



# **OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO POBRE E EXTREMAMENTE POBRE: um estudo sobre o Bolsa Família**

Márlon Luiz de Almeida<sup>1</sup>  
José Luís Gomes da Silva<sup>2</sup>

## **Resumo**

O presente estudo tratou de pesquisar a respeito do Programa Bolsa Família com o objetivo de demonstrar como o Governo Federal vem administrando o alcance dos programas sociais e se os mesmos têm dado algum resultado positivo para o país. Para tanto, foram feitas pesquisas bibliográficas junto a autores que já discutiram o caso, além de buscar informações também nos registros governamentais que tratam sobre o assunto. Assim, pode ser observado que os resultados do Programa Bolsa Família, a despeito do que alguns dizem, têm apresentado situações muito positivas sob o aspecto da quebra do ciclo intergeracional da miséria junto às famílias pobres e extremamente pobres, inclusive, dando a elas as oportunidades de crescimento e desenvolvimento material e de inclusão social, atingindo assim a melhoria da qualidade de vida e condições mais dignas de sobrevivência, que são o foco dos programas sociais.

---

*Recebimento: 12/12/2015 • Aceite: 31/5/2016*

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (UNITAU). Professor efetivo do curso de Administração da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de Goiatuba – FAFIC. E-mail: mlaprof@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA. Professor do Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté (UNITAU), Taubaté, SP, Brasil. E-mail: gomesdasilvaster@gmail.com.

---

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família; Programas sociais; Transferência direta de renda; Qualidade de vida; Condicionalidades

## **THE INCOME TRANSFER PROGRAMS IN BRAZIL AND ITS RELATION TO IMPROVING THE POOR POPULATION QUALITY OF LIFE AND EXTREMELY POOR: a study on the Bolsa Família**

### **Abstract**

This article is based on the discussion of the Financial Assistance Program Family, in order to demonstrate how the federal government is managing the scope of social programs and whether they have given any positive results for the country. For that, we made bibliographic surveys the authors have discussed the case, and also seek information in government records that deal with the subject. Thus, it may be noted that the results of the Financial Assistance Program Family, despite what some say, have shown very positive situations under the breaking aspect of the intergenerational cycle of poverty with the poor and extremely poor families, including giving them the opportunities for growth and material development and social inclusion, thus achieving improved quality of life and better conditions of survival, which are the focus of social programs.

**Keywords:** Financial Assistance Program Family; Social programs; Direct income transfer; Quality of life; Conditionalities

## Introdução

O Brasil é considerado um dos países mais ricos do mundo e, ao mesmo tempo, o possuidor de uma das piores distribuições de renda entre seus habitantes, o que tem provocado entraves ao seu próprio desenvolvimento. Dentro dessa natureza dicotômica, os governos mais recentes têm buscado diminuir essa distorção econômica por meio da criação de programas sociais de combate à fome por meio da transferência direta de renda à população mais vulnerável do ponto de vista econômico, na tentativa de redução das famílias que vivem basicamente na miséria, tanto material quanto social.

Para tanto, após a Constituição de 1988 que procurou descentralizar as ações sociais, especialmente a partir de 2003, o Governo Federal procurou aprimorar os programas sociais com propostas mais objetivas no sentido de dar condições às famílias pobres e extremamente pobres de tentarem quebrar o ciclo intergeracional da miséria, criando algumas condicionalidades nos programas sociais, que até então eram pouco objetivos e com propósito apenas de repasse financeiro, sem a tentativa de dar a oportunidade de desenvolvimento das pessoas beneficiadas com os programas.

Assim, a criação do Programa Bolsa Família (PBF) e o seu aprimoramento com a inclusão das condicionalidades, que se referem a algumas condições que as famílias beneficiadas têm que cumprir, como a permanência dos filhos na escola, vacinação obrigatória das crianças menores de seis anos, obrigatoriedade de acompanhamento médico pré e pós-natal para as gestantes e lactantes, tem tentado dar um impulso para que a população menos favorecida financeiramente possa criar suas próprias condições de melhoria da qualidade de vida.

Porém, ao contrário do que muitos preconceituosos ao Programa Bolsa Família dizem, o Brasil não está favorecendo o ócio nem aumentando o número de filhos nas famílias beneficiadas por esse programa, muito pelo contrário, tem contribuído para que a população carente em idade ativa para o trabalho tenha ânimo e condições físicas de buscar um emprego e, dessa forma, as pessoas possam ser autoras de seus próprios papéis na busca pelo crescimento e desenvolvimento pessoal e familiar.

Além disso, pela ação das condicionalidades, as crianças sendo obrigadas a permanecerem na escola, terão a oportunidade de se prepararem melhor para o mercado de trabalho, mesmo para as funções mais elementares, além do que em se percebido, conforme estudos governamentais, a redução da mortalidade infantil e da morte materna em decorrência de complicações no parto, pelas ações de

obrigatoriedade da vacinação infantil e acompanhamento médico das mulheres gestante e lactantes.

Em razão disso, o Governo Federal tem aumentando significativamente os valores financeiros destinados aos programas sociais como o Bolsa Família, na tentativa de atingir todas as famílias pobres e extremamente pobres que foram identificadas no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio do Programa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), de maneira que seja possível dar oportunidade de uma vida melhor a essas famílias e, ainda, que elas possam, a partir da participação em tais programas, sair da miséria e terem esperança de conseguirem uma vida mais digna com suas próprias forças.

## **Os programas de transferência de renda no Brasil**

Amaral e Monteiro (2013) comentam que o Brasil possui uma das maiores desigualdades no que se refere à distribuição de renda do mundo. Segundo os autores, a renda total de 50% (cinquenta por cento) da população mais pobre atinge cerca de somente 12% (doze por cento) da renda do país, representando nada mais que 1% (um por cento) da renda dos mais ricos que, por sua vez, possuem 14% (quatorze por cento) da renda total.

Ao observar a ótica desses autores, a diminuição das desigualdades se torna a melhor alternativa para estabelecer qualidade de vida mais digna às famílias mais pobres. É certo que a redução dos índices de pobreza foi percebida em algum ou outro momento da história do país. Entretanto, a intensidade da redução não apontava uma situação capaz de resolver as questões de desigualdade de renda mais rapidamente (AMARAL; MONTEIRO, 2013).

Contudo, Bichir (2010) advoga que o processo de descentralização das políticas sociais que, até antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, obedeciam a um padrão de proteção social caracterizado por governos autoritários, com gestão centralizada no governo federal, processos decisórios fechados e muito burocratizados. Assim, as modificações implementadas após a Constituição de 1988 focavam a correção das disparidades do sistema, na tentativa de se possuir uma ferramenta de combate às desigualdades sociais. Dessa forma, a descentralização dos processos era percebida como uma possibilidade de universalização do acesso e também de favorecimento do sistema de controle das pessoas em relação aos serviços que seriam disponibilizados à população.

Nesse contexto, a mesma autora destaca que, em relação às políticas de combate às desigualdades sociais, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu a transferência do poder decisório, funções e recursos do governo federal para os demais entes da federação, tanto para estados quanto para municípios. Em outras palavras, os programas assistenciais e de combate à pobreza se tornaram de responsabilidade dos municípios, apesar de que a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades seriam mantidas dentro das atribuições dos governos federal, estadual e municipal. Para tanto, iniciou-se ações de redução à pobreza por intermédio de programas municipais de garantia de renda mínima (BICHIR, 2010).

Todavia, para se falar em programas de redução das desigualdades sociais ou diminuição da pobreza, Araújo, Alves e Besarria (2013) trazem que não existe um conceito unânime para a pobreza, mas que, de uma maneira geral, pode ser entendida como uma situação na qual os indivíduos não são assistidos de maneira adequada em todas as suas necessidades básicas. Além disso, os autores colocam ainda que a pobreza pode ser compreendida como uma situação que indica a falta de renda, o que ocasiona baixo consumo e estabelece uma qualidade de vida abaixo do desejado.

Dessa forma, na avaliação desses mesmos autores, resta estabelecer o nível de renda a ser definido ou proposto como ideal. Tem-se, então, as seguintes possibilidades: o entendimento de pobreza absoluta e de pobreza relativa, sendo que a diferenciação entre elas corresponde a modificações no grau de pobreza no passar dos anos, bem como no acerto dos programas de diminuição da pobreza.

Assim, a pobreza absoluta é identificada como a determinação de um patamar representativo em um valor mínimo capaz de suportar dignamente a vida humana, enquanto a pobreza relativa está implicitamente ligada à desigualdade de distribuição de renda. Portanto, o estilo de vida das pessoas na sociedade elege-as como sendo pobres se essas se encontram em condições piores, no que se refere à distribuição de renda, ao serem comparadas com aquelas que estão em condições melhores (ARAÚJO; ALVES; BESARRIA, 2013).

Nesse mesmo rumo, Souza (2004) diz que a pobreza é um fenômeno de várias dimensões, sendo vista, inicialmente, como carência de renda. No entanto, a ideia de pobreza e desenvolvimento tem se alargado muito no pensamento econômico contemporâneo. Assim, observando a pobreza por um ângulo mais abrangente, esta pode ser considerada como uma privação de capacidades, ou seja, a falta de liberdade para que as pessoas tenham uma vida em que

possam adquirir bens e serviços para atender às suas necessidades básicas. A pobreza representa, então, a restrição de não poder ter acesso a bens e serviços, como educação e saúde de qualidade, não poder exercer direitos civis e políticos, entre outras restrições.

Amaral e Monteiro (2013) trazem que, até o início dos anos 2000, as políticas de diminuição da pobreza e de melhoria na distribuição de renda tinham como características a falta de objetividade e de integração entre os programas, assim como a inexistência de uma coordenação entre as três esferas de governo. Dessa forma, a ineficácia, provocada pela inexistência de uma política para se resolver a questão, provocou a manutenção da desigualdade de renda no Brasil, permanecendo nos mesmos níveis até o fim do século XX.

No entanto, esses autores asseveram que a desigualdade tendeu a diminuir entre os anos 2001 e 2004 de maneira significativa e contínua, sendo que o motivo desse novo comportamento se deu em função do aquecimento do mercado de trabalho, do crescimento da economia, dos ganhos reais no salário mínimo, do aumento do trabalho formal, do aparecimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), das aposentadorias rurais, bem como pela instalação de diversos mecanismos de proteção social. Em suma, a diminuição da desigualdade coincidiu com o aparecimento de programas de transferência continuada de renda, que privilegiam resolver questões de desigualdade e pobreza, ao mesmo tempo que cobra das famílias beneficiadas uma contrapartida. Na visão dos autores, espera-se que a transferência dos recursos concentrados nas mãos da população mais rica para a população mais pobre diminua continuamente o abismo financeiro entre ricos e pobres, reduzindo ainda a sensível situação de pobreza no país (AMARAL; MONTEIRO, 2013).

Bichir (2010) esclarece que foi criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997/1998-2002) o Cadastro Único de Programas Sociais que foi, posteriormente, aprimorado no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007/2008-2011). Conhecido apenas como Cadastro Único, é a ferramenta de gestão dos programas sociais encarregada da identificação das pessoas em condições de pobreza e abrange a totalidade dos municípios brasileiros, guardando com segurança os dados cadastrais das famílias, facilitando a identificação daquelas mais pobres e que serão alvo dos programas, constituindo-se, de fato, um criterioso censo das famílias pobres brasileiras.

Kerstenetzky (2009) advoga que existem duas razões relevantes para a diminuição da desigualdade. A primeira, relacionada à geração de emprego e renda com fortalecimento do salário mínimo. A segunda,

refere-se aos programas sociais, especialmente o Bolsa Família (PBF). Notadamente, ao se observar que as transferências governamentais compõem grande parte da renda familiar no Brasil, o PBF surge como um aspecto relativamente mais importante se comparado às variações salariais, aposentadorias e pensões. Isso porque é perceptível que um número significativo de famílias que estão na parte inferior na distribuição está melhorando os seus ínfimos recursos com esse tipo de benefício monetário.

Santos e Magalhães (2012) explicam que o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no ano 2003 por intermédio da Medida Provisória 132, posteriormente transformada na Lei 10.836/2004, como a mais estratégica ferramenta social brasileira de combate à pobreza, buscando a integração da transferência direta de renda com a obrigação das condicionalidades por parte das famílias beneficiadas com o programa, além do oferecimento de programas adicionais, dentre os quais a geração de emprego e renda, oferecimento de cursos profissionalizantes, incentivo às ações que buscam a economia solidária.

O PBF é exclusivamente direcionado às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), que foram classificadas em condições de extrema pobreza, em conformidade com o nível de renda familiar *per capita*. Vale ressaltar ainda que, conforme observação das autoras, inúmeros dispositivos legais demonstram a necessidade de melhorias nas políticas públicas relacionadas à população que recebe os benefícios, enaltecendo também acerca da busca de recursos e direcionamento no papel entre as esferas governamentais como articuladores com outros organismos, inclusive não-governamentais, para o incentivo da criação de programas complementares, evitando-se, com isso, que o PBF se torne apenas uma prática assistencialista. Outrossim, o anseio de inclusão social a partir do PBF visa ir além da simples distribuição pecuniária de benefícios, indo ao encontro de estratégias de libertação das famílias de baixa renda (SANTOS; MAGALHÃES, 2012).

Segundo o MDS (2015), o Bolsa Família é um programa que busca a transferência direta de recursos financeiros para beneficiar famílias que se encontram em condições de sobrevivência de pobreza e de extrema pobreza em todo o território nacional. Diz ainda que o PBF faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que possui como objetivo principal alcançar os milhões de brasileiros que vivem com um rendimento familiar *per capita* menor que R\$ 77,00 mensais e tem por base a garantia da renda, a inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos.

Além disso, conforme destaca o MDS (2015), o PBF se caracteriza por possuir três eixos norteadores de suas ações:

- a transferência de renda diminui a pressão imediata da pobreza em relação às necessidades básicas;
- as condicionalidades buscam dar condições às famílias de obter o acesso aos direitos sociais básicos, especialmente na educação, saúde e assistência social; e
- as ações e programas complementares buscam o desenvolvimento das famílias, permitindo que possam sair das condições de vulnerabilidade social.

Amaral e Monteiro (2013) expõem que se percebe a ocorrência de duas abordagens a respeito das políticas de transferências condicionadas de renda. Uma, pelo fato da redução direta da pobreza. A outra, pelo fato da diminuição da pobreza por intermédio do aumento do capital social das crianças pobres, alcançando o fim do ciclo intergeracional da pobreza.

No entanto, continuam os autores, se o foco principal das transferências diretas de recursos fosse apenas a diminuição da pobreza, não haveria por que criar as condicionalidades, uma vez que somente a transferência da renda alcançaria as metas traçadas. Dessa forma, a discussão buscaria um eixo norteador em torno dos fenômenos relativos ao montante dessas transferências e também qual seria o público-alvo apropriado para se obter mais impactos positivos pela implantação das políticas sociais.

Dessa forma, se o foco principal das transferências diretas de renda se baseasse na elaboração de estratégias para romper definitivamente o ciclo vicioso que permeia as gerações das famílias pobres, deveria se ter em mente a elaboração de estratégias de investimento em capital humano das crianças nascidas dessas famílias. Como se percebe, a intenção do programa não busca apenas solucionar a fragilidade das famílias no que diz respeito à realização de suas necessidades básicas (AMARAL; MONTEIRO, 2013).

Segundo informações do MDS (2015), mensalmente, o governo federal faz a transferência de um valor diretamente para as famílias participantes do programa, sendo que o saque é realizado em uma agência bancária por meio de um cartão magnético, emitido primordialmente em nome da mulher. A quantia repassada é proporcional ao número de membros na família, da idade dos seus componentes e da renda familiar. Por isso, existem benefícios direcionados exclusivamente para famílias com crianças, jovens de até 17 anos, gestantes e lactantes. Para facilitar o entendimento do programa, que foi instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo

Decreto 5.209/2004, possuindo gestão descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo, tendo os tipos de benefícios elencados no Quadro 1.

**Quadro 1: Tipos de Benefícios do Programa Bolsa Família**

TIPOS DE BENEFÍCIOS	VALOR DO BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
Benefício Básico	R\$ 77,00	Concedido apenas a famílias extremamente pobres – renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77,00.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 35,00	Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.
Benefício Variável à Gestante	R\$ 35,00	Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição. Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz	R\$ 35,00	Concedido às famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses em sua composição. Pagamento de seis parcelas mensais e consecutivas, a contar do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Observação: Esses tipos de benefícios são limitados a cinco por família, mas todos devem ser registrados no Cadastro Único.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	R\$ 42,00	Concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza	Calculado caso a caso	Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Fonte: Adaptado de MDS (2015)

Bichir (2010) orienta que, um aspecto controverso em relação ao PBF é o controle das condicionalidades ou contrapartidas. Dentre as mais importantes condicionalidades do programa, têm-se as que estão diretamente relacionadas às áreas de saúde e educação, em que as famílias beneficiárias devem manter seus filhos em idade escolar frequentando a escola e também observar seriamente os cuidados

básicos em saúde, acompanhando o calendário de vacinação para os filhos de 0 a 6 anos, bem como a agenda das consultas pré e pós-natal para as gestantes e as mães lactantes.

Assim, conforme observação da mesma autora, a obrigatoriedade das contrapartidas faz-se necessária em razão de sua suposta contribuição para o desenvolvimento do capital humano das crianças e dos jovens no longo prazo, ou seja, uma perspectiva que trata a questão da pobreza em um patamar acima da simples inexistência de renda, sendo que, para o curto prazo, as transferências de renda tratam de promover um alívio imediato da pobreza (BICHR, 2010).

MDS (2015) estabelece que as condicionalidades representam compromissos assumidos entre as famílias beneficiárias e o poder público para melhorar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos. Dessa forma, as famílias beneficiárias, para que possam continuar obtendo os benefícios, deverão assumir e cumprir todas as obrigações dos compromissos assumidos. Por parte do poder público no compromisso assumido, cabe oferecer os serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Assim, conforme aponta o MDS (2015), na área da saúde as famílias têm os seguintes compromissos:

- acompanhar o cartão de vacinação;
- acompanhar o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos;
- as mulheres na faixa de 14 a 44 anos devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Nesse mesmo rumo, porém no que se refere às obrigações na área da educação, de acordo com MDS (2015), as famílias têm os seguintes compromissos:

- todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados;
- frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária;
- os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%.

Ainda no que diz respeito aos compromissos assumidos pelas famílias, na área de assistência social deve ser observado o seguinte, conforme preconizado pelo MDS (2015):

- crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), são obrigados a participar dos Serviços de

Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e frequentar no mínimo 85% da carga horária mensal.

Araújo, Alves e Besarria (2013) ressaltam que o PBF é um programa com condicionalidades a partir da transferência de renda, com foco em beneficiar famílias em situações de pobreza ou extrema pobreza. Além disso, o governo estabelece condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias, garantindo-lhes o acesso regular e contínuo a seus benefícios. As condicionalidades, determinadas pelo governo, operam como fator motivador de forma que as famílias efetivamente consigam os benefícios sociais que, inclusive, são seus por determinação legal, mas que, na maioria das vezes, têm dificuldades em alcançá-los, devido à precariedade que permeia suas residências. Dessa forma, ultrapassando o objetivo primário de transferir renda, o Programa Bolsa Família assiste as famílias beneficiárias em muitos outros aspectos das necessidades para uma vida digna.

Cabe, entretanto, ao poder público promover a verificação e identificar as razões pelas quais as condicionalidades não estão sendo cumpridas e, a partir daí, propor ações de acompanhamento das famílias que não conseguiram cumprir o compromisso, relatadas em condições de maior vulnerabilidade social. Assim, a família que por ventura não conseguir cumprir as condicionalidades tem por obrigação buscar orientações junto ao gestor municipal do programa, podendo ainda buscar apoio no Centro de Referência de Assistência Social (Cras), ou no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou ainda o grupo de assistência social do município. Busca-se, com todo esse aparato, prestar ajuda à família, de forma que esta ultrapasse as barreiras encontradas no cumprimento das condicionalidades. Por outro lado, depois de todas as tentativas de fazer a família cumprir as condicionalidades e não lograr êxito, essa terá o benefício do PBF bloqueado, suspenso ou cancelado (MDS, 2015).

Assim, Santos e Magalhães (2012) advogam que a teoria do PBF leva a acreditar que os aspectos do processo de autonomia das famílias beneficiárias serão atingidos por intermédio do acesso delas aos serviços sociais básicos e aos programas complementares.

Araújo, Alves e Besarria (2013) asseveram que a eficiência do PBF na transferência de renda é louvável; contudo, no que se refere a sua relevância no combate à pobreza, o resultado não acompanha a mesma vertente. É notável que, quanto mais centralizados estiverem os benefícios, bem como quanto maior o volume de pessoas atendidas, conforme faixas de rendimento mínimo, melhores serão os resultados

em relação à redução da pobreza para cada unidade monetária que for acrescida na despesa com o programa.

Kerstenetzky (2009) coloca que, no que tange à diminuição da pobreza, se levar em conta a linha de pobreza condicionada pelo programa, o efeito dos benefícios sobre a incidência da pobreza não representa relevância, refletindo as condições de elegibilidade e a dimensão dos benefícios, isto é, as famílias que foram classificadas como muito pobres ou pobres, recebem as transferências de renda em função do grau de pobreza e da quantidade de crianças na família. Porém, as transferências não representam impulso suficiente para retirá-las da situação de pobreza, mas se traduz em uma importante ferramenta de alívio à pobreza para as famílias muito pobres e podem ter ocasionado efeitos consideráveis sobre a desnutrição infantil, até porque se estima que 87% (oitenta e sete por cento) das transferências foram destinados às famílias para aquisição de gêneros alimentícios.

Bichir (2010) apresenta que as condicionalidades se traduzem em obrigações aos pais, como a permanência dos filhos na escola, havendo diversas visões contrárias acerca dos resultados obtidos nas condicionalidades, a necessidade de sua existência e o seu impacto na família.

Além disso, expõe a mesma autora, deve se ter uma preocupação com os custos de controle das condicionalidades, uma vez que é um fardo pesado tanto para os municípios quanto para o governo federal. Além disso, o ponto central do debate nacional a respeito das condicionalidades está mais ligado a situações políticas e de juízo de valor, sustentadas no pensamento de que a população menos abastada não pode receber benefícios monetários do governo sem o suor do trabalho (BICHIR, 2010).

Assim, conforme explica Bichir (2010), permeiam o debate sobre o PBF alguns argumentos morais ligados a uma suposição que programas desse gênero motivam o ócio dos beneficiários e também o aumento do número de filhos nas famílias pobres e extremamente pobres. Porém, contrapondo a essa ideia, existem estudos que apontam que a renda promovida por programas como o PBF garante uma estabilidade de remuneração que propicia a entrada em outros segmentos do mercado de trabalho com mais vantagens e estáveis, inclusive com remunerações melhores.

Dessa forma, a falácia do desestímulo ao trabalho se sustenta apenas em preconceitos do que em evidências empíricas, pois, de acordo com dados do Programa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD – do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – de 2006, dão certo de que a participação de adultos no mercado de

trabalho é mais expressiva entre os participantes beneficiários dos programas de transferência direta de renda do que no restante da população. Além disso, no mesmo estudo do PNAD do IBGE, os números indicam redução no número de filhos nas famílias em situação de vulnerabilidade social (BICHIR, 2010).

Todavia, conforme MDS (2015), em 2011 foi criado o Plano Brasil sem Miséria (BSM), que tem o foco na erradicação da pobreza extrema e incremento na renda e melhoria nas condições de bem-estar para a população brasileira mais vulnerável, por meio do aumento de beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF) e na criação do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza, que estão se tornando bases fortes para o sucesso da política de transferência de renda com condicionalidades às famílias pobres e extremamente pobres.

Ainda conforme MDS (2015), o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que existem no Brasil 13,8 milhões de famílias com renda *per capita* inferior ou igual a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). Diante desse quadro, o governo federal ampliou a sua proposta de alcance pelo PBF a mais famílias em situação financeira vulnerável, sendo que em dezembro de 2013 o PBF alcançou 14,08 milhões de famílias, representando um acréscimo de 1,2% à estimativa de 2012. Assim, essas referências se tornaram parâmetros que, em conjunto com as ações de revisão contínua das famílias com maior vulnerabilidade, estabeleceram novas metas de atendimento do PBF.

## Método

A pesquisa em questão foi iniciada a partir de levantamentos bibliográficos em fontes secundárias (livros e internet), com o fim de encontrar material que tratasse a respeito da implantação, gestão e os caminhos que os programas sociais têm tomado no Brasil, mais especificamente o Programa Bolsa Família, que tem encontrado nas academias e junto à população em geral defensores e acusadores de sua eficácia e, por isso, da sua continuidade ou não.

Em razão disso, conforme defendem Barros e Lehfeld (2007), a pesquisa bibliográfica é uma forma de estudo que busca informações a partir de material gráfico, sonoro ou informatizado disponibilizados por outros pesquisadores, com a finalidade de se solucionar um problema ou até mesmo adquirir novos conhecimentos ou apresentar novas soluções acerca do tema estudado.

Além disso, Andrade (2009) considera que a pesquisa bibliográfica pode ser feita de maneira independente ou até mesmo

servir de patamar para o início de uma nova pesquisa, uma vez que um problema pode encontrar resultados diferentes, a partir da visão ou caminho que o pesquisador quiser percorrer.

Assim, a coleta de dados caracterizou-se como bibliográfica, bem como documental, com consulta a informações no sítio oficial do governo brasileiro disponibilizadas no endereço [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), que se refere ao sítio exclusivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O presente estudo recortou o período compreendido entre 1988 e 2015, com mais ênfase nos últimos anos desse período, e procurou compreender, discutir e avaliar a evolução e a estratégia dos governos para a implantação, acompanhamento e direcionamento do Programa Bolsa Família. Para tanto, nesse tipo de estudo os processos da investigação partem de algumas premissas, estudadas por meio de um referencial teórico básico, que é complementado no desenvolvimento da pesquisa à maneira que aparecem novos elementos na investigação.

No levantamento do problema, partiu-se da hipótese de que o Programa Bolsa Família tem contribuído satisfatoriamente para melhorar a qualidade de vida das famílias mais carentes financeiramente, mas que, no entanto, tem encontrado resistência da sua continuidade em alguns setores da sociedade, especialmente junto às classes mais abastadas, céticos e pessoas contrárias ao governo, devendo, portanto, o presente estudo tentar esclarecer onde está a razão.

Esta pesquisa teve uma abordagem qualitativa que, segundo Chizzotti (2001), nesse tipo de abordagem são privilegiadas as informações mais descritivas, podendo até suportar alguns dados numéricos, mas que seu foco principal está em apresentar novas informações textuais acerca do tema estudado. Além disso, Godoy (1995) esclarece que a abordagem qualitativa é empregada pelas inúmeras possibilidades de se estudar os fenômenos que se inter-relacionam com as pessoas e que são complexos de serem entendidos, abordados em ambientes diferentes. Em outras palavras, a autora considera que o fenômeno pode ser melhor compreendido se for analisado no ambiente onde ocorre e que é parte integrante, sendo necessário avaliá-lo em um aspecto mais abrangente.

## **Resultados e Discussão**

O Programa Bolsa Família (PBF) vem buscando, ao longo de sua existência, atingir o maior número de famílias em situação vulnerável possível, de forma a garantir uma renda mínima de

subsistência à população que se encontra em situação de pobreza extrema, permitindo-lhe, ao menos, o atendimento de suas necessidades básicas, conforme esclareceram Souza (2004), Bichir (2010) e Kerstenetzky (2009).

Assim, os dados apresentados na Tabela 1 mostram a evolução e como está o alcance do Programa Bolsa Família no Brasil, frente ao estabelecimento das metas a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

**Tabela 1:** As metas e as realizações do Programa Bolsa Família no Brasil

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Proposta para 2015 (A)	Realizada em 2013 (B)	Realizada até 2013 (C)	% Realização (C/A)
Identificar e incluir famílias de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Número de famílias incluídas no Cadastro Único	2.000.000	1.848.646 famílias incluídas entre janeiro e dezembro de 2013	4.216.451 famílias incluídas entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013	1.848.646/2.000.000 = 92%
Migração dos municípios para o Sistema de Cadastro Único	Número de municípios que operam no Sistema do Cadastro Único	5.570	42 municípios	5.568 municípios	5.568/5.570 = 99,9%
Qualificar e atualizar as informações socioeconômicas das famílias de baixa renda incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Número de famílias de baixa renda com informações atualizadas no Cadastro Único	18.000.000	Não se aplica	16.623.941 famílias de baixa renda atualizadas no Cadastro Único (em 20/12/2013)	16.623.941/18.000.000 = 92,3%

Fonte: Adaptada de MDS (2015)

Dessa forma, para melhor compreensão da evolução do Plano Brasil sem Miséria (BSM), criado em 2011 com o propósito de exterminar a pobreza e melhorar o rendimento econômico das

famílias, proporcionando bem-estar para uma faixa da população brasileira que até então era desprovida até mesmo das condições básicas de sobrevivência, foi instituído o Benefício para Superação da Extrema Pobreza que, conjuntamente com a ampliação do alcance do Programa Bolsa Família, tornam-se relevantes baluartes para o sucesso da política de transferência de renda com condicionalidades para o segmento populacional brasileiro composto de famílias pobres e extremamente pobres, conforme destacaram Santos e Magalhães (2012), Araújo, Alves e Besarria (2013) e Amaral e Monteiro (2013).

Nesse caso, a evolução do BSM, desde a sua criação, pode ser interpretada mais facilmente a partir dos seguintes dados obtidos no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2015):

- 241.142 famílias incluídas no Cadastro Único em 2013 e beneficiadas com o PBF de forma imediata;
- 14.086.199 famílias atendidas em dezembro/2013;
- aumento de 373.543 famílias amparadas pelo Benefício Básico, que busca o alívio imediato da situação de extrema pobreza (em dezembro/2012 foram atendidas 12.456.787 famílias e em dezembro/2013 já haviam 12.830.330 famílias beneficiadas);
- 3,45 milhões de Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente (BVJ) foram concedidos no mês de dezembro/2013;
- 21,83 milhões de Benefícios Variáveis (0 a 15 anos), concedidos em dezembro/2013;
- 220.523 Benefícios Variáveis à Nutriz (lactante), concedidos em dezembro/2013;
- 210.960 Benefícios Variáveis à Gestante (BVG), concedidos em dezembro/2013;
- no mesmo período, a complementação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) abrangeu mais 4.898.611 famílias.

Além disso, é salutar destacar que está em execução os acordos de cooperação técnica entre o governo federal e os estados e municípios, para incrementar a operacionalização do alcance dos programas sociais de combate à fome e erradicação da miséria, com vistas ao recadastramento de famílias que, por algum motivo, se afastaram de tais programas, ressaltando o sistema de controle e acompanhamento da concessão dos benefícios defendidos por Kerstenetzky (2009) e Bichir (2010).

Assim, os trabalhos de acompanhamento da revisão cadastral que acontece anualmente, na tentativa de resgatar a população que se encontra abaixo da linha de pobreza e ampliar o atendimento do PBF,

envolveu 2,8 milhões de famílias que, em janeiro de 2013, apresentavam cadastro desatualizado, conforme dados do MDS (2015).

Vale destacar, porém, que os municípios buscaram, no segundo semestre de 2013, alcançar o máximo de famílias possível que estavam com o cadastro desatualizado, tanto que das 2,8 milhões de famílias que precisavam ser recadastradas naquele ano, restaram cerca de 740 mil famílias que não conseguiram atualizar seus dados junto ao PBF, ficando para o primeiro trimestre de 2014.

Na concepção de MDS (2015), essas ações municipais, de irem em busca das famílias que necessitavam atualizar seu dados cadastrais, foram estimuladas nos resultados do Censo Demográfico de 2010, apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que apresentaram a ocorrência de 13,8 milhões de famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00, permitindo os estudos de ampliação dos objetivos de cobertura do PBF.

Assim, as ações que envolvem os estudos de análise contínua das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social buscaram integrar também aquelas que ainda não estavam cadastradas, de forma a atender ao perfil de elegibilidade de acordo com as normativas do PBF. Nesse aspecto, as operações que buscam a seleção das novas famílias para a concessão dos benefícios devem levar em conta que é primordial observar inicialmente aqueles municípios com baixa abrangência em relação à meta de cobertura do programa.

Todavia, é importante destacar que a ampliação dos programas sociais de redução da pobreza e erradicação da miséria deve observar a disponibilidade orçamentária e financeira do governo federal, de acordo com a Lei Orçamentária Anual em vigência. Assim, para que seja possível, de fato, a ampliação do alcance do PBF, faz-se necessário observar quatro fatores:

- cadastros habilitados;
- atendimento às regras de elegibilidade;
- cobertura municipal do Programa; e
- disponibilidade orçamentário-financeira.

Diante disso, na avaliação do MDS (2015), no mês de dezembro de 2014, foi possível registrar 29.164.446 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, alcançando assim 88.339.340 pessoas cadastradas. No que se refere à separação dessas famílias, de acordo com o rendimento *per capita* por grupo familiar, tem-se a seguinte divisão:

- famílias com rendimento *per capita* de até R\$ 77,00 → 14.095.333;

- famílias com rendimento *per capita* entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00 → 5.325.302;
- famílias com rendimento *per capita* entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo (ou R\$ 362,00 à época);
- famílias com rendimento *per capita* acima de meio salário mínimo (ou R\$ 362,00 à época).

Complementando as informações, segundo MDS (2015), o Programa Bolsa Família abrangeu, no mês de janeiro/2015, 13.980.524 famílias, que foram contempladas com benefícios no valor médio de R\$ 167,56, sendo que nesse mesmo mês o governo federal fez transferência de renda para as famílias vulneráveis na ordem de R\$ 2.342.594.866,00, contribuindo para que as famílias assistidas pelos programas de transferência direta de renda pudessem, pelo menos, terem com o que se alimentar, conforme avaliam Souza (2004) e Amaral e Monteiro (2013).

Contudo, somente o acompanhamento da transferência direta da renda para as famílias vulneráveis não seria suficiente para o sucesso do PBF. Existe também a obrigatoriedade de observar as condicionalidades, que dizem respeito ao acompanhamento da frequência escolar das crianças dessas famílias, assim como na área da saúde, conforme avaliam Bichir (2010), Santos e Magalhães (2012) e Araújo, Alves e Besarria (2013).

Assim, o controle e o acompanhamento das condicionalidades, que dizem respeito às questões escolares, de acordo com os dados apresentados pelo MDS para o bimestre escolar finalizado em setembro/2014, têm-se as seguintes informações:

- frequência escolar para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos → 90,3%, o que corresponde a 12.621.448 alunos acompanhados diante de um total de 13.969.843 alunos com perfil para serem acompanhadas;
- frequência escolar para os jovens entre 16 e 17 anos → 78,1%, o que corresponde a 2.482.435 jovens acompanhados diante de um total de 3.178.627 jovens possuidores de perfil para acompanhamento.

No que diz respeito ao acompanhamento da saúde das famílias pertencentes aos programas de transferência de renda, em referência aos dados até o mês de junho/2014, foram atendidas 8.860.677 famílias, ou seja, 73,3% de um total de 12.084.288 que figuram na população beneficiada com perfil para acompanhamento da área da saúde, reforçando a tese de Bichir (2010), Santos e Magalhães (2012) e Araújo, Alves e Besarria (2013) da necessidade de maior controle das condicionalidades.

Por fim, o mito de que as mães beneficiadas pelo Programa Bolsa Família estariam buscando ter mais filhos para conseguirem mais renda para as suas famílias não se sustenta, visto que, conforme apontam as últimas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de acordo com os dados do MDS (2015), entre 2003 e 2013, enquanto o número de filhos até 14 anos diminuía 10,7% no Brasil, as famílias 20% mais pobres do país, ou seja, a faixa populacional beneficiada com o PBF, demonstravam uma queda maior, isto é, 15,7%. No entanto, se a mesma observação for feita somente nas famílias do Nordeste brasileiro, onde existe maior número de famílias vulneráveis, a diminuição foi mais acentuada, chegando em 26,4% no período estudado, reforçando o que já era defendido por Bichir (2010).

## Conclusão

É certo que o Brasil ainda possui uma das maiores desigualdades sociais do mundo, em que a concentração de renda nas mãos de uma minoria é um grande entrave para o desenvolvimento sustentável do país e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar de sua população.

Contudo, desde a implantação do Programa Bolsa Família (PBF) pelo governo federal brasileiro e as suas sucessivas melhorias, tem-se tentado resolver algumas questões ligadas à falta de renda e o que essa situação provoca, especialmente em seus efeitos negativos, procurando oferecer às famílias vulneráveis, do ponto de vista econômico, financeiro e social, outras expectativas além da fome e da miséria.

Sendo assim, o PBF, na sua premissa de transferir um pouco de renda para quem não tem nenhuma, vai além da mera doação pecuniária para alívio imediato da pobreza e da extrema pobreza, As famílias em situação de risco alimentar (subnutrição) conseguem, por direito, além de pelo menos comer, ter o acompanhamento escolar de seus filhos de se manterem na escola, mesmo que de forma obrigada, às vezes e, ainda, o acesso aos cuidados básicos de saúde, como a vacinação, controle da nutrição e de crescimento da criança, acompanhamento do pré e pós-natal das gestantes, entre outras ações que buscam promover a cidadania dessas famílias e sua inclusão social.

Assim, nesse sentido, as condicionalidades dão outro caráter ao programa brasileiro de transferência de renda que, ao prover as famílias em condições de vulnerabilidade para que tenham o alimento mínimo necessário para o seu dia-a-dia, oferecem na verdade o vigor

físico para que tenham ânimo e motivação para a busca de trabalho e inserção social, além de oferecer também oportunidade das crianças e adolescentes manterem-se na escola e atingirem, para um futuro muito próximo, as condições mínimas de escolaridade e de formação profissional que o mercado de trabalho está exigindo, mesmo para aquelas ocupações profissionais mais simples.

Além disso, as condicionalidades têm ajudado os programas governamentais brasileiro de combate às doenças erradicáveis pela vacinação, visto que faz parte das ações do PBF o acompanhamento do cartão de vacina das crianças das famílias alcançadas pelo programa, além de acompanhar também as gestantes durante o pré e o pós-natal. Essas ações contribuem de forma segura para a diminuição da taxa de mortalidade infantil e da morte materna provocada por complicações na gravidez, especialmente nas famílias que, até serem amparadas pelo PBF não tinham acesso às orientações e acompanhamentos nas questões de saúde básica.

Assim, até que o Brasil estabeleça uma cultura ou crie legislação específica de melhorar a distribuição de renda no país, a manutenção de programas de transferência direta de renda para as camadas mais vulneráveis da sociedade parece ser o melhor paliativo para resolver de forma imediata as questões da pobreza e da miséria, dando às famílias desamparadas financeiramente oportunidades mínimas de sobrevivência e, quem sabe, até de uma vida digna.

## Referências

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

AMARAL, E. F. de L.; MONTEIRO, V. do P. Avaliação de impacto das condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 56, n. 3, 2013, pp. 531 a 570.

ARAÚJO, J. M.; ALVES, J. A.; BESARRIA, C. N. O impacto dos gastos sociais sobre os indicadores de desigualdade e pobreza nos estados brasileiros no período de 2004 a 2009. **Rev. Econ. Contemp.** Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, mai-ago/2013, pp. 249 a 275.

BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**. CEBRAP, N. 87, julho/2010, pp. 115 a 129.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/arquivos/RELAT,PC3,P93RIO,P20DE,P20GEST,PC3,P83O,P202013.pdf.pagespeed.ce.5cmS05YHYN.pdf>>.

Acesso em: 16. fev. 2015.

CHIZZOTTI, A. **A pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35 n. 3, p. 20 a 29, mai/jun 1995.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 52, n. 1, 2009, pp. 53 a 83.

SANTOS, C. R. B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. 17 (5), 2012, pp. 1215 a 1224.

SOUZA, A. P. Por uma política de metas de redução de pobreza. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 4, 2004, pp. 20 a 27.