

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): HISTÓRIA,  
IMPACTOS ECONÔMICOS E CRÍTICA**

FÁBIO CARVALHO IBIAPINA PARENTE  
matrícula nº 112084922

ORIENTADORA: Denise Lobato Gentil

SETEMBRO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): HISTÓRIA,  
IMPACTOS ECONÔMICOS E CRÍTICA**

---

FÁBIO CARVALHO IBIAPINA PARENTE

matrícula nº 112084922

ORIENTADORA: Denise Lobato Gentil

SETEMBRO 2018

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeira gostaria de agradecer a minha família. Aos meus pais, Valter e Ana Lúcia, por serem meu alicerce e por sempre estarem presentes durante toda a minha formação. Gostaria também de agradecer as minhas duas avós, Margarida e Neyde, por estarem me apoiando tanto no término do curso de Economia quanto na nova etapa de minha vida, a medicina. Também gostaria de deixar um agradecimento para meus tios e primos, que sempre se mostraram presentes.

Gostaria de agradecer também aos diversos amigos que esta instituição me proporcionou, os quais estão me apoiando neste trabalho e desejando o meu sucesso. Também agradeço a diversos outros amigos que foram essenciais durante toda a minha caminhada.

Por fim, gostaria de agradecer a minha orientadora e professora, Denise, por sua paciência e boa vontade em sempre me ajudar durante todo o processo da monografia.

## **RESUMO**

Essa monografia analisa o Programa Bolsa Família. O trabalho se dedica a demonstrar a trajetória histórica da política e sua importância na política social brasileira. Além disso, compila impactos econômicos do programa: atividade econômica, alterações na desigualdade regional e contribuições no combate à pobreza. Por último, verifica as principais críticas, abordando condicionalidades, desenho institucional, financeirização da política social e a incapacidade no combate à desigualdade.

## **ABSTRACT**

This monograph analyzes the Bolsa Família Program. This work is dedicated to demonstrate the historical trajectory of the policy and its importance in Brazilian social policy system. In addition, it compiles economic impacts of the program: economic activity, changes in regional inequality and contributions in reducing poverty. Finally, it verifies Bolsa Família main criticisms, addressing conditionalities, institutional design, financialization of social policy and the inability to reduce inequality.

## **SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BPC Benefício de Prestação Continuada

BACEN Banco Central do Brasil

CADÚNICO Cadastro Único

CF88 Constituição Federal de 1988

CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DRU Desvinculação de Receitas da União

FMI Fundo Monetário Internacional

FNAS Fundo Nacional de Assistência Social

FSE Fundo Social de Emergência

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IR Imposto de Renda

LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

PBF Programa Bolsa Família

PGRM Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação

PIB Produto Interno Bruto

PNAA Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SGS Sistema Gerador de Séries

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1. O Programa Bolsa Família (PBF): Antecedentes, história e a lei.....	11
1.1. Antecedentes institucionais: A Constituição Federal de 1988.....	11
1.2. Processo de criação do Programa Bolsa Família (1995-2003) .....	15
1.3. Lei 10.836: O Programa Bolsa-Família (PBF) como lei.....	18
Capítulo 2. Impactos do Programa Bolsa Família (PBF).....	20
2.1. Orçamento da Seguridade Social e a Assistência Social.....	20
2.2. Impactos Econômicos.....	21
2.3. O recorte geográfico do Bolsa Família.....	25
2.4. Impactos do Programa Bolsa Família na pobreza e desigualdade.....	27
Capítulo 3. Contribuição à crítica ao Programa Bolsa Família (PBF).....	31
3.1. Breve discussão sobre as condicionalidades.....	31
3.2. Críticas ao desenho institucional e a financeirização da política social.....	33
3.3. Crítica sobre incapacidade em combater à desigualdade.....	37
Conclusão.....	40
Referências Bibliográficas.....	43



## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Renda mensal per capital derivada do PBF (2006) .....	27
Gráfico 2 – Fração recebida pelo 1% mais rico nos dados tributários, PNADs e Censos Demográficos – Brasil, 1960-2013 (%).....	37
Gráfico 3 – Coeficiente de Gini observado nas PNADs e corrigido de acordo com dados tributários- Brasil, 1976-2013 (%) .....	38

## IMAGENS

Imagem 1 - O destino dos recursos – Participação dos beneficiados no total da população dos Estados, em %.....	25
--	----

## QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Política Social.....	12
Quadro 2 – Síntese das Políticas Sociais de 1988 – 2010.....	14
Quadro 3 – Políticas do Fome Zero.....	17

## TABELAS

Tabela 1 – Gasto Social Federal – Itens Selecionados 2003-2014 – Médias anuais por período como % do PIB.....	20
Tabela 2 – Transferências e pagamento de juros – efeitos multiplicadores decorrentes de choques de 1% do PIB – 2006.....	22
Tabela 3 – Renda per capita em 2006 por tipos de famílias e sua variação percentual em função dos choques em transferências sociais, pagamento de juros e transferências hipotéticas.....	23
Tabela 4 – Análise descritiva: crescimento x desigualdade no período 2001-2013.....	28
Tabela 5 – Decomposição da queda da pobreza – linha de consumo: crescimento x distribuição.....	28
Tabela 6 – Decomposição da queda da pobreza – linha de consumo: fontes de renda (total)..	29
Tabela 7 – Brasil, Gasto Social Federal (Com Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB).....	35
Tabela 8 – Brasil, Gasto Social Federal (Sem Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB).....	35
Tabela 9 - Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses no período 2008 até 2017 (em %)......	36

## **Introdução**

Essa monografia pretende analisar o Programa Bolsa Família. A política tem sido um dos pilares da Política Social no século XXI, beneficiando 21% da população, aproximadamente 45 milhões de pessoas de forma direta e indireta (Marchesini, 2018). A enorme abrangência da política trouxe resultados econômicos positivos, entretanto, também há críticas a mesma.

No primeiro capítulo será analisado o desenvolvimento histórico da política. Isso será feito através de dois eixos, pela via da política social e no âmbito legislativo. No primeiro eixo, veremos como a Constituição Federal de 1988 lança as bases para o desenvolvimento da política social brasileira, a qual gradualmente passa a se concentrar em benefícios de transferência de renda. No segundo eixo, será verificado quais foram as leis e programas antecedentes, buscando verificar como foi o processo que culminou na lei de criação do Programa Bolsa Família em 2004.

No segundo capítulo o foco será os resultados econômicos do programa de 2003 a 2018. A partir de alguns estudos compilados, será realizada uma descrição da literatura econômica que estuda o impacto multiplicador dessa política de gasto público sobre o PIB e a renda. Além disso, serão verificadas as suas contribuições para a redução das desigualdades regionais de renda. Por último, será analisado o papel do Programa Bolsa Família no combate à pobreza.

No terceiro capítulo serão enumeradas as principais críticas do Programa Bolsa Família. Nesse capítulo final, as críticas concentram-se em quatro pontos: condicionalidades, desenho institucional, financeirização da política social, incapacidade de combater desigualdade. Portanto, há contribuições significativas sobre como a política poderia ser melhor aplicada.

Tendo em vista a estrutura de capítulos, o trabalho se dedica a analisar o desenvolvimento histórico do Programa Bolsa Família, seus principais impactos econômicos e as críticas recorrentes ao mesmo. Com isso, será possível verificar os pontos positivos e as deficiências desse modelo de transferência de renda.

## **CAPÍTULO 1. O Programa Bolsa Família (PBF): Antecedentes, história e a lei.**

O presente capítulo destina-se a fazer uma abordagem histórica e institucional do Programa Bolsa Família. Na primeira parte é feita a descrição da política social na Constituição Federal de 1988 (CF88). A segunda e a terceira parte analisam o surgimento e desenvolvimento do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito legislativo.

### **1.1. Antecedentes institucionais: A Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para o Brasil em múltiplos aspectos, especialmente para a política social. A Carta Magna criou, de forma tardia, um Estado de Bem-Estar com inspiração, principalmente naqueles instituídos nos países europeus no período pós-segunda Guerra Mundial. Nesse âmbito, o Estado passou a ter obrigações constitucionais para com a Seguridade Social.

Na Carta Magna, o capítulo II é dedicado à Seguridade Social, composto por quatro seções, compreendendo os artigos (arts) 194 a 204. A primeira seção dá disposições gerais, a segunda é dedicada à saúde, a terceira à previdência social e a última é sobre a assistência social. Há outras referências à Seguridade Social nos arts 22, 165, 167 da constituição, além dos arts 55, 56, 59 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No âmbito das competências e objetivos, o art. 22 estabelece competência privada da União em legislar sobre a Seguridade Social. De forma complementar, o art. 194 norteia os objetivos gerais a serem buscados: universalidade, uniformidade, equidade, irredutibilidade no valor dos benefícios e diversidade na base de financiamento. Os arts. 165 e 195 regulamentam o orçamento, o primeiro dá ao poder Executivo a responsabilidade do planejamento orçamentário, enquanto o segundo dispõe sobre as fontes de receita. Sobre o art. 195, cabe detalhar as fontes de financiamento:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de

previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

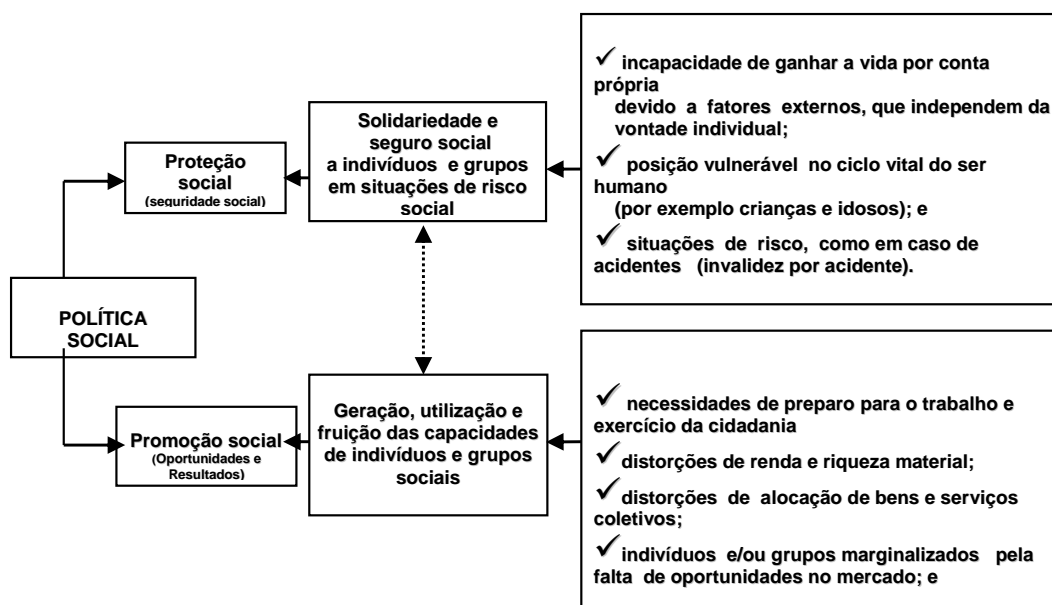
IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

As obrigações listadas no Capítulo II da CF88 podem ser divididas em dois núcleos: Proteção Social e Promoção Social. De acordo com IPEA (2010), na proteção social estão as políticas vinculadas a seguridade social. Nesse núcleo estão os riscos sociais decorrentes de uma sociedade de mercado, impedindo que o indivíduo possa trabalhar, devido a desemprego, doença, morte ou velhice. Portanto, as políticas de Assistência Social, Previdência Social, Saúde e Seguro-Desemprego fazem parte desse núcleo.

No núcleo da Promoção Social estão políticas destinadas a promover maior igualdade de oportunidade e resultados, busca prover condições para que todos tenham oportunidade iguais independente da sua trajetória de vida e posição social. Nesse âmbito podemos destacar o importante papel desempenhado pelas políticas educacionais, de acesso à cultura, mobilidade urbana e regulatórias do mercado de trabalho. É composto, portanto, por políticas de desenvolvimento da cidadania e de promoção de oportunidades materiais iguais.

O quadro 1 compila os dois núcleos da Política Social:

**Quadro 1 - Síntese da Política Social**



Fonte: IPEA (2010, p. 60).

Para financiar a política social e os direitos incluídos na Carta Magna, a Constituição Federal previa no art. 165, § 5º, III a criação do Orçamento da Seguridade Social com os

recursos descritos no art. 195. As verbas seriam provenientes da integração dos recursos destinados a Assistência Social, Previdência e Saúde. (Ipea, 2010) Entretanto, essa unificação não ocorreu, e outras receitas fiscais foram necessárias, a solução foi encontrada através de leis específicas para cada setor, por exemplo, com a Lei Orgânica da Saúde em 1990 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) criada em 1993, além de leis e regulamentações específicas relativas a previdência rural (Kerstenetzky, 2012).

A Lei Orgânica da Saúde de número nº 8.080 de 1990 teve regulamentação lenta. Conforme afirma Kerstenetzky:

O financiamento à saúde é relativamente estabilizado, inicialmente como uma contribuição específica de caráter provisório (a CPMF, em 1996), em seguida com a fixação de um gasto mínimo por habitante (1997) e, posteriormente, com a vinculação de receitas tributárias das três esferas de governo (2000), o que representou um primeiro para tornar o SUS uma realidade (Kerstenetzky, 2012, p. 224).

A lei que estabeleceu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) em 1996 foi de nº 9.311. A Emenda Constitucional nº 29 de 2000 delimitou que a União deveria contribuir 5% a mais do que anterior, com o orçamento dos anos seguintes ter seu valor corrigido pela variação anual do PIB nominal, por outro lado, estados deveriam contribuir com 12% de seus orçamentos e municípios com 15%. Essa divisão do financiamento entre as três esferas foi mantida com a lei complementar nº 141 de 2012.

A LOAS foi criada através da lei nº 8.742 em 1993, porém efetivamente implementada a partir de 1996 com a implantação do Benefício de Prestação Continuada (Kerstenetzky, 2012). O financiamento proposto para a medida foi utilizar os recursos descritos no art. 195 da CF88, além dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Esse último foi criado pela mesma lei (Brasil, 1993).

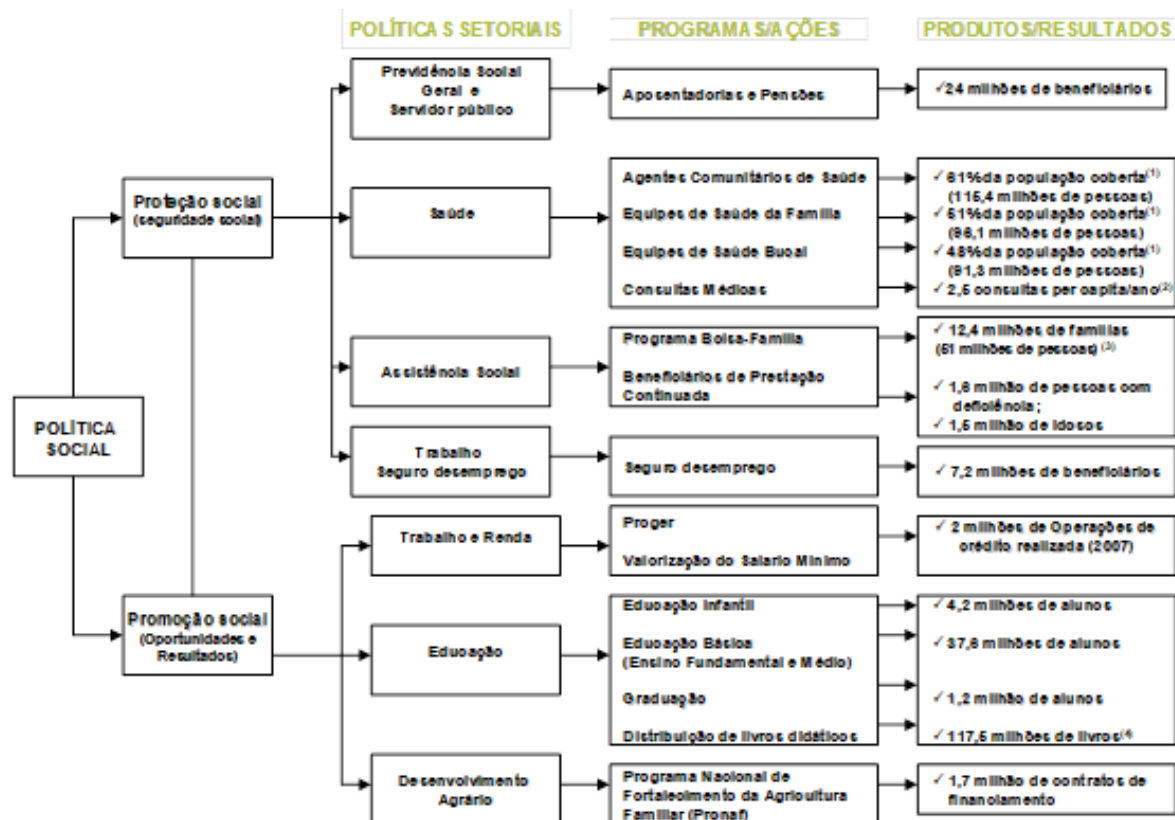
Uma importante limitação ao orçamento fiscal da política social ocorreu em 1994 com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), atualmente conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU previa inicialmente que 20% das receitas que seriam destinadas as políticas sociais pudessem ser transferidas para outras áreas. Em 1998, após acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o orçamento passa a ser destinado a geração de superávits fiscais (Kerstenetzky, 2012).

Outra alteração significativa ao orçamento da seguridade social previsto na CF88 ocorreu com o art. 106 da ADCT. Esse artigo, incluído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal com duração de vinte anos, conhecido também como teto

dos gastos públicos. Com isso, as despesas e investimentos públicos ficaram limitados ao gasto do ano anterior acrescido apenas das correções inflacionárias. Essa medida restringe consideravelmente a capacidade orçamentária do governo em prestar serviços públicos.

Com os direitos, orçamento e restrições devidamente descritos, o quadro 2 compila parte relevante das políticas criadas até 2010:

**Quadro 2 – Síntese das Políticas Sociais de 1988 - 2010**



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde, Ano: 2009

(2) RIPS, IDB (2008)

(3) MDS, Ano: 2009

(4) Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o Ensino Fundamental, 11,2 milhões para o Ensino Médio e 2,8 milhões para alfabetização de jovens e adultos

Retirado de: IPEA (2010, p. 62).

No quadro, podemos verificar que, além do sistema de saúde (Sistema Único de Saúde - SUS), do sistema de previdência (Regime Geral de Previdência Social - RGPS) e do seguro-desemprego, que são três dos principais eixos do combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil, há duas importantes políticas de Assistência Social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Ambos foram criados para grupos com vulnerabilidade social por motivos distintos. O primeiro criado para atender idosos com idade acima de 65 anos e pessoas com deficiência, e que tenham renda familiar inferior a um quarto do salário-mínimo vigente. O indivíduo passa a receber um salário-mínimo, independente de

contribuições prévias. Por sua vez, o Bolsa Família foi criado para atender crianças e jovens. Sua criação e desenvolvimento serão tratadas nas seções seguintes desse capítulo.

O Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família são políticas assistenciais de transferência monetária direta, o primeiro com recursos da LOAS, enquanto o segundo conta com recursos “alocados nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único (...)”, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.” (Brasil, 2004). Essa modalidade de política social tem sido predominante no Estado do Bem-Estar brasileiro. De acordo com Lavinias, Gentil e Cobo (2017, p.18), 80% do gasto social do governo federal no período de 2003-2014 foi gasto em políticas de transferência de renda. Enquanto as políticas de provisão pública de serviços sociais ficaram em segundo plano, com orçamento médio de 20% do gasto social.

## **1.2. Processo de criação do Programa Bolsa Família (1995-2003)**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado através da lei nº 10.836 de janeiro de 2004, unificando diversos benefícios condicionais criados nos anos anteriores. Para entender a criação da política é necessário primeiramente verificar o surgimento dos benefícios precursores. Dentre os programas de renda condicionada agregados no Bolsa-Família, destaca-se: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação (Bolsa Escola), Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), Programa Auxílio-Gás, Cadastro Único do Governo Federal e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Fome Zero).

Lavinias (2015) aponta raízes teóricas para os programas de transferência de renda condicionada. De acordo com a autora, até a década de 1990, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial defendiam a provisão de bens, especialmente do gênero alimentício, como a política adequada para os países de baixa e média renda. O argumento era de que os pobres não fariam boas escolhas caso recebessem renda, além dos países não terem capacidade fiscal para políticas desse tipo. Porém, a partir da metade da década de 1990, junto com as recomendações das reformas liberais das economias latino-americanas, os mesmos órgãos internacionais passaram a endossar o apoio à adoção de políticas de transferência de renda condicionada, como uma forma de praticar política social.

De acordo com Lavinias (2015), antes do endosso dos órgãos internacionais, já havia ocorrido experiência com a provisão de renda condicionada. O programa “Subsidio Unitario Familiar” criado em 1981, durante a ditadura de Pinochet no Chile, oferecia US\$ 6 dólares por

mês para mulheres grávidas, mães pobres com crianças frequentando a escola e, por último, mulheres envolvidas com cuidados de pessoas deficientes. O programa custava cerca de 0,09% do PIB e teve abrangência pequena, oferecendo o benefício para menos de 1000 pessoas.

No âmbito político brasileiro, a proposta de transferência de renda condicionada passou a ser defendida como proposta eleitoral em 1994, por Cristovam Buarque em sua campanha para governador do Distrito Federal e José Roberto Magalhães Teixeira, prefeito da cidade de Campinas. A proposta no Distrito Federal foi implementada em 1995, oferecendo um salário mínimo por mês para todas as famílias com crianças de 7 a 14 anos com menos de meio salário mensal per capita, o benefício estava condicionado a 90% de presença escolar. A proposta de Campinas oferecia benefício para completar meio salário mínimo per capita para todas as famílias com crianças de até 14 anos com frequência mínima escolar. Outra condicionalidade era ser morador da cidade há pelo menos dois anos (Britto e Soares, 2010).

Após esse primeiro momento de implementação, a ideia teve repercussão positiva, sendo adotada por diversos outros municípios brasileiros entre 1995 e 1997. Em simultâneo com o crescente apoio à política, projetos de lei foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal visando amparo federal às iniciativas municipais. Esse movimento culminou na lei nº 9.533 de dezembro de 1997, criando o Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), o qual, previa financiamento federal de 50% das despesas dos programas municipais ligados a ações educacionais (Britto e Soares, 2010).

Embora planejada com boas intenções, a lei nº 9.533 não alcançou o objetivo desejado, pois muitos municípios pobres não tinham condição de arcar financeiramente com metade do custo da política. Assim, a adesão de municípios foi abaixo do planejado inicialmente. Essa limitação foi corrigida com a lei nº 10.219 de abril de 2001, a qual, previa que os municípios seriam responsáveis pela gestão local, enquanto o pagamento seria financiado pelo governo federal. O pagamento seria realizado através de um cartão magnético, ofertado principalmente para as mães de crianças de 6 a 15 anos, com frequência escolar mínima de 85%, o valor era de R\$ 15,00 reais por criança, chegando ao limite de R\$ 45,00 por família (Britto e Soares 2010, apud Fonseca, 2001).

É importante destacar que devido ao sucesso do Bolsa Escola, foram criados outros programas de renda mínima condicionais. Dentre eles, cabe destacar: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), criado em setembro de 2001, pela Medida Provisória nº 2.206-1; Auxílio-Gás, criado em janeiro de 2002, pelo Decreto nº 4.102; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Fome Zero), criado em junho de 2003, pela



Lei nº 10.689. Funcionavam de forma semelhante e tinham também um público alvo semelhante, o que, em poucos anos se mostrou problemático dada a sobreposição de órgãos e benefícios e a falta de coordenação entre eles.

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, chamado de Bolsa Alimentação, foi criado em setembro de 2001 pela Medida Provisória nº 2.206-1. O intuito de sua criação era funcionar de forma complementar ao Bolsa Escola, atendendo crianças de 0 a 6 anos de famílias consideradas pobres, com os valores exatos definidores dessa condição atrelados a valor anual fixado pelo Poder Executivo. Outro grupo vulnerável compreendido pelo benefício eram crianças filhas de mães soropositivas. O benefício mínimo ofertado pelo Bolsa Alimentação era de R\$ 15,00; podendo ser acumulado até o máximo de R\$45,00 mensais (Rocha, 2011).

O Auxílio-Gás foi criado pelo Decreto nº 4.102 em janeiro de 2002. A ideia do benefício era auxiliar a alimentação familiar via subsídio de gás, pois era constatado que um dos componentes por trás da insegurança alimentar residia não apenas na falta de renda para alimentos, mas em não ter dinheiro para comprar botijão de gás. O benefício consistia em dar R\$ 15,00 reais para famílias com renda de até meio salário mínimo, o benefício era ofertado a cada dois meses, chegando a beneficiar 4,8 milhões de famílias em 2002 (Rocha, 2011).

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, chamado de Fome Zero foi criado pela lei nº 10.689 de junho de 2003. A criação do programa previa um conjunto integrado de políticas de segurança alimentar, funcionando no âmbito de políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. Devido a grande abrangência das políticas previstas, o programa previa funcionamento na esfera nacional, estadual e municipal.

O conjunto das ações pensadas pode ser vista na imagem 3:

### **Quadro 3 – Políticas do Fome Zero**



Fonte: Da Silva, Del Grossi e De França (2010, p. 20).

### 1.3. Lei 10.836: O Programa Bolsa-Família (PBF) como lei

A criação do Programa Bolsa-Família visava agregar os diversos benefícios de renda condicionada criados desde 1995 até 2003 em um único programa. Essa medida foi tomada para racionalizar os diversos projetos que tinham como público alvo semelhante, dessa forma, foi criado um programa maior, mais abrangente e também mais generoso financeiramente para substituir os anteriores. Dentre os programas de renda condicionada agregados no Bolsa-Família, destacam-se: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, Cadastramento Único do Governo Federal e o Fome Zero.

A lei original passou por sucessivas alterações. Em 2018, a elegibilidade depende dos seguintes critérios: a) famílias em extrema pobreza com criança entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, fornecendo o benefício para até cinco filhos; b) famílias em extrema pobreza com adolescente entre 16 e 17 anos, fornecendo o benefício para até dois filhos; c) o benefício pode ser complementado caso as condicionalidades A e B não gerem renda per capita superior a R\$ 89 para a família, com uma renda variável complementar dependendo da composição familiar (crianças ou adolescentes).

Além das condicionalidades relativas à renda, há outras exigências, tal como o acompanhamento pré-natal de gestantes, acompanhamento de saúde e nutricional, manutenção

da carteira de vacinação de crianças atualizada, e frequência escolar mínima de 75% para crianças e adolescentes.

Um aspecto importante da lei 10.836 foi a criação do “Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família” e de uma Secretaria-Executiva, ambos responsáveis pela gerência do programa, integração com outros eventuais programas federais e planejamento do futuro da política.

Além dessas instituições, há a utilização do Cadastro Único (CadÚnico), este regido inicialmente pela lei 3.877/2001 e, posteriormente, 6.135/2007. Segundo a lei de 2007, o CadÚnico “é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007). O CadÚnico é o banco de dados obrigatório para o recebimento do Programa Bolsa-Família, e seu caráter unificador de informações visa facilitar a gestão dos beneficiários, as informações são colhidas no âmbito municipal e armazenadas no âmbito nacional. A gestão do CadÚnico fica sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O orçamento para o Programa Bolsa-Família depende da dotação alocada nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único, dotações estas pertencentes ao orçamento da Seguridade Social da União. Portanto, por não haver determinação constitucional, não há valores mínimos a serem alocados nos programas assistenciais. Tanto o orçamento quanto o valor dos benefícios são decididos conforme a conjuntura político-econômica.

A lei 10.836 instituiu o Bolsa-Família como um programa de renda condicionada mais generoso que os anteriores, porém com exigências de contrapartidas. Para a política funcionar, foi necessária a criação de algumas instituições: o Conselho Gestor Interministerial e a Secretaria Executiva. Adicionalmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem papel crucial, devido a gestão do Cadastramento Único, o banco de dados utilizado pela política.

## CAPÍTULO 2. Impactos do Programa Bolsa Família (PBF)

Esse capítulo será dedicado a demonstrar a importância crescente das transferências de renda na Seguridade Social brasileira e os impactos econômicos decorrentes dessa tendência.

### 2.1. Orçamento da Seguridade Social e a Assistência Social

Desde a Constituição Federal de 1988, o Estado passou a ter obrigação constitucional em relação com a Seguridade Social. As múltiplas áreas de atuação da Seguridade receberam diferentes formas de financiamento e distintas prioridades. Uma forma de verificar quais foram as prioridades é através da análise do orçamento dedicado a cada uma das atividades, tal como, gastos com assistência social, saúde pública, encargos previdenciários e seguro desemprego.

O artigo de Lavinias, Gentil e Cobo (2017) desenvolve uma análise sobre a evolução do gasto social federal no período de 2003 a 2014. Na análise das autoras, fica evidente o crescente gasto com programas de Assistência Social, em detrimento de outras áreas, tal como saúde, educação e saneamento básico. Podemos verificar isso na tabela 1, síntese do período:

**Tabela 1 – Gasto Social Federal – Itens Selecionados 2003-2014 – Médias anuais por período como % do PIB**

<b>Gasto Social Federal<sup>1</sup> – Itens Selecionados</b>					
<b>2003-2014 – Médias anuais por período como % do PIB</b>					
<b>Período</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência Social<sup>2</sup></b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Saneamento Básico</b>
2003-06	0.7	8.6	1.7	0.7	0.00
2007-10	1.0	8.5	1.5	0.8	0.02
2011-14	1.2	8.6	1.5	1.2	0.01

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Ministério da Fazenda.

(1) Despesas liquidadas. Taxa de crescimento em preços constantes de 2014.

(2) Inclui gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Retirado de: Lavinias, Gentil e Cobo (2017, p. 27) – Traduzido pelo autor.

De acordo com as autoras, a prioridade recaindo sobre as transferências de renda da Assistência Social frente a provisão pública de saúde e educação, além das melhorias na infraestrutura urbana, constituiu uma importante oportunidade desperdiçada, pois, a provisão pública poderia contribuir na promoção de uma sociedade com maior igualdade e com maior produtividade. A igualdade poderia ser alcançada ao promover serviços de boa qualidade para

toda a população. Por sua vez, a produtividade poderia ser melhorada significativamente por estimular maior escolaridade e melhoras na condição de saúde.

Portanto, de acordo com Lavinias, Gentil e Cobo (2017) o governo investiu recursos significativos nos programas de transferência de renda, deixando a provisão pública de saúde, educação e infraestrutura urbana com verbas proporcionalmente estagnadas. Assim, o setor privado cresceu nesses setores aproveitando a demanda não atendida pelo governo, além de ter contado com estímulos através de isenções fiscais. No agregado, a falta de provisão pública representou uma oportunidade perdida de contribuir com a mudança estrutural do Brasil no período.

De acordo com as autoras, as restrições à política social foram feitas através de dois vetores principais: A Desvinculação da Receitas União (DRU) e isenções fiscais. A primeira, em vigor desde 1994 tem reduzido as receitas que seriam dedicadas à seguridade social ao permitir que 20% das contribuições sociais possam ser retiradas da seguridade e destinadas a qualquer área definida de forma discricionária pelo governo. Durante o governo Temer, o percentual de desvinculação se elevou para 30%. Pelo lado das isenções fiscais, as renúncias de receitas foram aplicadas principalmente sobre a contribuição previdenciária recolhida sobre a folha de pagamentos. A legislação passou a permitir, para o setor de serviço e para a indústria, a substituição da contribuição previdenciária patronal de 20% pelo recolhimento da contribuição previdenciária sobre a receita bruta a alíquotas muito menores, que variavam de 1% a 2,5%, a depender do tipo de atividade empresarial. As desonerações abrangiam também a redução do PIS e Cofins para indústrias de vários ramos, a exemplo do setor de autopeças, têxtil, confecção, calçados e móveis. Além disso, a produção rural continuou sendo fortemente favorecida pelas desonerações, assim como as empresas que se utilizam do Simples Nacional e as entidades filantrópicas e organizações sem fins lucrativos. O volume de renúncia de receitas foi crescendo a taxas mais elevadas a partir de 2011 para alguns setores industriais e para o comércio e serviços, porém seus impactos econômicos foram ineficazes em favorecer a retomada da atividade econômica, e representou considerável restrição orçamentária para a seguridade social.

## **2.2. Impactos Econômicos**

O Impacto econômico do Programa Bolsa-Família pode ser verificado em aspectos diversos, como: atividade econômica, contribuição no combate à pobreza e a desigualdade de renda

No âmbito dos impactos na atividade econômica, uma importante contribuição foi feita por Mostafa, Souza e Vaz (2010). O objetivo é verificar quais gastos sociais possuem maior capacidade de impactar o PIB e a renda. O método empregado foi o cálculo e a análise dos multiplicadores keynesianos do gasto social, utilizando-se a base de dados da Matriz de Contabilidade Social, para o ano de 2006.

Os resultados obtidos por Mostafa, Souza e Vaz (2010) demonstram a importância destacada do gasto governamental para a atividade econômica no ano de 2006, com o Bolsa Família desempenhando papel decisivo no impacto sobre o PIB e a renda familiar. A partir da análise dos multiplicadores, os autores verificaram que, de uma maneira geral, para cada 1% do PIB gasto pelo governo a produção nacional será impactada com um crescimento de 1,57%. Com relação ao gasto público especificamente dirigido para transferências governamentais, a cada 1% do PIB que é desembolsado pelo governo, a produção nacional se eleva em 1,12% e a renda das famílias cresce em 2,02% (ver Tabela 2). Já o gasto de 1% do PIB no Bolsa Família impactará num crescimento de 1,44% na produção e 2,25% na renda familiar, o que demonstra que possui o mais elevado efeito sobre a economia dentre todos os gastos sociais.

O impacto do Bolsa Família destaca-se no aspecto comparativo com outras transferências governamentais, como pode ser verificado na tabela 2:

**Tabela 2 – Transferências e pagamento de juros – efeitos multiplicadores decorrentes de choques de 1% do PIB - 2006**

Tipo de choque	Variação (%)	
	PIB	Renda das famílias
Transferências do governo analisadas	1,12	2,02
Programa Bolsa Família	1,44	2,25
Benefício de Prestação Continuada	1,38	2,20
Regime Geral de Previdência Social	1,23	2,10
Regime Próprio de Previdência Social	0,88	1,86
Juros sobre a dívida pública	0,71	1,34
Transferência hipotética neutra	1,06	1,98
Transferência hipotética igualitária	1,26	2,12

Fontes: SCN 2006, PNAD 2006, POF 2002-2003 e outros registros administrativos (anexo 1).

O artigo justifica o maior impacto do Programa Bolsa Família no PIB e na renda familiar devido a sua focalização. Como o público beneficiário da política são pessoas de baixo poder aquisitivo, a renda delas será mais impactada pelo valor do benefício, representando parte significativa da renda total. Além disso, possuem maior propensão a gastar o benefício em consumo, aumentando o impacto no PIB. Com a focalização, a política assistencial apresenta não apenas maior impacto do que as outras transferências, mas principalmente distingue-se do pagamento de juros sobre dívida pública, cujo multiplicador sobre o PIB é menor que 1.

Mostafa, Souza e Vaz (2010) ainda evidenciam o impacto benéfico da focalização demonstrando que os gastos sociais têm menor vazamento de recursos para o exterior, com o Bolsa Família sendo destaque positivo em relação a outras transferências. A composição verificada nos vazamentos do gasto social é a seguinte: 56,3% em impostos e contribuições; 27,9% em poupança e 15,8% para o exterior. Esses dados demonstram que os vazamentos se concentram em impostos e contribuições, ao contrário do verificado com juros da dívida pública e outros gastos do governo com consumo. Dentre as transferências, a composição do vazamento do Bolsa Família é composta por: 59,9% impostos e contribuições; 22,5% para a poupança e 17,6% para o exterior.

O estudo de Mostafa, Souza e Vaz (2010) também tem conclusões importantes sobre o impacto na renda disponível das famílias, buscando estimar quem seriam os maiores beneficiários das transferências governamentais. De acordo com as estimativas, educação e saúde públicas seriam os gastos mais progressivos, afetando positivamente famílias com baixa renda per capita e baixa escolaridade, especialmente as do meio rural. Dentre as transferências, novamente o Bolsa Família tem destaque, com impacto positivo no mesmo grupo. Podemos verificar o impacto quantitativo da política na tabela 3:

**Tabela 3 – Renda per capita em 2006 por tipos de famílias e sua variação percentual em função dos choques em transferências sociais, pagamento de juros e transferências hipotéticas**

**Renda *per capita* em 2006 por tipos de famílias e sua variação percentual em função dos choques em transferências sociais, pagamento de juros e transferências hipotéticas**

Tipos de famílias (área versus escolaridade do chefe)	Renda anual per capita (R\$ 2006)	Variação após o choque de 1% do PIB (%)							
		PBF	BPC	RGPS	RPPS	Juros	Transferência Neutra	Transferência igualitária	
Rural	<1 ano	2.969,00	10,3	9,1	5,1	0,5	1,3	2,0	5,0
	1-3 anos	3.884,00	8,1	4,4	3,2	0,7	1,7	2,0	4,1
	4-7 anos	5.101,00	5,2	2,7	2,5	0,8	1,4	2,1	3,5
	8-11 anos	6.324,00	4,0	2,2	1,8	0,9	1,3	2,2	3,1
	12-14 anos	8.812,00	2,3	1,7	1,7	1,6	1,0	2,2	2,5
	15 ou + anos	30.987,00	1,3	1,5	1,6	2,2	1,3	2,1	1,4
Urbana	<1 ano	4.711,00	4,8	8,8	4,4	0,9	1,3	1,9	3,4
	1-3 anos	5.715,00	3,7	4,5	3,6	1,1	1,2	2,0	3,0
	4-7 anos	7.250,00	2,7	2,4	2,7	1,4	1,2	2,0	2,6
	8-11 anos	9.224,00	2,0	1,7	1,9	1,6	1,4	2,0	2,3
	12-14 anos	14.654,00	1,4	1,2	1,7	1,9	1,2	2,0	1,8
	15 ou + anos	43.507,00	1,0	1,0	1,3	2,8	1,6	1,9	1,2
Total	10.365,00	2,2	2,2	2,1	1,9	1,3	2,0	2,1	

Fonte: SAM.

Retirado de: Mostafa, Souza e Vaz (2010, p. 127).

Portanto, a partir das estimativas elaboradas a partir da Matriz de Contabilidade Social foi possível verificar o impacto das transferências governamentais, com destaque para o Bolsa Família. Os maiores beneficiados da política são moradores de baixa renda em áreas rurais. Ainda de acordo com os dados do Mostafa, Souza e Vaz (2010), os gastos com saúde e educação pública tem impactos notáveis na redução da desigualdade.

O artigo de Neri, Vaz e Souza (2013) buscou detalhar o impacto econômico das transferências governamentais com dados mais atualizados. O trabalho deles também fez estimativas com base em Matriz de Contabilidade Social, porém as estatísticas são para o ano de 2009 e 2010. Os resultados encontrados reforçam o papel de destaque do Programa Bolsa Família.

De acordo com os autores, para cada 1% de aumento no Programa Bolsa-Família, o PIB seria impactado em 1,78%. Também há estimativas do multiplicador para o gasto com consumo. O multiplicador para o consumo final total, segundo este estudo, seria de 1,98; enquanto para o consumo familiar, o multiplicador seria de 2,40.

De acordo com Neri, Vaz e Souza (2013) as divergências dos resultados podem ser explicadas pelo uso de dados mais atualizados e diferenças metodológicas. Entretanto, há convergências relevantes entre os dois estudos: a) O multiplicador do gasto com o Programa Bolsa Família tem valores elevados por serem direcionados a famílias de baixa renda com



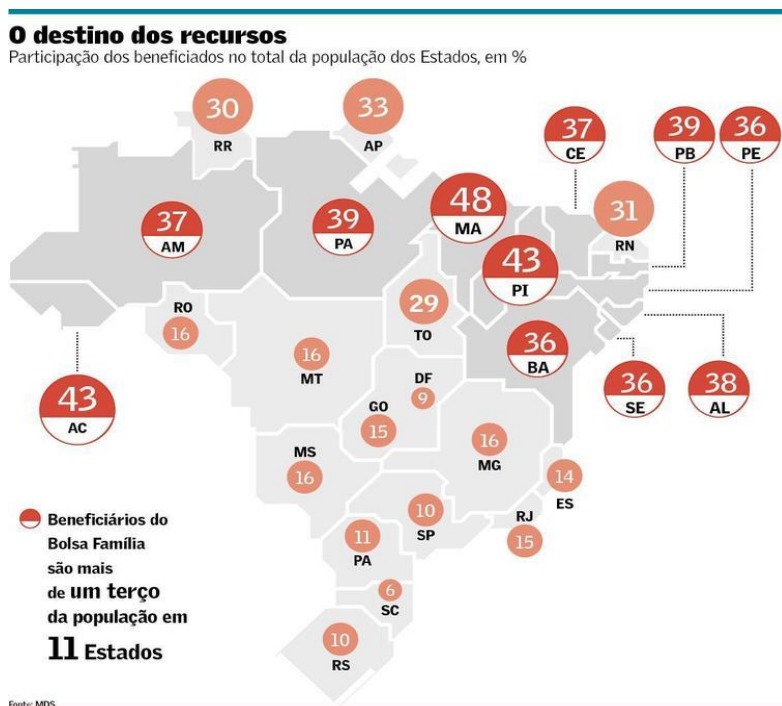
elevada propensão a consumir; e; b) Dentre as transferências governamentais, o Bolsa Família é o gasto mais progressivo.

### 2.3. O recorte geográfico do Bolsa Família

Marchesini (2018) aponta dados relevantes sobre o recorte geográfico da abrangência da política, a qual beneficia 21% da população brasileira. Dadas as condições de elegibilidade do benefício, há estados em que a maior parcela da população recebe o Bolsa Família. Portanto, há estados em que a política tem um impacto local maior.

A partir de dados populacionais fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos dados cadastrais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com o CadÚnico, temos o seguinte cenário:

**Imagem 1 – O destino dos recursos – Participação dos beneficiados no total da população dos Estados, em %**



Fonte: IBGE, MDS. Elaborado por Marchesini (2018).

A partir da imagem 1 é possível verificar que os estados da região Norte e Nordeste são os maiores beneficiários da política. Os três estados com maior parcela da população receptora

do Bolsa Família são: Maranhão (48%), Piauí (43%) e Acre (43%). Uma parcela populacional considerável tem renda per capita baixa e, portanto, está apta a receber o benefício.

Por outro lado, os estados menos beneficiados são os do Sul e o Distrito Federal. Nessas regiões, o percentual de população recebendo o benefício é o seguinte: Paraná (11%), Rio Grande do Sul (10%), Distrito Federal (9%) e Santa Catarina (6%). Portanto, parcela pequena desses estados se adequam as condições de elegibilidade da política, possivelmente devido a renda per capita ser mais elevada.

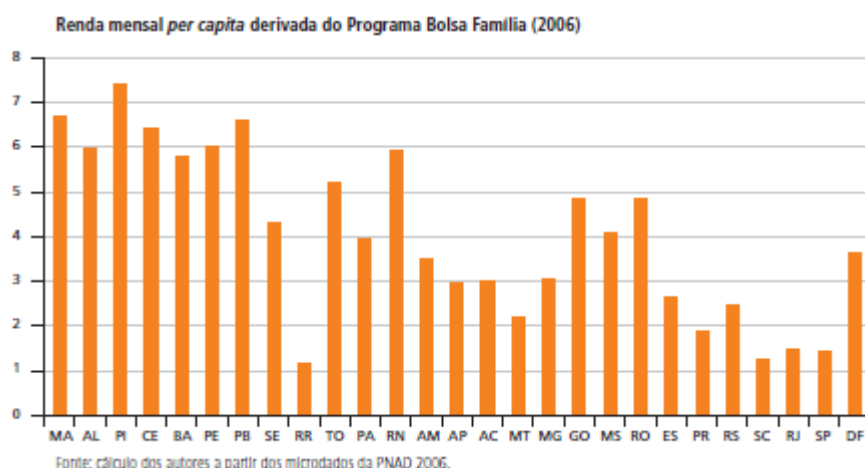
No agregado é possível verificar claramente que a região Norte e Nordeste se beneficia mais do Bolsa Família, enquanto a região Sul é a menos beneficiada. A focalização da política decorrente das condições de elegibilidade explica essa diferença para o ano de 2018.

O estudo de Silveira Neto e Azzoni (2013) mostra a potencialidade do Programa Bolsa Família no combate às desigualdades regionais. O artigo faz o estudo sobre a desigualdade entre regiões brasileiras no período de 1995 a 2006. Na análise dos autores, o objetivo foi verificar os principais fatores que contribuíram para alterações do Índice de Gini durante o período avaliado, e se o Bolsa Família contribuiu para o movimento de melhora na distribuição de renda per capita entre os Estados.

A partir de regressões econométricas, verificam três fatores de destaque influenciando o índice de Gini, que caiu de 0,2214 em 1995 para 0,1942 em 2006. Os fatores são: dinâmica da renda do trabalho nos diferentes setores econômicos, aposentadorias e pensões, rendas provenientes do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. O primeiro fator seria o mais importante para a desconcentração da riqueza regional, explicando 81% da variação, com a dinâmica dos serviços e indústria atuando de modo redistributivo, com expansão para os estados mais pobres, enquanto a agricultura se mantém nos estados mais ricos, atuando no sentido contrário. O segundo fator mais relevante, explicando 15% da variação, seria o Programa Bolsa Família, distribuindo renda para as regiões mais pobres, onde o percentual de beneficiários é superior.

Os pesquisadores detalham alguns dados sobre a importância do Programa Bolsa Família em cada estado brasileiro que ajudam a interpretar a redução na desigualdade regional. O eixo vertical do Gráfico 1 abaixo corresponde a renda mensal per capita proveniente do Programa Bolsa Família em cada unidade da federação para o ano de 2006. Os estados foram ordenados em ordem crescente pela renda per capita.

**Gráfico 1 – Renda mensal per capita derivada do PBF (2006)**



Retirado de: Silveira Neto e Azzoni (2013, p. 220).

O gráfico explicita como os estados da região Nordeste têm uma parcela comparativamente maior da renda per capita composta pelo Bolsa Família. Como o benefício não existia em 1995, esse padrão não era observado e a renda era inferior. Embora o principal fator responsável pela queda do Gini per capita entre estados tenha sido a dinâmica da renda do trabalho nos diferentes setores econômicos, explicando 81% da queda, o PBF foi o fator secundário contribuindo com 15%. Assim, a política de transferência de renda e outros movimentos da estrutura econômica contribuíram para que os estados mais pobres aumentassem sua renda per capita, diminuindo a desigualdade regional no período de 1995 a 2006.

#### **2.4. Impactos do Programa Bolsa Família na pobreza e desigualdade**

O artigo de Pero e Cruz (2016) utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no período de 2001 a 2013 para mensurar impactos na pobreza e desigualdade. A partir dos dados, busca verificar qual a importância do fator crescimento e redistribuição de renda para a alteração dos índices nas regiões urbanas, metropolitanas e rurais. O Programa Bolsa Família destaca-se na análise como um importante fator para combater a pobreza.

O trabalho reconhece a pobreza como um fenômeno multidimensional, mas opta por se basear somente na renda dos indivíduos. Considerando apenas o aspecto renda, escolhem a metodologia utilizada por Rocha (1997), escolhendo uma cesta de consumo básica e verificando qual seria o valor necessário para a compra da mesma nas diferentes regiões do país. Sendo

assim, os valores utilizados são: “Em 2013, os valores das linhas de pobreza calculadas para o Brasil variavam de R\$ 105,61 na área rural da região Norte a R\$ 398,04 na região metropolitana de São Paulo.” (Pero e Cruz, 2016, p.4). A vantagem dessa linha de pobreza é captar as variações de preço regionais, oferecendo um retrato mais fiel das necessidades dos moradores do meio rural, urbano e das regiões metropolitanas.

A tabela 4 oferece dados sobre o crescimento da renda domiciliar per capita e as variações do Índice de Gini no período:

**Tabela 4 – Análise descritiva: crescimento x desigualdade no período 2001-2013**

Situação do domicílio	Ano				Variação			
	2001	2005	2009	2013	2001-2005	2005-2009	2009- 2013	2001-2013
<b>Painel A: Renda Domiciliar per capita (R\$ 2013)</b>								
Rural	265,66	299,11	387,53	503,47	12,59	29,56	29,92	89,52
Urbano	623,01	651,93	783,83	902,23	4,64	20,23	15,11	44,82
RMs	898,89	903,33	1.039,54	1.233,19	0,49	15,08	18,63	37,19
Total	655,65	678,57	808,11	951,04	3,50	19,09	17,69	45,05
<b>Painel B: Índice de Gini</b>								
Rural	0,5368	0,5029	0,4875	0,5011	-6,31	-3,07	2,80	-6,65
Urbano	0,5620	0,5348	0,5131	0,4920	-4,84	-4,07	-4,11	-12,46
RMs	0,5873	0,5709	0,5476	0,5373	-2,78	-4,08	-1,89	-8,51
Total	0,5910	0,5644	0,5383	0,5227	-4,51	-4,61	-2,90	-11,56

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) - 2001, 2005, 2009 e 2013.

Retirado de: Pero e Cruz (2016, p. 11).

A partir dos dados apresentados é notável o crescimento da renda per capita em 45,05% e a diminuição do Índice de Gini em 11,56% no período 2001 até 2013. O recorte regional demonstra que os maiores beneficiados pelo aumento da renda domiciliar foram os moradores de áreas rurais, os quais viram a renda aumentar 89,52%. Por outro lado, a maior redução registrada no Gini beneficiou mais os moradores de regiões urbanas não metropolitanas, com redução de 12,46%.

As autoras também buscam verificar se a queda dos índices de pobreza foi ocasionada por redistribuição de renda ou pelo crescimento econômico. Podemos observar os dados na tabela 5:

**Tabela 5 – Decomposição da queda da pobreza – linha de consumo: crescimento x distribuição**

Indicadores	Rural	Urbano	RM	Total
<b>Painel A: 2001 – 2005</b>				
Queda da pobreza	-8,85	-4,42	-3,04	-4,67
Crescimento	-4,96	-1,56	-0,14	-1,33
Distribuição	-3,9	-2,86	-2,9	-3,35
Crescimento (%)	56,0	35,3	4,6	28,5
Distribuição (%)	44,1	64,7	95,4	71,7
<b>Painel B: 2005 – 2009</b>				
Queda da pobreza	-10,17	-8,37	-8,53	-8,74
Crescimento	-9,36	-5,91	-5,18	-5,9
Distribuição	-0,8	-2,47	-3,35	-2,84
Crescimento (%)	92,0	70,6	60,7	67,5
Distribuição (%)	7,9	29,5	39,3	32,5
<b>Painel C: 2009 – 2013</b>				
Queda da pobreza	-4,99	-5,85	-8,04	-6,44
Crescimento	-6,21	-3,77	-6,08	-4,64
Distribuição	1,22	-2,08	-1,96	-1,8
Crescimento (%)	124,4	64,4	75,6	72,0
Distribuição (%)	-24,4	35,6	24,4	28,0
<b>Painel D: 2001 – 2013</b>				
Queda da pobreza	-24,01	-18,65	-19,61	-19,86
Crescimento	-21,71	-10,99	-11,35	-11,96
Distribuição	-2,31	-7,66	-8,26	-7,9
Crescimento (%)	90,4	58,9	57,9	60,2
Distribuição (%)	9,6	41,1	42,1	39,8

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) - 2001, 2005, 2009 e 2013.

Retirado de: Pero e Cruz (2016, p. 12).

Os dados explicitam que o fator mais relevante para a diminuição da pobreza foi o crescimento econômico (60,2%), enquanto a distribuição de renda teve menor impacto (39,8%) no período 2001-2013. O crescimento econômico corresponde a 90,4% da diminuição da pobreza rural, a qual diminuiu 24,01%. No âmbito urbano e nas regiões metropolitanas, o crescimento ainda é o fator mais relevante, embora em menor proporção do que o campo.

Pero e Cruz (2016) realizam também uma decomposição da pobreza por fontes de renda. A partir da tabela 6 é possível verificar a contribuição do Programa Bolsa Família para a queda total da pobreza, representado pela variável “outros”:

**Tabela 6 – Decomposição da queda da pobreza – linha de consumo: fontes de renda (total)**

Efeito	2001 - 2005		2005 - 2009		2009 - 2013		2001 - 2013	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Proporção de adultos	-1,20	25,7	-1,31	15,0	-1,04	16,1	-3,38	17,0
Proporção de ocupados	-1,02	21,8	-0,65	7,4	0,68	-10,6	-0,87	4,4
Horas trabalhadas	1,00	-21,3	0,21	-2,4	0,51	-7,9	1,51	-7,6
Rendimento/hora	-1,22	26,2	-5,18	59,3	-4,85	75,2	-11,64	58,6
Aposentadoria	-0,89	19,0	-1,20	13,7	-1,10	17,0	-3,19	16,0
Aluguel	-0,05	1,1	0,09	-1,0	0,11	-1,6	0,19	-0,9
Não morador	-0,07	1,5	0,19	-2,1	0,14	-2,1	0,30	-1,5
Outros	-1,22	26,0	-0,89	10,2	-0,90	13,9	-2,77	14,0
Total	-4,67	100,0	-8,74	100,0	-6,44	100,0	-19,86	100,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) - 2001, 2005, 2009 e 2013.

Retirado de: Pero e Cruz (2016, p. 15).

Os dados da tabela 6 explicitam que os maiores fatores redutores da pobreza no Brasil foram: Rendimento/hora (58,6%), proporção de adultos em atividade no mercado de trabalho (17%), Aposentadoria (16%) e “Outros” – Variável correspondente ao PBF (14%). Portanto, dois fatores estão ligados à política de valorização do salário mínimo, a qual aumentou o rendimento/hora e o valor das aposentadorias. O fator da “Proporção de adultos” está ligado a transição demográfica, com mais adultos em idade produtiva gerando mais renda dentro das famílias. Por outro lado, o PBF também tem uma contribuição relevante no combate à pobreza no país, explicando 14% da queda do período.

Dentre a contribuição do PBF no combate à pobreza, há um recorte regional claro apontado por Pero e Cruz (2016). No período 2001 até 2013, nas regiões rurais, os três fatores mais relevantes foram: Rendimentos/hora (46,7%), “Outros” – Variável correspondente ao PBF (34,9%) e Aposentadoria (20,8%). Enquanto no âmbito urbano, os mesmos fatores têm percentuais diferentes: Rendimento/hora (59,4%), “Outros” – Variável correspondente ao PBF (15,0%) e Aposentadoria (15,0%). Por último, nas regiões metropolitanas: Rendimento/hora (55,4%), “Outros” – Variável correspondente ao PBF (5,6%) e Aposentadoria (14,3%). Portanto, o Programa Bolsa Família tem um impacto muito mais relevante no âmbito rural no combate à pobreza, as autoras argumentam que isso pode ser decorrente dos menores custos de vida. Enquanto no meio urbano, há maiores custos e o valor recebido pela política de transferência de renda tem menor capacidade de superação da pobreza.

### **Capítulo 3. Contribuição à crítica ao Programa Bolsa Família (PBF)**

Nesse capítulo compilaremos algumas das críticas recorrentes ao Programa Bolsa Família. Elas seguirão quatro eixos: condicionalidades, desenho institucional, financeirização da política social e incapacidade no combate à desigualdade.

#### **3.1. Breve discussão sobre as condicionalidades**

De acordo com Kerstenetzky (2009) há duas principais linhas de críticas. A primeira problematiza a focalização do programa; enquanto outra, aborda questões como as condicionalidades do PBF.

Sendo a política focalizada em famílias de baixa renda e a série de condicionalidades relativas a composição familiar, emergem dois problemas no gerenciamento dos receptores do benefício: a inclusão indevida de beneficiários, a exclusão indevida, ou a combinação de ambos. A exclusão indevida pode decorrer de critérios ou documentos muito exigentes para o recebimento do benefício, fazendo com que, pessoas em situação de pobreza possam não cumprir os pré-requisitos. Entretanto, caso sejam pouco criteriosos para a concessão do benefício, poderão atingir pessoas não elegíveis para o programa.

Kerstenetzky (2009) argumenta que uma possível solução para o problema da inclusão e exclusão de beneficiários seria uma gestão eficiente da política e do banco de dados. Entretanto, isso significaria concentrar recursos da política em aspectos técnicos, reduzindo as verbas destinadas efetivamente às pessoas em situação de pobreza.

Considerando essa ineficácia da política relacionada à inclusão e exclusão, há um estudo estimando em número o tamanho desse erro. De acordo com Soares, Ribas e Osório (2007), o erro de inclusão seria de 46%, enquanto o erro de exclusão seria de 59%. Os variados motivos para esse elevado percentual de exclusão da população elegível são citados por Kersternetzky (2009): a inclusão no programa é voluntária e muitos indivíduos não têm informação sobre sua elegibilidade; estigmas com relação a dependência aos benefícios sociais; falta de precisão na captação de informações dos beneficiários e, por último, a restrição orçamentária pura e simples por parte do governo.

As diversas condicionalidades existentes no programa, principalmente ligadas à utilização regular de serviços públicos de saúde e educação, visam fazer com que o programa

alcance seu objetivo, isto é, quebrar o ciclo da pobreza para as gerações futuras. Entretanto, as críticas focam na insuficiência da oferta, além da péssima qualidade dos serviços públicos disponibilizados, fazendo com que a emancipação dos beneficiários seja impossibilitada. Portanto, essas condicionalidades seriam meramente obrigações para o recebimento do benefício, não criando reais retornos futuros e ainda gerando estigma aos receptores.

Kerstenetzky (2006) define focalização como sendo:

(...) [A] busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado, portanto como um aumento de eficiência local, isto é, eficiência na solução desse problema específico: para obter A, é melhor gastar em X ou em Z? Esse é um problema típico de tecnologia social.

Parte da solução do problema depende de conhecimento mais denso sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da privação que se quer atender ou do direito que se quer implementar, além dos aspectos propriamente econômicos (KERSTENETZKY, 2006, p. 569-570).

Kerstenetzky (2006) sugere uma solução possível para os problemas relacionados à inclusão e exclusão indevida de beneficiários nos programas de transferência condicionais:

Às vezes, a busca do foco correto pode resultar no formato contra intuitivo de incondicionalidade, como quando se atinge melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, supostamente razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados (em que se poupam, por exemplo, os custos de monitoramento). Neste caso específico, a melhor forma de encontrar o foco é “universalizar”. Em todo caso, a eficiência local relativa dos dois métodos de política social – com ou sem condicionalidades – é certamente um fator relevante na decisão do gestor público, aqui (KERSTENETZKY, 2006, p. 570).

Portanto, uma solução possível para solucionar o problema das condicionalidades e da focalização pode ser através da universalização do benefício. Através da incondicionalidade seriam diminuídos os erros de inclusão e exclusão indevida, além dos custos de monitoramento, muito embora, seja possível que os custos de aplicação de uma política universal sejam mais elevados como um todo. A solução da incondicionalidade frente os benefícios condicionais dependem de estudos aprofundados sobre as causas do problema que será tratado, além, da escolha política do gestor público e da disponibilidade orçamentária.

Por outro lado, as condicionalidades são vistas de forma muito positiva em alguns estudos, um exemplo está em um estudo de Fisbein e Shady (2009) do Banco Mundial sobre políticas de renda condicionais. Os autores têm uma visão positiva sobre a política, pois ela estaria adequada ao contexto do mercado de trabalho com muita informalidade e seguridade social incipiente dos países do hemisfério sul. Os economistas do Banco Mundial destacam três razões principais para apoiar as condicionalidades.



O primeiro argumento destaca que os pais investem muito pouco no capital humano de seus filhos. Assim, a ação das condicionalidades ligada a fatores educacionais poderia ser justificada por forçar maior investimento em capital humano das próximas gerações. O segundo argumento justifica que as políticas condicionais podem ser melhor aceitas em países desiguais ou com pequena propensão a distribuir renda. De acordo com os referidos autores, atrelar renda a condições bem vistas pode melhorar a recepção da população em relação à política. Por último, destacando razões ideológicas e de atitude pessoal, os economistas argumentam que as condicionalidades ajudariam a pessoa em certa superação pessoal de sua situação, além de possibilitar o exercer de sua cidadania.

Entretanto, o próprio Banco Mundial tem outro estudo no qual argumenta que as condicionalidades nem sempre são necessárias nas políticas de renda condicionais. O estudo de Grosh et al (2008) argumenta que as contrapartidas teriam um importante impacto moral, mas não necessariamente prático. As tarefas a serem cumpridas tornariam as políticas mais aceitáveis para os financiadores da política e a população total, as quais teriam impressão que os beneficiários estariam fazendo uso correto da renda recebida. Entretanto, há situações nas quais as condicionalidades podem ser contraproducentes.

Como verificado nessa seção, há intenso debate sobre a eficácia de políticas condicionais e incondicionais. A partir da argumentação exposta por Kerstenetzky (2006, 2009), Grosh et al (2008), Fiszbein e Schady (2009) podemos concluir que não há unanimidade sobre se as condicionalidades são sempre efetivas, sendo objeto de análise para cada caso específico. No Brasil, o Programa Bolsa Família tem grandes problemas com inclusão e exclusão indevidas devido as condicionalidades.

### **3.2. Críticas ao desenho institucional e à financeirização da política social**

Lavinas, Cobo e Gentil (2017) apontam outras críticas ao Programa Bolsa Família onde ficam implícitas as críticas às condicionalidades do referido programa. Cabe, entretanto, destacar dois principais eixos expostos pelas autoras: críticas ao desenho institucional do programa e a financeirização da política social.

Dentro do primeiro eixo, há pontos a serem melhorados que dizem respeito à inexistência de uma exigência constitucional que assegure o direito ao benefício, aos critérios de instituição da linha de pobreza e ao excedente de pessoas não contempladas.

O Programa Bolsa Família não é um benefício constitucional e isso faz com que seu funcionamento esteja vulnerável a pressões político-orçamentárias. Assim, caso um governo queira interromper o programa, nada o impedirá. Além disso, o orçamento dedicado ao programa pode ser alterado livremente, afetando a capacidade de oferecer o benefício a todos que o desejam e cumprem as condições de elegibilidade. Outra consequência nefasta é que não há reajustes previstos, dependendo apenas da vontade política federal. Portanto, seria necessário tornar o benefício constitucional e definir orçamento e reajustes com critérios claros, tirando o programa das pressões político-orçamentárias (Lavinias, Cobo e Gentil, 2017).

A linha de pobreza adotada não tem reajustes automáticos, ficando sujeita também as vontades do governo federal. Houve um período, entre 2009 e 2014, sem nenhum reajuste nos valores. A linha de pobreza atual adotada é fixada em valores absolutos, definindo a linha de indigência em R\$89 reais e a de pobreza em R\$178, para o ano de 2018. Uma possibilidade seria adotar a linha de pobreza relativa, assim como o modelo adotado na União Europeia, estabelecendo a linha de pobreza em 50% da renda média, a qual é mais sensível em considerar a desigualdade de riquezas e variações na renda média no mercado de trabalho. Em outras palavras, é necessário definir uma linha de pobreza com reajustes baseados em critérios claros. Uma sugestão é a adoção da linha de pobreza relativa ao invés da absoluta, como sugerida anteriormente (Lavinias, Cobo e Gentil, 2017).

Outro problema citado por Lavinias, Cobo e Gentil (2017) é o excedente de pessoas registradas no Cadastro Único (CadÚnico) que não recebem o benefício. Para o ano de 2015, havia 81.800.000 pessoas cadastradas, embora aproximadamente 45.000.000 recebessem a transferência de renda. Uma das razões levantadas pelas autoras para isso é que a entrada de novos beneficiários depende da disponibilidade orçamentária anual, portanto, há demanda reprimida pelo Bolsa Família. Como mencionado anteriormente, o orçamentário não é definido por critérios claros, estando sujeito as pressões político-orçamentárias, portanto, a inclusão dessas pessoas na política depende essencialmente de o governo federal optar por dedicar maior orçamento ao Programa Bolsa Família.

A crítica que aborda a financeirização da política social tem aspectos específicos em relação ao papel de destaque adquirido pelas transferências de renda, dentre elas, o Programa Bolsa Família. Como verificado por Lavinias, Cobo e Gentil (2017), o crescimento desse gasto público na área social no período de 2003 a 2014 teve um papel importante no consumo familiar, o qual foi impulsionado através do crescimento do crédito. A provisão de serviços

públicos (como educação, saúde, saneamento básico e habitação popular) ficou em segundo plano em relação à política de transferências de renda monetária. Isso pode ser verificado através das tabelas 7 e 8, ambas analisam o gasto feito em diversas áreas como proporção do PIB.

**Tabela 7 – Brasil, Gasto Social Federal (Com Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB)**

<b>Brasil, Gasto Social Federal (Com Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB)</b>												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	0.49%	0.71%	0.73%	0.89%	0.91%	0.92%	0.99%	1.00%	1.03%	1.17%	1.21%	1.24%
Previdência Social	8.46%	8.45%	8.68%	8.82%	8.58%	8.27%	8.70%	8.37%	8.20%	8.46%	8.60%	8.93%
Gastos trabalhistas	0.55%	0.55%	0.59%	0.68%	0.71%	0.70%	0.85%	0.79%	0.82%	0.88%	1.25%	1.26%
<b>Total</b>	<b>9.50%</b>	<b>9.70%</b>	<b>9.99%</b>	<b>10.39%</b>	<b>10.20%</b>	<b>9.90%</b>	<b>10.55%</b>	<b>10.16%</b>	<b>10.04%</b>	<b>10.51%</b>	<b>11.05%</b>	<b>11.43%</b>
<b>Gasto Social Federal*</b>	<b>12.12%</b>	<b>12.47%</b>	<b>12.88%</b>	<b>13.23%</b>	<b>12.62%</b>	<b>12.24%</b>	<b>13.12%</b>	<b>12.78%</b>	<b>12.64%</b>	<b>13.29%</b>	<b>13.93%</b>	<b>14.48%</b>

Fonte: SIAFI - STN. (Despesas federais incorridas e validadas) e IBGE (SGS/BACEN). \*Inclui Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos de Cidadania, Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento, Administração Ambiental, Organização Agrária e Esporte e Lazer.

Retirado de: Lavinás, Gentil e Cobo (2017, p. 14) – Traduzido pelo autor.

**Tabela 8 – Brasil, Gasto Social Federal (Sem Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB)**

<b>Brasil, Gasto Social Federal (Sem Transferência de Renda), 2003 até 2014 (% do PIB)</b>												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saúde	1.58%	1.68%	1.68%	1.65%	1.45%	1.40%	1.46%	1.40%	1.43%	1.49%	1.47%	1.54%
Educação	0.83%	0.74%	0.75%	0,72%	0.69%	0.71%	0.85%	0.98%	0.99%	1.11%	1.22%	1.32%
Saneamento Básico	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%	0.03%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.01%
Outros*	0.21%	0.34%	0.46%	0.47%	0.27%	0.22%	0.23%	0.22%	0.17%	0.16%	0.17%	0.18%
<b>Total</b>	<b>2.62%</b>	<b>2.77%</b>	<b>2.89%</b>	<b>2.84%</b>	<b>2.42%</b>	<b>2.34%</b>	<b>2.57%</b>	<b>2.62%</b>	<b>2.60%</b>	<b>2.78%</b>	<b>2.87%</b>	<b>3.06%</b>
<b>Gasto Social Federal**</b>	<b>12.12%</b>	<b>12.47%</b>	<b>12.88%</b>	<b>13.23%</b>	<b>12.62%</b>	<b>12.24%</b>	<b>13.12%</b>	<b>12.78%</b>	<b>12.64%</b>	<b>13.29%</b>	<b>13.93%</b>	<b>14,48%</b>

Fonte: SIAFI - STN. (Despesas federais incorridas e validadas) e IBGE (SGS/BACEN). \*Cultura, Direitos de Cidadania, Planejamento Urbano, Habitação, Administração Ambiental, Organização Agrária e Esporte e Lazer. \*\* Assistência Social, Previdência Social, Trabalho e Gastos Sociais, excluindo Transferências de renda (contributivas ou não-contributivas).

Retirado de: Lavinás, Gentil e Cobo (2017, p. 18) – Traduzido pelo autor.

As tabelas 7 e 8 reforçam o argumento apresentado pelas autoras sobre o privilégio das transferências de renda. Na tabela 7 fica evidente o crescimento do gasto percentual com políticas de transferência de renda como porcentagem do PIB; em 2003 representavam 9,5%, em 2014 subiu para 11,43%. O aumento nesse período foi de 1,93%. Ao considerar o quanto o gasto com transferência de renda representa em relação ao gasto social federal é possível registrar um aumento; temos 78,3% em 2003 e 78,9% em 2014.

A tabela 8 apresenta um quadro de movimento errático na provisão pública de saúde, educação, saneamento básico e outros serviços. No período, houve queda no gasto percentual

do PIB investido em saúde, estagnação no saneamento básico e crescimento na educação. Ao considerar o agregado; temos que o investimento na provisão desses serviços era de 2,62% em 2003 e 3,06% em 2014. O aumento foi de 0,44%. Ao considerar o quanto o gasto com a provisão dos serviços representa em relação ao gasto social federal é possível registrar uma diminuição; temos 21,6% em 2003 e 21,1% em 2014.

Um problema claro desse modelo de crescimento citado por Lavinias, Gentil e Cobo (2017) foi o aumento do endividamento das famílias, o qual saltou de 18% em 2005 para 46% em 2014, tendo a renda obtida através dos programas sociais como colateral para a obtenção do crédito para consumo. Essa tendência, chamada pelas referidas autoras de financeirização da política social, e uma das formas pelas quais atingiu os beneficiários do Bolsa Família se deu por intermédio do Projeto de Inclusão Bancária em 2008. Inicialmente, o objetivo seria apenas criar contas bancárias, mas, gradualmente foram oferecidos outros serviços de crédito, visando estimular o consumo. O alcance inicial da política foi de 2 milhões de famílias.

A evolução do endividamento familiar pode ser observada na tabela 9:

**Tabela 9 – Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses no período 2008 até 2017 (em %)**

<b>Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses no período 2008 até 2017 (em %)</b>	
<b>Data</b>	<b>(em %)</b>
dez/08	32,52
dez/09	35,39
dez/10	39,41
dez/11	41,83
dez/12	43,62
dez/13	45,93
dez/14	44,55
dez/15	42
dez/16	41,02
dez/17	41,63

Fonte: SGS/BACEN. Elaboração própria.

Os dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BACEN) demonstram claramente a tendência apontada por Lavinias, Gentil e Cobo (2017). O endividamento familiar cresce de forma rápida a partir de 2008 (32,52%) até o ápice em 2013 (45,93%). Tendo leve declínio entre 2014 e 2017.

Com o crescente endividamento das famílias, combinada com as elevadas taxas de juros, as dívidas se tornaram consideráveis. Essa tendência combinada com poucos recursos para a provisão de serviços públicos, os quais poderiam oferecer folga orçamentária para as famílias, tem se mostrado um mecanismo de entrave no consumo das famílias e corroído a renda dos brasileiros. Portanto, a opção deliberada por beneficiar as transferências de renda e a inclusão financeira pelo consumo representaram uma política econômica que não foi capaz de provocar mudanças estruturais no Brasil. Essa mudança poderia ter sido feita através da opção da provisão pública de serviços ao invés da opção da inclusão pelo consumo.

### **3.3. Crítica sobre incapacidade em combater à desigualdade**

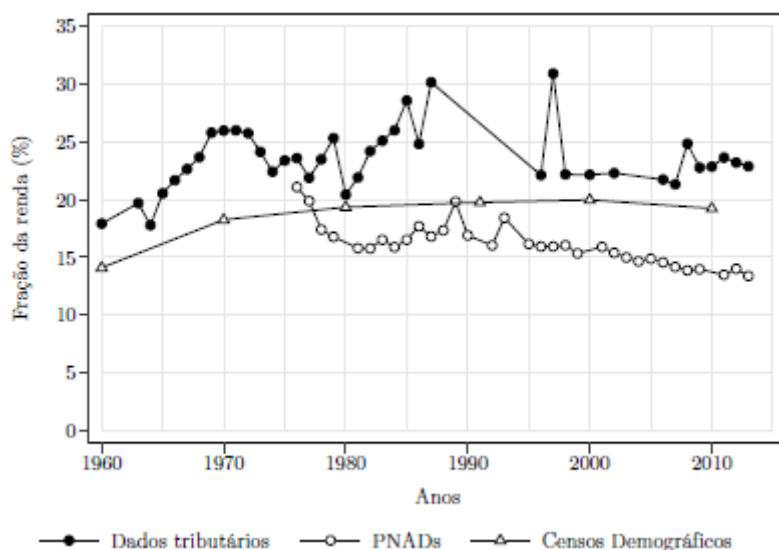
A tese de doutorado de Souza (2016) aborda a concentração de renda entre os ricos no Brasil no período de 1926 até 2013. O trabalho fornece informações cruciais sobre as limitações do cálculo de desigualdade com base na PNAD, optando por utilizar os dados tributários do Imposto de Renda (IR). Com os dados tributários utilizados para o cálculo da concentração da renda, há uma tendência diferente na desigualdade em relação aos estudos baseados nos dados da PNAD.

Souza (2016) aponta as principais limitações das pesquisas domiciliares:

As principais dificuldades dizem respeito à subestimação dos rendimentos mais elevados, dos rendimentos de capital e dos rendimentos de trabalhadores não assalariados (como empregadores e trabalhadores por conta própria). Por isso, boa parte da literatura especializada recente passou a recorrer a dados administrativos e tributários para analisar a evolução da distribuição de renda (Souza, 2016, p. 234)

De acordo com o autor, a PNAD brasileira segue esse padrão, sendo eficaz em captar a renda das classes de menor poder aquisitivo, porém com as distorções na capacidade de captar os rendimentos mais elevados. Para provar essa limitação, o autor compara o percentual da renda apropriada pelos mais ricos na PNAD, nos censos demográficos e nos dados tributários, conforme podemos ver no gráfico 2:

**Gráfico 2 – Fração recebida pelo 1% mais rico nos dados tributários, PNADs e Censos Demográficos – Brasil, 1960-2013 (%)**

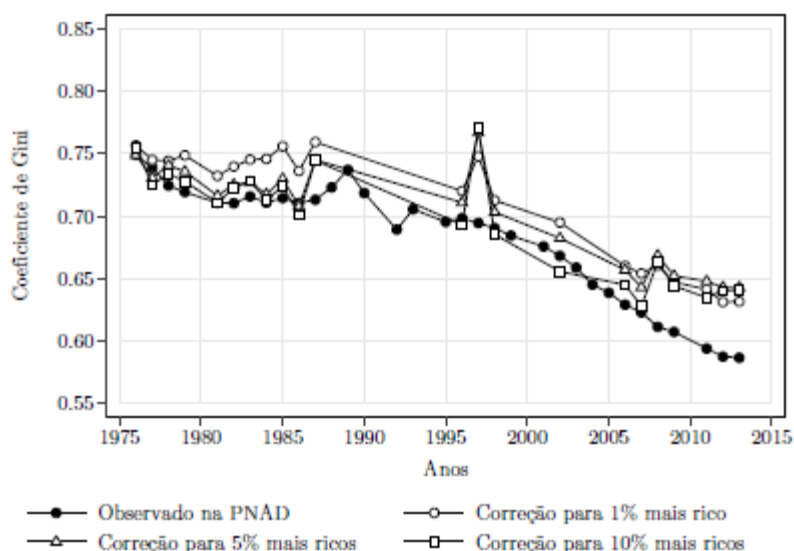


Fonte: Souza (2016, p. 235). Elaborado com tabulações de dados tributários, das Contas Nacionais e dos microdados das PNADs e Censos Demográficos.

Conforme fica evidente no gráfico, a fração de renda apropriada pelos 1% mais ricos é subestimada com os dados da PNAD, sendo melhor captada com os dados tributários para o período 1960-2013. Essa distorção registrada no 1% mais rico é ainda mais intensa nos dados dos 0,1% mais ricos. Com os dados do IR, o percentual de renda apropriada pelo 1% mais rico varia entre 22% e 25% no período de 2000 a 2013, enquanto com a PNAD o percentual seria decrescente, de 15% para 13,5%.

Uma importante consequência dessa diferença entre a sensibilidade da PNAD e do IR para captar os rendimentos dos mais ricos é repassada para o Índice de Gini no período de 2000 a 2013. De acordo com o Gini baseado nas pesquisas domiciliares, houve acentuada queda da desigualdade de renda. Enquanto o cálculo do mesmo índice utilizando os dados do IR mostra uma queda bem menor. Isso pode ser observado no gráfico 3:

**Gráfico 3 – Coeficiente de Gini observado nas PNADs e corrigido de acordo com dados tributários- Brasil, 1976-2013 (%)**



Fonte: Souza (2016, p. 240). Elaborado com tabulações de dados tributários, das Contas Nacionais e dos microdados das PNADs.

Souza (2016) sintetiza os achados comparando o Gini da PNAD com o Gini corrigido pelos dados tributários:

Com as correções, a queda observada de 12% entre 2002 e 2013 passa a ser de 9% (correção para o 1% mais rico), 6% (correção para os 5% mais ricos) ou mesmo 2% (correção para os 10% mais ricos).

Como a subestimação no topo afeta todo o décimo superior (...), é razoável concluir que os resultados das PNADs são excessivamente otimistas quanto ao nível e à evolução do Gini da população adulta brasileira. A desigualdade realmente recuou, só que permanece alta e seu ritmo de queda foi muito mais lento do que o imaginado, com aparente esgotamento a partir da segunda metade dos anos 2000 (Souza, 2016, p. 240)

A conclusão mais relevante do estudo de Souza (2016) é que a desigualdade caiu em ritmo mais lento do que apontado pelas pesquisas domiciliares. Isso entra em contradição com os achados da seção 2.4. e o artigo de Pero e Cruz (2016) sobre a desigualdade ocorridos no período 2001 até 2013, além de outros numerosos estudos utilizando o Índice de Gini baseado nos dados da PNAD. Portanto, a desigualdade não teria caído 11,56% conforme consta na tabela 4, o valor corrigido seria de leve queda, cerca de 2%, conforme consta no gráfico 3.

Portanto, o modelo de política social praticado no segundo milênio não foi muito efetivo em corrigir a abissal desigualdade de renda no Brasil. Embora o Programa Bolsa Família tenha sido responsável por 14% da redução da pobreza, conforme aponta Pero e Cruz (2016), ele não foi capaz de alterar a concentração de renda. Portanto, embora a pobreza tenha efetivamente diminuído, não foi possível alterar significativamente o Índice de Gini.

## Conclusão

O Programa Bolsa Família foi resultado do crescimento de importância adquirido pela Política Social com a Constituição Federal de 1988. Nesse movimento, as políticas de proteção social na modalidade de transferência de renda passaram a representar montante considerável do orçamento, em detrimento das políticas de provisão pública de serviços, como nos setores de educação, saúde, saneamento básico e habitação popular. Nesse cenário, as políticas condicionadas de renda começaram a ser utilizadas nas esferas subnacionais a partir de 1994, com o Governo Federal assumindo a responsabilidade orçamentária e de gestão no ano de 2004 com a lei nº 10.836.

A política tem resultados econômicos positivos. Estudos mostrando o impacto multiplicador das transferências de renda e do Programa Bolsa Família convergem em apontar impacto significativo. De acordo com Mostafa, Souza e Vaz (2010); as transferências de renda têm multiplicador de 1,57 no PIB, enquanto o Bolsa Família tem impacto multiplicador de 1,44 no PIB e de 2,25 na renda familiar. O estudo de Neri, Vaz e Souza (2013) aponta impacto multiplicador de 1,78 no PIB e 2,40 sobre consumo familiar.

Outro impacto significativo da política ocorreu na diminuição das desigualdades regionais. De acordo com Silveira Neto e Azzoni (2013), aproximadamente 15% da diminuição do Gini da desigualdade regional pode ser atribuído ao Programa Bolsa Família, isso ocorre devido a focalização nas pessoas de menor renda, presentes em maior número nos estados mais pobres. Para ilustrar esse cenário, cabe destacar que há estados cuja população tem dependência notável do benefício, principalmente no Norte e Nordeste do país. Dentre eles, os estados do Maranhão (48%), Piauí (43%) e Acre (43%) apresentam o maior percentual de beneficiários em relação a população total do estado.

O Programa Bolsa Família também teve impactos positivos no combate à pobreza. O estudo de Pero e Cruz (2016) aponta o programa como responsável por 14% da diminuição da pobreza no período de 2001 até 2013. A política de transferência de renda teve impactos mais notáveis no ambiente rural em relação ao ambiente urbano e as regiões metropolitanas.

No âmbito das críticas ao programa, foram destacados quatro principais eixos: condicionalidades, desenho institucional, financeirização da política social e a incapacidade no combate à desigualdade. Em relação ao primeiro, o programa exige contrapartidas dos beneficiários requeridas no serviço público como forma de quebrar o ciclo da pobreza.



Entretanto, Kerstenetzky (2009) argumenta que o serviço público nas áreas de saúde e educação tem baixa qualidade, com isso essas contrapartidas não cumprem seu objetivo e, ainda, geram estigmas aos beneficiários. Outra consequência ruim das condicionalidades seria a inclusão indevida de beneficiários, a exclusão indevida, ou a combinação de ambos; isso poderia ocorrer pela falta da capacidade em cumprir com as condições, ou pelos potenciais beneficiários não saberem do seu direito em receberem a transferência.

Sobre o desenho institucional, as principais deficiências são a falta de previsão constitucional para assegurar o direito ao benefício, a linha de pobreza adotada e o excedente de pessoas não contempladas. A falta de constitucionalidade deixa o programa vulnerável às pressões político-orçamentárias, tanto no âmbito dos reajustes, quanto em sua própria existência. Além disso, a linha de pobreza adotada não tem reajuste periódico, podendo deixar o benefício severamente desatualizado. Por último, há pessoas não contempladas pelo benefício embora estejam cadastradas no CadÚnico e cumpram as condições de elegibilidade, isso ocorre devido à restrição orçamentária.

Em relação a financeirização da política social há o questionamento da política social brasileira ter sido focada em políticas de transferência de renda, enquanto a provisão de serviços públicos essenciais ficou em segundo plano. Esse processo foi acompanhado pela inclusão financeira das famílias e de amplo crédito, o que em um primeiro momento foi importante para aumentar o consumo, mas, com a crise econômica, o endividamento tornou-se um grande problema para as famílias brasileiras. Por último, dado que os serviços públicos foram deixados em plano secundário, não cumpriram seu papel com a devida eficiência, também não desempenharam a função de assegurar transformações estruturais na sociedade brasileira, reduzindo as chances de uma mobilidade social real para a população mais carente.

Por último, o estudo de Souza (2016) apontou certa estabilidade, com leve tendência de queda na desigualdade de renda desde o início dos anos 2000. Os dados baseados no Imposto de Renda demonstram que o modelo de transferência adotado na sociedade brasileira não foi capaz de transformar nossas contradições. Portanto, embora Pero e Cruz (2016) e outros estudos apontem redução na pobreza decorrente da ação do PBF, a desigualdade de renda não foi alterada significativamente.

Com essas informações, o Bolsa Família é uma política de transferência de renda com resultados importantes, principalmente no âmbito econômico, estimulando atividade

econômica e combatendo a pobreza. As críticas direcionadas são procedentes, mostrando que o programa poderia ser melhorado, no âmbito de suas condicionalidades e no desenho institucional. Uma limitação significativa é a decorrente dessa modalidade de política social não ter sido do devido crescimento da provisão de serviços públicos, comprometendo a escassa renda distribuída por esse programa com a aquisição de bens e serviços essenciais que deveriam ter sido ofertados gratuitamente pelo governo, impondo, assim, vulnerabilidades a população. Outra limitação desse modelo é a incapacidade de alterar a concentração de renda na sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL, Decreto de 24 de outubro de 2001. Cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2001/Dnn9364.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2001/Dnn9364.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL, Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL, Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14)>.

Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL, Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRITTO, T.; SOARES, F. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso? Texto para Discussão nº 75. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, 2010.

DA SILVA, J. S.; DEL GROSSI, M. E.; DE FRANÇA, C. G. Fome Zero – A Experiência Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

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

FONSECA, A. M. M. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

GROSH, M. et al. For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. World Bank Publications, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro - Livro 10. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3305/1/livro10\\_perspectivasdodesenvolvimento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3305/1/livro10_perspectivasdodesenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2018.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização? Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 565-574, 2006.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Bolsa Família. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do estado no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, L. Latin America: Anti-poverty schemes instead of social protection. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, v. 7, p. 112-171, 2015.

LAVINAS, L.; GENTIL, D.; COBO, B. The controversial Brazilian welfare regime. Geneva: United Nations Research for Social Development (UNRISD), 2017. Disponível em: <<http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/902905AAACE86BED0C12581D8005DB8D2?OpenDocument>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MARCHESINI, L. Benefícios do Bolsa Família sustentam 21% da população do país. *Valor Econômico*: Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5306087/beneficios-do-bolsa-familia-sustentam-21-da-populacao-do-pais> ou as ferramentas oferecidas na página.>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P.; VAZ, F. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, J. et al (Ed.). *Perspectivas do Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_perspectivasdapolitica.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2018.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais. In: CAMPELLO, T.; Neri, M. (Eds.) *Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PERO, V.; CRUZ, G. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia*. No. 202. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2016.

ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, nº 2. ago., 1997.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e sociedade*, v. 20, n. 1, p. 113-139, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05?hc\\_location=ufi](http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05?hc_location=ufi)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. Os Programas Sociais e a Recente Queda da Desigualdade Regional no Brasil. In: CAMPELLO, T.; Neri, M. (Eds.) *Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SOARES, F., RIBAS, R.; OSÓRIO, R. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. *Evaluation Note*, n. 1, International Poverty Centre, Brasília, 2007.

SOUZA, P. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013 (Tese de doutorado), 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22005>>. Acesso em: 20 set. 2018.