a conclusão de que o Programa Bolsa Família reformulou uma saída ideal para as famílias em condições anormais de sobrevivência, contudo, ainda deixa claro a necessidade de investimentos persistentes na criação de postos de trabalho, maiores distribuições de renda e incentivos ao aumento da produção nacional, assim como prevê a intensificação de inclusão social desses grupos familiares mediante aperfeiçoamentos nos sistemas públicos de direito para toda a população referenciando a Constituição brasileira em regime desde 1988.

**Palavras-chave:** Pobreza. Assistencialismo. Distribuição de Renda. Bolsa Família. Brasil. Elasticidade.

## ABSTRACT

The social history world goes through constant consistent arguments with the multidimensional phenomenon of poverty in all developing countries, and especially the underdeveloped ones. In this way, the search for effective solutions by retraction of the absolute number of the vulnerable families, is constantly based on programs of direct transfer of income. Therefore, this present conclusive work, aims to demonstrate how the Federal Government, reshaping the concept of paternalism, may achieve reducing efficiency in cases of social constraints of the population. Until then, this has become the main program of the country exposing not only search for families reduction in poverty and extreme poverty, conditions influence the participation and social inclusion of classes, but also, the integration and the approach to public systems of health, education and social assistance. Based on this premises, theoretical and historical bases are used, to point out a Restrospect of poverty in Brazil, the intensification of named layers of poverty lines, the chronological process of programs at income transfer word, in Latin America and in Brazil, likewise will point at concept pertaining to the Family allowance program, stipulating forms of decentralized management The role of conditionalities, the formulation of the project, the integration of the directory and resources available in current values. They also turn to process mathematics economy for the analysis of time series of the data made available by entities of the research and statistics of the Federal Government. After the end of the investigation we reach the conclusion that the Bolsa Familia Program reformulated an ideal way out for families in abnormal surviving conditions, however, it makes clear the need for persistent investment in the creation of jobs, bigger income distributions and incentives to the increase of national production, as well as, for seeing the intensification of social inclusion of these family groups through improvement in public systems of rights for the entire population by referencing the Brazilian Constitution In force since 1988.

**Keywords:** Poverty. Paternalism. Income Distribution. Bolsa Família. Brazil. Elasticity.

## RESUMEN

El mundo pasa a través de la historia social constantes argumentos consistentes con el fenómeno multidimensional de la pobreza en todos los países desarrollados, y especialmente los subdesarrollados. De esta manera, la búsqueda de soluciones efectivas por la retracción del número absoluto de las familias vulnerables, se basa constantemente en programas de transferencia directa sobre la renta. Por lo tanto, el presente trabajo concluyente, pretende demostrar cómo el Gobierno Federal, remodelando el concepto de paternalismo, puede lograr una reducción de la eficiencia en los casos de las restricciones sociales de la población. Hasta entonces, se ha convertido en el programa principal del país exponiendo no sólo la búsqueda de la reducción de las familias en la pobreza y la pobreza extrema, las condiciones que influyen en la participación y la inclusión social de las clases, así como la integración y el acercamiento a los sistemas públicos de salud, educación y la asistencia social. Partiendo de estas premisas, se utilizan bases teóricas e históricas, para señalar una retrospectiva de la pobreza em Brasil, la intensificación de los llamados estratos sociales designados de líneas de pobreza, el proceso cronológico de programas de transferencia de renta, en América Latina y en Brasil, así mismo se puntualiza en concepto perteneciente al programa Bolsa Familia, que estipulan las formas de gestión descentralizada, el papel de la condicionalidad, la formulación del proyecto, la integración del directorio y los recursos disponibles en los valores actuales. También se utiliza procesos economía matemática para el análisis de series de tiempo de los datos facilitados por las entidades de la investigación y las estadísticas del Gobierno Federal. Tras el final de la investigación se llega a la conclusión de que el Programa Bolsa Familia reformuló una forma ideal a las familias en condiciones anormales de supervivencia, sin embargo. Se hace evidente la necesidad de inversión persistente en la creación de puestos de trabajo, una mayor distribución de renta e incentivos para el aumento de la producción nacional, así como, para ver a la intensificación de la integración social de estos grupos familiares a través de la mejora en los sistemas públicos de toda la población haciendo referencia a la Constitución de Brasil en vigor desde 1988.

**Palabras clave:** Pobreza, El paternalismo, La distribución renta. Bolsa Familia. Brasil, Elasticidad.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fenômeno Multidimensional .....	23
Figura 2 - Gráfico das proporções de Domicílios Pobres e Extremamente Pobres .	32
Figura 3- Representação acadêmica das linhas de pobreza .....	35
Figura 4- Representação Passo a Passo para a Erradicação da Pobreza .....	39
Figura 5 - A unificação .....	58
Figura 6 – Fórmula Básica de Elasticidade.....	79
Figura 7 – Gráfico da proporção das linhas de pobreza .....	83
Figura 8 – Gráfico das oscilação dos saldos nos dados do CAGED Estabelecimento .....	89
Figura 9 – As oscilações das elasticidades.....	96

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo Completo de Programas Gerenciados pelo MDS .....	54
Quadro 2 - Condicionalidades Unificáveis.....	63
Quadro 3 - Benefícios Financeiros do PBF – Ano 2015.....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção de Domicílios Pobres e Extremamente Pobres em relação aos Domicílios Permanentes .....	31
Tabela 2 – Números de Domicílios Pobres, Extremamente Pobres e Permanentes do Brasil.....	82
Tabela 3 – As questões de distribuição de renda .....	84
Tabela 4 – Dados do Bolsa Família .....	86
Tabela 5 – Produto Interno Bruto vs. Programa Bolsa Família .....	87
Tabela 6 – Saldos de Admissões e Desligamentos nos Postos de Trabalho .....	88
Tabela 7 – Uma análise da condicionalidade do Sistema Educacional Público.....	90
Tabela 8 - Uma análise da condicionalidade do Sistema de Saúde Pública.....	92
Tabela 9 – A elasticidade.....	95

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC – Benefício por Prestação Continuada

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CPS – Câmara de Política Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEADATA – Dados Econômicos e Financeiros do Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPH - Índice de Pobreza Humana

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MAPS - Ministério da Assistência de Promoção Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome

MEC – Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MME – Ministério de Minas e Energias

MS – Ministério de Saúde

MTE- Ministério do Trabalho Emprego e Previdência Social

OM – Objetivos do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PMV - Pensões Mensais Vitalícia

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRs – Programas de Transferência direta de Rendas

RDHG - Relatório de Desenvolvimento Humano Global

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAGI/MDS – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENARC/MDS - Secretária Nacional de Renda de Cidadania

SGS/BACEN - Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil

SIBEC - Sistema de Benefícios aos Cidadão

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
1. POBREZA .....	21
1.1 CONCEITUAÇÃO DE POBREZA.....	22
1.2 POBREZA NO BRASIL.....	26
1.3 LINHA DE POBREZA BRASILEIRA .....	32
1.3.1 EXTREMA POBREZA OU INDIGÊNCIA.....	35
1.3.1 POBREZA .....	36
1.4 ERRADICAÇÃO DO FENÔMENO.....	36
2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA.....	40
2.1 DEFINIÇÃO E ARTICULAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	42
2.2 IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA.....	45
2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA NO BRASIL .....	47
3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	57
3.1 PRIMÓRDIOS DA CRIAÇÃO.....	60
3.2 A LEI DE CRIAÇÃO E OS OBJETIVOS DO PROGRAMA .....	65
3.3 INGRESSÃO AO BOLSA FAMÍLIA.....	68
3.4 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA .....	70
3.5 A GESTÃO COMPARTILHADA.....	74
4. UM ESTUDO ANALÍTICO DO BOLSA FAMÍLIA .....	77
4.1 O ESTUDO .....	77
4.2 METODOLOGIA E OBTENÇÃO DE DADOS .....	79
4.2.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA, UM ESTUDO COMPLEMENTAR .....	82
4.2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA, UM ESTUDO NOS PARÂMETROS DE MARSHALL.....	93
CONCLUSÃO.....	98
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	101

REFERENCIAL ELETRÔNICO .....	102
------------------------------	-----

## INTRODUÇÃO

O fenômeno da pobreza se transformou em uma questão histórica mundialmente conhecida. Embora respalda-se na ideia central de existência desse evento apenas em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, as consequências deste, também se tornaram presentes nos países de “primeiro mundo”.

Como forma de prevenir, controlar e reduzir esse fenômeno, criou-se inúmeros recursos pertinentes à obtenção de resultados decedentes dos números de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o mundo, mediante a distribuição monetária de recursos públicos. Assim, o processo de distribuição de renda se tornou um política frequente a partir do século XX, estabelecendo um processo cotidiano de política pública e social dos governos ao redor do mundo, e sobretudo brasileiros.

Uma forma frutífera para estes destaques foram a criação dos programas de assistencialismo nacional, mesmo que cada qual com suas peculiaridades, os programas que transferem uma porcentagem de renda à população em geral vem ganhando espaço no decorrer dos tempos na economia brasileira.

Ao que condiz a necessidade das classes de baixa renda ou intituladas como população que se enquadra ao grupo de pessoas com vulnerabilidades sociais, os programas atuais de assistencialismo pressupõe uma elevação de populariedade no compasso condutor do equilíbrio das desigualdades das rendas no país.

É importante destacar que, o principal programa de transferência de renda direta, na segunda década do século XXI, no Brasil, é denominado Programa Bolsa Família, caracterizado principalmente pelo dinamismo para a população brasileira em situação de vulnerabilidade econômica e social. Programa este herdeiro dos aspectos históricos de assistencialismos nacionais, implantado no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ganhou forças suficientes para satisfazer as necessidades da parte carente da população, a qual se enquadra nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e

Combate a Fome. Este exemplo de assistencialismo se tornou o maior e mais renomeado da América Latina, com princípios de objetivos peculiares e exclusivos, bem como ganhou os olhares incondicionais dos países pertencentes às reuniões da Organização das Nações Unidas que vierem a tratar sobre o desenvolvimento e erradicação da pobreza no mundo.

Não diferente de outras nações o Brasil, considerado um país em desenvolvimento oscilatório e periódico, exerce uma elevada participação na quantidade de pessoas que estão no nível crítico de pobreza, o que certamente pode-se observar uma questão histórica e cultural da nação. Caracterizado pelo rápido processo de habitação e colonização do país, os desníveis existentes entre as classes tornaram-se preocupantes e questionáveis.

Além do mais, é claramente viável que o histórico e a investigação das influências correlacionadas aos programas de assistencialismo no país, proporcionam um julgamento coeso e verídico sobre tal medida adotada nos últimos anos. Notoriamente, é importante mencionar que o fator excepcional da ascensão populacional transfigurou-se no *carro chefe* dos mandatos do ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).

Em tal circunstância, este trabalho se justifica pela sua atualidade e relevância por abordar um assunto complexo e relevante para a sociedade brasileira, além de ser divergente entre alguns estudiosos, o qual tornou-se pauta constante de praticamente todas as críticas governamentais, principalmente a partir dos anos de 2004.

Como metodologia de pesquisa, utiliza-se um método histórico e analítico, o qual busca-se um modo acessível para conceituar premissas econômicas e sociais, tais como distribuição de renda direta pelo Governo Federal, programas de assistencialismo, concepção de pobreza e determinações de famílias enquadradas à linha da pobreza. A qual propiciará um entendimento teórico do assunto com base em documentos de órgãos públicos e de obras clássicas da área econômica. Concomitantemente, o estudo se baseará em publicações da história, características, princípios, objetivos, funções e principalmente regras do Programa Bolsa Família, consagrado como o maior e mais abrangente programa de transferência de renda no Brasil nas últimas décadas.

Certamente, perante as pesquisas, uma análise crítica será ponderada de tal forma a criar um entendimento diferenciado às concepções dos habitantes perante o programa. Os materiais utilizados para expor o assunto darão base para instigar buscas formais e bibliográficas àqueles que poderão não entender o processo e os objetivos dos programas sociais na nação como um todo.

Em conjunto, ao método bibliográfico, há o método de análise de dados, abordado para elencar dados periódicos de vertentes quantitativas econômicas. Estes dados serão utilizados para nortear uma observação matemática aplicada, em índices no patamar da área de estudo. Ainda aplicar com o auxílio das teorias econômicas um modelo mediante a testes, para medição de ocorrência do determinado problema de pesquisa.

Para obter os dados numéricos as bases estatísticas dos órgãos federais e estaduais foram consultadas. Em um primeiro momento, para dimensionar o montante real de famílias que se enquadram no grupo abaixo da linha da pobreza, foram utilizados os dados divulgados pelo IPEADATA (Dados Estatísticos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Em um segundo momento, dados de valores e quantidades de benefícios do Programa Bolsa Família foram reportados pelo SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) – Coordenado pelo Ministério único responsável pelo Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a função de informar, monitorar, avaliar, captar e publicar informações para todos os habitantes do Brasil com acesso a *Internet* e os gestores nas esferas federal, estadual e municipal de Governo brasileiro.

Perante as hipóteses diagnosticadas de aumento dos beneficiários e queda das famílias pobres, a pesquisa contará com o auxílio de outras duas variáveis que, por ventura, explicam certas incompatibilidades com as hipóteses. Estas são os números do CAGED – Estabelecimento (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), divulgado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que estipulam a quantidade de pessoas admitidas e demitidas por Estado; e o PIB (Produto Interno Bruto) de cada Estado da Federação, que mostram o total da produção dos bens e serviços.

Com o intuito de analisar os dados, os métodos de pesquisa certamente contribuíram de forma a qualificar a pesquisa para obter dados verídicos e certamente confiáveis.

Desta forma, o presente trabalho tem o objetivo de representar mediante um estudo histórico e analítico, baseando-se em dados secundários, coletados integralmente em fontes oficiais do Governo Federal e em publicações bibliográficas, a função do programa Bolsa Família na redução contínua dos números de famílias pobres e extremamente pobres no Brasil.

O trabalho é dividido em quatro partes. Iniciando a primeira seção com uma perspectiva do conceito multidimensional da pobreza, um breve histórico do fenômeno no Brasil, bem como definições das linhas de pobreza no país e uma argumentação plausível de possível erradicação deste evento.

Já em segundo momento, os textos baseiam-se no histórico dos programas de transferências diretas de renda no mundo e na América Latina, as definições e importância destes programas como forma de erradicação da pobreza, assim como o processo de criação dos mesmos no Brasil.

Finalmente, o terceiro capítulo expressa a concepção do principal programa de transferência de renda do Brasil, o Programa Bolsa Família, partindo de sua geração pelos programas antecessores, apontando os objetivos, as formas de ingresso no programa, as condicionalidades e a gestão compartilhada entre os poderes municipais, estaduais e federais.

Terminando o trabalho desta forma, com uma análise dupla dos dados resultantes do programa. Em um primeiro momento como forma de tabelas e gráficos e, em segundo ponto, uma observação mediante a determinação do economista britânico Alfred Marshall (1842-1924) sobre a elasticidade, ou seja, a sensibilidade do aumento dos benefícios concedidos em relação a redução dos números de famílias pobres e extremamente pobres.

## 1. POBREZA

A preocupação formal com a conceituação e procedência de alguns fenômenos econômicos e sociais traz um impasse contemplado por grandes estudantes das leis econômicas durante séculos.

O padrão de pobreza e de desigualdade entre as classes da população, como um todo perpetua por tempos. É notório pressupor que a história não ocorre diferente no Brasil como na grande totalidade dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos.

Na atualidade, o conceito de pobreza vem sendo difundido nos territórios independentes da sua classificação econômica, na visão preponderante do produto de cada país.

*Compreender o fenômeno da pobreza exige o aprofundamento da temática. Em sentido geral, ser pobre é não ter o atendimento das necessidades biológicas, é não ter condições mínimas de habitação, vestuários, etc. é o não acesso aos bens e serviços necessários à existência humana (ARCOVERDE e SANTOS, 2011. p.3).*

A pobreza nada mais é que uma falta de bens à satisfazer as necessidades primárias, ou seja, o bem-estar material das pessoas. Falta, portanto, de alimentação, moradia, dentro outros recursos múltiplos que leva a fome e à privações físicas e intelectuais (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

Diante da necessidade atingida de entendimento do fenômeno, a ONU (Organização das Nações Unidas), desenvolve por volta dos anos 2000 um grupo de objetivos a ser cumprido pelos países, denominados de metas para o milênio ou simplesmente Objetivo do Milênio (OM), sendo elas:

- acabar com a fome e a miséria;
- educação básica de qualidade para todos;
- igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- reduzir a mortalidade infantil;
- melhorar a saúde das gestantes;
- combater a AIDS, a malária e outras doenças;

- qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e,
- todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Contudo, é importante destacar que estes objetivos não são obrigatórios, deixando a decisão de aderir a eles ou não, a mercê de cada Governo dos países membros da ONU. Merece destaque para este trabalho, um destes objetivos, que vem a ser o de acabar com a pobreza extrema e a fome de todos no mundo.

E é neste ponto que se inicia a discussão do fenômeno pobreza que, de acordo com a ONU, é de suma importância a erradicação da pobreza e a equiparação da distribuição de renda para todas as pessoas de forma a garantir o bem-estar social e a inclusão das classes.

### **1.1 CONCEITUAÇÃO DE POBREZA**

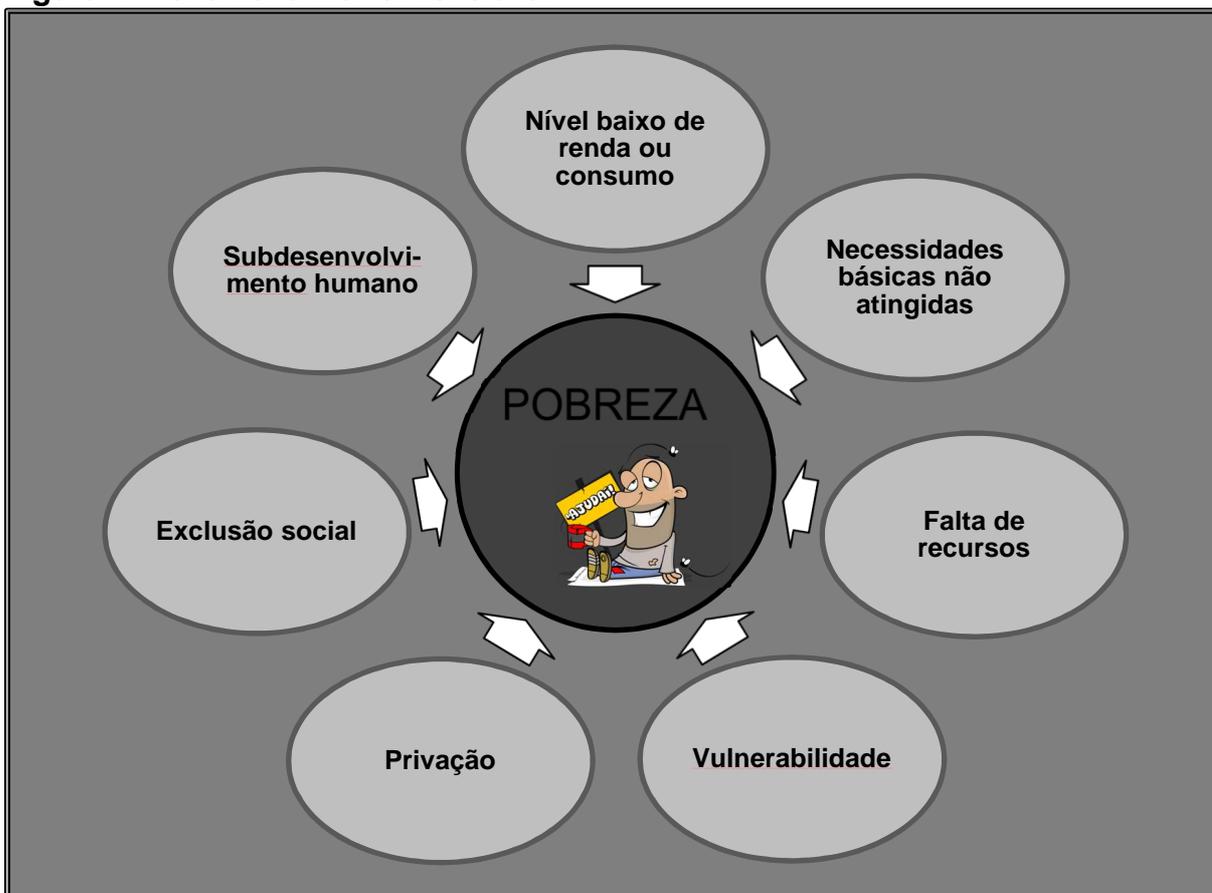
Embora podem-se observar que há o uso contínuo da palavra pobreza, torna-se importante iniciar um aspecto de análise do conceito real do termo. Diferente do que se conhece, apontar uma abordagem simplificada do vocábulo é expressamente desconfortável para estudiosos que conhecem a fundo sua ligação com a sociedade. Desta forma, é relevante expor a complexidade do termo, sendo desfrutado num contínuo e expressivo contexto econômico e social dos países desenvolvidos mas, principalmente dos países subdesenvolvidos.

*[...] a pobreza é um fenômeno multidimensional em que há a falta do que é necessário para o bem-estar material. Associa-se a esse conceito a falta de voz, poder e independência dos pobres que os sujeita à exploração; à propensão a doença; à falta de infraestrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco (CRESPO e GUROVITZ, 2002. p. 11).*

Estipular, portanto, um significado singular do fenômeno, não condiz com uma tendência abordada pelos economistas, a partir de meados do século XIX. Devido a complexidade do significado e variáveis que completam o fenômeno.

A figura 1 expõe certos pontos a serem observados.

**Figura 1- Fenômeno Multidimensional**



**Fonte:**JANNUZZI, P. M.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. Revista Brasileira de Monitoramento de Avaliação – 2012.

**Elaboração:** o Autor.

Diante do exposto anteriormente, para realizar-se a conceituação ampla da pobreza, pode-se levar em conta alguns pontos discutidos adiante.

De início, vale reconhecer que a situação de pobreza de uma pessoa pode ser um fenômeno momentâneo para vida, ou seja, a mercê de uma vontade própria do indivíduo. Desta forma, a situação pode ser revertida para atingir um ponto de satisfação ou, então, apenas um ponto de condições mínimas de sobrevivência em sociedade.

Portanto, o significado da pobreza se firma em certos conceitos importantes para a conjuntura do termo. Em primeiro ponto, a termo se correlaciona com a obtenção de recursos financeiros, este fator pode ser a principal relação com a pobreza, e é necessário expor que não é o único.

*A renda tem sido utilizada em larga escala para mensurar a pobreza. Sendo assim, a ausência ou insuficiência de renda, tem definido a situação de pobreza ou indigência de um indivíduo ou família. Tal situação se expressa*

*pela criação das linhas de pobreza e indigência. Porém, os parâmetros que definem essas linhas, o salário mínimo nacional, não atendem às necessidades básicas como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (ARCOVERDE e SANTOS, 2011. p.8).*

E completando o termo, pode-se ainda associar as restrições que os habitantes encontram perante a sociedade, tais como: privações dos serviços públicos de saúde, educação, segurança e transporte; exclusão social ou deslocamento em grupos sociais; falta de acesso à higiene e saneamento básico, assim como o tema mais comum correlacionado a pobreza, baixa renda.

Complementa com ênfase os organizadores da coleção de estudos temáticos sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio em 2004, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

*A partir das diferentes conceituações de pobreza, fica claro que a mensuração da pobreza a partir do consumo e da renda precisa ser complementada por outros indicadores de qualidade de vida. Essa ideia popularizou-se a partir do World Development Report do Banco Mundial de 1990, que trouxe indicadores de nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e taxa de matrícula, além de indicadores de acesso a saúde e água canalizada. Uma outra dimensão da pobreza também tem ganhado importância, ligada ao sentimento de impotência, à desmotivação e ao risco. A incorporação do risco, e do conceito de vulnerabilidade é fundamental na análise da pobreza, indicando que, ao lado da insuficiência de renda, a insegurança quanto à possibilidade de se perder o pouco que se tem assume papel essencial (GONÇALVES, 2004, p. 06).*

Para completar, de acordo com o economista Sen (2010), o fenômeno da pobreza está correlacionado a privação de capacidades básicas que um indivíduo estabelece com a sociedade. Para o economista a privação de capacidades está correlacionada a renda baixa, pois tudo na vida (saúde, educação, alimentação, saneamento básico, higiene, lazer, vestuário – vertentes que este autor considera capacidades básicas), necessita da tal renda. E é deste ponto que analisa-se a renda como principal fator de determinação da pobreza.

Desta forma, leva-se em consideração três conceitos gerais de pobreza mais utilizados, incorporando todas as discussões do significado real do termo. Para os economistas, portanto, há a pobreza absoluta, a pobreza relativa e a pobreza subjetiva.

A pobreza absoluta, parte de um pressuposto da renda, ou seja, o mínimo salário que as pessoas necessitam para garantir sua sobrevivência em sociedade.

*O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 4).*

Portanto, é por meio da vertente absoluta que determina-se um nível real de renda estipulando a quantia que “separa” as pessoas ricas das pessoas pobres, ou seja, a chamada linha de pobreza (um valor pelo qual se determina a pobreza dos habitantes).

Segundo este aspecto, a pobreza relativa, expressa que a pobreza está em função das avaliações de condições gerais de acesso aos meios de subsistências disponíveis para a população em geral. Abordando por baixo o então discurso tratado por Armatya Sen (2010) de privação de capacidades, discutido anteriormente. Disponibilizando um conceito de comparação entre as pessoas, as quais estipulam as distorções existentes entre um habitante e outro nas condições expostas por suas vidas.

*A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas. O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 3).*

Por fim, coexiste o conceito de pobreza subjetiva, que remete a um julgamento próprio e individual do cidadão, desta forma, esta vertente depende do grau de satisfação individual comparado com o restante da população.

*A conceituação de pobreza é categorizada como “juízo de valor” quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. O indivíduo expressa sentimentos e receitas, de caráter basicamente normativo, do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza. Não leva em conta uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recurso (CRESPO e GUROVITZ, 2002. p. 3)*

Para discutir adiante a pobreza no Brasil, usar-se-á do conjunto formado pelas principais conceituações do termo. Pois pode-se analisar que a pobreza brasileira está fixada com uma vertente tripla de união das pobreza absoluta, relativa, e subjetiva.

Quando usa-se o conceito levado pelo governo para incentivar a extinção do fenômeno, veem a absoluta, a qual determina uma linha de baixa renda, classificando as pessoas em ricas e pobres. A variável relativa, mostra a comparação existente entre aqueles que têm uma renda mais elevada com aqueles que apresentam uma renda baixa. E, finalmente, a vertente subjetiva, aquela que os grupos de pessoas distintas comparam entre si, suas capacidades e situações sociais.

## **1.2 POBREZA NO BRASIL**

A pobreza no Brasil, tão logo como em muitos países, teve início em seus primórdios de fundação. Desde a época em que os portugueses colonizaram o país ocorre a separação entre pessoas ricas e pessoas pobres, se é que existe esta distinção.

Segundo França (2015), o Brasil viveu intensamente nos anos de 1930 o processo de industrialização, apontando avanços significativos do setor econômico, político e, principalmente, social. Neste indício, a questão populista do governo deu fôlego juntamente com a repercussão do sistema capitalista, condensando as condições precárias da população.

Contudo, não foram o bastante, com o passar dos tempos o país conseguiu se firmar em sua territorialização e passou por inúmeras fases complexas de modelos econômicos e governos. E assim, inicia-se a mais drástica temporada governamental do país, a ditadura por volta do anos de 1964, a qual coloca ênfase na separação das classes sociais. Nesta época, o Brasil se impõe nesta separação, mostrando que as fugas recorrentes das pessoas em relação ao militarismo completam e impulsionam o fator pobreza na vida em sociedade dos habitantes.

Em favor a um avanço econômico ocorrido entre os anos 70 a 80, ou então mais conhecido como o “Milagre Econômico” (1968-1973), ao qual o Brasil conhece pela primeira vez crescimentos econômicos anuais em termos de 11% (onze por cento), a pobreza substancialmente entra em declínio, expressando deste então que as questões de crescimento econômico seriam o fator responsável pelas taxas em queda (VELOSO, VILLELA e GIAMBIAGI, 2008).

Os anos se passam e ao término da década de 80, em relação a década 70, ocorreu redução proporcional de 52,7 pontos percentuais propondo a relação existente entre os anos de 1970 e 1981 obtendo o valor total de 67,9% e 15,2% respectivamente de domicílios pobres e extremamente pobres em comparação ao total das residências permanentes na época, segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas - IPEA<sup>1</sup>.

Logo após a este período, o militarismo entra em colapso juntamente com a economia e os crescimentos começam a ser claramente visíveis em aspecto de baixa.

Ao fim da Ditadura Militar, por volta de 1984, e início do que se chama novo conceito de governo, a democracia é reinstalada no Brasil estipulando então o presidente da República, José Sarney (1985 a 1990). Desta forma, o país se torna novamente democrático e de grande reconhecimento no mundo. Todavia, esta nova medida não deixou de lado as consequências obtidas do regime militar antecessor.

Em 1988, o então Presidente da República, institui uma comissão para dar início a criação e desenvolvimento da Constituição Nacional, esta se tornaria a Constituição de grande destaque no cotidiano brasileiro. Conhecida como a Constituição Cidadã, o texto respalda uma série de direitos dos habitantes do território e delega inúmeros deveres do Estado.

A Constituição Brasileira é um documento que suporta as determinações do encontro da ONU que trata dos direitos sociais das pessoas. Como discutido nas páginas anteriores, uma das determinações da organização é a erradicação da pobreza, como objetivo do milênio.

Nos anos 90, marcado por determinações econômicas importantes na nação, o número de pessoas pobres continuou em nível de baixa. Contudo, vale destacar que em algumas unidades da Federação ocorreu um processo inverso.

O crescimento da quantidade de pessoas pobres nos Estados do Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e São Pulo, certamente foi

---

<sup>1</sup> Dados extraídos direto das tabelas do IPEADATA, departamento de análises estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tabelas estas denominadas: Domicílios particulares permanentes, número de domicílios extremamente pobres e número de domicílios pobres.

influenciado pelo dinamismo do êxodo rural, causando o deslocamento de habitantes das áreas rurais para as áreas urbanas, em busca de trabalho.

Este processo de transferência da população levou ao crescimento de pessoas vivendo sob condições inapropriadas em todas os meios metropolitanos e fornecedores de trabalhos nos Estados já citados.

*[...] a persistência da pobreza reflete e sintetiza a face mais crítica de diversos problemas nacionais, como a informalização do mercado de trabalho, a questão agrária, a política de salário mínimo, os déficits de oferta de serviços públicos básicos, a desigualdade entre pessoas e os desequilíbrios regionais (ROCHA, 2001, p. 71).*

Já para a década posterior, que vai de 1990 a 2000, é importante mencionar que o *impeachment* do Presidente da República, Fernando Collor de Mello (1992), seguido pelo novo modelo monetário em 1994, o Real, caracterizou o reflexo de queda da inflação, providenciando a abertura de crédito para consumo dos habitantes que até então estavam pressionados pelos processos de inércia inflacionária.

Em conjunto com as determinações eficazes nas áreas políticas e econômicas o bom senso promovido pela iniciativa de proteção social mediante as políticas de transferências direta de renda no país em âmbito federal, estadual e principalmente municipal, se tornou o ponto chave para providências regulares de conquistas no processo decadente da pobreza. Contudo, é indispensável mencionar as ocorrências de oscilações conjunturais que vinham despontando ao final dos anos nas proporções da população em situações vulneráveis.

Como se vê nos dados disponíveis pelo IPEA, no final do ano de 2000, previamente ciclo antecessor do principal período de baixas no número de pobres na nação e, principalmente, anos de declarações internacionais de consciência sob perspectivas do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da necessidade constante à busca de redução e erradicação total dos números de indivíduos em situação, principalmente, de extrema pobreza nos países do globo.

Desta forma, inicia a temporada de atenção as determinações expostas pela entidade internacional de atingir, pelo menos, a redução da metade do montante total de pobres em cada país, com esclarecimentos nos chamados Relatório de Desenvolvimento Humano Global - RDHG.

Como forma de expressar vertentes de políticas antipobreza, os governos nacionais usaram o conceito da pobreza absoluta, explorando uma quantia monetária determinando um valor mínimo necessário para ter condições de vida descente e o bem-estar social. Além disso, como diz a nova Constituição Nacional, já em vigência, cabe ao governo dispor de recursos necessários para garantir uma melhor distribuição de renda em seu território.

*Embora a redução da pobreza absoluta dependa tanto do crescimento da renda como da melhoria distributiva, este último componente assume papel estratégico no Brasil por três razões. Primeiramente, porque as possibilidades de crescimento da renda por si só postergam para um horizonte inaceitavelmente longo a eliminação da pobreza absoluta no país. Em segundo lugar, pelo nível explosivo de desigualdade de renda já atingido, que gera, inevitavelmente, níveis de conflito insustentáveis, em especial onde os contrastes de renda, riqueza e poder são mais críticos. Em terceiro lugar, porque as oportunidades “naturais” de crescimento econômico são predominantemente concentradoras, o que exige ações específicas do poder público no sentido não só de evitar o agravamento, mas também no de promover a diminuição da desigualdade de renda objetivando especificamente a redução da incidência de pobreza absoluta no país (ROCHA, 2001, p. 77).*

Apesar da proporção de queda na pobreza no país ser em termos mais baixos e muitas vezes oscilosa, as décadas de 90 em diante, apresentam sua queda do nível de pobreza influenciada provavelmente pela intensificação dos recursos de transferências de renda no país.

Segundo os dados do IPEA em 1995, a proporção de domicílios em situação de pobreza e extrema pobreza no primeiro mandato do presidente FHC (1995) batia a meta de 35,8% dos domicílios totais considerados de residências permanentes, enquanto que, após os períodos de governo do mesmo, em junção das conturbações econômicas e, principalmente, as criações federais de Programas de Transferência de Renda, a proporção declinou para 33,7% no final do ano de 2002 com o término de seu governo.

É notório lembrar que em meio a este governo, nascia no mundo o Índice de Pobreza Humana<sup>2</sup>, calculado pela PNUD e capaz de identificar, mediante a determinação do Banco Mundial, da linha de pobreza - na época de US\$ 1,00 (um

---

<sup>2</sup> Índice de Pobreza Humana – IPH, desenvolvido em 1997, pela ONU, compactua com a base de dados com três vertentes: Longevidade, Tempo de Educação (Conhecimento) e Acesso a serviços públicos. Enquanto que o IDH mede o progresso global de um país na realização do desenvolvimento humano, o índice de pobreza humana (IPH) reflete a distribuição do progresso e mede a acumulação de privações ainda existente. RELATÓRIO do desenvolvimento humano 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/rdh%202001%20pt.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

dólar) ao dia a proporção de pessoas extremamente pobres no país. Segundo a instituição, o Brasil apresentava a proporção em 2002 de 12,2%<sup>3</sup>, obtendo a ordem de 17º no *ranking* mundial de países em desenvolvimento (subdesenvolvidos) na proporção de extremamente pobres na nação.

Em 2003, quando assume o governo, Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), programas de assistência e transferência de renda passaram a ser o “*carro chefe*” do seu partido e é como se vê as condições de pobreza nos anos subsequentes. Disponibilizando recursos aos moradores necessitados, o Presidente Lula garante o declínio constante e acentuado nos dados como é exposto no IPEA e no RDHG.

Na primeira instituição, o dado ao fim do segundo mandato de Lula em 2010, a proporção relevante entre domicílios pobres e extremamente pobres e domicílios permanentes atingem o patamar de 18,8%, com queda em pontos percentuais de 14,9. Já segundo o RDHG, no mesmo ano o IPH apresentava o resultado de 3,9%<sup>4</sup>, apresentando a redução de pontos percentuais de 8,3.

Dando sequência aos ideais dos PTRs (Programas de Transferências Direta de Renda) do antecessor, Dilma Rousseff em 2011 assume a Presidência da República e continua o legado petista no governo por mais alguns anos.

É importante mencionar que no ano de 2014, ano que termina o primeiro mandato da presidente e inicia seu segundo, a relação proporcional mediante a dados do IPEA, atingem a marca de 12,4% batendo a meta da redução pela metade da pobreza iniciado no ano de 2001 e nos dados do IPH a nação atinge o montante de 1,2%. Bem como, segundo o RDHG (2014) o país também reduz pela metade a população pobre.

---

<sup>3</sup> Dado do (IPH) exposto no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002, divulgado pela PNUD.

<sup>4</sup> No ano de 2010, a linha de extrema pobreza internacional reconhecida pela PNUD repercutia o valor de US\$1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos) ao dia.

**Tabela 1 – Proporção de Domicílios Pobres e Extremamente Pobres em relação aos Domicílios Permanentes**

Ano	Domicílios particulares permanentes	Total de Domicílios Pobres e Extremamente Pobres	Proporção entre dom. part. e o total de dom. pob. e ext. pob.
1976	23.928.699	16.240.764	67,9%
1981	113.114.530	17.239.480	15,2%
1992	38.634.437	17.602.783	45,6%
1995	41.936.513	15.028.912	35,8%
2001	51.408.419	18.315.196	35,6%
2002	52.576.881	17.724.122	33,7%
2003	54.106.675	19.378.016	35,8%
2010	64.115.385	12.075.109	18,8%
2011	65.219.759	11.426.381	17,5%
2014	70.222.409	8.728.453	12,4%

**Fonte:** IPEADATA – Tabela de dados: Pobreza - número de domicílios pobres; Pobreza - número de domicílios extremamente pobres; e, Domicílios - particulares.

**Elaboração:** o Autor.

Em consideração ao que se passa durante toda esta explanação, fica claro o declínio contínuo das situações encontradas no repleto contingente de domicílios pobres e extremamente pobres no país. A queda envolvendo o período conhecido pela Ditadura Militar (1964 a 1985), ocorre a perda de pontos percentuais de aproximadamente 52,7. Seguido pelo período de ressurgimento do modelo democrático, bem como as estruturas de alta nas proporções, atingindo aumentos de 30,4 pontos percentuais no final do ano de 1992.

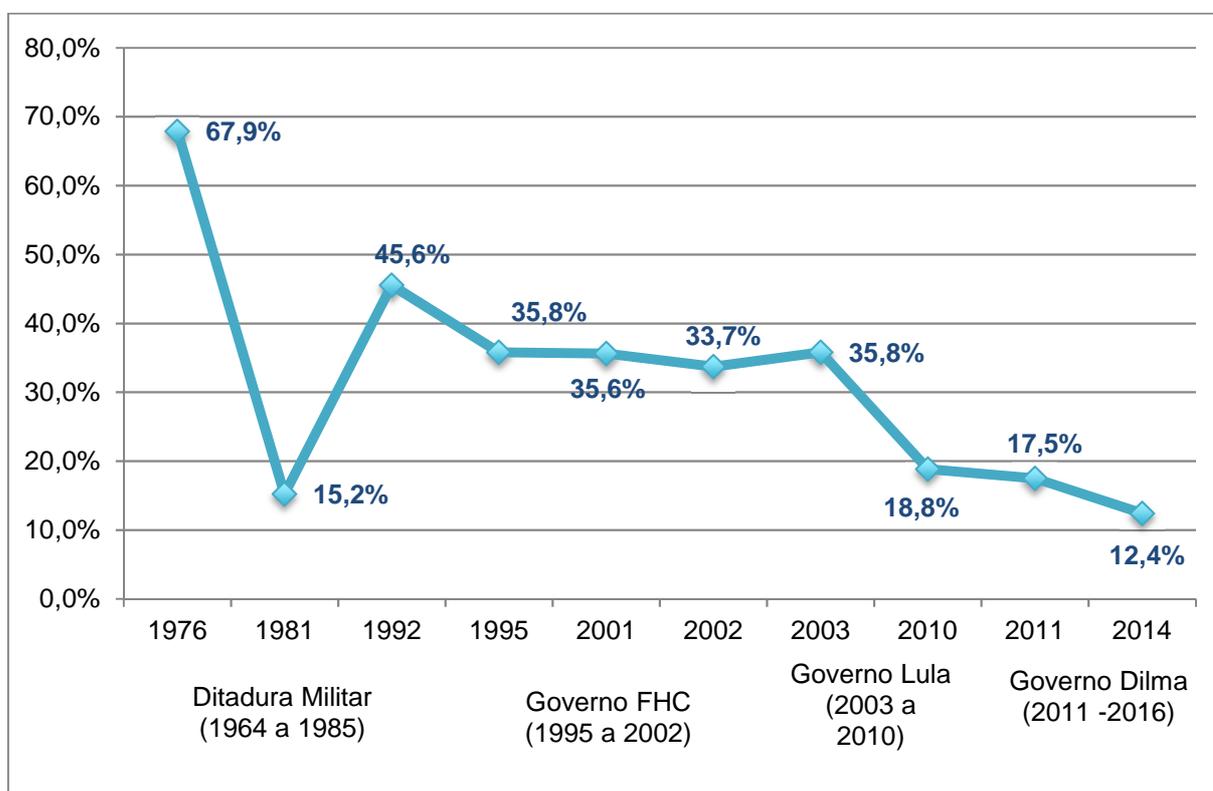
Já no governo do ex-presidente FHC (1995-2002), o país conhece novamente seu modelo de queda nestas proporções, refletido pelo patamar declinante de 2,1 em pontos percentuais. Seguido pelo conhecido modelo populista do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que conhece as principais reflexões de queda, partindo pelo pressuposto de atingir aproximadamente a metade de pessoas pobres na retração constante destas proporções, o montante neste período reconhece reduções de 17 pontos percentuais.

E finalmente, ao assumir o governo, a também petista Dilma Rousseff (2011- 2016<sup>5</sup>), estabelece no ano de 2014 o fim do seu primeiro mandato e conhece

<sup>5</sup> Em 12 de maio de 2016, a presidente Dilma Rousseff foi notificada de seu afastamento por 180 (cento e oitenta) dias sob uma determinação do Senado Federal, neste mesmo dia assume a um governo interino o vice-presidente da república Michel Temer. No dia 31 de agosto de 2016 Dilma Rousseff sofre o *impeachment* e Michel Temer assume o governo até as próximas eleições em 2018.

a queda de 5,1 nos pontos percentuais estabelecendo a meta realmente cumprida da ONU, estipulada em 2001.

**Figura 2** - Gráfico das proporções de Domicílios Pobres e Extremamente Pobres



**Fonte:** IPEADATA – Tabela de dados: Pobreza - número de domicílios pobres; Pobreza - número de domicílios extremamente pobres; e, Domicílios - particulares.

**Elaboração:** o Autor.

O crescimento constante de benefícios concedidos à população mais carente certamente impulsiona as quedas nos índices de pobreza, correlacionados aos patamares de bem-estar social e condições de vida dessa classe de pessoas.

### 1.3 LINHA DE POBREZA BRASILEIRA

A pobreza brasileira em questão, vale-se dos três conceitos de pobreza abordados no início deste trabalho, sendo elas pobreza absoluta, relativa e subjetiva. Contudo, ao que indica a principal fonte utilizada para expor os números e dados nacionais da sessão anterior, bem como, os que ainda poderão ser evidenciados posteriormente, parte do conceito mais qualitativo da pobreza absoluta.

Embora os fatores psíquicos sejam importantes, a renda se tornou fonte de determinação mundial de pobres e extremamente pobres nos mais de 6 bilhões de pessoas do planeta. Partindo deste escopo criou-se as chamadas linhas de pobreza mediante a certo montante de renda de um grupo familiar. Esse processo se tornou conhecido para determinações constantes da adequação de políticas públicas utilizadas com o intuito de propor meios de redução e erradicação da pobreza.

*A construção de linhas de pobreza explora a dimensão da pobreza como insuficiência de renda e consumo. O procedimento passa por definir, a partir dos hábitos de consumo, uma cesta de bens que incorpore os componentes nutricionais mínimos. O valor dessa cesta é considerado como a linha de indigência. Agregando-se uma provisão para gastos com transporte, habitação, vestuário e outros, chega-se a um valor monetário que é definido como a linha de pobreza. As famílias cuja renda per capita esteja abaixo desse limite são consideradas pobres (GONÇALVES, 2004.p. 06).*

É importante revelar que na nação brasileira não existe oficialmente uma linha de pobreza, ou seja, um nível de renda baixo que nomeasse as pessoas legalmente pobres para receber o que chama-se de recursos auxiliares do governo, ou então as transferências de renda (FERRAZ, 2008).

*No Brasil não existe uma linha oficial de pobreza, e dessa forma, existem muitas controvérsias em torno do valor das linhas de indigências e pobreza, porém, muitos especialistas concordam que se existe uma disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo das famílias, tais linhas devem ter como base o consumo observado. Predominam as medidas absolutas de pobreza e existem diferentes cálculos dessas linhas a partir de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo, variando entre regiões e estados (MARINHO et al., 2011, p.272).*

Portanto, como diz Osório, Soarés e Souza (2011), a linha de pobreza brasileira se enquadra como linha “político-administrativa” expressando seus valores mediante a renda *per capita* mensal dos indivíduos ou grupos familiares. Esse diagnóstico é expresso pelo apontamento de definição deste montante mediante a questões políticas, dando espaços para análise própria de cada pesquisador. Ainda se torna relevante, expressar o problema mais comum entre as determinações, sendo que fica impossível trabalhar dados diversos com inúmeros ramos de conceitos.

Perante esse problema, em conjunto com o poder supremo em âmbito partidário e administrativo, os governos que se propõem a expor exatamente o número de pessoas que se enquadram na situação de pobres e de extremamente

pobres na busca de seleção de políticas públicas sociais, expressam normas, decretos, e leis que estipulam na sua análise o valor exato que utilizam para focalizar suas ações.

Desta forma, a linha de pobreza é estabelecida mediante a necessidade de identificação própria de determinado estudo, ocorrendo desta forma nos programas de transferência de renda a partir dos anos de 2001.

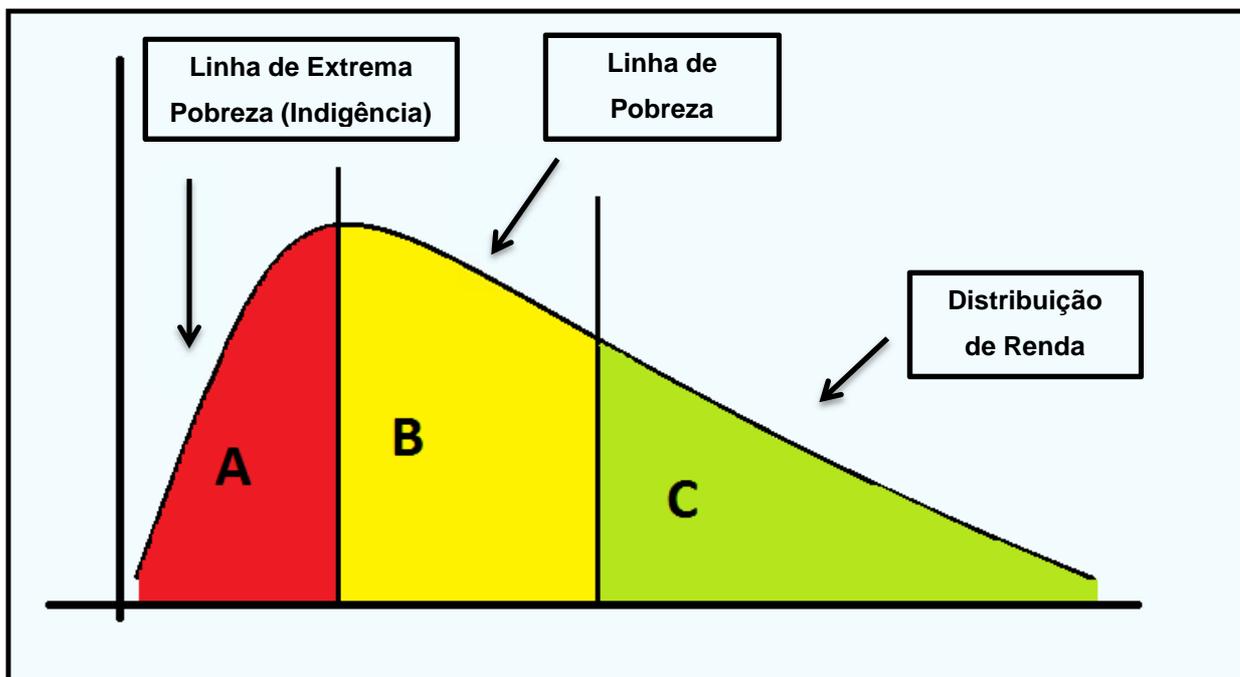
Contudo, segundo Osório et. al. (2011), o país deveria se propor a estudar uma linha fixa para conhecimento e monitoramento de estudos contemplados pelas ideias de erradicação da pobreza, e uma linha reajustável para identificação de público-alvo em condições de beneficiar-se dos programas de vulnerabilidade social.

Partindo destes ideais, Soarés (2009) expõe uma situação de grande impacto a ser analisada nos problemas brasileiros de excluir de sua agenda a linha de pobreza oficial, como cita o autor ao mesmo tempo que tem-se pessoas com características aos programas de transferência de renda denominados Programa Bolsa Família – PBF sendo considerados pobres, outro programa com mesmo intuito o Benefício de Prestação Continuada – BPC não os consideram. Para análise mais específica em números, o primeiro considera uma pessoa pobre mediante a dados para janeiro de 2016 aquelas que se enquadram em rendas inferiores de R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais), o segundo usa as pessoas que se enquadram abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo que em janeiro de 2016, batiam o valor de R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais) devido o salário mínimo na mesma época ser de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais).

Com estes problemas o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome) em conjunto com o IPEA e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estão estudando medidas para desenhar uma proposta de linha oficial de pobreza, é válido destacar que baseiam-se na abordagem das necessidades calóricas mínimas necessárias.

Entretanto, como não fora definido esta linha até o presente ano de 2016 os dados estudados neste trabalho serão os mesmo delegados em lei do referido programa alvo da análise, o PBF, e pelo IPEA.

**Figura 3-** Representação acadêmica das linhas de pobreza



Elaboração: o Autor.

### 1.3.1 Extrema Pobreza ou Indigência

A extrema pobreza ou indigência é uma característica usada para identificar grupos de pessoas que vivem sob condições anormais e, muitas vezes, passam por necessidade de recursos próprios para alimentação e sustento de crianças, jovens, adulto e idosos. Essa característica estipula, certamente, que as pessoas podem não ter acesso a recursos educacionais, de saúde, de moradia e saneamento básico dependendo dos locais que se encontram.

*A linha de indigência considera as pessoas que conseguem adquirir, com sua renda monetária, uma cesta de alimentos com a quantidade de calorias mínimas para sua sobrevivência. Essa linha estabelece um valor absoluto, ou seja, as pessoas abaixo dela são consideradas indigentes ou extremamente pobres. [...] (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p. 4).*

Segundo Rocha (2006) as linhas estabelecidas pelos estudiosos brasileiros estipulam um montante monetário, excluído neste aspecto, qualquer envolvimento da situação de indigência com as de bem-estar populacional. A intenção desta divisão por linhas é expor a quantidade de pessoas que necessitam de ajuda incondicional do Estado para superar a situação que o próprio não consegue abandonar durante sua história por falta de crescimento econômico sólido,

de incentivos a criação de postos de trabalho e serviços públicos precários não atingindo a todos os habitantes.

### 1.3.1 Pobreza

A classificação de pobreza, reflete a grupos de indivíduos que apresentam o mínimo de condições para sobreviver mediante a alimentação normativa e mínima necessária, acrescida de certos prestígios em comparação a classificação anterior de indigência. Esse grupo de pessoas mesmo que precariamente, tem a chance de atingir um ponto de estabilidade social com acesso a educação, saúde e moradia que propicia o bem-estar revogável e, muitas vezes, absurdo.

*[...] A linha de pobreza corresponde ao valor da linha de indigência acrescido de valor monetário correspondente a outras despesas básicas, tais como vestuário, transporte e habitação. As pessoas com renda abaixo dessa linha são consideradas pobres (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p. 4).*

A classificação segundo Rocha (2006), reflete que a linha de pobreza relaciona a gastos com despesas adicionais à família. Embora a família não tenha o luxo de pessoas ricas, nesta classificação certamente depois de pesquisas, as pessoas não passaram por necessidade na compra pela cesta específica de alimentos. É importante frisar que a cesta utilizada nos estudos do IPEA e IBGE refletem em alimentos bases da alimentação, tais como: arroz, feijão, uma carne em especial e uma verdura, somando-as e compactuando com um valor total de calorias necessárias para a sobrevivência.

## 1.4 ERRADICAÇÃO DO FENÔMENO

Perante a necessidade disposta em todo o mundo, os países, em função as opções e determinações da ONU, vieram por séculos improvisando e criando recursos que viessem a reduzir a pobreza. O estilo de incentivo proposto pela criação, em 2000, pelos OM transformou esta questão numa das primordiais atitudes políticas e econômicas de todos os Estados, principalmente os subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil.

Em meio a estas determinações há a necessidade de criar “portas de saída” da pobreza com inclusão social produtiva, por meio de incentivos principalmente estatais que redeterminam a procura pela busca de superação pessoal e cultural daqueles que se enquadram nos casos do fenômeno.

Para que isso ocorra, o país em primeiro momento deve se expor por criar oportunidades produtivas de educação de base e, posteriormente, de educação qualificativa à postos de trabalho. Em conjunto, deve redirecionar as atenções as questões de saúde das famílias, diminuindo os casos de mortalidade infantil, e procurando aumentar os benefícios de longevidade para propor um espaço longo da fase ativa para trabalho da população.

Da mesma maneira, deve incentivar uma reforma política e fiscal na busca de diminuição das corrupções que envolvem roubos contínuos dos cofres públicos e de empresas estatais, e propor redução de impostos desnecessários e extorsões da população de classe baixa e média.

Sem contar, fazer cumprir as determinações que condiz e explica a Constituição Cidadã de 1988, a qual aborda os principais objetivos nacionais de diminuir as diferenças entre as classes, promover a inclusão social, garantir a melhor distribuição da renda e, principalmente, elaborar meios de erradicação da pobreza do país.

Como já discutido, em meio ao milagre econômico, o crescimento pelos patamares lá atingidos não se tornou sólido e contínuo, transpondo a corriqueira questão das oscilações de crescimento do PIB, desta forma não se torna eficaz a questão econômica para a superação da pobreza como ocorre nos países de primeiro mundo.

Desta forma, os países como o Brasil devem encontrar meios alternativos, mesmo que estes foram promovidos pelas grandes economias da Europa. Diante disso, as transferências de renda direta se tornou o “*carro chefe*” para a superação da pobreza nos países da América Latina a partir do século XX. Esse processo de criação se tornou louvável pelas instituições internacionais de desenvolvimento, a ONU pela PNUD e Banco Mundial, que caracterizam a focalização encontrada como forma de erradicação da pobreza pelos países subdesenvolvidos das Américas.

*Prioridade ao enfrentamento da fome e da pobreza, entendendo que as Políticas Sociais são importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, quando articuladas a uma Política Econômica de redistribuição de renda, de geração de emprego, com proteção social do trabalhador, inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social, efetivação de reforma agrária e assistência ao trabalhador do campo (SILVA E SILVA, 2004, p. 3 e 4).*

Para tanto, as transferências de rendas estatais vinculadas aos incentivos promovidos nos setores produtivos do país, e as reformas necessárias, ocasionam o crescimento econômico eficaz e descente, impulsionam a busca pela saída da situação da pobreza, sobram-se recursos em questão para o aprimoramento dos serviços públicos sem contar que realocam as rendas melhorando a distribuição total e certamente provocaram a inclusão social da população.

*Apesar da importância e dos impactos positivos com os programas de transferência de renda, esses não devem ser vistos como a única ou a principal medida para retirar a população da situação de extrema pobreza ou pobreza. A superação desse quadro exige, antes de tudo, um desempenho de crescimento sustentado da economia dos países. Isso significa uma economia vigorosa com apoio à pesquisa e desenvolvimento aliados a uma política industrial capaz de promover atividades tecnológicas de maior valor agregado, gerando assim empregos de melhor qualidade na cadeia produtiva e conseqüente aumento da renda disponível e da poupança privada. Os impactos de um dinamismo de tal ordem ofereceriam oportunidades efetivas para toda a sociedade (QUEIROZ et. al., 2010, p. 28).*

Vale notar que em meio ao processo devastador capitalista, a situação em que encontra-se esses países em desenvolvimento há de melhorar, contudo, mesmo que haja a redução, não será possível a erradicação da pobreza. Posto que, este sistema de poder, não funciona sem ter os comandantes reais dos lucros e recursos monetários, e aqueles que necessitam dispor de recursos de mão de obra para sobreviver e desenvolver o mundo como um todo.

Portanto, o fenômeno da pobreza assim terá sua redução repercutida em todo o globo e será considerado modo de erradicação caso haja uma melhoria na distribuição total das rendas, fazendo com que o hiato existente entre a população pobre e a população rica se esvaia como forma de acreditar no impossível.

**Figura 4-** Representação Passo a Passo para a Erradicação da Pobreza

Elaboração: o Autor

## 2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

As políticas públicas de recursos monetários, disponibilizadas pelo governo, que por ventura denomina-se de Programas de Transferência Direta de Renda (PTRs) no mundo todo, surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos e mais ao final do século nos países em desenvolvimento.

No entanto, vale destacar que a preocupação com o fenômeno tal como a pobreza, passou por primórdios significantes, os quais por volta do século XVIII levava-se em consideração as premissas de programas de renda mínima, ou seja, os PTRs. Contudo, estes recursos não passaram de especulações inconsistentes, deixando as primeiras experiências para os dois próximos séculos (FERRAZ, 2008).

Esse recurso de proteção social, que garante à população uma renda mínima para a sobrevivência, se repercutiu antecipadamente no Reino da Dinamarca, país que segundo a ONU, em 2011, caracterizou-se pelo menor índice de desigualdade na distribuição de renda interna. Contudo, apenas após a Segunda Grande Guerra Mundial, nos anos de 1947 e 48, houve as constituições dos conceitos de bem-estar social nos demais Estados Europeus, concretizando nos esforços pioneiros mundiais.

*No decorrer do século XX houve uma significativa ampliação dos Programas de Transferência de Renda. Com o desmantelamento do Estado de bem-estar do segundo pós-guerra, os princípios neoliberais passaram a nortear as políticas sociais. Nesse contexto, os PTRs ganharam força na Europa devido à reestruturação das políticas sociais de feição socialdemocrata; e, na América Latina, eles surgiram com a finalidade de enfrentar as consequências das políticas neoliberais, entre elas a restrição dos gastos sociais; a elevação da pobreza; e o acirramento da desigualdade social. Nesse período ocorreu a substituição de políticas sociais, destinadas a universalizar a proteção social, por políticas seletivas e focalizadas na pobreza extrema (STEIN apud SOUSA, 2014, p. 40-41).*

As questões monetárias de distribuição da renda, por evidências dos governos nacionais da Europa, em meados de 1989, prevista na “Carta Social da União Europeia”, prontificou a expansão da análise dos programas de transferência de renda como suporte imediato para inverter o fenômeno multidimensional da pobreza (SOARES, 2010).

Com o intuito de promoção e unificação da população perante a devastação ocorrida no território europeu no segundo pós-guerra os objetivos vinculados imediatamente aos PTRs do continente prevaleciam no estímulo à busca por postos de trabalho e qualificação profissional proporcionado pelo auxílio de recursos monetários.

Diferente do que analisa-se na América Latina, a qual estimulou a criação dos PTRs próximo ao final do século XX e início do XXI, por volta dos anos 90 e 2000, os programas apresentavam objetivos de superação na crença dos rendimentos populacionais da localidade. Segundo Sousa (2014) citando Stein, o programa “substitui a ausência de rendimento provocado pelo desemprego e empregos precários”.

A maciça empolgação ocorrida por volta dos anos citados de criação dos PTRs na América Latina, provinham da estipulação dos oitos OM da ONU, em 2000, para superar os problemas até então expressamente existentes em todo o mundo. Essa característica de auxílios monetários diretos do governo se tornou na época a principal fonte de aproximação dos países juntamente com os OM. Assim como a empolgação ocorrida na região latino americana, também foi apontada nos países da África, Ásia e Oceania.

A partir de então, os programas de transferências se propuseram a receber novos estudos apontando melhorias a serem desenvolvidas nos “cardápios” estruturais de programas que foram impulsionados precisamente nos países em desenvolvimento ou apenas, subdesenvolvidos.

No entanto, diferente do ocorrido nos países nórdicos europeus, pioneiros dos PTRs, o Continente Latino-americano estipulou a criação de dois estilos de políticas sociais pautando nos ideais de justiça e qualidade social colocando ênfase nos programas focalizados e universalizados.

*As concepções de justiça social relacionadas ao Estado admitem a existência de incerteza nos mercados e, sendo assim, confere ao Estado a atribuição de prover uma rede subsidiária de proteção social (renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, etc.). Nesse contexto, a focalização é vista como uma ação reparatória que busca restituir grupos sociais ao acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Já a universalização aparece como a melhor forma de encontrar o foco. Ou seja, se atinge melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados (em que se poupam, por exemplo, os custos*

*de monitoramento) (KERSTENETZKY apud FROTA e ZIMMERMANN, 2010, p. 7).*

Desta forma, os programas de transferências de renda condicionados, ou simplesmente programas de transferências direta de renda, são programas comuns de muitos países do Centro-sul da América, os quais estipulam condicionalidades, ou seja, deveres que os beneficiários têm com os governos; determina em alguns permanência máxima dos indivíduos, garantindo a rotatividade convicta na busca de atingir a parcela total dos moradores em extrema pobreza; e, parcialmente garante a publicidade da inexistência do mito da acomodação dos moradores em função dos benefícios.

## **2.1 DEFINIÇÃO E ARTICULAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

As políticas públicas de transferências monetárias de renda, como foi dito, ganharam impulsos constitucionais por volta do século XX e XXI, no entanto, uma análise aprofundada do requisito de articulações necessárias para a criação eficaz dos programas se unem nas expectativas dos governos gerais de cada país.

Vale pressupor desta forma, que as características peculiares presentes em cada programa especificamente, ou seja, em cada política pública, respalda-se nos costumes e objetivos únicos dos Estados para com a sociedade moradora, ou então, especificamente são as ações e influências do Estado na economia da nação.

Segundo Soares (2010), citando os autores liberais Friedman e Hayek, as ações do Estado deve ser o mínimo possível, dando brechas à políticas sociais com pontos focalizados buscando a reparação da obstrução e privações absolutas dos direitos sociais do indivíduo. Contudo, segundo os economistas Sweezy e Laski identificados com a teoria marxista, defendem o Estado abrangente, as políticas públicas dever ser planejadas à sociedade, ou seja, políticas públicas universalizadas a busca do bem-estar social equivalente a todos.

Como há então, as duas frentes possíveis de comandos estatais, cabe ao governo expor medidas de atuação para intervenção econômica. Basicamente há

quatro situações significativas que resumem-se em: regulação da oferta de bens e serviços, preços, estabelecimento do salário mínimo e legislação reguladora do processo produtivo; Implementação de mecanismos fiscais; Controle direto de serviços pertencentes as constituições de obrigação do Estado; e, o controle de política pública, primordialmente as transferências de renda.

*[...] O quarto tipo de atuação do Estado na economia são as transferências de renda [...]. As transferências de renda também são um instrumento de política fiscal e podem ocorrer na forma de lump-sum, o mesmo valor para todos os indivíduos – o que é identificado com uma abordagem first best por não acarretar distorções no funcionamento do mercado -, ou ter caráter redistributivo (SOARES, 2010, p. 6).*

Desta forma, o conceito apontado da intervenção estatal mediante as transferências diretas de renda, equilibra-se nas questões sociais de distribuição igualitária dos rendimentos totais produzidos na economia. Aspecto originado em meados do século XIX na Europa a favor desta ação, que persistia no intuito de garantir produtividade dos trabalhadores. Assim, era favorável ao governo que as situações de vulnerabilidade das pessoas não influenciassem, de forma desvantajosa, nos processos produtivo, em questões de eficiência produtiva ou equidade entre os trabalhadores.

Desta maneira, essas políticas, principalmente enfocam na aproximação das classes sociais, estipulando a redução das privações nos serviços públicos e de dependências corriqueiras de terceiros não responsáveis.

Mediante esses conceitos as políticas de transferências apresentaram-se nos grupos sociais como forma de compensar as distorções provenientes do desenvolvimento frenético do processo capitalista, que por sua vez, apontam uma discriminação e facilita a existência de uma lacuna cada vez maior entre pobres e ricos.

Contudo, há pontos em que a atenção prévia e minuciosa nas políticas de transferências devem levar em consideração as naturezas de criações dos PTRs, pois até as iniciativas vindouras à América Latina, esses recursos eram destinados especificamente a um consumo, no entanto, faz-se necessário destacar que as transferências passaram por lutas e conquistas de mudanças significativas deixando de lado o consumo específico para a redistribuição das rendas, possibilitando aos

beneficiários a opção de escolha no melhor método de uso dos montantes monetários.

Todavia, as implicações decorrentes das condicionalidades impostas nos novos paradigmas dos desenhos da assistência social mediante as transferências, pressupõem a tentativa de orientação pelo Estado na melhor forma a gastar esses recursos, conduzindo à uma modificação comportamental da população vulnerável, a qual apresenta em muitos casos problemas sociais, tais como: estrutura familiar desordenada, analfabetismo dos responsáveis legais, dentre outros que influênciam nas tomadas de decisões inconsistentes.

Nos descritos de Soares (2010) quando cita Barr, aponta a existência de três objetivos condizentes com as premissas das transferências de renda dos governos sendo a garantia e alocações de consumo através do ciclo das vidas familiares, estipular a finalidade de seguro social e principalmente apresenta meios de redução da pobreza à indivíduos vulneráveis.

Ainda citando Barr, Soares (2010), elenca três tipos de programas de políticas de transferências.

*Aqueles concedidos para pessoas cuja renda está abaixo de um determinado patamar de sobrevivência; programas em que o recebimento do benefício depende, além do critério anterior, do cumprimento de outra(s) condições, como a frequência à escola por parte das crianças da família [...]; e, por último, há também os benefícios universais, no formato da renda básica (BARR apud SOARES, 2010, p. 7-8).*

É importante destacar a existência de uma conjuntura bivariada nos PTRs na América Latina, pois é nesta localidade que os programas focalizados e univariados se sobrepõem na expectativa de almejar um sucesso nos objetivos pretendidos.

Mediante esta junção, estes programas apresentam três características básicas de procedência, sendo: teste de renda, ou seja, identificação de uma linha de indigência complementar das necessidades básicas para um bem-estar social; obtenção de dados que indicam situação de vulnerabilidade; e, principalmente determinação de “estímulos”, os quais prendem a atenção da população nos deveres do recebimento dos recursos.

E por fim, os PTRs devem abordar as focalizações de vertentes horizontal e vertical, estipulando-as de modo a explicar o total da cobertura do

programa com a vertente horizontal e de forma vertical evitando ao extremo locomover os auxílios a indivíduos ou famílias que não apresentam o perfil direto do público-alvo dos programas.

## **2.2 IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Como diagnosticado na macroeconomia pelos discípulos da teoria keynesiana, ao abordar o multiplicador eficiente pelo gasto do Estado no momento em que as intenções dos serviços privados já não sustentam mais o bem-estar do crescimento econômico, as contribuições pelo consumo do maior consumidor da nação geram recursos capazes de incentivar a busca pelo aumento produtivo e, inicialmente, a preparação de postos de trabalhos, gerando a longo prazo um ciclo de cadeia repetitiva aos aumentos do produto e renda do país (DILLARD, 1993).

Os argumentos dispostos por Keynes e seus seguidores fizeram ao longo do tempo o que pode-se chamar de pré-disposição a identificação dos meios em que a integração de consumo pelo Estado se tornassem analítica de modo que o mesmo compactuasse no aumento ou reinício do consumo pelas famílias moradoras de seu territórios que já não o faziam mais.

Vale ressaltar que as famílias dispostas anteriormente são aquelas que mediante a renda precária ou mesmo a falta dela, não poderiam contribuir com o aumento de consumo. Neste caso, nem ao menos propor incentivos não resultariam em pontos positivos, pois não há como consumir sem renda alguma ou sem recursos de sobrevivência mínima. Garantido a essas famílias o título de pobres e posteriormente de extremamente pobres dependendo de outras características qualitativas.

Por estas questões, surgem em meados do século XX em diante o que denomina-se de transferências de renda àqueles que se enquadrassem as premissas de vulnerabilidade e distorções dos rendimentos monetários, assim como, privações aos serviços públicos de direito.

Segundo Marinho et.al. (2011), alguns estudiosos internacionais como Enders, Hoover, Rector e Lauder, desconsideram a eficiência dos programas de

transferência de renda, como forma de reduzir qualquer que seja as proporções de habitantes em situação de pobreza e extrema pobreza dos países, pois os mesmos alegam que os programas desincentivam a procura por trabalho, causa modos de distanciamento familiar e dependência contínua pelo benefícios governamentais.

Entretanto, ainda segundo Marinho et. al.(2011), esses programas são alvos de controvérsias citando que os estudiosos como Sen, Schwartzman, Costa e Salvato apontam pontos positivos dos programas responsabilizando-os por impactos na desigualdade social e na pobreza, assim como abordam que devido aos baixos valores dos benefícios não implicam nos desincentivos pelo trabalho.

E é pelo ponto de bens facilitadores apontados pelos últimos, que Martins (2009), e alguns estudiosos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) expressam suas ideias favoráveis aos programas de transferência como forma de garantir o mínimo de sobrevivência digna dos habitantes em situação de pobreza.

*O debate internacional sobre programas de transferência de renda, contudo, antecede a implementação dessas políticas e existe já há várias décadas. De forma geral, tais debates consideram que, dificilmente, a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade se viabilizam sem políticas ativas de transferência de renda (MARTINS, 2009, p.11).*

Colocando ênfase a esses recursos de políticas sociais, que marcaram a criação dos programas de transferência de renda no globo, dando o início a uma nova era de proteção social no mundo no segundo pós-guerra, como forma de propor a erradicação dos problemas ocasionados pela guerra e, posteriormente, pela tentativa de erradicar a pobreza presente na população, abrilhantou os requisitos de apoio e concepção favorável do Banco Mundial e outras organizações internacionais que tratam do fenômeno.

É dessas perspectivas que os PTRs, principalmente os que apresentam em suas atribuições condicionalidades à serem cumpridas pelos beneficiários, constituem em um ponto crucial na construção de sistemas estatais prevenindo as situações extrema de pobreza da população e, além de tudo, articulam formas criativas de garantia do bem-estar e o desenvolvimento social.

Nestes moldes, os programas apresentarão em si maiores êxitos cativando cada vez mais seus críticos, quando a capacidade cultural dos

beneficiários passarem de modo a cultivar incentivos pessoais que garantem a “porta de saída” da dependência do governo, posto que muitos dos programas garantem benefícios mais eficazes nos sistemas de educação, saúde, trabalho, segurança pessoal, moradia e saneamento básico aos contemplados pelo benefício. Modelos de possível desligamento com a vulnerabilidade passada e viver dignamente na sociedade deixando de lado a lacuna da desigualdade.

*Tomados os programas de transferência de renda [...] como políticas que devam contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como da sua superação, de um lado não concebê-los como um fim em si, mas como um instrumento ou uma estratégia que compõe um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento consequente da questão social da pobreza. E de outro lado, como programas que têm nas condicionalidades, ou na assim chamada co-responsabilidade, não um fator impositivo e punitivo, mas sim uma oportunidade de vinculá-los, apesar de no fundo serem discricionários, ao acesso a bens e serviços essenciais de caráter universal, e portanto com o estatuto de direitos da cidadania, permitindo assim que esses segmentos sociais de baixa renda sejam alçados à condição de cidadãos (COHN, 2004, p.13).*

O desafio atual das nações, portanto, pode assim dizer que seja exatamente, providenciar as políticas públicas sociais de forma harmoniosa, principalmente, com a política econômica, fazendo com que haja segurança na solução de longo prazo primordialmente para as situações de extrema pobreza e pobreza das pessoas do mundo todo.

Assim, como providenciar a análise dos efeitos distributivos e efeitos errôneos dos programas para haver uma correção das deficiências nos planejamentos de expansões futuras saciando o crédito de confiabilidade àqueles que não a tem.

### **2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA NO BRASIL**

O histórico brasileiro de programas conhecidos pela sua origem no aspecto de distribuição igualitária de renda se inicia em meio ao processo conhecido como Ditadura Militar (1964 a 1985). Aos anos intitulados como o Milagre Econômico Brasileiro (1968 a 1973) com crescimento do produto por volta da média de 11% (onze por cento) ao ano, os programas de transferências de renda se apontaram simploriamente no cenário social da nação (VELOSO, VILLELA e GIAMBIAGI, 2008).

Aos últimos meses do ano de 1974, o quarto general da fase ditatorial do Brasil, Ernesto Geisel, promulga a Lei de criação do que poderia ser o pioneirismo dos programas sociais no país. Com diferenças claras do atual modelo de proteção social, o general promulga a Lei nº 6.179 de 11 de dezembro de 1974, criando o chamado Renda Mensal Vitalícia (RMV), o qual bem apresenta Rocha (2013).

A RMV, como ficou conhecido mais tarde, partia de uma questão da previdência social do país, ao qual estipulava as leis e gerenciava a totalidade do programa. Para iniciar as determinações dos rumos buscados a intenção inicial do programa resumia-se em atender “os maiores de setenta anos e os inválidos que (...) não fossem mantidos por uma pessoa de quem dependia obrigatoriamente e não tivessem outro meio de promover o próprio sustento” (ROCHA, 2013. p. 5).

Contudo, nesta lei apresentavam pontos remotos que não atingiam a boa intenção do seus idealizadores. As questões de seleção dos beneficiários, representam bem, pois não foram definidos por lei, sendo proposto posteriormente pelo próprio gerente do programa, assim como não definia quais seriam os membros que se enquadrariam no modelo de família para calcular a renda *per capita*.

No entanto, o programa se responsabiliza pelo atendimento total nas questões de saúde, posto que na época este serviço não era de direito à todos. Vale ressaltar que para obter o direito de ser beneficiário os indivíduos, impreterivelmente, deveriam ser contribuintes por pelo menos 12 meses ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), o mesmo responsável pela gerência e orçamento do programa.

*Na verdade, a RMV foi concebida como a forma de corrigir uma injustiça, mas de maneira restrita e específica: visava amparar uma parcela das pessoas mais vulneráveis utilizando como fonte de financiamento os recursos das contribuições previdenciárias, em parte feitas por eles mesmos, mas que normalmente não gerariam benefícios para esses contribuintes. Isso porque, além de o mercado informal no Brasil ser enorme, os trabalhadores, principalmente os de mais baixa qualificação, ingressavam por alguns períodos no mercado formal e logo voltavam ao setor informal. Portanto, faziam algumas contribuições ao sistema previdenciário, que, no entanto, não tinham continuidade ao longo do tempo. Na prática, do ponto de vista do trabalhador, essas contribuições eram perdidas: apenas uma minoria desses contribuintes chegava ao final de vida produtiva tendo preenchido os requisitos para se beneficiar da aposentadoria e deixar pensão para seus dependentes (ROCHA, 2013, p.5).*

Adiante a história do país, as assistências sociais passaram por um período de mudanças, principalmente ao fim da ditadura militar e início do processo de governo republicano, o qual os elegíveis seriam mediante ao voto do povo. Nesse período após 1985 a 1990, anos que José Sarney tomava posse ao cargo de maior ênfase do país, ocorre a criação da atual Constituição brasileira em 1988, conhecida como a Constituição Cidadã (ROCHA, 2013).

Essa Constituição, representou a mudança mais significativa para as pessoas que viviam em modelos de vulnerabilidade em todo o país, trouxe consigo meios de prevenir de forma clara os pontos essenciais para o mínimo de dignidade a população sendo alvo para publicar os objetivos gerais da nação.

Segundo Ferraz (2008), o texto da Constituição no seu terceiro artigo, propunha que a República Federativa do Brasil, é responsável em propiciar meios para construir uma população livre, justa e principalmente solidária, também cabia a nação garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e principalmente reduzir as desigualdades sociais, bem como promover o bem-estar a todos sem preconceitos vindouros de qualquer forma de discriminação.

*No Brasil a Constituição de 1988 é considerada um marco no âmbito dos direitos sociais. Esta Constituição estabeleceu modificações significativas no Sistema de Seguridade Social, as quais passaram a se nortear pelos princípios da universalidade, uniformidade, seletividade, diversidade das bases de financiamento e caráter democrático e descentralizado (BOSCHETTI apud SOUSA, 2011, p. 29).*

Desta forma, os aspectos sociais provindos da carta máxima de leis do país, garantia não só o bem-estar, mas também direitos a toda a população. Direitos estes, que preenchiam de forma clara as benfeitorias dos próximos PTRs do país, sendo importante destacar os serviços de saúde, educação, segurança, moradia e, além disso, propiciar meios de propor a renda básica para a sobrevivência de qualquer morador do território nacional.

Não sendo o bastante em meio a toda a turbulência ocorrida nas questões políticas e regimes democráticos do Brasil, criava-se o segundo Programa de Assistência Social, ou então de transferência governamental de renda, denominado de BPC (Benefício por Prestação Continuada), que se apresentava próximo aos estilos do RMV, contudo foi considerado o principal programa de

Assistência Social no novo regime de governo nacional com ideais da Constituição de 1988.

O BPC, era um programa de conceitos unificados à todos os programas de assistência mensal vitalícia no país. Vale ressaltar que segundo o MDS, o programa se intitula único e criado a partir de várias leis e decretos nacionais, contudo, em uma explicação mais viável, o BPC se tornou a unificação ou seja, a nomenclatura utilizada para resumir os programas que vinham sendo expostos no país (ROCHA, 2013).

Diante destas informações, o BPC posteriormente se enquadrava nas questões dos programas RMV, adiante denominado de PMV (Pensões Mensais Vitalícia), juntamente com os Amparos Assistenciais definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro (ROCHA, 2013).

Vale ressaltar que o BPC, era destinado a pessoas idosas com mais de 75 anos de idade e indivíduos incapacitados para o trabalho, aqui diferente do RMV, os benefícios eram concedidos independente das condições familiares dos entes em volta dos beneficiários.

Voltando um pouco antes do ano de criação do LOAS, em 1991 no mandato de governo de Fernando Collor (1990-1992), o senador da época Eduardo Suplicy, propôs ao Senado Federal o prospecto de um programa de renda mínima à população brasileira, denominado Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que por ventura adiante foi aceito na casa pela maioria de votos da época pelo Projeto de Lei nº 80/1991. E essa foi a terceira tentativa de PTRs no Brasil, com um diferencial dos antigos RMV, PMV e BPC, os critérios deste novo se aproxima dos programas de renda que surgiram adiante.

*No Brasil, a ideia de instituição de Programas de Transferência de Renda começa a fazer parte da agenda pública a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com uma renda de até 2,25 salários mínimos nos valores atuais (SILVA e SILVA, 2004, p.2).*

Contudo, o programa não foi compactuado a nível federal devido as altas taxas de dispêndio monetário que ocorreriam caso o salário mínimo fosse reajustado ao longo dos anos. Desta forma, como aborda ainda Silva e Silva (2004),

esse projeto de lei deu indícios de aproveitamento aos projetos municipais e estaduais de todo o Brasil para então aprovar uma renda nacional de cidadania digna e incondicional a todos os brasileiros.

Por ventura, vale expressar que os critérios em âmbito federal até os anos de 1995, final do mandato de Itamar Franco (1992-1995) e início dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), deram-se em ações expressas e constantes nos municípios brasileiros, propondo a identificação de projetos de assistência social na transferência de renda principalmente nos municípios do Distrito Federal, e nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto no Estado de São Paulo (MACEDO e BRITO, 2004).

*O tema foi ganhando espaço no Poder Legislativo e, entre 1995 e 1996, novos projetos de lei surgiram no Congresso com o objetivo de instituir programas de transferência de renda de abrangência nacional, sempre de maneira associada à educação, porém embasados em diferentes visões de proteção social e apresentados por representantes de variadas posições no espectro político-partidário (BRITTO e SOARES, 2010, p. 5).*

Nos anos sequenciais, em âmbito federal foram criados ainda mais dois PTRs, esses com um diferencial de público, dando auxílios as famílias com jovens e crianças de até dezesseis anos que estavam em postos de trabalhos precocemente, bem como aqueles distanciados do serviço educacional. Sendo o primeiro denominado PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1997), e o segundo de Agente Jovem (2001).

Posteriormente, ocorre a unificação federal dos projetos de PTRs municipais ocorridos por volta de 1995, dando início as três fases complementares e mais importantes deste tipo de política pública social no país. Iniciado em 2001 no mandato FHC, e promovido recursos de inovações nos mandatos dos petista Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rouseff (2011 – 2016).

A primeira fase se inicia com os ideais de projetos de mais dois PTRs no ano de 2001, um denominado popularmente como Bolsa Escola e o outro de Bolsa Alimentação. O primeiro garantido pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Já o segundo pela Medida Provisória nº2.206-1 de 6 de setembro de 2001.

Segundo Santana (2007) o Bolsa Escola tinha as seguintes características e objetivos:

**Bolsa Escola:** o objetivo do programa é incentivar a permanência de crianças de famílias pobres na escola. Para isso, destina às famílias com renda per capita inferior a R\$ 90,00 e que têm crianças de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular o benefício mensal de R\$ 15,00 por criança. Cada família pode ter, no máximo, três crianças inscritas no programa, ou seja, pode receber um benefício de até R\$ 45,00 e é exigida a contrapartida de frequência à escola das crianças de 90% das aulas (SANTANA, 2007, p. 4).

Já o Bolsa Alimentação definido pelo mesmo autor representa da seguinte forma:

**Bolsa Alimentação:** este programa é dirigido à melhoria das condições de saúde e nutrição de gestantes e nutrizes (mães que estejam amamentando filhos com até seis meses de idade) e também para crianças com seis meses a seis anos e onze meses de idade em famílias com renda per capita de até R\$ 90,00. O valor do benefício é de R\$ 15,00 mensais por beneficiário com limite de três beneficiários por família, perfazendo um valor máximo de R\$ 45,00. Este programa também exige contrapartida familiar. O benefício é vinculado a uma agenda de participação em ações básicas de saúde como exames pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde (SANTANA, 2007, p.4).

A segunda fase dos atuais PTRs, reporta-se também ao governo de FHC, claro que é importante destacar que as ideias de programas deste nível foram introduzidos de maneira importante no governo apenas nos anos finais do segundo mandato. Desta forma, o projeto de invocação por aproximação das famílias ao uso e consumo de gás doméstico, posto que a alimentação já pertencia ao programa anterior, o governo desenvolve o Programa Auxílio Gás em 2002, garantido pelo Decreto Federal nº 4.102, de 24 de janeiro do mesmo ano.

**Auxílio Gás:** o objetivo do programa é subsidiar, para as famílias pobres, a compra de botijão de gás para cozinhar. Este benefício é destinado a famílias de baixa renda que estavam inscritas no Programa Bolsa Escola e no Cadastro Único dos Programas Sociais. O Auxílio Gás tem um diferencial de pagamento em relação aos outros programas, ele oferece um valor de benefício mensal de R\$ 7,50 que é pago a cada bimestre. Ou seja, de dois em dois meses cada família recebe o valor de R\$ 15,00. Este programa não exige nenhum tipo de contrapartida por parte da família beneficiária (SANTANA, 2007, p. 3).

E finalizando a terceira, última e mais importante fase de criação dos PTRs brasileiros ocorre com a posse do petista Lula no ano de 2003. O programa pelo qual o mesmo se responsabilizou caracterizado pelo Banco Mundial nos anos subsequentes de sua criação como o principal Programa de Transferência de Renda do Mundo, sem contar ser o primeiro programa das Américas em número de beneficiários contemplados e pela excelência grandiosa de gestão descentralizada, o qual foi denominado de Programa Bolsa Família - PBF.

Contudo, vale ressaltar antes disso, que o primeiro programa desenvolvido no mandato do petista, foi um programa simplório que até então não deu brechas de novidade alguma perante a todos os programas anteriores. Conhecido popularmente como Fome Zero, ou Cartão Alimentação, foi instituído pela Lei 10.689 de 13 de junho de 2003.

Ainda estipulando as definições de Santana (2007), o autor aborda como segue os ideais do programa antecessor ao PBF:

**Cartão Alimentação:** *este programa, criado no governo Lula, não foi concebido com a intenção de substituir os demais programas de transferência de renda, mas sim alicerçar um piso que assegure a alimentação das famílias pobres. O valor de benefício é de R\$ 50,00 e a ele se agregam outros benefícios que eventualmente as famílias já recebiam. Além da obrigatória aplicação dos recursos na alimentação familiar, o programa exige, como contrapartida, que as famílias beneficiárias que possuam adultos analfabetos que frequentem cursos de alfabetização e cumpram contrapartidas específicas exigidas em cada região (SANTANA, 2007, p. 4).*

Durante o ano de 2003 e início de 2004, surge então o PBF, capaz de atingir todo o Brasil de forma descentralizada e focalizada no intuito de prevenção as situações vulneráveis imediatas e, em longo prazo, propor o alicerce de superação da extrema pobreza no país como um todo. Conquistado pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que estipula a paralisação de novos beneficiários aos programas antecessores por conta da unificação sendo eles todos os programas do governo FHC e o primeiro programa do governo Lula.

Da mesma forma como os outros, Santana (2007), também aborda as características e objetivos do programa:

**Bolsa Família:** *este Programa tem como objetivo combater a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Para tanto, o governo federal concede, mensalmente, um benefício em dinheiro para as famílias selecionadas (SANTANA, 2007, p.4).*

E por fim, fica para o Brasil os programas que ao passar dos anos contribuíram expressamente para tentar incentivar a busca das pessoas com situações de extrema pobreza, no fator de superação pessoal e cultural mediante as benfeitorias dos recursos promovidos pelo governo, assim como deixar de lado as dependências governamentais e atingir paulatinamente as conquistas profissionais.

Quadro 1 – Resumo Completo de Programas Gerenciados pelo MDS

Programa	Finalidade	Público-Alvo	Ano de Criação / Legislação
<b>Renda Mensal Vitalícia (RMV)</b>	Assegurar às pessoas com 70 anos ou mais e às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituída pela Lei 6.179/74.	Pessoa com 70 anos ou mais e pessoa com invalidez, desde que tenha contribuído com a Previdência, no mínimo por 12 meses ou tenha exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por mais de 5 anos.	1974 - extinto desde 1/1/1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. • Lei nº 6.179, de 11/12/1974 ; • Lei nº. 8.742, de 7/12/1993 (LOAS).
<b>Benefício por Prestação Continuada (BPC)</b>	Assegurar renda mensal à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência incapacitada para o trabalho e para a vida independente que não possua meios de prover sua manutenção nem tê-la provida por sua família, de modo a ampliar a cidadania dessas pessoas.	Pessoa idosa com 65 anos ou mais e pessoa com deficiência incapacitada para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar <i>per capita</i> deve ser inferior a ¼ do salário mínimo.	1996 • Arts. 203 e 204 da CF/88; • art. 20 da Lei nº 8.742, de 7/12/1993; • art. 34 da Lei nº 10.741, 1/10/2003; • Resolução CNAS nº 130, de 15/07/2005; • Resolução CNAS nº. 145, de 15/10/2004.
<b>Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</b>	Retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos.	Crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos.	1997 • Arts. 203 e 204, CF/88; • Lei nº. 8.742, de 7/12/1993; • Lei nº. 8069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente. • Portaria nº. 458, de 4/10/2001; • Portaria nº. 666, de 28/12/05 (acordo PETI/ PBF).
<b>Agente Jovem</b>	Resgatar jovens em situação de risco social, objetivando sua reinserção no sistema educacional e sua iniciação no mercado de trabalho e favorecendo a transformação social de sua comunidade.	Jovens de 15 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social.	2001 • Arts. 203 e 204, CF/88; • Lei nº. 8.742, de 7/12/1993; • Portaria nº879, de 3/12/2001.

**Quadro 1 – Resumo Completo de Programas Gerenciados pelo MDS (Continuação)**

Cont.

<b>Programa</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Público- Alvo</b>	<b>Ano de Criação / Legislação</b>
<b>Bolsa Escola (BES)</b>	Garantir renda mínima a famílias carentes que tenham filhos entre 6 e quinze anos matriculados e frequentando o ensino fundamental, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar.	Famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos.	2001 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 227 e Emenda Constitucional 31, de 13/12/2000 da CF/88;</li> <li>• Lei nº. 8069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente);</li> <li>• Lei 10.219, de 12/04/2001; • Decreto nº. 38, de 28/05/2001.</li> </ul>
<b>Bolsa Alimentação (BAL)</b>	Combater a desnutrição e promover as condições de saúde de crianças, gestantes e nutrizes.	Famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 90,00 com presença de gestantes, nutrizes e crianças ente 0 e 6 anos e onze meses de idade.	2001 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida Provisória nº. 2.206, de 10/08/2001;</li> <li>• Portaria nº. 1.770, de 20/09/2001;</li> <li>• Decreto nº. 3.934, de 20/09/2001.</li> </ul>
<b>Auxílio Gás</b>	Subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo - GLP (gás de cozinha) às famílias de baixa renda.	Família com renda mensal <i>per capita</i> até meio salário mínimo e que é integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou é beneficiária do programa “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”.	2002 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.453, de 13/05/2002;</li> <li>• Decreto nº 4.102, de 24/01/2002;</li> <li>• Decreto nº 6.392, de 12/03/2008.</li> </ul>
<b>Programa Cartão Alimentação (PCA) – FOME ZERO</b>	Fornecimento de recursos financeiros que devem ser utilizados na compra de alimentos, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade.	Família com renda familiar <i>per capita</i> de até meio salário mínimo.	2003 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.689, de 13/6/2003;</li> <li>• Decreto nº 4.675, de 16/04/2003.</li> </ul>
<b>Bolsa Família (PBF)</b>	Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda.	Famílias em situação de e extrema pobreza definido pela lei 10.836 de 9/1/2004 e seus decretos.	2004 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.836, de 9/1/2004</li> <li>• Decreto nº.5.209, de 17/09/2004;</li> <li>• Decreto nº 6.135, de 26/06/2007</li> <li>• Decreto nº 6.157, de 16/07/2007;</li> <li>• Decreto nº 5.749, de 11/04/2006.</li> </ul>

**Fonte:** MDS. Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008.

**Elaboração:** o Autor

Embora neste trabalho, apresenta-se a nomeação de nove programas, o Brasil conta com apenas oito em plena atividade comandados pelo MDS. Posto que imediatamente o RMV, foi extinto em 1996 com a substituição por completo pelo BPC. Logo em seguida os programas PETI e Agente Jovem continuou em andamento e mais recentemente estabeleceram-se parcerias precisas ao programa de maior influência no Brasil, o PBF.

Os programas antecedentes do PBF (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação), não estabeleceram-se por lei sua extinção, contudo, desde a criação do programa em 2004, os antecessores não receberam em sua carteira de beneficiários nenhuma nova família, caracterizando ao decorrer dos anos a extinção temporal dos programas.

### 3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família (PBF) é a principal vertente em que nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (início em 2011), ganhou sua formulação e destaque, influenciando a perspectiva de queda dos números da população em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Desta forma, vem-se despontando em argumentos contraditórios, deixando em dúvida sua real eficiência.

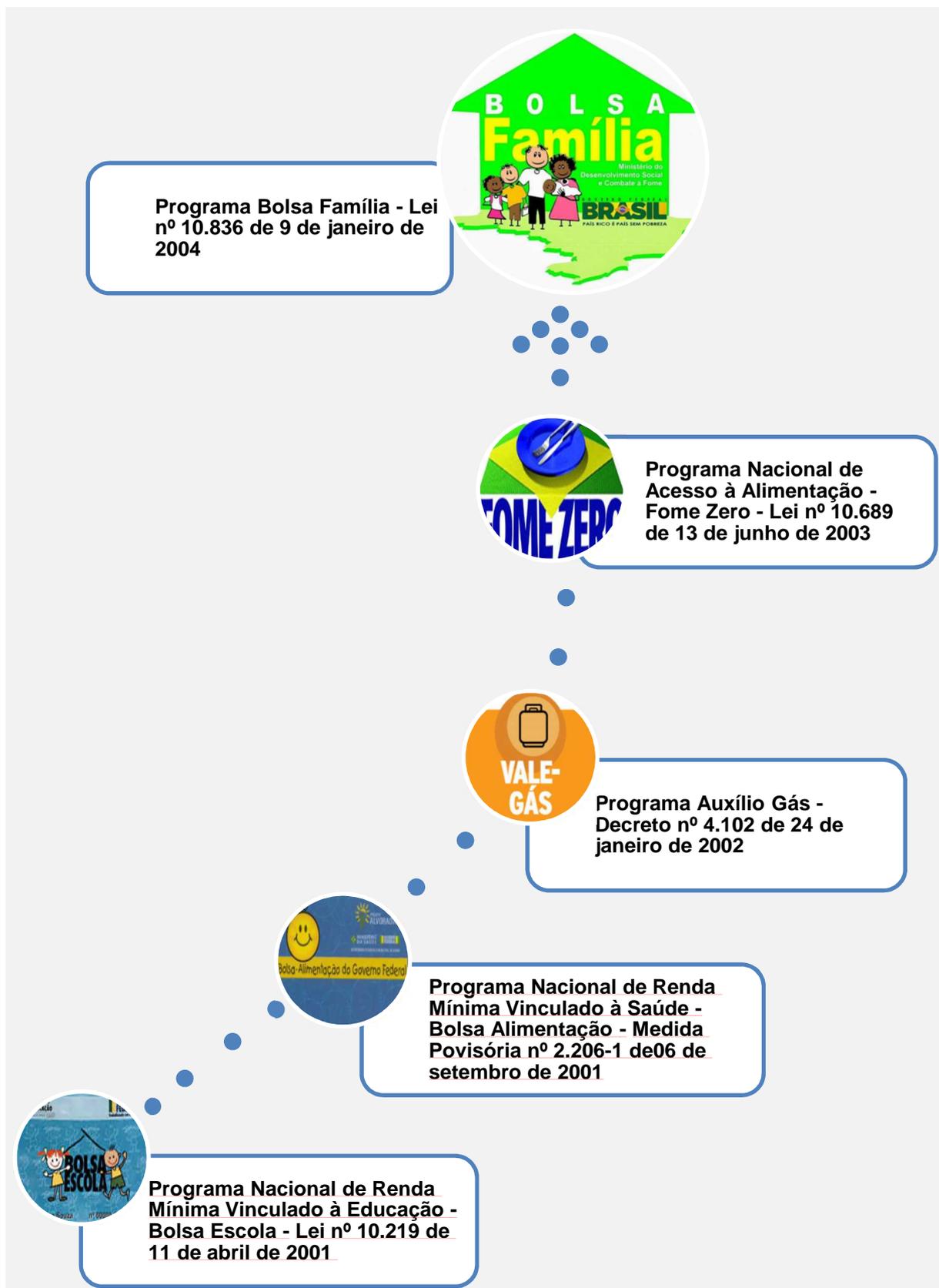
Denominado apenas por Bolsa Família, despertou-se da iniciativa de unificação do tema abordado no capítulo anterior, ou seja, os programas de transferências governamentais existentes até então no país. Com iniciativa completa nos anos de 2003 e 2004 compreendendo o início do governo do presidente “Lula”.

Ao assumir a posse do governo, a ideia central do presidente, em 2003, se tratava de unificar os programas já existentes, preenchendo as lacunas de complicações que os mesmos traziam no momento. Portanto, apresentar o programa Bolsa Família, é intensificar e citar o seu formulador, Lula, não deixando de lado as suas origens dos governos anteriores.

*Ressalte-se que a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, mediante responsabilidade partilhada entre a União, Estados e municípios. O novo Programa também se propõe a estabelecer melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país. O objetivo é simplificar o acesso aos benefícios, sob a coordenação de uma Secretaria Executiva e participação dos outros órgãos afetos aos programas unificados (SILVA E SILVA, 2004, p.18).*

Como observou-se, a criação de um novo modelo de transferência direta de renda no país, mostrou que até então os meios em que os beneficiários eram atendidos pelos programas principais antecessores (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa alimentação, e mesmo o antecessor direto do PBF, o Cartão Alimentação – FOME ZERO) apresentavam contradições relevantes.

**Figura 5-** A unificação



**Fonte:** Câmara dos Deputados – Lei nº10.836, de 09 de janeiro de 2004.

**Elaboração:** o Autor.

No momento inicial da criação, foram apontados que os programas antecessores não apresentavam nenhuma ligação, em que pudesse solucionar por ventura a duplicidade de auxílios, a existência de erros na proteção contra as desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, e por fim em inúmeras vezes não conjugavam com as necessidades específicas das famílias pela rigibilidade e exclusividade da utilização dos recursos.

Segundo a professora da Universidade Federal do Maranhão, Maria Ozanira da Silva e Silva (2004), os fundamentos em que justificam e contemplam a necessidade em 2003, pela unificação dos programas de transferência de renda, são sustentados pelo diagnóstico elaborado pelo Ministério de Proteção Social, na transição do Governo FHC para o Governo Lula. O diagnóstico aponta os problemas condizentes pela formulação de um só programa de assistência social que fosse capaz de trazer o objetivo real da transferência monetária direta, ou seja, o suprimento da fome imediata.

*O Bolsa Família procura enfrentar o problema da pobreza em 2 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 consequente inserção futura no mercado de trabalho (MAIA, 2007. p. 07).*

Apontava o então diagnóstico que existia no país programas concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e, principalmente, no seu público-alvo, auferia a ausência de coordenação geral, perda substancialmente de recursos públicos, carência de planejamento gerencial, dispersão de comando e falhas de gestão, orçamentos errôneos, e principalmente desfalques significativos na persistência de alocação junto ao público-alvo e a real eficácia dos programas (SILVA E SILVA, 2004).

Como a criação deste novo programa se fez em função de medidas provisórias e, posteriormente, a legalização mediante as leis federais, o PBF foi promulgado em lei no ano de 2004, datada de 09 de janeiro. A lei que intitula a criação do programa, apresenta-se como sendo a Lei nº 10.836, substituindo a lei do programa Cartão Alimentação, conhecido como o Programa FOME ZERO, calçado pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003.

*O Bolsa Família, por sua vez, nos termos da lei que o criou, destina-se às “ações de transferência de renda com condicionalidades”, englobando um benefício básico, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, e um benefício variável, destinado às famílias em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes (BRITTO e SOARES, 2010, p. 9 e 10).*

Desta forma, claramente torna-se viável a obtenção de unificação dos recursos em que apenas um Ministério tomaria as responsabilidades orçamentárias e de gestão das transferências de renda. Este pode ser considerado o principal instrumento de continuidade e popularidade dos governos petistas subsequentes.

Intitulado como o “*carro chefe*” do governo Lula (2003-2010), o PBF ganhou adeptos não só no meio de seu público-alvo, mas no meio de estudiosos e pesquisadores apontando sua real eficácia e veracidade de funcionamento, o qual abrange o país como um todo na busca do cumprimento do primeiro objetivo do milênio, a erradicação da pobreza extrema.

### **3.1 PRIMÓDIOS DA CRIAÇÃO**

O programa Bolsa Família passou por um processo de criação complexo mediante a estudos do governo federal como forma de providenciar as melhores normas e regras de um programa eficiente no principal objetivo da transferência direta. Acoplado com os problemas diagnosticados na transição dos governos nos anos de 2002 e 2003 os indícios de formalização nacional do novo projeto vieram por meio de decretos e condições burocráticas existenciais no mesmo período.

A intenção relevante do presidente Lula nos ideais de integração dos programas remanescentes, passava além da superação das limitações e regras que cada qual tinha com o seus beneficiários, pretendia dispor de um modelo único, exclusivo e de concepção nacional distinta de qualquer exemplo mundial até então conhecido.

Os programas desenvolvidos até 2003 deixaram o rastro de contemplações e elogios aos governos FHC (1995-2002), passaram por transformações expressas pela seleção dos benefícios individuais e restritos, de suas origens e estruturas administrativas de seleção, gestão e transferência de

recursos, somando-se em um único programa de abrangência nacional. Desta forma, excluiu-se do meio orçamentário brasileiro os recursos em que eram destinados em débitos sobrepostos para um único indivíduo ou família.

*Ao se propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguísse da tradição assistencial e fragmentada. O objetivo era integrar e direcionar as políticas para adquirir escala, massa crítica e arcabouço institucional adequado de modo a incorporar os avanços obtidos 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 (SANTANA, 2007, p. 6).*

O processo decisório da formulação inicial do PBF, deu seu “ponta pé inicial” com a determinação presidencial, em 2003, de instauração imediata de 2 Ministérios sendo os quais denominados Ministério da Assistência de Promoção Social (MAPS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ambos apresentavam determinações obrigatórias de vínculo institucional direto a Presidência da República.

Ao MAPS era atribuída as responsabilidades de controlar, coordenar, estudar e articular melhorias em todos os programas sociais em âmbito federal, independente da pasta que era responsável pelo programa até o momento. Por conseguinte, o MESA com uma função pouco diferenciada se tornaria responsável em implementar medidas capazes de desenvolver Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, para propiciar ações de combate a fome em todo o território brasileiro. Assim, é importante mencionar que tanto um como o outro novo ministério se assegurava em premissas abordadas pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (ANDRADE e SILVA, 2013).

Como os ideais de cada Ministério não foram abandonados, o então presidente constatou a necessidade de melhorar suas determinações para a criação do novo projeto de programa social, pois até a determinação do MAPS e MESA os antigos programas não foram atingidos, devido a segurabilidade que as pastas ministeriais as quais os comandava tinha sobre seus planos.

Desta forma, por volta de meados de janeiro de 2003, o presidente Lula convoca uma Câmara de Política Social (CPS), comandada pelo Ministro da Casa Civil José Dirceu (2003-2005), convocando todas as pastas ministeriais, inclusive

aquelas que não apresentavam nenhum contato com auxílios de renda para combate a pobreza nacional. Os objetivos deste grupo seriam acordos e estudos predominantemente voltados à controlar os programas sociais federais que o antigo governo havia deixado, mostrando as irregularidades e os problemas que cada qual em sua seleção de beneficiários, repasse dos recursos e estruturas gerenciais apresentavam.

Enquanto ocorria as determinações surgiu o programa Fome Zero de auxílio imediato para a alimentação da população, respaldado pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003. Este programa coordenado pelo MAPS e MESA obteve críticas iniciais, contudo perpetuou em conjunto com os outros existentes pelo tempo que durou a CPS.

Durante todo o primeiro ano de mandato do presidente Lula, a CPS realizou estudos, diagnósticos repentinos a busca de soluções compatíveis com as ideias do excelentíssimo presidente. A convocação de toda a cúpula ministerial persistiu durante meses, passando por reuniões longas e discussões que poderiam levar em conta o modelo ideal de programa.

Assim aponta Monteiro (2011), abordando o discurso realizado por Lula durante a reunião da CPS em um dos diagnósticos solicitado pelo presidente na busca de intensificar as melhorias na seção social do país.

*Após a apresentação do trabalho [...], o presidente comentou que parte do diagnóstico era consensual e que um dos desafios seria otimizar o uso dos recursos investidos nos programas sociais. Assim, prosseguiu o presidente, afirmando que existiria “apenas um programa do Governo Federal” e que cada Ministério deixaria de ter os “seus pobres”, ou seja, os programas sociais não pertenceriam aos ministros, mas ao governo. O presidente esclareceu que a filosofia do governo era “ensinar a pescar”, portanto, a política social deveria criar condições para que o indivíduo superasse a condição de pobreza (MONTEIRO, 2011, p. 71).*

Condizente com a necessidade de aprimorar e intensificar as premissas do governo no intuito aqui de obtenção de um só Programa Social, em que não tivesse muitos gerentes, mais apenas um único, que seria o governo, o Presidente da República destaca como ainda salienta Monteiro (2011, p. 71), “não se deve tirar o pneu furado do carro quando não se tem um estepe. É preciso rodar com o pneu furado enquanto se prepara a compra no pneu novo, mas em algum momento de 2003 será preciso trocar o pneu”.

Primordialmente, as ideias do presidente foram acatadas para o desenvolvimento do que chegaria a ser no final do ano um projeto votável de programa unificado. Contudo, os ministérios que eram responsáveis pelos programas antecessores deixaram a entender o que era de fato confirmável, não concordavam imediatamente com o novo programa, ao menos que este tivesse o que pode-se chamar de herança da sua pasta antecessora.

Para que ocorresse de fato a unificação a primeira premissa utilizada pelos ministérios, era de apontar ao governo as características principais de seus “filhinhos sociais”, ou seja, de seus programas. Diante disso, o MEC (parceria direta com o MTE), e o MS colocaram as suas condicionalidades em pauta, que em resumo vem a ser um dever do beneficiário, deixando de lado o MESA, o MAPS, e o MME, pois os programas em que eram responsáveis (Fome Zero e Auxílio Gás) desprovinha destas características.

#### **Quadro 2 - Condicionalidades Unificáveis**

<b>Grupo de pessoas</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Programa e Ministério</b>
<b>Gestantes</b>	- 6 consultas pré-natais (1º ao 4º mês) - Vacina anti-tétano	Bolsa-Alimentação - MS
<b>Nutrizes e bebês (0 – 6 meses)</b>	- 1ª consulta pós-parto até 15 dias - 5 consultas no total - Vacinação em dia	Bolsa-Alimentação - MS
<b>6 meses a 6 anos</b>	- Vacinação em dia - Acompanhamento do peso e altura (2 vezes semestre)	Bolsa-Alimentação - MS
<b>7 a 14 anos</b>	- Vacinação em dia - Matriculado na Escola - Frequência Mínima 85% - Não trabalhar - Jornada Ampliada - Participação nas atividades Sócio-educativas - Capacitação profissional	Bolsa-Escola e PETI – MEC e MTE
<b>15 a 18 anos (sem filho e não gestante)</b>	- Estar matriculado no sistema educacional (escola, cursos profissionalizantes) - Participar em cursos de treinamento cívico-social - Atuar em projetos comunitários	Agente Jovem - MEC
<b>18 a 24 anos</b>	- Participar em cursos de qualificação - Buscar trabalho	MTE

Fonte: MONTEIRO, 2011 p.79

Elaboração: o Autor.

Amparado com as ideias dos ministros, a CPS continua a sua obtenção de dados relevantes que pudessem embasar as premissas de um novo e único

programa de assistência social, que preencheria o quadro crítico da situação de pobreza no país.

Argumentando em sua tese, Monteiro (2011) representa com êxito o cenário do país no exato momento de decisões que refletiriam em grandes proporções os ministérios e a popularidade do inexperiente governo.

*O problema era a pobreza, a miséria, a fome e a desigualdade social, elementos identificados por diversos indicadores, bem como de informações e experiências da execução dos programas existentes que não demonstravam forças para soluções rápidas. Mas, esse reconhecimento do problema é socialmente construído pela mídia, pelos atos da sociedade civil, pela caravana do início do governo e pela própria academia (MONTEIRO, 2011, p. 84).*

Até o meio do ano de 2003, em meados dos meses de julho e agosto, a proposta apresentada de gestão, integração, cadastramento, repasse de recursos, valores, orçamentos e todas as facetas de um programa, foram apresentados a CPS e ao presidente Lula, a qual mesmo alguns critérios não sendo aprovados cativou os participantes da reunião.

*Em agosto [...], no dia 27 deste mês, foi finalizada a última versão da proposta de unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Suas características principais eram a unificação dos critérios de seleção, dos benefícios e das contrapartidas das famílias, a participação comunitária e controle social e a coordenação intergovernamental para sua implementação. No fim, os programas unificados seriam o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação, o Auxílio Gás e o PETI e o anúncio oficial do desenho do novo programa foi agendado para setembro (ANDRADE e SILVA, 2013, p.22).*

É importante destacar que dentre os programas acima citados o PETI, é o mais complexo em determinação de sua unificação, pois embora seja citado por vários estudiosos, como Andrade e Silva (2013) e Monteiro (2011), o programa não apresenta uma lei nacional que assegurava sua veracidade individual, e sim um complexo de leis da proibição do trabalho infantil no país. O PETI apresenta-se com o objetivo de realocar os jovens que se encontram nos postos de trabalhos irregulares para as salas de aula.

No entanto, há uma ressalva que garante a permanência nas citações do PETI unificado com o PBF, desta forma vale comunicar que no final do ano de 2005, mais especificamente em 28 de dezembro, o Governo Federal propõe uma parceria entre ambos os programas, de forma a incentivar os beneficiários do primeiro com situações de público-alvo do segundo, adentrassem a lista de

beneficiários do PBF e o mesmo ocorreria na medida inversa. Essa proposta se firmou legalmente pela Portaria nº 666 de 28 de dezembro de 2005.

Desta forma, o autor deixa claro que os programas aqui compactuados pela unificação são os que verdadeiramente se encontram a mercê do início da nova era de protensão social, o Bolsa Família, garantidos e citados na lei de criação do programa, acordada e promulgada em janeiro de 2004 de nº 10.836. Programas esses que formavam o relatório final no mês de outubro de 2003 da CPS que são: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação (Fome Zero) e o Auxílio Gás, como já foi dito.

### **3.2 A LEI DE CRIAÇÃO E OS OBJETIVOS DO PROGRAMA**

A criação do programa Bolsa Família como já apontado teve seu respaldo na Lei nº 10.836 em 2004, que por ventura estipulava a criação do programa e juntamente apontava alguns determinações perante o cenário de proteção social do país.

É relevante abordar, no entanto que, aos beneficiários do programa cabiam a receber as benfeitorias financeiras, as quais segundo a Câmara dos Deputados (2004) são:

- o benefício básico: destinados exclusivamente a famílias de extrema pobreza;
- o benefício variável: destinado à famílias com nutrízes, crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos, e/ou gestantes;
- o benefício variável vinculado ao adolescente: destinado àquelas que tem em sua composição adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago exclusivamente pelo período de dois anos.

E por fim, com a Medida Provisória nº 570 de 14 de maio de 2012, a Presidência da República, estipula que se somar todos os benefícios anteriormente citados e a família não atingir o patamar que a libera da classificação de extrema

pobreza, esta receberá um quarto benefício denominado de o benefício para superação da extrema pobreza.

Segundo dados informados pelo MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o qual a partir dos anos de 2004 assume exclusivamente o poder de ditar todos os programas sociais em âmbito federal e ainda resume-se do resultado da extinção e unificação dos antigos MESA e MAPS, os valores dos benefícios fixados no final do ano de 2015 e janeiro de 2016 expressa-se como segue.

### Quadro3 - Benefícios Financeiros do PBF – Ano 2015

Benefícios	Famílias com classificação em extrema pobreza	Famílias com classificação em pobreza
<b>Benefício Básico</b>	R\$ 77,00	-
<b>Benefício Variável*</b>	R\$ 35,00	R\$ 35,00
<b>Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ)**</b>	R\$ 42,00	R\$ 42,00
<b>Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP)</b>	Calculado caso a caso	-

\* Máximo de 5 benefícios variáveis para gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos.

\*\* Benefício aos adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos por tempo limitado de dois anos.

**Fonte:** MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Acesso em: 26 de dezembro de 2015.

**Elaboração:** o Autor.

É notório expor as conclusões da CPS do ano de 2003 nos esclarecimentos da Lei em 2004, pois como apontado nas reuniões, as falhas que ocorriam nos programas remanescentes tinham o intuito de esclarecer os problemas futuros que poderiam ocorrer com o novo programa, retomando a situações solucionáveis de forma esclarecedora a população beneficiária direta, ou seja, o público-alvo das transferências.

No entanto, o que fica questionável na unificação dos programas sociais, seria as características familiares, as quais enquadraria a parcela populacional no grupo de pessoas alvo do PBF. Segundo o MDS e a Lei 10.836 (2004), o grupo familiar deve ser compreendido por um conjunto de pessoas que vivem em um mesmo teto independente de parentesco dos membros do conjunto.

Ao elencar as características do conjunto familiar mencionado, para a obtenção do programa, necessita-se estimar a quantidade de renda *per capita* da família, a qual mediante Decreto nº8.232, de 30 de abril de 2014, obtendo-se um resultado inferior de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) a família se enquadra na classificação de extrema pobreza deixando de lado características peculiares para obter o primeiro benefício, ou seja, o benefício base.

No entanto, deve levar-se em consideração as famílias que se enquadram entre a classificação de pobreza segundo o MDS, utilizando-se o mesmo decreto acima citado, estipulando este grupo pela renda *per capita* variando de R\$ 77,01 (setenta e sete reais e um centavo) a R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais). Estas famílias, por outro lado, precisam enquadrar-se nos critérios de seleção, ou seja, às características.

Desta forma, ao se tratar dos outros benefícios a família deve apresentar-se da seguinte forma: ter nutrízes, crianças e ou adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos, as quais tem o dever de cumprir corretamente as condicionalidades de sua faixa etária, junto as redes de educação pública e de saúde, gestantes vinculadas ao programa de pré-natal na rede básica de saúde e adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos cumprindo a condicionalidade de responsabilidade de educação básica e ensino profissionalizante.

Como a premissa do presidente Lula (2003-2010) era de imediatamente solucionar os problemas que as famílias em compasso com o fenômeno da pobreza se enquadrava, os objetivos do PBF também foram discutidos durante sua criação. Objetivos que, por ventura, se enquadrariam ao alívio imediato a situação de pobreza, acesso aos serviços públicos, e aproximação de programas da assistência social apoiando a superação da pobreza.

*Principais objetivos do programa Bolsa Família: Combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional; promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, educação e assistência social; apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e a desigualdade; e incentivar os vários órgãos do poder público a trabalharem juntos nas políticas sociais que ajudem as famílias a superarem a condição de pobreza (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2010, p. 12).*

A segurança de colocar frente a frente os serviços públicos com as famílias que mais precisavam, trouxe o êxito inicial do novo programa. Desta forma,

a busca de aprimoramentos e novas técnicas de atendimentos da educação e saúde caberia diante a lei aos órgãos de fiscalização do Bolsa Família, impondo a necessidade de coordenação descentralizada da gestão, pois com essa inovadora ação que propôs o programa, o governo federal deveria entender os problemas particulares de cada localidade e município da grande extensão do território brasileiro.

Outro fator questionável dessa faceta seria o entendimento de como ficariam os programas remanescentes. No entanto, cabe expor que durante a escrita da Lei 10.836, no parágrafo de número sete fica claro que os beneficiários remanescentes de imediato iriam começar a receber os recursos financeiros do PBF, contudo, é de notar no decorrer da implementação que alguns beneficiários não se enquadrariam nas características do novo programa, desta forma o governo mediante ao cadastro social federal elencaria o desligamento destes grupos familiares.

Desta forma, ficou claro que com a promulgação da lei de criação do programa Bolsa Família, deixa por extinguir as leis que ligavam os programas remanescentes. Programas estes criados por lei nos anos de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

### **3.3 INGRESSÃO AO BOLSA FAMÍLIA**

Ao que tudo indica, a criação do PBF traria consigo o impasse de seleção das famílias que se enquadram nas premissas de recebimento do programa, pois como discutido na CPS em 2003 as classificações dos programas remanescentes eram de forma arcaica sem ligação alguma, a qual deixava por vezes a duplicidade de benefícios. Este problema enquadrou-se na lista de soluções que o Bolsa Família deveria abandonar de seus rastros.

Durante as reuniões das pastas ministeriais antecedentes ao programa estipularam a solução da seleção, em um sistema informatizado e articulado, capaz de identificar em toda a extensão do território a necessidade real dos benefícios. A base de dados de cada município dependia exclusivamente de pessoas

responsáveis que mostrariam o poder da descentralização da gestão de um programa em âmbito federal como o indicado pelo governo petista.

Desta forma, em conjunto com os ministérios foi decidido que o PBF, utilizaria os dados que eram disponibilizados pelo sistema de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou simplesmente CadÚnico, até então assegurado pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, que obrigava o uso indiscutivelmente por todos os órgãos, os quais por ventura iriam disponibilizar recursos de transferências de renda no país. O decreto, no entanto, não apresentava com clareza os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências de cada federado em relação a sistema, assim em 2007 no dia 26 de junho o Presidente da República estabelece mediante ao Decreto nº 6.135 os rumos concretos do sistema.

*Cadastro Único é muito mais do que apenas uma base de dados. Ele é, acima de tudo, um mecanismo que dá visibilidade à população mais vulnerável, mapeando suas carências e possibilitando a integração de ações de diferentes áreas, em todos os estados e municípios brasileiros, para a sua inclusão social. O Cadastro Único é composto pelos formulários de cadastramento, pela base de dados e pelo sistema informatizado criado para a inclusão e atualização das informações das famílias cadastradas. Todos estes elementos são fundamentais para que o Cadastro Único possa cumprir sua principal missão: a de ser um mapa de identificação da parcela mais pobre e vulnerável da população brasileira, trazendo informações sobre suas principais características socioeconômicas, suas necessidades e potencialidades (MDS, 2012, p.9).*

Mediante a este sistema informatizado o Governo Federal conseguiu apontar com ênfase as necessidades reais que os habitantes nacionais em situação de vulnerabilidade passavam. O sistema conta com um processo de cadastramento de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo federal, ou grupos familiares com até no máximo três salários mínimos federais na renda mensal total.

Nos anos de 2010 em diante, o sistema é reconhecido internacionalmente como uma das melhores tecnologias empregadas de reconhecimento da parcela da população que vive sob condições sub-humanas de bem-estar, pois explora em sua base de dados um leque de variáveis dependentes da situação de extrema pobreza e pobreza da população brasileira (MDS, 2014).

Apesar do conhecimento repleto do sistema se dar em função ao PBF, o CadÚnico também é base de dados de outros programas sociais que podem ser encontrados na cartilha informativa no sistema do MDS sendo eles: Programa Bolsa

Família, Isenção de Pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos, Pro Jovem Adolescente, PETI, Programa Brasil Carinhoso, Aposentadoria para pessoa de Baixa Renda, Telefone Popular, Bolsa Verde, Carteira do Idoso, Programa de Cisternas, Programa Minha Casa Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica, Carta Social e Passe Livre para pessoas com Deficiência.

*O Cadastro Único é geralmente mais conhecido por sua vinculação ao Programa Bolsa Família e, nesse sentido, pode parecer que sua capacidade de identificar a pobreza se relacione somente com a dimensão de insuficiência de renda. Mas, este cadastro apresenta uma variada gama de informações socioeconômicas que permite a cada programa social atingir faces distintas da pobreza, conforme seus objetivos. É fato que a situação de pobreza, para além de sua dimensão monetária, tem determinantes sociais, culturais, econômicos e até pessoais.[...] O Cadastro Único permite este entendimento da pobreza em suas distintas dimensões também por meio de um trabalho cuidadoso – do qual faz parte o diálogo com os movimentos sociais e o reconhecimento da pluralidade – apoiando o poder público no reconhecimento dos povos, etnias e costumes que imprimiram paulatinamente diferentes feições ao território nacional (MDS, 2014, p.11).*

Como observa-se o sistema de cadastramento que baseia as informações do PBF sem dúvidas se tornou complexo mediante ao decreto do presidente Lula, contudo mais uma vez não há meios de deixar de lado os ideais conquistados pelos governos FHC, mesmo que a preocupação deste com a proteção social só pode ser vista no final de seu último mandato no governo.

### **3.4 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA**

Adiante, o PBF como citado na CPS não poderia deixar por fazer as exigências para seus beneficiários, estas pressuposições foram enunciadas durante as reuniões em 2003 pelos ministros responsáveis das pastas dos programas remanescentes. Assim, como dito anteriormente, uma das exigências dos ministros em deixar seus programas em conta de um só no governo, haveria em compensação a utilização das condicionalidades ou mais conhecido por estudiosos como contrapartida do benefício.

*O Programa Bolsa Família (PBF) traz consigo algumas condicionalidades existentes nos programas de renda mínima anteriores, mas inova quando coloca a família como um todo, diferentemente dos outros programas que beneficiavam cada membro da família isoladamente (FERRAZ, 2008, p.25).*

Mediante os estudos propostos pelo grupo da CPS, as condicionalidades ficaram como forma de assegurar um compromisso em conjunto

dos beneficiários e do poder público, pois as mesmas vieram para expor obrigações a ambas as partes dos recursos. Enquanto as famílias que são contempladas pelas transferências tem a obrigação de assumir e cumprir as exigências do programa, o poder público deve assegurar a responsabilidade de oferecer os serviços de educação, saúde e assistência social de comodidade às famílias.

As condicionalidades como citadas a seguir não devem ser vistas como forma de punição as famílias beneficiárias, e sim uma precaução com o futuro daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social. Estas contrapartidas do programa aproximam, principalmente, os serviços de saúde e educação às famílias de extrema pobreza e pobreza, as quais antes de 2004 deixavam-os de lado, pelas ideias culturais que a própria família vinha seguindo, abandonando os estudos e os cuidados com a saúde e o bem-estar das crianças e adolescentes.

O MDS portanto, deixa claro aos beneficiários que as condicionalidades junto ao sistema de educação, são relevantes as crianças e adolescentes, o qual exige das famílias a matrícula de todos de 6 (seis) a 17 (dezesete) anos nos ensinos básico, fundamental e médio. Garantir a frequência mínima anual nas salas de aula de 85% (oitenta e cinco por cento) para aqueles que tenham de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade e 75% (setenta e cinco por cento) àqueles que tenham 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos.

Ainda os familiares necessitam comunicar a direção das escolas o motivo por ventura que as crianças e adolescentes venham a se ausentar das aulas e o último e mais importante tópico, atualizar os dados junto aos postos de cadastramento do CadÚnico caso houver mudança de escolas para os dependentes nestas faixas etárias, deixando claro a mudança para a continuidade do acompanhamento.

Ao relacionar com o sistema de saúde as condicionalidades se apresentam em dois grupos: as condicionalidades para gestantes e mulheres amamentando e as condicionalidade para crianças menores de 7 (sete) anos.

Para o primeiro grupo, as mulheres devem-se apresentar periodicamente a todos os encontros para exames e consultas de pré-natal (acompanhamento do feto), e caso houver, participar de atividades educativas oferecidas pela equipe de saúde sobre aleitamento materno e promoção a

alimentação saudável. Já para o segundo grupo, acompanhar e manter atualizado as cadernetas de vacinação e comparecer no posto de saúde mais próximo para consultas e exames de puericultura, os quais realizam o acompanhamento do desenvolvimento físico e nutricional dos dependentes.

Finalizando, os beneficiários ainda têm suas condicionalidades com a assistência social, a qual exige que os familiares contemplem as crianças até os 16 (dezesseis) anos com atividades do serviço socioeducativo evitando ao extremo o trabalho infantil, ou seja, colocando em prática o PETI (programa que ficou fora da unificação final do Bolsa Família e tornou-se parceiro posteriormente para o êxito do programa).

*Além da transferência monetária (que permite melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar) o Bolsa Família considera necessário desenvolver outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio a agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos. O objetivo é integrar esforços para permitir a autonomização das famílias. Nesse sentido, o Bolsa Família atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades, tais como manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participar de ações de educação alimentar que devem ser oferecidas pelo Governo (SILVA E SILVA, 2004, p.19).*

Como citado anteriormente o cumprimento das condicionalidades deixa de ser uma obrigação como forma de punição, para uma obrigação pessoal com a vida particular de cada indivíduo.

No início dos estudos de unificação foi constatado que estes privilégios eram colocados em segundo plano pelas famílias que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza até o momento, ou seja, deixavam de procurar os serviços por pensamentos errôneos contra estes direitos pessoais, apontando-os como artigos de luxo e pertinentes à população de classes elevadas, e na verdade a busca pela condensação do hiato existente entre as disparidades de renda, foram base para a explosão dos benefícios contemplados pelas transferências de renda direta em todos os países do mundo, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Levando em conta que certamente haverá alguns grupos familiares descontentes com as condicionalidades, e venham a deixar as exigências do

programa de lado, os mesmos, segundo a lei deixa claro que podem sofrer algumas punições em relação aos recursos públicos, ou seja, as transferências monetárias. Segundo o ministério de supervisão, as famílias que em tempo de fiscalização forem constatado as quebras de confiança nos cumprimentos das condicionalidades podem sofrer uma série de avisos e até mesmo o cancelamento e desligamento da família com o benefício.

Como primeiro passo, fica em função do coordenador de gestão municipal, identificar as famílias que estão em falta com o cumprimento das condicionalidades para encaminhar-lhes uma comunicação documentada, bem como comunicar-se com a SENARC/MDS (Secretária Nacional de Renda de Cidadania), concretizando um primeiro aviso de possível desligamento. Em um segundo descumprimento ocorre bloqueio temporário de 30 (trinta) dias do benefício autorizado pela mesma secretaria.

Embora ocorra esses dois primeiros avisos, não há o desligamento imediato da família com o programa, apenas permanecem registrados no sistema do CadÚnico os descumprimentos. Se, por ventura, a família persiste no descumprimento das suas condicionalidades uma terceira vez, assim a suspensão do benefício perpetua por 60 (sessenta) dias.

No entanto, os beneficiários podem não cumprir suas obrigações uma quarta vez e, assim, o benefício é suspenso por mais 60 (sessenta) dias. Apenas em um quinto descumprimento que a SENARC/MDS autoriza o desligamento e cancelamento do benefício monetário para a família que não cumpriu as condicionalidades.

Entretanto, vale ressaltar que o cancelamento citado se enquadra apenas ao PBF, caso que não altera em nenhuma instância o cadastro da família no sistema do CadÚnico, lembrando que a cada alteração ou no tempo máximo de dois anos os dados devem ser atualizados nos postos de cadastramento.

### 3.5 A GESTÃO COMPARTILHADA

O PBF deu-se na premissa de aproximar os cidadãos dos serviços públicos, e este ponto colocou ênfase no que se chamou pela CPS de descentralização da gestão do programa.

Esta descentralização mesmo antes de ser uma forma encontrada de coordenação complexa do novo método de transferências se tornou o ponto chave para identificar os problemas que o país enfrentava nas condições de saúde e educação precárias baseada em recursos públicos.

A ideia central era estipular um meio o qual cada representante dos municípios pudessem se comunicar com o responsável geral do programa em âmbito federal alertando das falhas dos serviços públicos na localidade, as quais por ventura, iriam privar os beneficiários do cumprimento das condicionalidades.

*O Bolsa Família foi pensado como uma política social com gestão participativa da comunidade e, por isso, deveriam ser criados comitês gestores nos municípios. O poder local, democraticamente constituído, seria a espinha dorsal da estratégia unificada do governo. A transferência de renda seria apenas o início de um processo de emancipação que parte da família, articula com a comunidade e se reflete no território – incluindo ações emergenciais, estruturais e protagonismo participativo. Ou seja, o benefício é um meio, não um fim (SANTANA, 2007, p. 6).*

Desta forma, o PBF apresenta em sua composição a separação de responsabilidades de gestão para as três esferas de governo: o federal, sendo o responsável direto e único superior a todos os outros; o estadual, efetuando a união dos dados municipais estipulando ações coordenadas focalizadas; e o municipal, responsável do contato direto com os serviços públicos de atendimento das condicionalidades e as famílias beneficiárias.

Para dar início ao programa o Governo Federal necessita que os municípios cadastrem os moradores que apresentam as características de um beneficiário em potencial. Neste ponto de vista, o gestor municipal escolhido pelo prefeito da cidade após aderir o programa se torna o principal responsável para a eficácia do PBF. Assim, as ações de gestão dos municípios se enquadram a:

- Verificar constantemente se as famílias beneficiárias apresentam os critérios de elegibilidade para participação dos recursos, utilizando-se de critérios e técnicas de amostragem de

modo a adequar os benefícios a realidade de cada grupo familiar.

- Credenciar os funcionários da prefeitura e os integrantes do controle social do município no SIBEC (Sistema de Benefícios aos Cidadãos), e antes de mais nada capacitar os colaboradores para atendimento familiar e uso dos sistemas internos.
- Atender as informações e apontar esclarecimentos necessários à Rede Pública de Fiscalização.
- Divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF aos demais órgãos públicos locais e à sociedades civil.
- Manter a SENARC/MDS informada sobre casos de problemas aos sistemas públicos de atendimento a saúde, educação e assistência social, bem como irregularidades dos agentes operadores do programa na cidade (correspondentes bancários da Caixa Econômica Federal) e os descumprimentos das condicionalidades apontando os bloqueios e desbloqueios do programa, não deixando de lado os cancelamentos e finalizações do recebimento do benefício pelo beneficiário (FERRAZ, 2008).

Assim, como os gestores municipais são as ferramentas mais importantes, para que o programa desse certo, os governos estaduais teriam sua função como coordenador geral dos municípios de seu território. Os Estados exercem a promoção de articulações de apoio e suportes necessários para o bom planejamento de funcionamento e desenvolvimento do programa. De modo geral, compete aos Estados as seguintes funções:

- Estipular o credenciamento dos servidores do Governo Estadual e membros do controle social ao SIBEC.
- Informar aos órgãos estaduais públicos e a sociedade civil os dados apontados dos municípios do seu território sobre PBF.

- Realizar capacitações aos agentes municipais e estaduais responsáveis pelas gestões descentralizadas do benefício em parceria com o MDS.
- Acompanhar os modelos de gestão municipal desenvolvidos pelos gestores municipais e informar ao SENARC/MDS caso houver irregularidades encontradas (FERRAZ, 2008).

E finalizando com a instância acima de todas, o Governo Federal com a característica de gestor universal do PBF, apresentando as seguintes atribuições:

- Elaborar as normas e regulamentos eficientes do PBF, gerir o cadastro único dos programas sociais, e fiscalizar a gestão local do programa.
- Propor melhorias e incentivos ao uso contínuo e sem falhas do SIBEC pelos gestores municipais, coordenadores estaduais e colaboradores dos controles sociais, com premissa de garantir a transparência dos dados.
- Estipular a comunicação de boas ações e práticas aos gestores municipais do PBF, contemplando pela divulgação em nível nacional da eficácia e eficiência do programa.
- Realizar atividades e gestão de benefícios, e promover ações de capacitação aos gestores municipais e estaduais com parcerias aos demais entes federativos (FERRAZ, 2008).

Mediante a descentralização da gestão, o PBF conseguiu atingir com qualidade as diversas famílias que se enquadravam na plataforma de pobreza e extrema pobreza do país, pois a aproximação sugerida pelo novo modelo de gestão pode encontrar em cada canto da vasta extensão continental da nação os pontos críticos e carentes de atenção pública, pontos que até então não tinham sido atingidos.

## **4. UM ESTUDO ANALÍTICO DO BOLSA FAMÍLIA**

A preocupação corriqueira de vários estudiosos do Brasil, relacionadas com as determinações a serem impostas pelos governos que assumem o poder se faz presente ao longo da história republicana nacional. Ao passar dos tempos e a inquietação geral se volta principalmente ao que chama-se de programas de transferências de renda, que tiveram seu esforço de criação intensificado a partir dos anos 90, como já foi dito anteriormente. E desta forma, objetiva a intenção principal do trabalho em questão.

Estes programas em sua essência, buscam por imediatamente suprir os problemas casuais da desigualdade distributiva de renda, dos reflexos descontrolados dos mercados de trabalhos, das estruturas familiares destruídas e principalmente das privações dos direitos constitucionais no setor da educação, saúde e assistência social.

Diante do exposto, a pergunta principal de focalização dos dados adiante firma-se no questionamento da eficiência do principal programa de transferência de renda no Brasil, o PBF, que por sua vez desde os anos de 2004 em sua criação, tornou-se alvo da criticidade de muitas pessoas nos quatro cantos do extenso território nacional.

### **4.1 O ESTUDO**

O estudo deste trabalho se respalda nos índices que compreendem a análise nacional das questões multidimensionais do fenômeno complexo da pobreza acoplado pelas determinações condizentes com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 de criação e determinações do programa de transferência direta de renda, Bolsa Família.

Desta forma, utiliza-se da formulação de gráficos e tabelas dos dados secundários de instituições informativas no âmbito federal, para mostrar as variações ocorridas no país nos principais índices da questão de vulnerabilidade social. Assim, como forma de expressar os valores eficientes do programa, utiliza-se

dos dados expostos pelo MDS, MS, MTE, IPEADATA, dentre outras instituições a serem citadas adiante.

Mediante a complexidade e variedade de modelos a serem apontados nesse estudo, o autor deixou de lado as análises econométricas que por ventura serão tratadas em um estudo sequencial e posterior, para elencar e modificar de forma significativa o modelo denominado Elasticidade, apontado por Marshall, por volta de 1890.

O economista americano Alfred Marshall propõe em seu livro *Principles of economics* (Princípios de economia), um conceito que mede o quanto uma determinada variável é sensível às alterações vindouras de outra qualquer. Posto isso, segundo Bernardo e Queiroz (2011), o modelo pode ser resumido simplesmente em um medidor de sensibilidade. “[...] a introdução explícita da ideia de ‘elasticidade’ é o maior serviço prestado por Marshall aos economistas na provisão de terminologia e equipamento para apurar o pensamento” (MARSHALL, 1996, p. 38).

*Genericamente, o termo elasticidade é uma medida de resposta, que compara a mudança percentual em uma variável dependente (Y) devido a uma mudança percentual em uma variável explicativa (X). Em outras palavras, sempre que houver duas variáveis relacionadas entre si, é possível calcular a elasticidade (MENDES apud BERNARDO e QUEIROZ, 2011, p. 50).*

De imediato, a elasticidade é correlacionada diretamente com o ramo da economia denominado microeconomia, contudo, embora estritamente é utilizado para analisar mercados perante as ofertas e demandas, o modelo pode vir a estudar e explicar outras determinantes importantes nas análises da área econômica.

O modelo de elasticidade, reverte um problema encontrado em todos os estudos que procura analisar duas variáveis em que representam-se graus de medidas diferenciados. Ou seja, os modelos tiram as medidas diferentes e passam a calcular em apenas uma, sendo ela, o percentual.

Segundo Wessels (2010), a elasticidade mede a reação de duas variáveis, desta forma, em meio as oscilações percentuais uma variável dependente é calculada como o numerador da equação e uma variável independente é calculada como denominador em suas modificações percentuais.

Mediante o exposto, de forma geral todas as elasticidades são calculadas com a seguinte fórmula básica, apresentada por Vasconcellos (2001). Essa expressão representa as variações das variáveis dependentes e independentes como já foi tratado.

**Figura 6 – Fórmula Básica de Elasticidade**

$$\varepsilon = \frac{\text{Variação percentual da variável dependente}}{\text{Variação percentual da variável independente}}$$

$$\varepsilon = \frac{\frac{\Delta VD}{VD}}{\frac{\Delta VI}{VI}} \text{ ou } \varepsilon = \frac{\frac{VD_1 - VD_0}{VD}}{\frac{VI_1 - VI_0}{VI}} \text{ ou } \varepsilon = \frac{VI}{VD} \cdot \frac{\Delta VD}{\Delta VI}$$

**Fonte:** VASCONCELLOS, Marcon Antônio Sandoval de. Economia: Micro e Macro: teoria e exercícios, glossário com os 260 principais conceitos econômicos. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

**Elaboração:** o Autor.

Embora é correto definir que as correlações existentes entre ambas variáveis se baseiam nas aproximações de seus conceitos, pode haver também neste modelo, dados que venham à explicar as alterações apresentadas nesses elementos sem qualquer correspondência.

## 4.2 METODOLOGIA E OBTENÇÃO DE DADOS

Antes de mais nada, o presente estudo se enquadra à duas vertentes de análises. A primeira, como forma de análise tabelada e gráfica utilizando as formatações da estatística, estipulando a média, a proporção das relações de dados e diferenciações dos números. E a segunda, expondo um estudo econômico da elasticidade de duas variáveis complementares mediante às considerações propostas por Marshall discutidas na seção anterior.

Para iniciar os estudos, cabe elencar os dados a serem utilizados. Deste modo, necessita-se de dados concretos relativos ao programa em estudo, admite-se todavia, um período sequencial o qual será adotado. Por meio desta

premissa, o banco de todos os dados aqui dispostos inicia-se em 2003 ano de posse do ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e percorre pelos dois mandatos do petista, finalizando no ano de 2014 e, conseqüentemente, apontando o fim do primeiro mandato da também petista Dilma Rousseff (2011-2016).

Como forma de propor as discussões iniciais, os dados a serem utilizados a este respeito serão os providenciados pelas instituições do IPEADATA, SAGI/MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), SGS/BACEN (Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil), INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), CAGED Estabelecimento (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) e do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

Como tratado anteriormente, em primeiro momento, os dados aplicados no estudo estatístico serão:

- Número de domicílios extremamente pobres (IPEADATA);
- Número de domicílios pobres (IPEADATA);
- Domicílios particulares permanentes (IPEADATA);
- Coeficiente de GINI (IPEADATA);
- Proporção da renda total do país apropriada pelos 10% mais pobres da distribuição segundo a renda domiciliar *per capita* (IPEADATA);
- Proporção da renda total do país apropriada pelos 10% mais ricos da distribuição segundo a renda domiciliar *per capita* (IPEADATA);
- Valor Total Repassado aos Beneficiários do Bolsa Família (SAGI/MDS);
- Produto Interno Bruto (SGS/BACEN);
- Produto Interno Bruto *per capita* (SGS/BACEN);

- Taxa de analfabetismo da população beneficiária de 10 anos ou mais de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Taxa de analfabetismo da população beneficiária de 15 a 17 anos de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Taxa de frequência à escola ou creche da população beneficiária de 0 a 3 anos de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Taxa de frequência à escola ou creche da população beneficiária de 4 e 5 anos de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Taxa de frequência à escola da população beneficiária de 6 a 14 anos de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Taxa de frequência à escola da população beneficiária de 15 a 17 anos de idade em porcentagem (SAGI/MDS);
- Número Total de Matrículas no Ensino Básico (INEP);
- Número de Admissões (CAGED Estabelecimentos);
- Número de Desligamento (CAGED Estabelecimentos);
- Total de Famílias Beneficiárias Perfil Saúde (Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde);
- Famílias Acompanhadas nos estabelecimentos de Saúde (Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde); e,
- Famílias Não Acompanhadas nos estabelecimentos de Saúde (Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde).

Para estabelecer o segundo momento da análise emprega-se o pressuposto estabelecido por Marshall, da correlação de duas variáveis, estabelecendo a elasticidade. Portanto, estuda-se neste momento as variáveis estabelecidas pelo IPEADATA unindo em um único dado o total dos domicílios pobres e extremamente pobres, bem como a quantidade total das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, provido pelo SAGI/MDS.

#### 4.2.1 O programa Bolsa Família e a erradicação da pobreza, um estudo complementar

Para iniciar os estudos, é importante frisar a necessidade de auxílios monetários à população nacional que vive em meio às necessidades primárias pela falta de bem-estar social, bem como, privações perante aos sistemas públicos de saúde, educação e assistência social, como foi bem destacado nas seções anteriores.

Intrinsecamente são os dados estatísticos de séries temporais que relaciona as eficiências contidas em cada estágio do programa, demonstrando em campo numérico os objetivos gerais desses benefícios.

Despertando um olhar crítico nascente, o IPEADATA dispõe de variáveis que expressam os números essenciais de famílias que se enquadram na classificação da linha de pobreza e de extrema pobreza utilizada pela instituição, também apontam os números de domicílios permanentes no Brasil dando introdução às análises.

**Tabela 2** – Números de Domicílios Pobres, Extremamente Pobres e Permanentes do Brasil

Ano	Número de Domicílios Extremamente Pobres	Proporção Extremamente Pobre	Número de Domicílios Pobres	Proporção Pobre	Domicílios Particulares Permanentes
2003	5.533.843	0,1023	13.844.173	0,2559	54.106.675
2004	4.937.374	0,0875	13.433.494	0,2381	56.428.304
2005	4.383.137	0,0759	12.375.755	0,2143	57.747.022
2006	3.740.558	0,0631	10.909.145	0,1841	59.243.269
2007	3.800.546	0,0632	10.660.759	0,1774	60.099.526
2008	3.334.730	0,0541	9.706.286	0,1576	61.586.940
2009	3.333.336	0,0529	9.390.500	0,1490	63.011.011
2010**	3.219.803	0,0502	8.855.306	0,1381	64.115.385
2011	3.106.269	0,0476	8.320.112	0,1276	65.219.759
2012	2.847.021	0,0426	7.535.059	0,1127	66.849.613
2013	3.052.361	0,0446	7.236.926	0,1058	68.375.602
2014	2.277.971	0,0324	6.450.482	0,0919	70.222.409

\*\* O ano de 2010, não apresenta em série temporal os dados oficiais pelo Instituto, assim o autor utiliza da opção da Média, um recurso estatístico para obter este dado, somando-se os dados do ano anterior e posterior, dividindo a igualdade por dois anos.

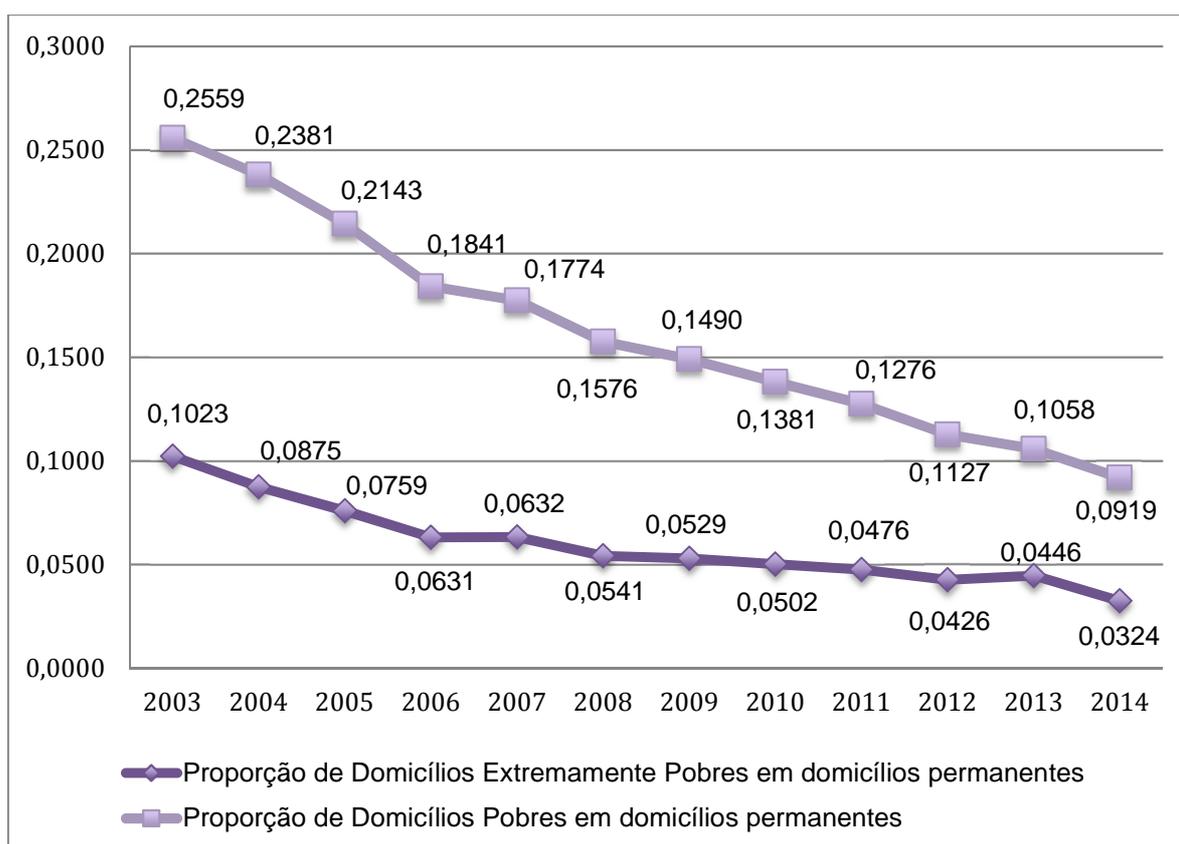
**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**Elaboração:** o Autor.

Os dados ao passar dos anos indicam um viés de queda constante dos números de famílias que se enquadram na linha de pobreza e de extrema pobreza. No ano anterior à criação do PBF, em 2003, o Brasil apresentava um pouco mais de 5 mil famílias classificadas como extremamente pobres, e quase 14 mil pobres.

Ao final do primeiro ano de criação, em 2004, o número exato para famílias pobres foi de 13.433.494 e para as famílias extremamente pobres 4.937.374. No entanto, após 11 anos de estabilidade do programa na sociedade brasileira, estes números apresentaram um declínio de pouco mais da metade, contando que em 2014, os números de famílias pobres somavam-se 6.450.482 e as extremamente pobres 2.277.971.

**Figura 7** – Gráfico da proporção das linhas de pobreza



**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**Elaboração:** o Autor.

O gráfico acima expressa de melhor forma as quedas consideráveis que vieram ocorrendo nesta variável ao longo dos anos de existência do programa Bolsa Família. É importante notar que essas quedas embora correlacionadas aqui

diretamente com o programa deve-se também indicar outras vertentes apontadas adiante.

Continuando o estudo, as variáveis ainda citadas pelo IPEADATA expressam as questões referentes a distribuição desigual de renda no Brasil. Utiliza-se aqui o coeficiente de Gini e as proporções de rendas apropriadas pelos 10% (dez por cento) mais ricos e mais pobres do país.

No entanto, é notório apontar que segundo Vasconcellos, Gremaud e Toneto Júnior (2009), o Índice de Gini, é destacado para indicar graus de concentração perante algumas situações, e neste caso utiliza-se da distribuição pessoal de renda, identificando a participação acumulativa de renda nas faixas de pessoas pobres e ricas.

**Tabela 3 – As questões de distribuição de renda**

Ano	Coeficiente de Gini	Proporção da renda apropriada pelos 10% mais pobres *	Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos **
2003	0,583	0,77	46,2
2004	0,572	0,86	45,33
2005	0,57	0,9	45,33
2006	0,563	0,92	44,75
2007	0,556	0,88	43,85
2008	0,546	0,96	43,06
2009	0,543	0,96	42,74
2010***	0,537	0,97	42,28
2011	0,531	0,97	41,81
2012	0,53	1,02	41,9
2013	0,527	0,96	41,55
2014	0,518	1,16	40,89

\* Proporção da renda total do país apropriada pelos 10% mais pobres da distribuição segundo a renda domiciliar *per capita*.

\*\*Proporção da renda total do país apropriada pelos 10% mais ricos da distribuição segundo a renda domiciliar *per capita*.

\*\*\* O ano de 2010, não apresenta em série temporal os dados oficiais pelo Instituto, assim o autor utiliza da opção da Média, um recurso estatístico para obter este dado, somando-se os dados do ano anterior e posterior, dividindo a igualdade por dois anos.

**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**Elaboração:** o Autor.

E em mais um grupo de variáveis apontando o Brasil como um todo, expressa-se as situações decadentes ao longo dos anos da existência do PBF. De imediato, o Índice de Gini, como cita Paulani e Braga (2000), varia-se entre zero e a unidade, identificando que quanto mais próximo de um, pior seria a concentração de

renda, ou seja, a renda brasileira seria de maior ênfase na proporção dos 10% (dez por cento) mais ricos do país.

Contudo, o que observa-se neste aspecto é as possíveis quedas da concentração da renda correlacionando as três variáveis em uma só análise. Enquanto ocorre a queda da proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos, há um aumento da proporção nos 10% mais pobres e, conseqüentemente, uma melhora nos dados do índice de Gini que decai aproximando-se de zero, abordando segundo Paulani e Braga (2000), que a concentração de renda começa a apresentar um viés de equilíbrio entre as classes.

No ano de 2003, antecessor da criação do PBF, o Índice de Gini apontava o quociente de 0,583, a proporção dos 10% mais pobres de 0,77 e os mais ricos de 46,2. Já no fim do ano de iniciação do programa os números eram de 0,572 para o índice de Gini, 0,86 para os 10% (dez por cento) mais pobres e 45,33 para os mais ricos.

Após os 10 anos de existência, no ano de 2014, ocorre a redução significativa de todos os índices. O índice de Gini conta com uma redução de aproximadamente 9,44%, passando de 0,572 em 2004 para 0,518 em 2014. A proporção da renda total do país apropriada pelos 10% mais ricos conhece quedas em torno de 9,79%, passando de 45,33 em 2004 para 40,89 em 2014. E finalmente, a proporção apropriada pelos 10% mais pobre aumenta sob forma de consequência cerca de 34,88%, o qual em 2004 assume um patamar de 0,86 e em 2014 chega a 1,16.

A seguir, o sistema de informações do MDS disponibiliza dados perante a todos os programas de assistências sociais que a pasta ministerial comanda. E mediante estes dados a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) disponibiliza os números totais de benefícios concedidos pelo PBF e o valor total de recursos públicos empregados no programa.

**Tabela 4 – Dados do Bolsa Família**

Ano	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado (R\$)*	Variações percentuais nos aumentos de recursos (%)
2003	-	-	-
2004	6.571.839	3.791.785.038,00	-
2005	8.700.445	5.691.667.041,00	50,11
2006	10.965.810	7.524.661.322,00	32,20
2007	11.043.076	8.965.499.608,00	19,15
2008	10.557.996	10.606.500.193,00	18,30
2009	12.370.915	12.454.702.501,00	17,43
2010	12.778.220	14.372.702.865,00	15,40
2011***	13.340.188	17.764.723.780,00	23,60
2012	13.902.155	21.156.744.695,00	19,09
2013	14.086.199	24.890.107.091,00	17,65
2014	14.003.441	27.187.295.233,00	9,23

\*Valores repassados em R\$ do último ano.

\*\*\* O ano de 2011, não apresenta em série temporal os dados oficiais pela secretaria, assim o autor utiliza da opção da Média, um recurso estatístico para obter este dado, somando-se os dados do ano anterior e posterior, dividindo a igualdade por dois anos.

**Fonte:** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)

**Elaboração:** o Autor.

O programa surge no início de 2004, e ao final do mesmo ano contava com um contingente de benefícios concedidos que chegava a um patamar de 6.571.839, bem como somava-se neste momento um gasto de recursos públicos de aproximadamente R\$ 3.791.785.038,00. Com o passar de 11 anos em execução, o PBF duplicou os seus benefícios e aumentou em mais de 9 vezes o valor gasto de recursos públicos, partindo à cumprir seus objetivos de criação.

Desta forma, no final do ano de 2014, os benefícios somavam 14.003.441 e o valor gasto estabelecia o montante de R\$ 27.187.295.233,00. É importante mencionar que embora criticado por vários estudiosos, políticos e pesquisadores, o PBF estabelece uma correlação importante com as quedas constantes de famílias em situações de vulnerabilidade social (famílias pobres e extremamente pobres).

Em continuação com as análises do programa, o mesmo conta com críticas mediante aos valores públicos gastos. Embora, discutido que estes investimentos poderiam ser utilizados em outros setores do desenvolvimento

nacional, verá-se adiante uma comparação importante que mostrará um fator insignificante de gastos.

Utilizando os dados disponibilizados pelo SGS do Banco Central do País, ver-se-á que em comparação ao PIB (Produto Interno Bruto) nacional, os valores gastos com o programa resultam-se em menos de 0,5% (meio por cento) do montante, caracterizando os valores insignificantes tratados anteriormente.

**Tabela 5 – Produto Interno Bruto vs. Programa Bolsa Família**

Ano	Valor Total Repassado (R\$)*	Representação do PBF no PIB nacional	Produto Interno Bruto (R\$)*	Produto interno bruto <i>per capita</i> (R\$)**
2003	-	-	3.833.753.426.877,20	21.225,62
2004	3.791.785.038,00	0,094%	4.054.576.268.529,74	22.166,88
2005	5.691.667.041,00	0,136%	4.184.409.155.209,16	22.600,01
2006	7.524.661.322,00	0,173%	4.350.194.973.476,70	23.221,46
2007	8.965.499.608,00	0,194%	4.614.246.179.533,38	24.354,37
2008	10.606.500.193,00	0,219%	4.849.304.898.376,21	25.318,45
2009	12.454.702.501,00	0,257%	4.843.203.890.752,41	25.023,79
2010	14.372.702.865,00	0,276%	5.207.811.216.480,31	26.638,72
2011	17.764.723.780,00	0,328%	5.411.395.601.210,49	27.413,77
2012	21.156.744.695,00	0,384%	5.515.185.227.972,14	27.680,77
2013	24.890.107.091,00	0,438%	5.681.390.856.695,02	28.261,03
2014	27.187.295.233,00	0,478%	5.687.308.999.999,99	28.048,28

\*Produto interno bruto em R\$ do último ano.

\*\*Produto interno bruto *per capita* em R\$ do último ano.

**Fonte:** Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (SGS/BACEN)

**Elaboração:** o Autor.

Embora o quociente de participação expõe um aumento em pontos percentuais ao longo de toda a existência do programa, este incremento não foi capaz de ultrapassar nem mesmo 0,5% do total produzido de bens e serviços do complexo nacional e internacional do Brasil. Contudo, é importante notar que a expansão da proporção se resume em aproximadamente 411,17% (comparando os 0,094% de 2004 com os 0,478% em 2014), refletindo no maior emprego de recursos públicos para solução imediata dos estados de vulnerabilidade.

Salienta-se, no entanto, a ocorrência incondicional do aumento do produto interno casualmente estipulado pelos investimentos de origem interna e externa, representando-se perante ao patamar de proximidade 48,35%, calculados

pelos dados disponibilizados de 2003 (R\$3.833.753.426.877,20) e 2014 (R\$5.687.308.999.999,99).

Assim como houve esse acréscimo no PIB total, o PIB *per capita* da população, também mostrou os mesmos rumos. Desta forma, há uma elevação de 32,14%, passado de R\$21.225,62 em 2003 para R\$28.048,28 em 2014.

Neste ponto, ainda coloca-se em evidência mais uma crítica importante perante ao programa, como apontado pelos autores do complexo de artigos de organização da Campello (2013). Há em toda a sociedade um mito de aconchego da população, bem como certo escoramento nos “ombros” do governo da parcela beneficiária do programa.

Perante este aspecto é importante mencionar as evoluções correntes dos saldos de pontos empregatícios do país. Para isso, utiliza-se os dados divulgados anualmente pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social (MTE).

**Tabela 6 – Saldos de Admissões e Desligamentos nos Postos de Trabalho**

Ano	Admissões	Desligamentos	Saldo das Admissões e Desligamentos	Proporção de crescimento e redução durante os anos (%) *
2003	9.809.343	9.163.910	645.433	-
2004	11.296.496	9.773.220	1.523.276	136,01
2005	12.179.001	10.925.020	1.253.981	-17,68
2006	12.831.149	11.602.463	1.228.686	-2,02
2007	14.341.289	12.723.897	1.617.392	31,64
2008	16.659.331	15.207.127	1.452.204	-10,21
2009	16.187.640	15.192.530	995.110	-31,48
2010	19.204.847	17.067.900	2.136.947	114,74
2011	20.562.620	18.996.577	1.566.043	-26,72
2012	20.432.039	19.563.798	868.241	-44,56
2013	20.942.051	20.211.364	730.687	-15,84
2014	20.661.059	20.508.345	152.714	-79,10

\*Cálculo apresentado por uma análise horizontal, capaz de acompanhar os desempenhos de cada item em análise, observando a evolução ou retração. (LOURENÇO, 2008).

**Fonte:** Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED Estabelecimento

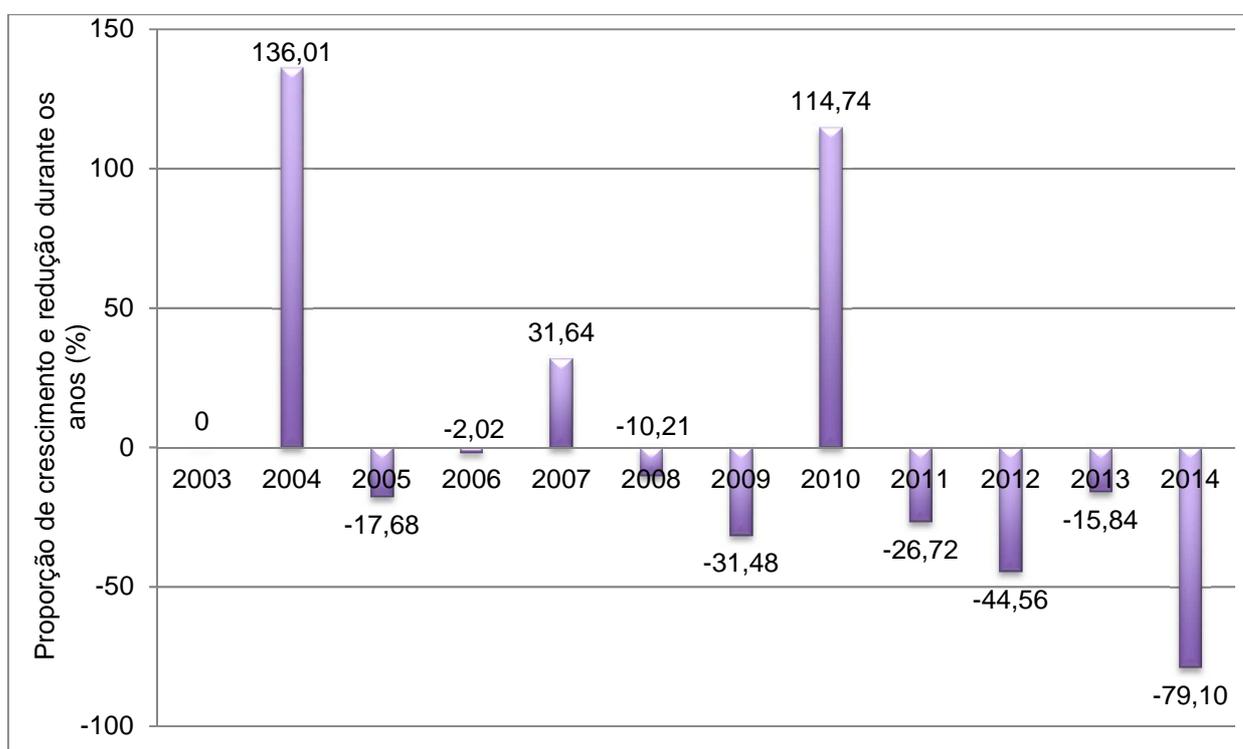
**Elaboração:** o Autor.

Ao passo que aumenta as admissões em postos de trabalhos, há também as demissões consecutivas, e em todo o período do PBF ocorre as oscilações contantes nos patamares dos saldos em questão. Quando analisa-se

diretamente estas variáveis, o aumento mais significativo é apontado quando compara-se o ano de 2004 e 2003 (em situação de análise horizontal) de 136,01. Já a maior redução é exposta nos dois últimos anos, pois quando compara-se os anos de 2014 e 2013, há a queda de 79,10.

Em geral, embora ocorra expansão em ambos os casos (admissão e desligamentos), o equilíbrio é considerável em toda a existência do programa.

**Figura 8** – Gráfico das oscilação dos saldos nos dados do CAGED Estabelecimento



**Fonte:** Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED Estabelecimento

**Elaboração:** o Autor.

É importante destacar, que embora não houve nenhum saldo negativo destas variáveis, as oscilações nas proporções conta com maiores destaques negativos, essa questão é resultando da média ponderável nos saldos de 1.180.893.

Para finalizar a primeira etapa do estudo, como já foi apresentando no presente trabalho, o PBF apresenta-se mediante ao modelo de programas de transferências governamentais sob condições e deveres dos beneficiários. E neste momento, a análise complementar foca-se nas condicionalidade dos sistemas de educação e saúde pública.

De imediato inicia um parecer dos dados utilizados perante ao sistema de educação pública, os quais são observados pelas diretorias de ensino de cada região do país. Nota-se neste caso, que mediante ao ponto de descentralização da gestão do programa, é importante mencionar o indispensável papel das diretorias de cada escola.

Com isso, vê-se claramente o processo de intensificação contínua de elevação dos dados discutidos adiante. Baseando-se, assim, nos dados principais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, bem como nos do INEP, pode-se discutir uma análise precisa dessas vertentes.

**Tabela 7 – Uma análise da condicionalidade do Sistema Educacional Público**

Ano	(1) Tx. Anf. 10 >	(2) Tx. Anf. 15-17	(3) Freq. 0-3	(4) Freq. 4-5	(5) Freq.6-14	(6) Freq.15 -17	Total de Matrículas
2003	10,67	2,35	11,70	59,10	96,10	82,36	55.265.848
2004	10,59	2,14	13,38	61,47	96,11	81,83	56.174.997
2005	10,27	1,94	12,99	62,76	96,53	81,60	56.471.622
2006	9,64	1,62	15,42	67,52	96,93	82,08	55.942.047
2007	9,32	1,70	17,04	70,03	96,99	82,09	52.379.893
2008	9,19	1,69	18,08	72,67	97,49	84,09	52.589.991
2009	8,93	1,47	18,38	74,76	97,57	85,19	52.580.452
2010*	8,42	1,34	19,58	76,08	97,89	84,45	51.549.889
2011	7,90	1,20	20,78	77,40	98,20	83,71	50.972.619
2012	7,98	0,96	21,19	78,14	98,25	84,16	50.545.050
2013	7,87	0,80	23,25	81,36	98,44	84,33	50.042.448
2014	7,68	0,86	24,61	82,68	98,52	84,27	49.771.371

1: Taxa de analfabetismo da população de 10 anos ou mais de idade (%); 2: Taxa de analfabetismo da população de 15 a 17 anos de idade (%); 3: Taxa de frequência à escola ou creche da população de 0 a 3 anos de idade (%); 4: Taxa de frequência à escola ou creche da população de 4 e 5 anos de idade (%); 5: Taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos de idade (%); 6: Taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos de idade (%).

\* O ano de 2010, não apresenta em série temporal os dados oficiais pela secretaria, assim o autor utiliza da opção da Média, um recurso estatístico para obter este dado, somando-se os dados do ano anterior e posterior, dividindo a igualdade por dois anos.

**Fonte:** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

**Elaboração:** o Autor.

No decorrer da existência do PBF, ocorreram notórias transformações nos números de educação. Mencionando em primeiro momento, a porcentagem de crianças analfabetas de 10 a 14 anos, o ano de 2003 apontava o montante de 10,67%. Logo após, no ano de 2014, esse número decaiu cerca de 28,02%, apontando uma porcentagem de 7,68 de crianças analfabetas nessa faixa etária.

Quando analisa-se a redução da porcentagem de analfabetos jovens pertencentes a faixa etária de 15 a 17 anos, o montante apresenta uma queda de 173,26%, a qual resulta-se da proporção do ano de 2003 em 2,35% e em 2014 de 0,86%.

Ainda conseguimos estudar com esses dados, a situação das frequências escolares de todas as crianças e jovens que se enquadram ao grupo de beneficiários do PBF. Esses dados passam pela faixa de 0 a 3 anos em primeiro momento, de 4 a 5 anos em segundo e de 6 a 14 anos finalizando os dados perante as crianças, bem como expressa a frequência dos jovens de 15 a 17 anos.

Em todos os grupos citados anteriormente, houve um avanço significativo nas porcentagens constantes de frequências escolares. No grupo de crianças de 0 a 3 anos, os dados aumentaram no patamar de 110,34% (utilizando os dados de 2003, 11,7% e 2014 de 24,61%). Na seletiva de 4 a 5 anos, a elevação foi de 39,89% (considerando 2013 com 59,1% e 2014, 82,68%). Já no próximo, de 6 a 14 anos a ascensão conhece números de 2,51% (combinando os dados de 2003 com 96,1% e 2014 com 98,52%).

Finalmente, a frequência escolar para os jovens também aumenta em situação significativa. Desta forma, observando os dados de 82,36% para 2003 e 84,27% para 2014, o aumento resulta em 2,31%.

No entanto, há um caso curioso nestes dados. Embora todas as frequências dos alunos já matriculados estejam aumentando, provavelmente em função da exigência do programa ou então dos familiares, a quantidade de crianças e jovens entrando no ensino básico, apresenta um viés de queda. Desde os anos de 2003, quando 55.265.848 fizeram matrículas e ingressaram no sistema de ensino, os números mostravam-se em retração, finalizando o ano de 2014 com apenas 49.771.371 que buscaram adentrar em todas as séries, repercutindo uma redução de 9,94%.

Este cenário, pode ser explicado por dois motivos. O primeiro determinado por ser uma consequência da decadência anual da população nas

faixas etárias estudadas. E o segundo pelo processo de retração na taxa de natalidade nos últimos anos<sup>6</sup>.

A segunda condicionalidade de maior importância para o PBF, se relaciona com o sistema público de saúde. Diferente de todos os outros dados, este para o MS se resulta em dois períodos dentro do ano em exercício, os quais o sistema precisa acompanhar todas as famílias beneficiárias nas duas vigências (janeiro a junho - 1ª vigência - e julho a dezembro - 2ª vigência).

**Tabela 8 - Uma análise da condicionalidade do Sistema de Saúde Pública**

Ano	Total de Famílias Beneficiárias Perfil Saúde	Porcentagem de Famílias Acompanhadas	Famílias Acompanhadas	Porcentagem de Famílias Não Acompanhadas	Famílias Não Acompanhadas
<b>2003</b>	-	-	-	-	-
<b>2004</b>	-	-	-	-	-
<b>2005 a</b>	5.539.716	6,04%	334.856	93,96%	5.204.860
<b>2005 b</b>	5.751.203	31,24%	1.796.601	68,76%	3.954.602
<b>2006 a</b>	7.338.833	38,28%	2.808.992	61,72%	4.529.841
<b>2006 b</b>	9.493.873	33,42%	3.172.629	66,58%	6.321.253
<b>2007 a</b>	10.584.746	41,81%	4.425.320	58,19%	6.159.426
<b>2007 b</b>	10.472.495	46,39%	4.858.116	53,61%	5.614.379
<b>2008 a</b>	10.460.963	57,60%	6.025.288	42,40%	4.435.675
<b>2008 b</b>	9.663.238	58,24%	5.627.611	41,76%	4.035.627
<b>2009 a</b>	9.690.559	63,08%	6.112.420	36,92%	3.578.139
<b>2009 b</b>	9.820.535	64,48%	6.332.142	35,52%	3.488.393
<b>2010 a</b>	10.020.880	67,51%	6.765.524	32,49%	3.255.356
<b>2010 b</b>	10.602.965	68,42%	7.254.691	31,58%	3.348.274
<b>2011 a</b>	10.475.913	70,20%	7.354.105	29,80%	3.121.808
<b>2011 b</b>	10.086.288	71,85%	7.247.353	28,15%	2.838.935
<b>2012 a</b>	10.322.561	72,79%	7.514.018	27,21%	2.808.543
<b>2012 b</b>	11.883.263	73,12%	8.689.047	26,88%	3.194.216
<b>2013 a</b>	11.873.323	73,18%	8.688.863	26,82%	3.184.460
<b>2013 b</b>	11.845.101	73,44%	8.698.858	26,56%	3.146.243
<b>2014 a</b>	12.084.288	73,32%	8.860.677	26,68%	3.223.611
<b>2014 b</b>	12.132.245	75,30%	9.136.116	24,70%	2.996.129

**Fonte:** Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

**Elaboração:** o Autor.

Neste caso em específico, fica uma dúvida. Os números de benefícios disponibilizados pelo PBF mencionados no SAGI anteriormente citados, são bem

<sup>6</sup>IBGE, Projeção da População do Brasil - 2013. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-brutas-de-natalidade.html>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

superiores ao total desta última tabela. Desta forma, vale ressaltar que nem todos os beneficiários fazem parte do grupo acompanhado pelo sistema público de saúde, posto a diversificação das características familiares de cada benefício.

Mediante esta observação, pode-se notar nas disponibilidades de dados, que ao início do programa em 2004, mais de 90% do total das famílias que deveriam ser acompanhadas por lei, não eram. Isso refletiu numa porta de saída ao governo para intensificar os investimentos neste setor da sociedade.

Embora criticado por muitos, o programa resultou no aprimoramento das ideias familiares pela busca incondicional da saúde, bem como a necessidade de informações que este sistema disponibiliza a todos. Com isso, no final de 2014, o programa acompanhava no sistema de saúde um total de 75,30% de todas as famílias que deveriam ser acompanhadas por esta sequência.

O aumento de famílias acompanhadas prevaleceu no patamar de 2.628,37%, passando das 334.856 famílias na primeira vigência de 2005, para 9.136.116 famílias no último período de 2014.

Em suma, quando analisamos todas estas variáveis em conjunto, podemos concluir que de longe o PBF como um programa de transferência direta de renda, cumpriu um dos seus principais objetivos, a inclusão social dos beneficiários nos sistemas públicos de saúde e educação, bem como resultou na grande decadência dos números de famílias que se enquadram na faixa de vulnerabilidade social de famílias pobres e extremamente pobres.

#### **4.2.2 O programa Bolsa Família e a erradicação da pobreza, um estudo nos parâmetros de Marshall**

A segunda etapa do estudo preconiza os modelos despontados por Alfred Marshall em 1890. Como já mencionado anteriormente, esta sessão utilizará três variáveis citadas na primeira fase, as famílias pobres, as famílias extremamente pobres e a quantidade total de benefícios concedidos pelo governo.

O conjunto de hipóteses central do modelo de elasticidade, parte do pressuposto da sensibilidade das variáveis em conjunto, ou seja, o quanto uma variação em determinada variável se correlaciona na variação de outra.

Vale lembrar que os dados utilizados, estão disponibilizados pelo IPEADATA, quando se trata das famílias em situação de vulnerabilidade social e pelo SAGI, quando aponta a quantidade de benefícios. Logo, utiliza-se como variável dependente o número total da soma de famílias pobres e extremamente pobres, e para a vertente independente utiliza o total dos benefícios.

Portanto, o quociente da elasticidade será analisado perante três formas, as quais alicerça-se no exposto por Vasconcellos (2001). Desta forma, a situação entre estas determinantes será elástica, quando a elasticidade for maior que um, inelástica quando for menor que um e apresentará uma elasticidade unitária quando o resultado for a unidade negativa ou positiva.

Completa-se também, que o autor ainda menciona a necessidade de aceitação do resultado desta equação pelo módulo de valores, ou seja, determina-se a importância de consideração de apenas soluções positivas.

Desse modo, ainda segundo Vasconcellos (2001), dispõe-se de uma base conceitual e analítica perante a média de 10% (dez por cento). Assim, quando a elasticidade resultar da forma elástica, significa que uma alteração qualquer na quantidade de benefícios concedidos expressará uma alteração superior a base, na quantidade de famílias totais na situação de vulnerabilidade.

Da mesma forma, o fator inelástico também aponta a base dos mesmos 10%, deste jeito as variações se concentrarão abaixo da média, expondo a insuficiente sensibilidade do programa. E finalizando, a ocorrência da elasticidade unitária, apresenta uma vertente de *ceteris paribus*<sup>7</sup>, a qual uma variação percentual qualquer na quantidade de benefícios concedidos, resultará na mesma variação no total de famílias.

---

<sup>7</sup> “Muitos fatores causais, alguns dos quais até imprevisíveis, podem interferir na intensidade do movimento e mesmo na direção dessas variáveis: elas se encontram entrelaçadas a uma complexa rede de relações econômicas e extra-econômicas, distantes até daquelas que atuaram no restrito meio em que as observações iniciais foram realizadas. Isso significa que a validade das leis e dos modelos econômicos implica que sejam mantidos constantes todos os demais fatores que podem interferir nas magnitudes das variáveis sob observação. É exatamente a esta particularidade que os economistas querem referir-se quando empregam a expressão latina *ceteris paribus*. Ela significa ‘mantidos inalterados todos os demais fatores’ ou, então, permanecendo iguais todos os demais elementos.” ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à Economia. 17 ed. São Paulo: Atlas, 1988.

**Tabela 9 – A elasticidade**

Ano	Domicílios de Pessoas pobres e Extremamente Pobres	Famílias Beneficiárias	(1) Variável Dependente (%)	(2) Variável Independente (%)	Elasticidade ***
2003	19.378.016	-	-	-	-
2004	18.370.868	6.571.839	-0,05	-	-
2005	16.758.892	8.700.445	-0,09	0,32	0,27
2006	14.649.703	10.965.810	-0,13	0,26	0,48
2007	14.461.305	11.043.076	-0,01	0,01	1,83
2008	13.041.016	10.557.996	-0,10	-0,04	2,24
2009	12.723.836	12.370.915	-0,02	0,17	0,14
2010*	12.075.109	12.778.220	-0,05	0,03	1,55
2011**	11.426.381	13.340.188	-0,05	0,04	1,22
2012	10.382.080	13.902.155	-0,09	0,04	2,17
2013	10.289.287	14.086.199	-0,01	0,01	0,68
2014	8.728.453	14.003.441	-0,15	-0,01	25,82

(1) – Variável dependente: Soma total de domicílios de pessoas pobres e extremamente pobres.

(2) – Variável independente: Famílias Beneficiárias

\* O ano de 2010, não apresenta em série temporal os dados oficiais pela instituição de pesquisa (IPEADATA), assim o autor utiliza da opção da Média, um recurso estatístico para obter este dado, somando-se os dados do ano anterior e posterior, dividindo a igualdade por dois anos.

\*\* Da mesma forma, em 2011, a SAGI também não disponibiliza os dados, utilizando-se do mesmo recurso de 2010.

\*\*\* Resultado determinado em função modular (LEONARDO, 2013).

**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)

**Elaboração:** o Autor.

É notório neste estudo, abordar a inconsistência obtida nos resultados. Embora ocorra a existência de sensibilidade positiva (elástica) na variação de alguns anos, outros se tornam inelásticos pelo seus quocientes.

Como observa-se na tabela 9, os anos de 2005, 2006, 2009 e 2013, ficam abaixo da unidade, caracterizando uma situação inelástica perante ao programa. Ou seja, em quanto ocorre um aumento de 10% nas disponibilidades dos benefícios, ocorre apenas 2,7% de queda nos números de famílias expostas a vulnerabilidade em 2005, 4,8% em 2006, 1,4% em 2009 e 6,8% em 2013.

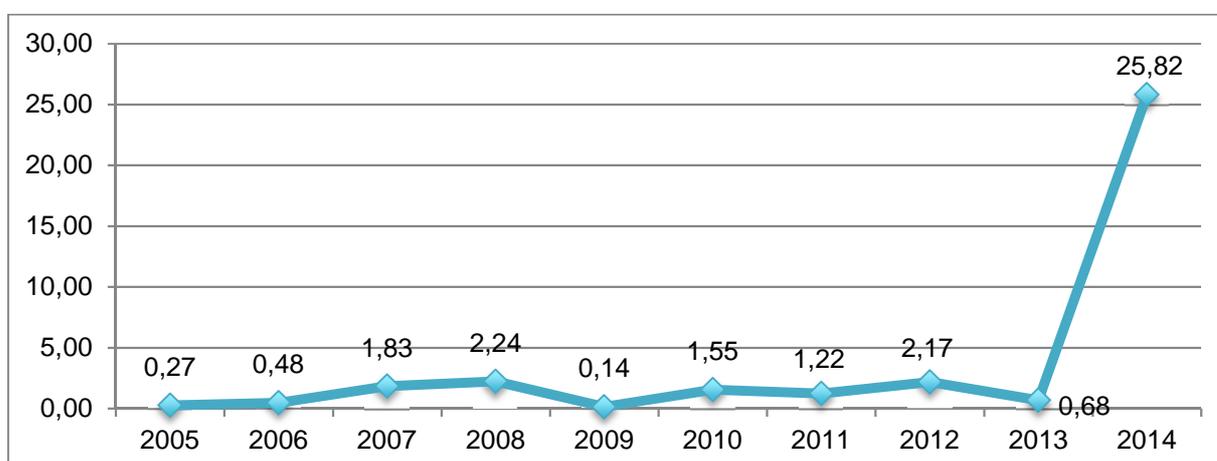
No entanto, ocorre o processo inverso nos anos de 2007, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2014, obtendo um patamar elástico na correlação dos benefícios com a redução das famílias pobres e extremamente pobres. Desta forma, quando ocorre um aumento de 10% na disponibilidade de benefícios, há uma redução superior a este patamar de famílias vulneráveis, assim para 2007 a queda foi de 18,3%, em

2008, 22,4%, em 2010, 15,5%, em 2011, 12,2%, em 2012, 21,7% e em 2014, ocorre a surpreendente retração de 258,2% de famílias.

Portanto, o ano de maior redução do número de famílias pobres e extremamente pobres, foi o de 2014 com o quociente de elasticidade de 25,82, e o de menor redução foi de 2009 com o montante de 0,14.

Contudo, ainda vale ressaltar que o valor exorbitante do ano de 2014, deve ser correlacionado com o período de eleições, desta forma não pode-se descartar o eventual mito de conspiração eleitoreira deste período.

**Figura 9 – As oscilações das elasticidades**



**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)

**Elaboração:** o Autor.

Conclui-se neste estudo que o PTR de maior ênfase do Brasil, o Bolsa Família, contribui em essência na maior parte da redução de famílias pobres e extremamente pobres, em todo o território do país nos anos de 2003 a 2014. Essa situação deixou um legado perante o governo de criação do programa, no cenário mundial.

Bem como, vale ressaltar a indiscutível inclusão social das classes alvo do programa, ponderadas na expectativa de maiores investimentos nos sistemas públicos, até aqui não intensificados. Portanto, colocar a educação, a saúde e a assistência social, a frente de outros sistemas atualmente evidenciados, mostraria de certa forma as melhores eficiências dos programas.

Não obstante, a apreciação do programa resulta em discussões do verdadeiro criador, mediante a alegação de um programa copiado de bases

antecessoras, fica ponderado neste momento, como já abordado nas seções anteriores, a necessidade ano após ano de aperfeiçoamentos contínuos nos pontos de proteção social.

Ainda é importante destacar, que este estilo de programa não fora criado por esse ou aquele político brasileiro. Ele foi criado no continente europeu, como quase todas as invenções dos séculos anteriores do XX, e transferidos ao Brasil em meio ao sistema da Ditadura Militar (1964-1985). Igualmente não fora aperfeiçoado diretamente ao sistema de re-democracia federal após os anos do militarismo, passou primeiramente pelos municípios, estados e posteriormente adentrou as discussões em âmbito federal.

Assim, nota-se que os programas de transferência direta de renda, como forma de suprir as necessidades imediatas da população brasileira abaixo da linha de pobreza, passou por um sistema histórico de aperfeiçoamentos e evidenciamentos para chegar nas suas complexidades atuais.

## CONCLUSÃO

A situação encontrada mediante as consequências do capitalismo e desenvolvimento de todo o mundo, bem como o processo de industrialização e urbanização ocorridos exclusivamente no Brasil em meio aos anos de 1930, se tornaram um passo significativo para a propensão das vulnerabilidades sociais e principalmente da pobreza nacional.

Esse aspecto, no entanto, se tornou o pressuposto de inúmeros estudos, trazendo explicações favoráveis e históricas ao fenômeno da pobreza que veio fazer parte do cotidiano da sociedade, como forma impregnada das discussões sociais, educacionais, e principalmente políticas no cenário brasileiro.

Em meio ao processo político da Ditadura Militar (1964-1984) e reinício do governo democrático eleitoreiro, a situação de vulnerabilidade social partia de um número elevado de domicílios classificados como pobres e extremamente pobres, ao qual pressupunha mais da metade do número total dos domicílios particulares no país. Essa questão, se tornou forte precursora nos idealismos políticos nacionais à busca de meios para desenvolver soluções notadamente políticas para superação desse evento dentro das fronteiras continentais brasileiras.

Com essas condições, os países latino-americanos em desenvolvimento e principalmente o Brasil, empenharam-se nos textos históricos de programas de transferências governamentais, infiltrados no velho continente Europeu. Desta forma, esses países tinham o intuito de buscar uma interrupção na elevação contínua dos números de pessoas em condição desfavorável.

Assim, vale a pena relatar o cronograma excepcional de criação e persistência dos programas de transferências de renda direta no Brasil, programas estes, que embora constituem uma alternativa básica combatente do problema de pobreza imediata, também representa implementações importantes para os avanços previdenciários, de assistência social e, sobretudo, nos sistemas públicos de saúde, educação e segurança nacional.

Dessa maneira, é notório expor o pré-conceito estipulado por volta de 1974, durante a Ditadura Militar, de criação da Renda Mensal Vitalícia, se

concretizando no primeiro modelo programático de assistência social, partindo de distribuição monetária de recursos públicos. Seguindo esse prognóstico, por volta de 1991, o Senador empossado democraticamente, Eduardo Suplicy, mencionou um projeto de lei para criação de um programa de distribuição de renda para pessoas de todas as idades em condições de vulnerabilidades sociais.

Em seguida, em função de heranças passadas dos programas, os presidentes que vieram assumir o poder, estimulavam uma criação de um novo plano de seguimento, baseando sempre nos programas antecessores dando a cada um deles uma nomenclatura singular, como destaque o ex-presidente FHC (1995-2002), que viera criar o Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Agente Jovem. Bem como seguido pelo ex-presidente Lula (2003-2010), o Bolsa Família, posteriormente se tornando um dos principais programas da transferência, de renome e destaque em todo o mundo.

Não obstante, muito mais que uma distribuição de quantias em dinheiro, o último programa se tornou uma fonte eficaz e de baixo custo, pouco menos que 0,5% do valor total do Produto Interno Bruto nacional, para o governo ampliar o acesso de todos os habitantes aos sistemas públicos de educação, saúde, e assistência social, os quais em qualquer parte do mundo representam os principais recursos para superação da pobreza.

Vale reforçar que o principal objetivo desse programa em questão, não fora inventar um novo recurso de serviços, mas sim propor uma remodelagem nos sistemas já em curso no país, de modo a estimular a abrangência e focalização do programa, estipulando um alcance de todos os brasileiros que vierem a enquadrar-se na classe seletiva mediante a lei de 2004.

Para finalizar, é notória a participação incondicional do PBF nas reduções contínuas dos números absolutos de famílias pobres e extremamente pobres, atingindo tão logo as determinações da Organização das Nações Unidas de redução pela metade do total dessa parcela da população.

Embora exista a maravilhosa redução do contingente populacional em situações de riscos sociais, o aumento incondicional de crianças e jovens acompanhadas no sistema público de educação, bem como as elevadas taxas de

acompanhamentos no sistema único de saúde de gestantes, nutrizes e crianças mostrados nos estudos desse presente trabalho, o progresso deve manter-se constante e duradouro.

Para isso, a prosperidade nos termos de distribuição de renda e redução de desigualdades sociais, conjugados com os maiores incentivos aos investimentos privados e públicos nos setores de produção do país, assim como o estímulo de criação de postos de trabalho, devem ser persistentes nos próximos anos para obter melhores sucessos.

Portanto, mediante os resultados deste estudo e argumentos históricos, conclui-se afirmativamente a hipótese de que o Programa Bolsa Família contribuiu para a queda dos números de famílias pobres e extremamente pobres, do mesmo modo que auxiliou na redução das desigualdades sociais em todo o Brasil desde o ano de sua criação (2004) até o fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff em 2014.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**: teoria de uma economia monetária. Tradução de Albertino Pinheiro Junior. São Paulo: Pioneira, 1993. p. 334.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. 3 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

LOURENÇO, Fernando José da Conceição. **Análise de Balanços**. Franca – SP: Uni-FACEF, 2008. p. 177.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda**: nova face de proteção social? Rio de Janeiro: PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 226.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**: tratado introdutório, natura non facit saltum. 1 ed. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 368.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Diversidade no Cadastro Único**: Respeitar e incluir. 1 ed. Brasília-DF, 2014. p. 54.

PAULANI, Leda Maria; BRAGA, Márcio Bobik. **A nova Contabilidade Social**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHA, Sonia. **Alguns consensos sobre a questão da pobreza no Brasil**. In: DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel (Orgs.). **Economia Social no Brasil**. São Paulo: Senac, 2001. p. 71-88.

\_\_\_\_\_. **Transferências de Renda**: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 200.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 1988.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta, ver. tec. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 461.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: Micro e Macro: teoria e exercícios, glossário com os 260 principais conceitos econômicos. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 425.

WESSELS, Walter J. **Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 528.

LEONARDO, Fábio Martins de (Resp.). **Conexões com a Matemática**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2013.

## REFERENCIAL ELETRÔNICO

ANDRADE, Fábio Pereira de; SILVA, Fernanda Lima e. **A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica acerca do papel da burocracia.** Araraquara: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agente, 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st09-trab-aceito-0435-11.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; SANTOS, Giselli Caetano dos. **Pobreza: conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil.** São Luís: 5º Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/DESIGUALDADES\\_SOCIAIS\\_E\\_POBREZA/POBREZA\\_CONCEITOS\\_MENSURACAO\\_E\\_ENFRENTAMENTO\\_NO\\_BRASIL.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/POBREZA_CONCEITOS_MENSURACAO_E_ENFRENTAMENTO_NO_BRASIL.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BERNARDO, Luciano Tiago; QUEIROZ, Antônio Marcos de. **A elasticidade-preço da demanda e a elasticidade-preço da oferta nas commodities agrícolas milho e soja no Brasil.** Revista de Economia, Anápolis-GO, v.7, n.2, p.48-65, jul/dez 2011. Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/economia/article/viewFile/429/361>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?** Brasília-DF: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

CÂMARA dos Deputados. **Lei Nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_10\\_anos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10_anos.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2015.

COHN, Amélia. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil.** Estudos e Pesquisa, n. 85. Instituto Nacional de Altos Estudos/INAE, setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

CONTROLADORIA Geral da União. **Programa Bolsa Família: Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família.** 1ªed. Coleção Olho Vivo. Brasília-DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/transparencia/legislacao/downloads/Cartilha%20Olho%20Vivo%20-%20P.%20Bolsa%20Familia.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional.** RAE eletrônica, São Paulo, v. 1, n. 2, jul.-dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: impactos na distribuição da renda.** Brasília- DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055562.PDF>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

FRANÇA, Mariana Veras. **Os programas de Transferência de renda no Brasil: arcabouço histórico e desenvolvimento.** São Luís: 7º Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/os-programas-de-transferencia-de-renda-no-brasil-arcabouco-historico-e-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda.**São Paulo : Síntese Eventos, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/mainaramizziOBrasileasexperienciasinternacionaisdeProgramas.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2016.

GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro de O (coord.). **Pobreza e fome: Objetivo 1 – erradicar a extrema pobreza e a fome.** Organização: PUC Minas e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Belo Horizonte: PUC Minas, 2004. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/milenio/livro\\_iidhs\\_web.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/milenio/livro_iidhs_web.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino; MARTIGNONI, Enrico Moreira; SOUTO, Baiena Feijolo. **Programa bolsa família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília – DF, n.4, p. 40-61, jul.-dez. 2012. Disponível em:<[http://abep.info/files/trabalhos/trabalho\\_completo/TC-4-7-47-59.pdf](http://abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-4-7-47-59.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo. **As principais linhas de pobreza utilizadas no brasil.** Fortaleza: IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará), 2009 (Nota técnica nº 38). Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/NT\\_38.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

MAIA, Adriana Silva. **Efeitos do programa bolsa família na redução da pobreza e distribuição de renda**. Crato, CE: Trabalho de Conclusão de curso (graduação), Universidade Regional do Cariri (URCA). 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/46P.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO, Guaracyane. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, Setembro. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402011000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402011000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jan. 2016.

MARTINS, Rodrigo Daniel Oliveira. **Transferência de renda como fator preponderante na diminuição da desigualdade social no Brasil: os efeitos do Programa Bolsa Família**. Itanhaém (SP): PNUD, 2009. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/4P.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Caderno de Orientação e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: Informações importantes para a gestão municipal**. 2 ed. Brasília-DF, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/caderno-de-orientacoes-e-legislacao-do-programa-bolsa-familia-e-cadastro-unico/arquivos/6\\_3%20CADERNO%20ORIENTACOES%20-2.pdf/download](http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/caderno-de-orientacoes-e-legislacao-do-programa-bolsa-familia-e-cadastro-unico/arquivos/6_3%20CADERNO%20ORIENTACOES%20-2.pdf/download)>. Acesso em: 01 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Cartilha do programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília-DF, 2004. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome\\_c/i\\_trabalho\\_infantil/ti\\_dout\\_rina\\_trabalho\\_infantil/manual-peti.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/i_trabalho_infantil/ti_dout_rina_trabalho_infantil/manual-peti.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal**. 1ed. Brasília-DF, 2012. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais\\_orientacao/manual\\_cadastro\\_unico.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/manual_cadastro_unico.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda**. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008. 30 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Suas\\_Evolucao\\_Recursos\\_III.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Evolucao_Recursos_III.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. **Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20vers%C3%A3o%20%2013%20de%20mar%202011.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARÉS, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Hermaculano Guimarães Ferreira de. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: IPEA, 2011 (Texto para Discussão nº 1.619). Disponível

em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

QUEIROZ, Silvana Nunes de; REMY, Maria Alice Pestana de Aguiar; PEREIRA, Júlia Modesto Pinheiro Dias. **Estudo comparativo entre o programa bolsa família no Brasil e o programa oportunidades no México**. São Paulo: 13º Congresso Bien 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/silvananunesqueirozEstudoComparativoentreoProgramaBolsaFamilia.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

ROCHA, Sônia. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-299, Aug. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n2/03.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. Belo Horizonte - MG: Seminário População, Pobreza e Desigualdade, 2007. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07\\_1019.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites**. Maranhão: FAPEMA, 2004. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br/xmlui/bitstream/handle/1/168/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDA%20NA%20POLITICA%20SOCIAL%20BRASILEIRA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

SOARES, Luísa de Azevedo Senra. **Transferências de renda: modalidades e finalidades**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedoTransferenciasderenadanoBrasil.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

SOARÉS, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009 (Texto para Discussão nº 1.381). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1381.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1381.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SOUSA, Tázya Coelho. **Programas de transferências de renda: do merecimento por destituição a destituição de direitos**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br/publicacoes/ProgramasdeTransferenciadeRenda.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Transferências de renda e políticas ativas para o mercado de trabalho: do merecimento por destituição a destituição de direitos**. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:

<[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16694/1/2014\\_TazyCoelhoSousa.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16694/1/2014_TazyCoelhoSousa.pdf)>.  
Acesso em: 04 jan. 2016.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2016.