

# O papel do Bolsa Família na redução da pobreza no Brasil: Efeitos e implementação do programa no Nordeste e perspectivas futuras.



Elena Lenzi

Dissertação de Mestrado

Estudos Latino-americanos  
Especialização Políticas Públicas  
Universiteit Leiden

Orientador: Prof. Dr. Edmund Amann  
Leiden, Novembro 2017



Universiteit  
Leiden

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Capítulo primeiro	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PROGRAMA ANTIPOBREZA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA	4
1.1 <i>Os programas de Transferência Direta da Renda como instrumento para combater a pobreza.</i>	6
1.2 <i>As condicionalidades como instrumento de inclusão social.</i>	9
1.3 <i>Um programa ao serviço do desenvolvimento? As polémicas em torno do PBF.</i>	11
Capítulo segundo	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A REDUÇÃO DA POBREZA	17
2.1 <i>Os Programas de Transferência Direta da Renda no Brasil: Desde a Constituição de 1988 até o Programa Bolsa Família.</i>	17
2.2 <i>O contributo do PBF na redução da pobreza: um enfoque no Nordeste.</i>	22
2.3 <i>Os efeitos gerados pelo PBF: Os sinais de melhoria das condições de vida da população beneficiária.</i>	28
Capítulo terceiro	
QUAL FUTURO PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ?	33
3.1 <i>A implementação do Programa pelos municípios: Uma comparação entre os Municípios de Recife e Caetés em Pernambuco.</i>	34
3.2 <i>A opiniões dos expertos: satisfações e perplexidades.</i>	47
3.3 <i>Desafios e perspectivas futuras do Programa Bolsa Família.</i>	53
CONCLUSÕES	59
ANEXOS	63
BIBLIOGRAFIA	67

## **LISTA DE GRÁFICOS**

1. Variação do GINI da renda domiciliar <i>per capita</i> entre 2004 e 2006 segundo as Unidades da Federação	24
2A. Extrema pobreza no Nordeste	26
2B. Pobreza no Nordeste	26
3. Percentual de entrevistadores por sexo	31
4. Percentual de entrevistadores por nível de escolaridade	41
5. Percentual de entrevistadores por vínculo empregatício neste cargo – Brasil e Grandes Regiões	42
6. Percentual de entrevistadores que já realizaram capacitação para preenchimento de formulários – Brasil e Grandes Regiões	43

## **LISTA DE TABELAS**

1. Brasil e Grandes Regiões: evolução do estoque de empregos formais, 2002 e 2010	26
2. Impacts of Bolsa Família upon FGT Poverty Measures	27
3. Indicadores de acesso das famílias a serviços público de infraestrutura por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011) em %	29

## **LISTA DE FIGURAS**

1. Informações Demográficas Estado de Pernambuco	35
2. Informações Demográficas Município de Recife/PE	36
3. Informações sobre Bolsa Família Município de Recife/PE	36
4. Informações Demográficas Município de Caetés/PE	37
5. Informações sobre Bolsa Família Município de Caetés/PE	37

## **LISTA DE ACRÓNIMOS**

<b>UNDP:</b>	United Nations Development Programme
<b>PTDR:</b>	Programas de Transferência Direta da Renda
<b>CRAS:</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>PETI:</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PBF:</b>	Programa Bolsa Família
<b>IBGE:</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>PISA:</b>	Programme for International Student Assessment
<b>PNAD:</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>LOAS:</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>PT:</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PMDB:</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PGRFM:</b>	Programa de Garantia de Renda Familiar mínima
<b>MESA:</b>	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
<b>MDS:</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>SENARC:</b>	Secretária Nacional de Renda e Cidadania
<b>USD:</b>	United States Dollars
<b>PPP:</b>	Purchasing Power Parity
<b>BPC:</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>IGD:</b>	Índice de Gestão Descentralizada
<b>PAC:</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PRONATEC:</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>UFPE:</b>	Universidade Federal de Pernambuco

Para minha mãe,  
que sempre me incentivou a seguir meus sonhos.

Pelas pessoas conhecidas ao longo da minha pesquisa em Pernambuco,  
que dedicam as suas vidas a cuidarem dos mais vulneráveis.

## INTRODUÇÃO

Os programas de transferência direta da renda ganharam atenção sobre tudo no Sul Global, a partir da primeira década do novo milênio quando a ideia de proteção social substituiu as velhas abordagens da pobreza caracterizadas pela ajuda alimentar, subsídios e a mais comun rede de protecção. A ideia subjacente a esses programas é que a pobreza não caracteriza-se exclusivamente pela escassez de renda mas interessa outras dimensões também como comida, saúde ou educação. Trata-se então de suprir à falta destas necessidades substanciais e neste modo estabelecer as bases para que aconteça um desenvolvimento humano das camadas mais pobres da população.

Nesta lógica o Programa Bolsa Família foi introduzido no Brasil em 2003, mesmo se já outros programas de transferência direta da renda tinham sido introduzidos a partir da segunda metade dos anos 90, com o Bolsa Família chega-se a uma fase de maturação em que este tipo de programas são unificados e aperfeçoados.

Basicamente o Programa Bolsa Família prevê uma pequena transferência mensal em dinheiro às famílias pobres e extremamente pobres com o objetivo de aumentar a renda inicial e amenizar a situação destas pessoas graças à disponibilidade de um pequeno montante em dinheiro útil para acessar, por exemplo ao mercado alimentar. Além disso o que representa a verdadeira novidade, é que associa-se a estas transferências dois tipos de condicionalidades, a primeira prevê que as famílias se ocupem dos cuidados de saúde como o acompanhamento do prenatal, das mães lactantes e a administração de vacinas as crianças e a segunda, relacionada à educação, prevê uma participação escolar mínima das crianças e dos adolescentes. O programa busca então garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e saúde num sentido em que representem os pontos de partida pelo desenvolvimento humano e a inclusão social das famílias pobres e extremamente pobres.

O fato destes cuidados ser “condições” pela obtenção da transferência em dinheiro, leva as famílias ao acesso à serviços que foram fundamentais na redução da mortalidade infantil e muito mais além disso, proporcionam as crianças a oportunidade de formar-se na escola para que no futuro tenham maior possibilidades de aceder ao mercado de trabalho formal e quebrar assim aquele ciclo de transmissão intergeracional da pobreza herdada dos pais. As condicionalidades assumem então

uma função de ascensão social, representando um investimento que as famílias empreendem para garantir um futuro melhor aos filhos.

A partir de 2004 começou-se observar no Brasil uma queda da pobreza e da pobreza extrema que reduziu de 13,5 e 3,6 pontos percentuais respectivamente no período entre 2004 e 2013. Passando então do 22,4 por cento da população à 8,9 em 2013 pela primeira e de 7,6 por cento à 4,0 por cento pela segunda. Esta redução foi ainda mais marcante na região Nordeste, a região historicamente mais pobre do Brasil aonde a maioria da população (60%) ainda ocupa o meio rural. Nesta região observou-se uma queda da pobreza e da pobreza extrema de aproximadamente 12 por cento e 7 por cento respectivamente, aonde a pobreza rural teve maior destaque.

Um melhoramento foi observado também no respeito das desigualdades pelas quais observou-se uma queda geral de 1,0 pontos no índice GINI no Brasil como todo. Não obstante os notáveis melhoramentos, ainda permanecem índices de pobreza altos sobretudo nas mesoregiões do agreste e do sertão que representam uma área de respectivamente 24.400 km<sup>2</sup> e 32.450 km<sup>2</sup> do Estado de Pernambuco.

Não é a toa então que este estado foi tomado como estudo de caso nesta pesquisa com o objetivo de mostrar a centralidade que o Programa Bolsa Família teve na redução da pobreza na região Nordeste e mais especificadamente no estado supramencionado. Isso a partir da convicção que este programa possibilitou o acesso da população pobre e extremamente pobre aos serviços sociais básicos, levando à uma inserção na economia local e gerando efeitos positivos em termos de construção de capital humano.

Em conformidade, no primeiro capítulo apresenta-se uma primeira abordagem teórica no respeito do PBF. Depois de uma pequena introdução analisa-se o conceito de pobreza, ressaltando a sua natureza multidimensional e como a introdução de programas de transferência direta da renda afectou os níveis de pobreza. Na segunda seção a focalização é sobre a importância das condicionalidades como instrumento de inclusão social, discussão que levanta a questão se o Bolsa Família possa ser considerado um Programa que visa ao desenvolvimento. Este último aspecto é detalhado na terceira seção através da ilustração das diferentes posturas dos acadêmicos com particular destaque aos limites que estas críticas apresentam.

Em seguida o segundo capítulo explora a questão da redução da pobreza no Brasil, o assunto é tratado a partir de uma perspectiva histórica em torno da evolução dos programas de transferência direta da renda no país, analisando o mais amplo sistema

de segurança social inaugurado com a Constituição de 1988 até a mais recente elaboração do Programa Bolsa Família. A segunda seção examina o contributo geral do PFB na redução da pobreza no Brasil chegando assim a uma focalização na região Nordeste. Enquanto na terceira seção será analisada a dimensão mais subjetiva relativa as mudanças das condições de vida que interessaram a população beneficiária.

Porfim, no terceiro e último capítulo nós interrogamos sobre o futuro e a sustentabilidade do Bolsa, analisando as opiniões dos académicos e dos funcionários público, entrevistados ao longo da minha pesquisa de campo em Pernambuco, são tomados como estudo de caso o Município urbano de Recife e o Município rural de Caetés. Assim na primeira seção, é tratada a questão do funcionamento do programa e a sua implementação aos três níveis estatais (federal, estadual e municipal) até focalizar-nos sobre as diferenças existentes entre os dois municípios elegidos. Na segunda e na terceira seção respectivamente será exposta a opinião dos expertos entrevistados tratando as satisfações e as perplexidades manifestadas pelos académicos e os funcionários públicos em torno da implementação e do Programa em geral. Isso nos ajudará em identificar os desafios que o PBF enfrenta como um todo e nos possibilitará fazer um prognóstico sobre o papel futuro desta política pública, avançando algumas ideias de aperfeiçoamento para que toda a população em condição de necessidade seja alcançada.

Nesta perspectiva, este trabalho propõe-se realizar uma análise de cunho econômico e social. Para tanto, além de um levantamento da literatura econômica e social relacionada, a metodologia empregada foi de um lado de tipo quantitativo, em relação a colheita de dados pela internet através dos sites oficiais da IBGE, SAGI, MDS e PNUD. Del outro lado trata-se de uma pesquisa de tipo qualitativo em relação aos dados recolhidos no período entre Junho e Agosto 2017, ao longo da minha pesquisa de campo, através de entrevistas semi-estruturadas à académicos e gestores do programa a nível municipal, e das observações participantes nas centrais do Cadastro Único dos Municípios selecionados.

## Capítulo Primeiro

### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PROGRAMA ANTIPOBREZA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

O Programa Bolsa Família ganhou espaço nos debates académicos como instrumento bem sucedido de combate à pobreza sobre tudo no que se refere à pobreza extrema e pobreza multidimensional<sup>1</sup>.

O ponto de partida deste programa é tratar a pobreza não só como uma falta de renda mas também e sobre tudo como uma falta de necessidades consideradas básicas no sentido da dignidade humana, isto é : comida, alojamento, cuidados básicos de saúde e segurança (Bradshaw, 2006: 4). No heterogéneo «universo da pobreza» a perspectiva teórica adotada para tratar este fenómeno determina a abordagem que cada estado escolhe para enfrentar a mesma. Cabe salientar então que a dimensão da pobreza, no sentido das suas características, não apresenta um carácter uniforme sendo que as suas origens dependem muito das realidades em que desenvolveu-se (Lister, 2004: 13). É assim que a pobreza assume várias conotações explicadas por diferentes dicotómias, pode-se tratar de minorias étnicas ou não, de economias fortes ou economias frágeis, ou no caso analisado nesta pesquisa, da dicotómia entre espaço urbano e espaço rural (Bradshaw, 2006: 3). Em qualquer caso, para falar de combate à pobreza é necessário, em primeiro lugar, definir o fenómeno e as suas características na medida em que as políticas adotadas sejam efectivamente viável e conduzam à resultados tangíveis.

O conceito clássico de pobreza como falta de renda foi ampliado pelo economista Amartya Sen segundo o qual “a renda tem com certeza uma enorme influência no tipo de vida à qual aspiramos e uma renda inadequada ou baixa pode ser uma causa importante de vida precária” (2000: 3) <sup>2</sup>, mas pode ser vista também em termos de “precariedade da vida gerada pela exclusão de uma parte da população dos serviços de

---

<sup>1</sup> Com a definição “pobreza multidimensional” não refere-se à simple falta de renda mas baseia-se sobre um diferente conjunto de privações que podem ser resumidas em tres dimensões: saúde, educação e qualidade de vida. Estas dimensões compreendem mais especificamente a mortalidade infantil, a nutrição, os anos de escolaridade, a frequência escolar das crianças, electricidade, agua potável, saneamento básico, pavimentação, fogão e bens como televisão, carro, moto, bicicleta, telefone etc. A pobreza multidimensional calcula-se à partir da família e neste sentido considera-se pobre uma família que está privada de mais de um destes indicadores (Alkire e Santos, 2016: 7).

<sup>2</sup> Traduzido do Inglês ao Portugues pela autora.

saúde, acesso ao crédito e mercado alimentar entre outros” (*ibíd.*: 44-45). Uma postura similar já foi adoptada pelas Nações Unidas com a *Declaração de Copenhague* aonde declara-se que a pobreza absoluta é caracterizada por uma grave privação das necessidades humanas básicas, entre as quais comida, água potável segura, saneamento básico, saúde, alojamento, educação e informação, além disso está relacionada à acesso aos serviços sociais básicos assim como a renda (UNDP, 1995 Art.16)<sup>3</sup>. Nesta perspectiva a pobreza caracteriza-se como um fenómeno não só gerador de uma exclusão de tipo económico como também de uma mais ampla exclusão social que exprime-se em um afastamento do mundo do trabalho, a perda dos contatos sociais, a segregação espacial e a dificuldade de ser atingido pelas agências de bem-estar (Lister, 2004: 81-82). É segundo este conceito de exclusão social que à partir dos meados dos anos noventa retome-se energicamente a ideia de que o fornecimento dos serviços básicos seja prerrogativa do Estado. Pouco a pouco, especialmente nos países do cono sur, o Estado volta a ter um papel chave no bem-estar dos cidadãos, quebrando com um ciclo de políticas neoliberais que tinham abandonado o setor social em favor do mercado<sup>4</sup>. Isso traduziu-se em novas diretrizes no combate à pobreza que passou à ter a conotação multidimensional já mencionada<sup>5</sup>. A partir da década de 2000 inaugura-se o novo paradigma da proteção social no combate à pobreza caracterizado pelos Programas de Transferência Direta da Renda associados à condicionalidades em matéria de saúde e educação (Barrientos e Zarazúa, 2011: 2). Assim que, no momento em que “o pobre” volta a ser o enfoque do Estado, ele não só realiza ser parte de uma realidade mais ampla que é a sociedade civil mas

---

<sup>3</sup> Tradução própria del inglés al português.

<sup>4</sup> Nos anos setenta os estados desenvolvimentistas latino americanos enfatizavam a importância das políticas sociais como estímulos ao desenvolvimento económico, relacionado à crescente preocupação pelos pobres. Com o aumento dos preços do petróleo no final desta década, as pesquisas sobre a pobreza chegaram à considerar os riscos derivantes destes choques e a importância de políticas para amortecer os efeitos dos mesmos na população pobre. O panorama mudou quando no começo dos anos oitenta a crise económica internacional afetou profundamente os países latinoamericanos, altamente endividados. Neste sentido, o continente foi protagonista de uma onda de privatizações, os orçamentos pela educação e a saúde pública foram cortados levando à um aumento drástico da pobreza. Foi só nos anos noventa que graças ao “terceiro setor”, condenaram-se as políticas neo-liberais e levaram-se de novo ao topo as políticas sociais esta vez identificadas com os direitos humanos e a necessidade de assegurar serviços para uma justa expansão das capacidades humanas (Grindle, 2010: 6-10).

<sup>5</sup> Na verdade, até a segunda metade dos anos noventa a concepção da pobreza era, na base das maiores religiões do mundo, de obrigação moral fundada na compaixão. Neste modo tratava-se o fenómeno como algo inevitável que necessitava simplesmente de obras de caridade. Assim ignoravam-se as causas da pobreza e não tratava-se ela como alguma coisa a resolver. (Stark, 2009: 381-382).

também ganha espaço nas esferas políticas, civís, económicas e culturais do Estado começando exercer seus direitos de cidadão (Lister, 2004:167-168).

Neste Capítulo explora-se então a utilidade dos Programas de Transferência direta da renda no combate à pobreza em geral, no sentido em que não só garantem uma renda mensal segura pelos pobres como também e sobre tudo, graças as condicionalidades associadas à eles, constituem as fundações para um maior desenvolvimento humano e uma verdadeira inclusão social. Enfim focaliza-se na experiência brasileira e pergunta-se até que ponto o Programa Bolsa Família pode ser considerado um programa que visa ao desenvolvimento explorando a dimensão das críticas levantadas contra ele.

### *1.1 Os Programas de Transferência Direta da Renda como instrumento para combater a pobreza.*

Na primeira década do novo milénio a proteção social surgiu como novo paradigma de combate à pobreza abandonando a velha abordagem de simple assistência alimentar e subsídios que marcou o período anterior. A convicção central é que para combater a pobreza mundial seria necessário o crescimento econômico, a prestação de serviços de base e a proteção social isto por que a pobreza tem assumido uma natureza crónica (Barrientos *et.al.*, 2011: 1). Neste sentido dada à sua persistência no tempo, até ao longo da totalidade da vida dos indivíduos e das famílias, os programas de transferência direta da renda parecem contribuir de forma positiva não só em reduzir a fome e a pobreza num primeiro momento, graças à uma simple transferência de dinheiro, como também enfrentar situações de prolongadas privações através o acesso à educação, saúde e serviços de nutrição.

Promovendo o investimento no capital humano estes programas poderão de um lado reduzir a pobreza actual e del outro lado, produzir melhoramentos que no futuro levarão à roptura da transmissão intergeracional da pobreza. É sabido que uma nutrição deficiente, uma saúde fraca e a pouca escolaridade sejam associadas à uma productividade laboral baixa, que por sua vez traduz-se em baixa renda (*ibid*:4-5). Neste enquadramento, as transferências diretas da renda ajudam as famílias em melhorar a quantidade e a qualidade dos alimentos consumidos que, por seu lado, equivale à um melhoramento da saúde e da alimentação dos filhos.

Como destacam Barrientos *et.al.*, “as crianças que nasceram em situações de pobreza são mais expostas ao risco de passar o resto da vida naquela condição” (2011: 11)<sup>6</sup>, então uma intervenção pública pode contribuir na redução desse risco e ajudar as crianças à desenvolver uma consciência cognitiva crítica graças à uma boa alimentação e crescer fisicamente e mentalmente fortes.

Como já mencionado os programas de transferência direta da renda afirmaram-se em muitos países do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, trata-se de programas de simple transferência direta da renda, programas integrados de redução da pobreza ou programas de transferência direta da renda mais políticas de valorização do capital humano e activos financeiros e físicos<sup>7</sup>. A expansão destes programas não só é notável em termos de número de países que os adotam mas pelo facto de ter incrementado seu tamanho. Tanto assim que, tomando como exemplo o Brasil, começou-se com a implementação do Programa Bolsa Escola<sup>8</sup> em Brasília e na municipalidade de Campinas e chegou-se, com o Programa Bolsa Família, à cobrar 11 milhões de famílias, equivalentes à 46 milhões de pessoas (Fiszbein *et.al.*, 2009: 3).

O que distingue os Programas de Transferência Direta da Renda associados à condicionalidades é o fato de que, estas partícules contrapartidas focalizam-se na construção do capital humano das crianças em vez de simplesmente suportar os país, é isso que os destacam como programas promotores de oportunidades. Nesta perspectiva os PTDR, usando recursos públicos para financiar o desenvolvimento do capital humano das crianças pobres, visam reduzir a pobreza ao invés de representar simples programas de assistência social (*ibid.*: 11). O resultado é notável, pois com a introdução do Programa Bolsa Família no Brasil, observou-se um aumento de 4% na

---

<sup>6</sup> Traduzido do Inglês ao Português pela autora.

<sup>7</sup> A aplicação destes programas é comum sobre tudo no Sul Global, pois são implementados com êxito não só no Brasil como também na China, Indonésia, Índia, México, Chile, Equador, Camboja, Quênia, Nicarágua, Bangladesh, África do Sul e nas Filipinas entre outras. Quando alguns deles só fornecem programas baseados em simple transferência da renda (Filipinas e África do Sul), outros abordam o problema da pobreza através uma combinação de programas de transferência da renda simples e as políticas já mencionadas (é o caso do Brasil com a presença do Benefício de Prestação Continuada coadjuvado com o Programa Bolsa Família, ou da Índia aonde o “National Rural Employment Guarantee Scheme” é acompanhado pelo “National Family Benefit Scheme”). Por fim existem países que adotam programas integrados como o “Urban DiBaó” chinês que acompanha outros dois programas de transferência da renda simples (Rural DiBaó, Tekun) (Barrientos *et.al.*, 2011: 17).

<sup>8</sup> O programa Bolsa Escola foi implementado em Março 2001 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Pensado dentro da lógica da universalização da educação fundamental, previa a concessão de bolsas para crianças de 7 a 14 anos a partir do critério da renda familiar com o objetivo de desenvolver ações socioeducativas e promover uma cidadania ativa (Bichir, 2010: 118). Este tema será tratado mais em profundidade no Capítulo 2 desta pesquisa.

frequência escolar das crianças, este aumento interessou sobre tudo os jovens de sexo masculino, dado muito importante visto que são os maiores protagonistas da evasão escolar no Brasil que acontece ao nível de ensino médio (Barrientos *et.al.*, 2011: 22). Esse elemento é fundamental, sendo que como sugere Jones, “a educação é o mecanismo através do qual os indivíduos adquirem as competências exigidas pelo mercado de trabalho” (2016: 468)<sup>9</sup>. Além disso, Medeiros *et.al.* salientaram que “as crianças atendidas pelo programa têm menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício” (2007:13). As indicações de que, mesmo em ausência de contrapartidas, os programas de transferência da renda têm efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças, sugerem que os efeitos sobre educação podem ser os mesmos de um programa sem condicionalidade, reafirmando a importância destes programas em geral (*ibid.*:14). Entretanto, as condicionalidades operam como estímulo no fortalecimento de algo de que os países já deviam cuidar: enviar as crianças à escola e cuidar da sua saúde. Embora muitas críticas foram levantadas no respeito da insuficiente qualidade do ensino, incapaz de fornecer o capital humano necessário para incrementar a produtividade futura no mundo do trabalho destas crianças (Jones, 2016:467), a importância e a centralidade destes programas é inegável.

Ela está patente no facto que:

“todos os países que conseguiram erradicar a pobreza absoluta e reduzir seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência da renda, isso por que mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter uma subsistência assegurada pelo trabalho” (Medeiros *et.al.*, 2007: 21)<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Traduzido do Inglês ao Português pela autora.

<sup>10</sup> Em relação a América Latina e Caribe, entre 2005 e 2012 a incidência da pobreza multidimensional reduziu-se como média para 17 países da região de 39% para 28% da população, semelhante à pobreza por rendimentos. Em todos os países registraram-se quedas neste indicador e as maiores reduções ocorreram na Argentina, Uruguai, Brasil, Chile e Venezuela. Todos os países mencionados possuem programas de transferência direta da renda. Em relação à desigualdade, observa-se uma melhora nos 15 países com informação atualizada, com a única exceção da Costa Rica. Entre 2002 e 2013, no conjunto desses países, o índice de Gini – referente à distribuição de renda, onde zero é a igualdade total – caiu aproximadamente 10%, de 0,542 a 0,486. No entanto, entre 2008 e 2013, a participação na renda total de 20% dos lares mais pobres aumentou de 5,2% para 5,6%, enquanto que a do quintil mais rico reduziu-se de 48,4% para 46,7% (<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/reducao-da-pobreza-e-da-extrema-pobreza-se-estanca-na-maioria-dos-paises-da-america> consultado em Novembro 2017).

## 1.2. As condicionalidades como instrumento de inclusão social.

Como apresentado antecipadamente, as condicionalidades representam a peculiaridade destes programas. Associando ao benefício uma espécie de obrigatoriedade, as famílias são encorajadas à cuidar da educação e da saúde dos filhos, isso acontece por que muitas vezes a dimensão familiar interessada é caracterizada por um estado de vulnerabilidade.

Cabe lembrar que trata-se de famílias pobres e extremamente pobres aonde os pais raramente tem um nível de educação que lhes permita não só de sustentar adequadamente a família mas também ter, por exemplo, uma consciência da importância da educação como meio para desenvolver o potencial dos filhos e garantir uma ascensão social que permita-lhes quebrar aquele famoso ciclo de reprodução da pobreza. A ideia básica é que os pobres necessitam ser levados pelo estado à comportar-se numa maneira “boa para eles” e isso pode acontecer só através de incentivos. Esta ideia paternalista fundamenta-se no fato de que a dimensão em que estes programas operam é aquela familiar aonde a presença de conflitos de interesse entre as várias componentes é frequente e talvez caracterizada por uma certa miopia (Fiszbein *et.al.*, 2009:51).

Neste sentido não menos importante é o fato ressaltado para Franco de que, “no médio prazo, essas condicionalidades geram uma certa confiança nas próprias forças dos membros da família beneficiária, que se convencem que podem sair da pobreza, mediante do treinamento que deriva do cumprimento dos compromissos assumidos ao incorporar-se ao programa” (Franco, 2006, mencionado por Carnellosi e Bernardes, 2013:295). Outro aspecto que nos ajuda compreender a função socialmente inclusiva das condicionalidades refere-se mais uma vez à educação. No caso debatido do Brasil, os técnicos das prefeituras acompanham a frequência escolar dos alunos mas cabe à família informar à escola quando os filhos necessitam faltar, explicando as motivações, assim como quando algum aluno mudar de escola (*ibid*: 298)<sup>11</sup>. Isto é visto como um sinal de alarme por parte das prefeituras que, em caso de frequência escolar inferior ao exigido, accionam o CRAS local que acompanha estas famílias, por meio de trabalhos

---

<sup>11</sup> A condicionalidade da Educação prevista pelo Programa Bolsa Família exige que as famílias matriculem as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola, garantindo uma frequência mínima mensal do 85% das crianças de 6 a 15 anos e do 75% dos adolescentes de 16 a 17 anos. (Carnellosi e Bernardes, 2013: 297).

socioeducativos e encontros sistemáticos no âmbito da política pública de Assistência Social<sup>12</sup>.

Este tipo de mecanismo não visa apenas ao controle do cumprimento das condicionalidades, pelo contrário funciona como instrumento de inclusão social no sentido em que, na base dos descumprimentos, a prefeitura pode individualizar aquelas situações particularmente graves e intervir fornecendo um suporte maior à essas famílias (Medeiros *et.al.*,2007: 14). Sém contar que, graças à incorporação do PETI no PBF, foram desenvolvidas várias atividades culturais, desportivas e de inclusão digital para prevenir o trabalho infantil fora da escola<sup>13</sup>. Portanto como evidenciam Carnelossi e Bernardes: “a escola é projetada como um espaço que ultrapassa os limites físicos e geográficos e que, por isso, possui uma finalidade educativa e um projeto pedagógico capaz de alcançar a inclusão social e autonomia do cidadão, contribuindo para a superação da condição que o faz elegível ao programa” (2013: 298). Não menos importantes são as condicionalidades que interessam o cuidado da saúde, já tratou-se na introdução deste capítulo a importância de uma boa nutrição das crianças para garantir o completo desenvolvimento das suas capacidades cognitivas<sup>14</sup>. Além disso o monitoramento da saúde, seja através da vacinação das crianças ou por meio do acompanhamento das mães lactantes e gestantes, foi fundamental na redução da mortalidade infantil que no Brasil, caiu consideravelmente enquanto a cobertura do PBF crescia. Sendo certo que entre 2004 e 2009 observou-se uma queda na mortalidade infantil do 19,4 % aonde a maior queda observada é associada à malnutrição e diarreia (Rasella *et.al.*, 2013:253).

Em conclusão, as condicionalidades, mesmo se talvez são percebidas como obrigações sem as quais o benefício poderia ser bloqueado ou até cancelado, operam na realidade como um grande instrumento de inclusão das camadas sociais mais pobres, principalmente por que proporcionam à essas famílias as ferramentas para

---

<sup>12</sup> Os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) encontram-se à nível municipal e fornecem vários tipos de serviços sociais pelos idosos, os portadores de deficiências, as crianças, as mulheres (sobre tudo as vítimas de violência doméstica) e os toxicodependentes entre outros. Estes serviços se traduzem em assistência legal, psicológica e também a organização de atividades geradoras de renda como seminários e atividades de grupo (Lindert *et.al.*, 2007: 103-104).

<sup>13</sup> O PETI (Programa de erradicação do Trabalho Infantil) foi o primeiro programa de transferência da renda introduzido no Brasil em 1995 ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse programa direcionava-se as crianças entre 7 e 14 anos que trabalhavam ou estavam prestes a trabalhar sobre tudo em ambientes perigosos, insalubres ou degradantes. Estas crianças recebiam um benefício monetário para ir à escola em vez de trabalhar com a condição de participar pelo menos ao 75% das aulas (Wiesebron, 2014:129, 132).

<sup>14</sup> Ver página 3 do presente capítulo.

aceder aos serviços básico necessários para um desenvolvimento físico e mental adequado (Fizbein *et.al.*, 2009:89). Mas a inclusão social encontra a sua maior expressão no reconhecimento dos direitos humanos e civis destes indivíduos. Pois é comum que quando as famílias pobres comparecem nas instâncias encarregadas do cadastramento e são elegíveis para esses tipos de programas, realizam a necessidade de possuir uma documentação que comprove a existência deles. Então começam perceber que não só o estado os trata como cidadãos em vez de sujeitos marginais, mas também descobrem existir como intervenientes ativos na sociedade e, coisa ainda mais importante, portadores de direitos (Cohn, 2012: 189).

### *1.3 Um programa ao serviço do desenvolvimento? As polémicas em torno do PBF.*

Não obstante o carácter inegavelmente positivo dos Programas de Transfêrencia Direta da Renda associados à condicionalidades, muitas críticas foram levantadas em torno da efetividade destes programas sobre tudo em relação ao seu efetivo papel estimulador do desenvolvimento humano. Uma das críticas propostas neste respeito é que estes programas sejam responsáveis de uma grande redução da participação dos adultos no mercado de trabalho, ou seja que representem um desestímulo ao mesmo. Com efeito, os beneficiários poderiam decidir consumir mais dinheiro em lazer vendo a sua renda incrementada graças ao benefício, ou parar de trabalhar para evitar que a renda aumente e os traga fora do perfil exigido para receber o mesmo (Fizbein *et.al.*, 2009:16). Todavia, no caso do PBF, a transferência de dinheiro em si resulta muito baixa para representar um verdadeiro desestímulo à trabalhar, Medeiros *et.al.* (2007) citam o exemplo de uma família de renda extremamente baixa (entre 15 R\$ e 95 R\$) que chega à receber um máximo de 60 R\$ por mês graças ao PBF, mesmo representando um aumento de cerca 11% da sua renda, é claro que este valor não seja suficiente para que estas pessoas deixem de trabalhar e possam viver só em razão do Bolsa Família.

De uma certa forma poderia representar um desestímulo no caso de trabalhos extremamente mal-remunerados, instáveis ou insalubres mas, em geral “tomar as transferências como um desestímulo ao trabalho é uma ideia que pode ser fundamentada em preconceitos, mas não se apoia em evidências empíricas” (*ibid*: 16).

Ao contrário os beneficiários do Bolsa Família parecem trabalhar mais das pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários, conforme aos dados do IBGE, tanto assim que como explicam Medeiros et.al :

“a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários” (2007:19).

Então é notável que não só o PFB não opere como desestímulo ao trabalho senão os beneficiários, então os pobres, trabalhem mais daqueles que não recebem o benefício, demonstração da falta de fundamento desta crítica. Outro aspecto à ser considerado é o fato de que, eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho poderiam ser considerados positivos, sobre tudo quando trata-se da redução da participação laboral de particulares indivíduos como as mulheres, as crianças e os jovens que quase sempre participam à este mercado através de ocupações precárias e mal remuneradas (Buainain et.al., 2014: 210). Ulteriores críticas referem-se à questão da educação como condicionalidade associada à estos benefícios. Assim Carnelossi e Bernardes notaram que, “associando o recebimento do benefício à simple frequência escolar, minimiza-se à função educativa da escola baseada na importância da qualidade de ensino, posicionando-se em direção ao «estar na escola» em detrimento de «viver a escola»” (2013:301). Este pensamento não é totalmente errado, sendo que o Brasil ainda se encontra entre os piores países do mundo em relação as performances avaliadas pelo PISA<sup>15</sup>. Barrientos *et.al.* (2011) do seu lado, sublinham a importância da frequência e da participação escolar sem negar o fato que não sejam bastante para garantir o acesso destas crianças ao mundo do trabalho e então escapar da pobreza crônica. Portanto é necessário também melhorar a qualidade da educação e promover uma transição da escola ao trabalho. Esta crítica está de algum modo relacionada à carência de infraestruturas adequadas (sejam escolas, estradas ou clinicás), por exemplo é común que nas áreas rurais as escolas sejam de difícil acesso e os fracos investimentos na educação podem desestimular também os funcionários públicos aos quais cabe cuidar

---

<sup>15</sup> O PISA (Program for International Student Assessment) è uma pesquisa internacional conduzida cada tres anos pela OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) com o objetivo de avaliar as performances dos jovens de 15 anos em relação à alfabetização, matemática e ciência (<http://www.oecd.org/pisa/>).

da mesma, resultando em uma baixa qualidade de ensino (Carnelossi *et.al.*, 2013: 300). Neste sentido, muitos economistas acreditam que maiores investimentos no capital público poderiam gerar mais efeitos positivos do que simples transferências de dinheiro mas ao afirmar isso, ignoram um fato determinante que é a dificuldade que os pobres encontram, na maioria dos países em desenvolvimento, em aceder aos serviços públicos e beneficiar das infraestruturas (Fiszbein *et al.*, 2009: 43). Por isso as transferências diretas de renda parecem ter uma função determinante, sendo que, no breve período, fornecem uma pequena quantidade de dinheiro a ser utilizada para facilitar o acesso à estes serviços, como enviar os filhos à escola ou alcançar os postos de saúde (*ibid.*: 46). Outro ponto controverso é à relevância das políticas universais (saúde e educação) em contraposição às políticas focalizadas, tais como os programas de transferência da renda. Bichir (2010) expõe muito claramente as diferentes posturas que interessam esta contraposição aonde o ponto de partida é que “as políticas sociais devem visar à universalização enquanto as políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo e visam combater um estoque acumulado de carências agudas” (Abranches, 1994, mencionado por Bichir, 2010: 121-122).

Por conseguinte, alguns críticos afirmam que as políticas focalizadas de combate à pobreza tendem a tratar só uma parte do problema, outros afirmam que a focalização individual dos programas pode levar até uma estigmatização destas famílias, enquanto outros, entre os quais encontra-se o mesmo Bichir, falam mais de uma complementariedade entre as duas (*ibid.*: 122). Para o autor, “boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais” (*ibid.*: 123). Minha postura alinha-se com aquela de Bichir, enquanto considero os programas de transferência de renda um meio para usufruir dos serviços públicos que teriam que ser garantidos através das políticas sociais tradicionais mas que, como já sabemos, no Brasil faltam de uma verdadeira universalização. Graças às transferências focalizadas “a redistribuição se dá de maneira mais direta influenciando não somente na desigualdade de condições, mas na própria desigualdade de resultados” (Medeiros *et.al.*: 2007:18) não obstante isso, foram levantadas polêmicas no respeito do seu custo, associando estes programas às restrições fiscais.

Todavia Wiesebron (2014) mostra que o gasto total com as transferências do Bolsa Família foi de aproximadamente 0,5% do Produto Interno Bruto, beneficiando diretamente 13 milhões de famílias de baixa renda. Em relação à isso Medeiros *et.al.*

notaram que “esta transferência custa pouco mais de um décimo do gasto com juros provocado pela política monetária, cujo número de beneficiários diretos é muito menor” (2007: 19). Na base da análise dos dados por baixo da menção «outros rendimentos» da PNAD, Soares *et al.* estimam que a metade destas rendas foi recebida pelos 3% mais ricos da população (2006:33). Isto para simplesmente afirmar que eventuais tentativos de ajustes fiscais seriam contraproducentes sendo que a relação custo-benefício do programa é claramente positiva e o peso dele no orçamento público é mínimo em relação por exemplo à juros e amortizações da dívida (Fattorelli e Ávila, 2015). Sabe-se que os Programas de Transferência direta da renda têm como objetivo romper a transmissão intergeracional da pobreza garantindo que as crianças recebam uma educação e tenham melhores perspectivas futuras, mas na realidade Jones questionou esta linearidade afirmando que “as trajetórias de vida dos jovens beneficiários não refletem a tendência global de associar uma infância de sucesso e a transição à idade adulta ao completamento da escola obrigatória e a entrada no mercado de trabalho” (2016: 473) <sup>16</sup>.

De acordo com a autora estas características não mostram um patamar linear de desenvolvimento, sobre tudo em situações de pobreza. Na realidade a transição escola-trabalho pode ser influenciada por diferentes fatores: relações sociais dentro da comunidade, atitudes individuais ou dos pais, regras sociais ou de gênero como por exemplo a ligação entre as gravidezes precoces e o abandono escolar precoce (*ibid.*: 474). Isto pode resultar, como salientam Fiszbein *et.al.*, numa situação de “altruísmo incompleto pelo qual não necessariamente as decisões dos pais refletem o que os filhos decidiram para eles próprios, se completamente racionais”(2009:50)<sup>17</sup>. Mas se é verdade que todas essas variáveis desempenham um papel crucial na elaboração dos rumos de vida dos jovens e na transmissão intergeracional da pobreza, é então fundamental a operatividade das condicionalidades sendo que, na maioria dos casos trata-se de famílias socialmente frágeis. Para explicar melhor esta situação cabe destacar a imagem bem evocativa, apresentada por Fiszbein *et.al* de “crianças dedicando tempo valioso em aulas em que não aprendem nada em vez de ajudar os pais na roça, ou situações de crianças levadas em postos de saúde insalubres que agem como focos de contaminação de doenças, só por que os pais receberam subornos para levá-los”(Fiszbein *et.al.*: 2009: 57).

---

<sup>16</sup> Tradução do Inglês ao Português pela autora.

<sup>17</sup> Tradução própria do Inglês ao Português.

Estas imagens escalerecem o conceito de “altruismo incompleto” e o acesso à escola parece neste sentido uma oportunidade para escapar de uma situação que antes parecia sem saída. Pois o fato de que a maioria das desigualdades seja herdada pelos pais, nos sugere que as transferências de renda associadas à condicionalidades sejam efetivamente úteis para mostrar às crianças e jovens que o universo de possibilidades é maior daquele em que nasceram e cresceram. Mesmo se as escolas públicas não proporcionam uma qualidade de educação considerada suficiente, é inquestionável que represente um instrumento para induzir uma mudança de comportamento (*ibid.*: 58).  
Conforme Sen:

“se a instrução torna o individuo mais eficiente como produtor de bens, isto é claramente, um desenvolvimento do capital humano. Isso pode aumentar o valor económico da produção da pessoa instruída e então a sua renda também. Mas o ser instruídos pode beneficiar-nos também sem uma variação da renda – no ler, comunicar, discutir – enquanto somos capazes de escolhas assentes num melhor conhecimento, somos mais levados à sério pelos outros, e assim por diante; portanto os benefícios vão muito mais além da função do capital humano na produção de mercadorias.” (1999:293)<sup>18</sup>

Grindle nota como a renovada atenção ao alívio da pobreza expandiu também a gama de acções sociais promovidas pelo estado. A rápida globalização levou novos desafios de dimensão global como a insegurança alimentar, a difusão das doenças transmissíveis, as mudanças climáticas etc. isso marcou o retorno à lógica de promoção de políticas sociais como instrumentos pelo desenvolvimento (2010: 10). Neste sentido o papel do estado ganhou importante destaque e está relacionado sem dúvida ao “cada-vez maior enfoque sobre os direitos humanos e a possibilidade dos mais pobres de aumentar a sua capacidade de viver uma vida plena e produtiva” (*idib.*:15)<sup>19</sup>. Isso não altera o fato de que o estado tem que promover políticas mais activas na perspectiva da oferta, que suportem a infraestrutura e a qualidade dos serviços, aspectos estes, que certamente fogem ao escopo dos programas de transferência de renda (Barrientos *et.al.*, 2011:28). Cabe salientar no sentido do desenvolvimento, que o Programa Bolsa Família teve um peso notável sobre tudo nas

---

<sup>18</sup> Tradução própria do Italiano ao Português.

<sup>19</sup> Tradução do Inglês ao Português pela autora.

áreas rurais aonde graças à uma renda mensal segura, as famílias interromperam aqueles fluxos migratórios em direção das grandes cidades típicos do passado. Hoje, observa-se também nas cidades pequenas uma movimentação de dinheiro, embora de menor dimensão, que interessa sobre tudo os comércios locais, indicação que a transferências diretas de renda contribuem de verdade no sentido do desenvolvimento local (Buainain *et.al.*, 2014:210).

Na primeira secção explicou-se a importância de tratar a pobreza como um fenómeno multidimensional que abarca uma dimensão maior da simple falta de renda, que é a falta de capacitações adequadas. Mesmo assim, as duas noções não podem não ser correladas, sendo a renda um importante meio de capacitação. Esta ligação pode ajudar eliminar a pobreza de rendimento no sentido em que “uma instrução básica e uma assistência médica adequada melhoram de maneira direta a qualidade de vida [...] aumentando a capacidade das pessoas de ganhar dinheiro e livrar-se então da pobreza de renda” (Sen, 1999: 95-96)<sup>20</sup>.

Daqui resulta que a expansão do capital humano baseia-se exatamente na assumpção que “a escassez de renda não poderia mais ser a motivação ultima de uma política de combate à pobreza isto por que a pobreza e a deprivação são entendidas em termos de vidas que os seres humanos podem de facto viver e das liberdades que eles tem” (*ibid.*: 97)<sup>21</sup>. Assim as condicionalidades associadas aos programas de transferência de renda promovem estas capacitações, que tendencialmente visam a uma expansão da produtividade e da capacidade de ganhar dinheiro. Assim estabelecem uma ligação indireta graças à qual o progresso das capacitações de uma pessoa sustenta o enriquecimento da vida humana e torna mais raras e agudas as privações (Sen, 1999).

---

<sup>20</sup> Tradução própria do Italiano ao Portugues.

<sup>21</sup> Tradução do Italiano ao Portugues pela autora.

## **Capítulo Segundo**

### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A REDUÇÃO DA POBREZA**

Neste capítulo além de uma contextualização do Programa Bolsa Família à partir de um histórico sobre os programas de transferência direta da renda no Brasil, que apareceram pela primeira vez nos primeiros anos noventa, quisermos apostar no contributo do PBF à redução da pobreza no país, sobre tudo em relação à região Nordeste. Mesmo se no período entre 2004 e 2013 observou-se uma queda significativa da pobreza muitos dos seus aspectos permanecem iguais. Com efeito, é nesta região que ainda concentra-se o maior número de pessoas extremamente pobres do país, sobre tudo no meio rural. Não obstante isso o PBF contribuiu positivamente gerando não só um aumento inicial da renda das famílias como também uma melhoria geral das condições de vida da população beneficiária. Cabe então analisar mais em profundidade estes fenômenos para melhor entender o alcance de um programa de transferência direta da renda tal como o Programa Bolsa Família que não só abrange mudanças da dimensão econômica mas também do universo social e estilo de vida das famílias beneficiárias.

#### *2.1 Os Programas de Transferência Direta da Renda no Brasil: Desde a Constituição de 1988 até o Programa Bolsa Família.*

Mesmo se já nos anos 70 existia um debate sobre a garantia de uma renda mínima pelos pobres, foi só no final dos anos 80, começo dos 90 que ganhou maior ênfase. Com o restabelecimento do estado democrático depois de mais vinte anos de ditadura militar, a nova Constituição brasileira de 1988, conhecida como a Constituição dos cidadãos, introduziu um amplo sistema de proteção social abrangendo questões como saúde, educação, cultura, crianças, idosos e populações indígenas (Lindert *et.al.*, 2007; Wiesebron, 2014). A maior novidade foi o reconhecimento da universalidade da seguridade e dos direitos sociais enunciada no título VIII, pelo qual “ a seguridade social compreende um conjunto integrado de acções de iniciativa dos poderes públicos

e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social ” e ainda:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...] A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (República federativa do Brasil, Poder Legislativo, 1998: art. 194, 196, 205).

Pela primeira vez os direitos de saúde, educação e seguridade social eram garantidos para todos pela lei e o estado posicionava-se como promotor destes direitos através a elaboração de políticas públicas visando esse objetivo. A ideia era incorporar à cidadania uma maioria que vivia à margem do mercado de trabalho formal e que sempre tinha sido excluída de qualquer mecanismo público de proteção social isto é as camadas mais pobres da população (Wiesebron, 2014; Fagnani, 2011; Coutinho, 2013). Assim o Senador Eduardo Suplicy, ao longo do governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), apresentou um projeto de lei que previa uma renda mínima pelos brasileiro adultos com uma renda inferior à um limite específico, todavia mesmo se o projeto foi aprovado pelo Senado, não obteve a avaliação do Congresso e foi então posto de lado. A proteção social dos pobres foi reforçada em seguida com a adoção da Lei Organica de Assistência Social (Lei Nr.8742) que preve a proteção das famílias, crianças, adolescentes e idosos através da promoção da integração no mercado de trabalho entre outros. Além disso afirma a necessidade de integrar a assistência social com outras políticas e estabelece a descentralização administrativa pelo meio da divisão das funções entre o nível federal, estadual e municipal (Coutinho, 2013: 317). O então debate entorno do “débito ao pobre” desenvolvia-se entorno da ideia de que as estratégias de redução da pobreza tiveram que ir “além dos sintomas (baixa renda) e abordar as subjacentes fontes estruturais de geração da pobreza” (Lindert *et.al.*, 2007: 10)<sup>22</sup>. Desta forma a educação era vista como um meio capaz de romper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza mas necessitava-se juntar à ela um mínimo de frequência escolar obrigatória para produzir os efeitos desejados. Na base deste pensamento em 1995 os primeiros programas de

---

<sup>22</sup> Tradução do Inglês ao Portugues pela autora.

transferência direta da renda foram introduzidos em dois municipalidades brasileiras. O primeiro programa foi o “Bolsa Escola”, lançado pelo Governador Cristovan Buarque (PT) no Distrito federal, o qual previa incentivos aos avanços na escolaridade representados por um prêmio em dinheiro que os estudantes podiam retirar ao completamento de particulares níveis de educação. O segundo “Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) foi introduzido por José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), prefeito da cidade de Campinas similar ao programa do Senador Suplicy (Soares *et.al.*, 2006; Lindert *et.al.*, 2007).

O ano seguinte o governo federal através a Secretária estadual da Assistência Social, introduziu um outro programa com o objetivo de erradicar o trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este programa estabelecia o pagamento de um benefício monetário às crianças para desestimular o acesso à trabalhos em ambientes perigosos ou insalubres com a condição de participar pelo menos ao 75% das aulas (Wiesebron, 2014: 129). Cabe salientar que o Brasil foi o primeiro país da América Latina à introduzir esse tipo de programas tanto é que em 1996 uma delegação do Governo Mexicano visitou os vários municípios aonde o Bolsa Escola tinha-se espalhado, replicando a experiência brasileira com a introdução do programa “Progresá” em 1997, que em 2002 tornará-se programa “Oportunidades” (Lindert *et.al.*, 2007: 12). Em seguida, visto o sucesso dos PTDR nos municípios brasileiros, em 1998 o Governo de Fernando Henrique Cardoso introduziu um mecanismo de co-financiamento dos municípios que implementavam tais programas mas que não tinham recursos suficientes para sustenta-los, dando então prioridade aos municípios mais pobres (*ibid*, 2007). Assim em 2001 o Governo federal, à semelhança da experiência no Distrito Federal, apresentou o programa “Bolsa Escola” dedicado às crianças entre 6 e 15 anos de idade cujas famílias tivessem uma renda per capita abaixo de R\$ 90. Conforme Soares *et al.* “o valor do benefício era de 15 R\$, por criança até um máximo de R\$ 45 (três crianças), em termos de condicionalidades a família se comprometia com a frequência da criança à pelo menos 85% das aulas” (2006:10).

O Ministério da saúde, foi por seu lado, promotor do programa “Bolsa Alimentação”, criando no mesmo ano com o objetivo de combater a mortalidade infantil em famílias com renda per capita mensal de meio salário mínimo (que correspondia naquele tempo à 90 R\$). O valor do benefício e as condicionalidades associadas eram as mesmas que serão adotadas em seguida com o Bolsa Família (*ibid*, 2006). Por último, sempre o Governo de Fernando Henrique Cardoso introduziu o

“Auxílio-Gás”, que previa a transferência de um benefício de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente, para ajudar as famílias com renda per capita no máximo de 90 R\$. Com a chegada ao poder do PT e a eleição do ex operário metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente, elaborou-se o projeto ponta de lança do novo Governo: o Programa Fome Zero. Como ressaltam Silva, Grossi e França:

“o programa baseiava-se na assumpção de que todas as pessoas devem ter acesso à comida em quantidade e qualidade suficiente para dar respostas às necessidades nutricionais básicas [...] então para bloquear o ciclo perverso de reprodução da fome a intervenção do Estado é necessária para garantir o acesso ao mercado de alimentos por aqueles que já são excluídos do mercado de trabalho e/ou aqueles que tem uma renda insuficiente para alimentar à família com dignidade” (2011:18, 21)<sup>23</sup>.

O combate a fome apresentava-se então como o núcleo da estratégia social do novo governo petista e para implantá-lo foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome (MESA) subordinado diretamente ao Presidente da República (Fagnani, 2011:10). Desse jeito em 2003 um outro PTDR foi introduzido sob o nome de “Cartão Alimentação” que visava a transferência de 50 R\$ por mês às famílias de renda abaixo de meio salário mínimo, para ser utilizado apenas para comprar alimentos.

A responsabilidade dos programas federais competia portanto à quatro ministérios diferentes e enquanto “a coordenação entre diferentes ministérios era bastante complicada, não tinha comunicação entre as diferentes administrações sobre os programas existentes à nível municipal ou estadual” (Wiesebron, 2014: 130)<sup>24</sup>. Isso resultava em graves erros de atribuição dos benefícios que talvez eram largamente concedidos à determinadas famílias enquanto outras, mesmo em condições de direito, não recebiam nada (*ibid.*, 2014).

A unificação de todos os programas existentes pareceu assim a melhor solução para suprir à errada distribuição dos mesmos e garantir uma cobrança total do território brasileiro. Por conseguinte, o 20 de Outubro 2003 foi inaugurado o Programa Bolsa Família, programa de natureza federal sob a responsabilidade de um único ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>25</sup> inaugurado em

---

<sup>23</sup> Tradução própria.

<sup>24</sup> Tradução do Inglês ao Português pela autora.

<sup>25</sup> Hoje só Ministério do Desenvolvimento Social (<http://mds.gov.br/>).

2004 que incorporou o antigo MESA (Nascimento, 2009: 219). Este programa englobou todos os outros programas existentes com ou sem condicionalidades, criados por Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva mesmo. Neste sentido foi criada a SENARC (Secretária Nacional de Renda e Cidadania) que têm a função de administrar o programa a nível federal. Essencialmente o programa é dirigido à famílias pobres com uma renda mensal per capita até R\$ 170 por mês e que estão registrados no Cadastro Único<sup>26</sup> e os benefícios variam de acordo com a renda familiar per capita. Por exemplo, as famílias extremamente pobres, que são aquelas com renda mensal até 85 R\$ por pessoa, recebem um benefício básico de 85 R\$ mensais além da possibilidade de acumular o benefício básico, o Variável e o Variável Jovem, até o máximo de R\$ 372 por mês<sup>27</sup>.

Conforme a Caixa Econômica Federal, as famílias pobres são aquelas com renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170 por pessoa, estas famílias participam no programa desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. O benefício variável é dirigido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos. O valor de cada benefício é de R\$ 39,00 e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00. As condicionalidades do programa envolvem a frequência escolar de 85 % para crianças entre 0 e 6 anos, de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos e visitas regulares ao posto de saúde para o pre-natal e enquanto estiver amamentando para as mães (Soares *et.al.*, 2006: 10).

---

<sup>26</sup> O Cadastro Único é um registo nacional utilizado para gerir as políticas sociais. O objetivo é a catalogação e atualização das informações relativas à população vulnerável do país. O registo foi pensado, criado e introduzido à partir da criação do programa Bolsa Escola em 2001 e desde então vem se aperfeiçoando. Graças ao Cadastro Único o governo federal pode controlar os dados relativos à composição familiar, renda, educação etc. das famílias que são comunicados pelas várias municipalidades e assim limitar erros de atribuição do benefício. Para receber o benefício é necessário que a família seja inscrita no Cadastro com seus dados atualizados há menos de 2 anos (Coutinho, 2013: 323).

<sup>27</sup> O Benefício Variável Jovem é destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 46,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 92,00. Além disso, destinado às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza, é o Benefício para Superação da Extrema Pobreza pelo qual cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família (Caixa econômica federal <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx> consultado em Novembro 2017).

Além disso existem atividades que visam aumentar o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos que incluem: preferência na seleção para cursos de capacitação profissional (inclusive de alfabetização) e para programas de geração de emprego e renda (*ibid.*, 2006). Desde o lançamento, o programa passou por diferentes etapas de maturação durante as quais o sistema do Cadastro Único foi fortalecido bem como vários aspectos relativos à sua implementação a nível municipal. Em 2006 também o PETI foi integrado no Bolsa Família e ainda hoje o programa encontra-se em contínua evolução. Então não surpreende que em 2003 o número de atendidos fosse 3,6 milhões enquanto em 2010 já tinha atingido 12,8 milhões de pessoas (Fagnani, 2011: 18). Além disso, à partir da implementação do programa, no período entre 2003 e 2011 observou-se uma queda significativa da pobreza e da pobreza extrema no Brasil todo. Na base das linhas internacionais estabelecidas pelo Millennium Development Goals Report do 2015 (USD 2 por dia à paridade de poder de compra PPP pela misuração da pobreza e USD 1.25 por dia PPP pela misuração da pobreza extrema) observou-se uma queda de mais do 55 % o que representa um enorme e inequívoco avanço (Neri, 2014:107).

Mesmo se esta redução deve-se à um conjunto de fatores, a contribuição do Programa Bolsa Família na redução destes indicadores é um dado adquirido e na próxima secção serão fornecidas mais informações no respeito disso com um enfoque particular na região Nordeste.

## *2.2. O contributo do PBF na redução da pobreza: um enfoque no Nordeste.*

O fenómeno da redução da pobreza no Brasil é associado à um conjunto de fatores então seria restritivo associá-lo exclusivamente ao Bolsa Família. Ele é só um dos sessenta programas de combate à pobreza que o Ministério do Desenvolvimento Social implementa no Brasil e desta forma é necessário levar em conta as interações com outros programas para analisar o seu impacto no alívio da pobreza e na criação de uma sociedade mais igualitária (Pinzani, 2015: 150).

Além disso a introdução do Programa Bolsa Família em 2003 coincidiu com uma retomada do crescimento do Brasil depois de um período marcado por uma grave

recessão. Neste período o emprego formal cresceu e graças à estabilização dos preços observou-se um aumento do produto interno bruto. A partir do 2001 até 2011 é visível também uma queda nas desigualdades de renda, devida substancialmente à introdução de políticas como os PTDR que, como de antemão tratado, preveem uma transferência de dinheiro diretamente à partir do orçamento público do estado (Neri, 2014:104). Conforme Sátyro e Soares (2009), na base dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios) fornecidos pela IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) entre 2004 e 2006 houve um incremento do peso dos programas de transferência direta de renda na composição da renda total enquanto observou-se uma queda da desigualdade na maioria dos estados brasileiros que, traduzido em termos gerais representou uma queda de 1,0 no índice de GINI no Brasil como todo<sup>28</sup>.

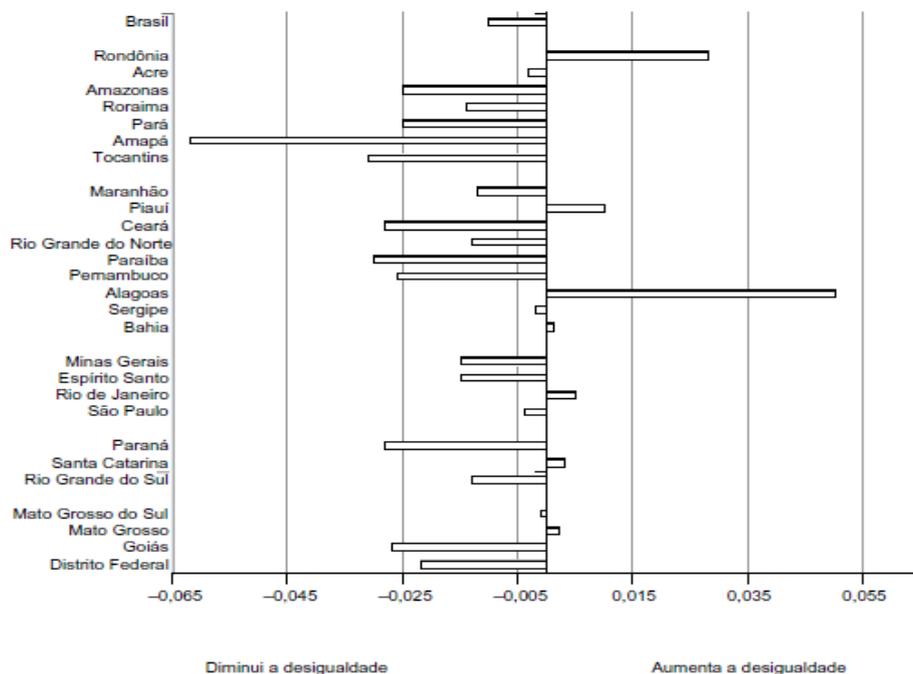
Conforme o Gráfico 1em seguida o quadro parece ótimo enquanto apresenta uma queda geral pela qual destacam-se uma boa parte dos estados das regiões Norte e Nordeste do país. Nos estados nordestinos de Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe houve uma redução das desigualdades até 3 pontos no índice à medida que em outros estados como Bahia, Piauí mais sobre tudo Alagoas observou-se um aumento da desigualdade que no último estado mencionado cresceu de 5 pontos no Gini, representando um incremento do 8,7%.

---

<sup>28</sup> O coeficiente de Gini é um índice utilizado para calcular as variações da desigualdade. O índice varia de 0 a 1 onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 à completa desigualdade. O Coeficiente é expresso em pontos percentuais e o índice mais utilizado na literatura graças à sua fácil interpretação gráfica. (*ibid*, 2009: 19).

GRÁFICO 1

**Varição do Gini da renda domiciliar *per capita* entre 2004 e 2006 segundo as Unidades da Federação**



Fonte: Elaboração de Satyro e Soares com base nas PNADs de 2004 e 2006.

Isso por que a renda analisada compreende vários rendimentos individuais dos moradores dos domicílios como: renda do trabalho, renda das aposentadorias e pensões, renda do BPC<sup>29</sup>, renda do capital e transferências privadas. Estas rendas “costumam flutuar por causa da rotatividade do emprego, então sazonalidade da economia, choques externos positivos e negativos, mudanças na composição e organização das famílias, entre outros motivos, fazem com que a renda familiar per capita, especialmente daqueles inseridos no mercado de trabalho informal, varie ao longo do tempo” (Medeiros *et.al.*, 2007: 8-9). Não obstante esta estagnação os estados Nordestinos destacam-se na análise do fenômeno de redução das desigualdades pois não é a toa que a maioria da população atingida pelo Bolsa Família se encontre aqui. Já nos primeiros anos de implementação a população beneficiária do programa

<sup>29</sup> “O Benefício de Prestação Continuada é uma transferência de renda sem condicionais e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente que vivem em famílias com renda familiar per capita abaixo de ¼ do salário mínimo. Previsto na Constituição Federal, começou a ser implementado a partir de 1996. O valor é igual à a um salário mínimo. Os beneficiários são reavaliados a cada dez anos para examinar se a situação de extrema pobreza mudou, no caso de saída do estado em questão o BPC pode ser cancelado”. Hoje todos os idosos que recebem o BPC devem estar inscritos no Cadastro Único A inscrição no Cadastro Único também permite que o beneficiário tenha acesso a outros programas sociais, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e a Carteira do Idoso, entre outros. (Soares *et.al.*, 2006: 9; MDS, 2017).

representava o 69% só no Nordeste, portanto: “o resultado observado [...] é, antes de tudo, reflexo da situação de pobreza em que vivem os habitantes de seus municípios [...] dessa forma, a importância assumida pelo Bolsa Família no Nordeste não encontra paralelo nas demais regiões” (Marques, 2005: 17).

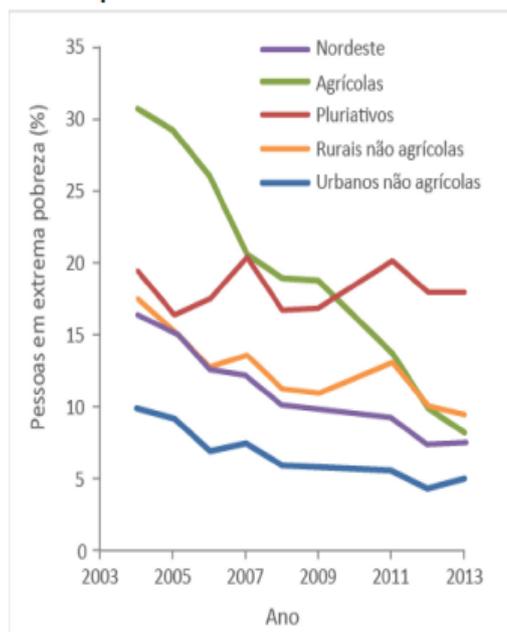
Outros autores, como Barros *et.al* (2007) destacam que o declínio do coeficiente de Gini do 4,6% entre 2001 e 2005, guiado por uma taxa de crescimento da renda dos mais pobres, levou à uma redução dos graus de pobreza e pobreza extrema expressa pelo declínio dos números de pobres e extremamente pobres relativo à -3.8 milhões pelos primeiros e -5,6 milhões pelos últimos. Portanto a maior parte da redução da pobreza recente e da extrema pobreza sobre tudo, é uma consequência direta da concomitante redução na desigualdade de renda<sup>30</sup>. Conforme Neri, que analisa o mais amplo período entre 2003 e 2011, “o 55.5% da redução das desigualdades é devida às alterações dos rendimentos do trabalho, seguidas por benefícios de segurança social (21.6%) e programas sociais, especialmente o Bolsa Família (12.4%) e, finalmente o BPC (4.8%) e outros rendimentos ao 5.8%” (2014: 113). É então notável o contributo do Programa Bolsa Família na redução das desigualdades e consequentemente da pobreza e a pobreza extrema no país. Concentrando-se nestes últimos dois aspectos em relação ao Brasil como todo, os dados da PNAD relativos à 2004 e 2013 revelam que a pobreza no primeiro ano de referência se afirmava ao 22,4 por cento enquanto em 2013 tinha caído de 2,5 pontos, situando-se à 8,9 por cento. À medida que a pobreza caía, a extrema pobreza mantinha o mesmo comportamento, passando de 7,6 por cento em 2004 à 4,0 por cento em 2013. No Nordeste as duas se reduziram mais que no resto do Brasil, passando de aproximadamente 16 por cento para aproximadamente 9 por cento em relação à pobreza extrema, e de 21 por cento para 9 por cento relativamente à pobreza. Como ilustrado nos Gráfico 2A e 2B esta evolução é ainda mais marcante se concentrarmos nos domicílios de tipo agrícolas<sup>31</sup> pelos quais a pobreza caiu de 30 % para 8% e a extrema pobreza de 20% para 5%.

---

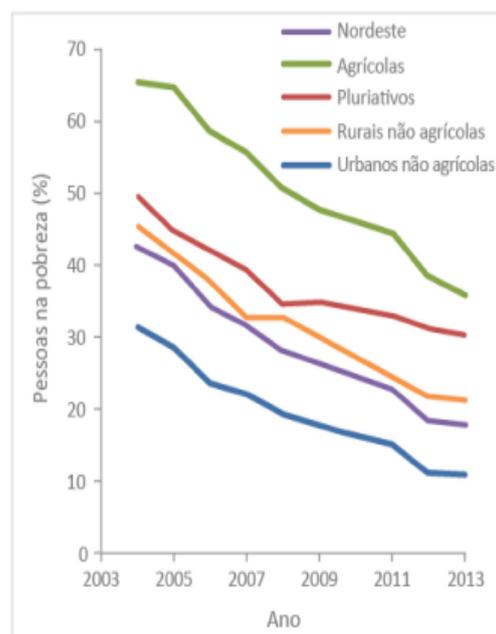
<sup>30</sup> Considerando a então média nacional para pobreza de R\$ 162,59 e extrema pobreza de R\$ 81,29 (*ibid.*, 2007).

<sup>31</sup> É definido domicílio agrícola qualquer domicílio no qual pelo menos um membro está empregado no setor agrícola e 67 por cento ou mais da renda domiciliar vem da agricultura (Soares *et.al.*, 2016: 3).

Extrema pobreza no Nordeste



Pobreza no Nordeste



Fonte: Elaboração gráfica de Soares *et.al.* na base dos dados da PNAD, anos selecionados.

Conforme Soares *et.al.* “pode ser que parte da redução da pobreza rural é simplesmente em razão da migração de pessoas que abandonam as áreas rurais ou ocupações agrícolas e se dirigem às áreas urbanas e ao mercado de trabalho urbano” (2016:7). Da mesma forma o valor do rendimento médio das famílias Nordestinas cresceu 5,6% no período entre 2000-2010, representando uma melhoria geral, enquanto o crescimento médio anual nacional foi de 4,5%. Na base do estudo de Araujo (2013) as taxas de crescimento do Nordeste entre 2003 e 2010 apresentavam-se mais elevadas que a média nacional, situando-se em 4,9% como é possível constatar da Tabela 1.

TABELA 1

Brasil e grandes regiões: evolução do estoque de empregos formais, 2002 e 2010.

Área geográfica	Dezembro 2002	Dezembro 2010	Taxa (%) anual de crescimento 2010-2002	Criação de emprego no período	Peso (%) da criação no estoque de emprego
Norte	1.296.597	2.408.182	8,0	1.111.585	85,7
Nordeste	4.859.397	8.010.839	6,4	3.151.442	64,9
Sudeste	15.128.474	22.460.999	5,1	7.332.525	48,5
Sul	5.075.659	7.557.531	5,1	2.481.872	48,9
Centro-Oeste	2.323.786	3.630.804	5,7	1.307.018	56,2
<b>Brasil</b>	<b>28.683.913</b>	<b>44.068.355</b>	<b>5,5</b>	<b>15.384.442</b>	<b>53,6</b>

Fonte: Elaboração gráfica de Araujo, com base em dados de Rais/MTE.

Isso representa um dado muito importante, sendo que no passado tal posição era ocupada principalmente pela região Sudeste onde concentra-se a produção industrial do país. O impacto do Bolsa Família contribuiu à um crescimento geral também, no Nordeste concentra-se mais da metade da população muito pobre do Brasil portanto o 55% dos recursos do programa são direcionados aos pequenos municípios desta região, sobre tudo aqueles pertencentes ao espaço semi-árido. Neste sentido Araujo ainda ressalta que “nesses municípios foi interessante observar que, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dava cobertura social aos beneficiados diretos, como também dinamizava as lojas, as farmácias, as padarias, as feiras semanais” o que constitui uma prova adicional da capacidade que o programa têm em promover o desenvolvimento econômico em áreas antecedentemente caracterizadas pela estagnação (2013:547). Isso é partilhado também por Marques que afirma que “de maneira geral [...] quanto menos desenvolvido for o município, maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família. Em alguns casos, sem que haja necessidade de maiores investigações, não há dúvida de que o programa é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas nos municípios mais pobres” (2005: 23). O fato de ser um programa bem focalizado fez sim que o PBF representasse entre o 21 por cento e 16 por cento da queda total das desigualdades no Brasil mas como já introduzido anteriormente, o seu impacto geral sobre a pobreza foi bastante modesto. Na Tabela 2 observa-se que a contribuição do Bolsa à redução da pobreza é do 8% (P0), isso por que a quantidade de dinheiro transferida não é bastante para ultrapassar o limiar da pobreza. Del outro lado afectou significativamente o fosso da pobreza (P1) e a intensidade dela (P2) com uma queda do 18 por cento e 22 por cento respectivamente (Soares, 2012).

TABELA 2

**Impacts of Bolsa Família Upon FGT Poverty Measures**

Effect/Measure	P0: Per cent Poor	P1: Poverty Gap	P2: Severity
With Bolsa Família	21.7%	9.4%	5.9%
Without Bolsa Família	20.0%	7.8%	4.6%
Absolute Reduction	1.64	1.68	1.30
Per cent Reduction	8%	18%	22%

Fonte: Soares (2012)

Então mesmo se a redução da pobreza e da pobreza extrema nos primeiros anos do XXI século foi um resultado devido à um conjunto de condições favoráveis, sobre tudo em virtude do quadro fiscal do país caracterizado por uma inflação mais controlada, as políticas sociais estimularam o crescimento da renda das famílias junto com a significativa elevação do valor do salário mínimo, estimulando assim o consumo interno.

Em termos práticos isto traduziu-se pelas famílias em maior poder de compra então, mais simplesmente, por exemplo, a possibilidade de comprar produtos alimentares mais elaborados, como relata Dona Claudineide Nune dos Santos “yogurte e macarrão” em vez de um simple arroz e feijão (Araujo, 2013; Rego e Pinzani, 2013).

### *2.3. Os efeitos gerados pelo PBF: Os sinais de melhoria das condições de vida da população beneficiária.*

Os estudos quantitativos que medem a pobreza como escassez de renda, conforme aqueles apresentados na secção anterior, permitem observar a variação da renda relativa as famílias pobres e extremamente pobres mas como já tratado no primeiro capítulo a renda em si, como medida de pobreza é bastante imprecisa se considerarmos que o simple fato de ter renda não garante o acesso aos ben essenciais (Caldas e Sampaio, 2015: 76). Devem-se destacar então dimensões como a privação dos alimentos, o acesso à serviços de saúde, rede d'água, electricidade e esgoto não só para fornecer uma ideia da multidimensionalidade do fenômeno como sobre tudo para entender até que ponto o PBF contribuiu numa efetiva melhoria das condições de vida dos beneficiários. Além disso existe uma outra dimensão que não se concentra exclusivamente no aspecto económico, pelo contrário interessa a subjetividade da pessoa, como ela se vê em relação ao mundo externo e, no caso dos beneficiários do Bolsa Família, à comunidade e à sociedade brasileira em geral (Silva, 2014: 208). A avaliação desta dimensão requiere entrevistas abertas, assim como demonstraram Rego e Pinzani no seu estudo sobre as mudanças morais e políticas ocorridas nas mulheres beneficiárias do PBF. Isto por que não é possível captar sentimentos e opiniões através de simples estudos quantitativos. Todavia antes de explorar esta dimensão cabe analisar aquela puramente quantitativa que consiste na análise das condições de vida dos indivíduos medida, conforme Caldas e Sampaio (2015) pelas variáveis habitação

e consumo. As autoras dividem a dimensão referente à habitação em saneamento, energia elétrica e água canalizada enquanto a componente “consumo” é segmentada em fogão (de uma ou mais bocas), geladeira e televisão (preto e branco e/ou a cores).

Em relação ao ano 2009, o maior problema enfrentado é o acesso à água canalizada enquanto a cobertura de energia elétrica é o item que menos afeta as famílias brasileiras. Tanto é que em 2003 o acesso à electricidade pelos extremamente pobres e os pobres era de 83,9 e 93,2 respectivamente e em 2011 situavam-se ao 96,7 e 98,3 por cento respectivamente representando uma cobertura quase total. Quando este aumento é menos visível em relação à electricidade vista a sua já ampla difusão, o seu crescimento é notável em relação à rede de esgoto sobre tudo pelos extremamente pobres, que conforme a Tabela 3, passou de 28,2 por cento em 2003 à 41,8 por cento em 2011 representando um incremento de quase 20 pontos percentuais. O acesso aos outros serviços públicos não apresentou um incremento assim notável mas ainda assim incrementou de 2 até 4 pontos percentuais seja pelos pobres como pelos extremamente pobres. Mesmo assim, apresentou-se uma pequena deterioração no serviço de coleta de lixo e acesso à água pelos pobres que sofreram uma ligeira queda de menos de 1 ponto percentual.

TABELA 3

Indicadores de acesso das famílias a serviços público de infraestrutura por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011) em %.

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

Fonte: PNAD/IBGE

Em relação à variável consumo Souza e Osorio relatam que “o acesso a bens de consumo duráveis é uma dimensão do bem-estar que depende mais da renda das famílias que de políticas públicas” como por exemplo acontece com os serviços anteriormente analisados (2013: 152). Quanto à disponibilidade do conjunto básico de

bens (fogão, geladeira, telefone, rádio e televisão), a carência dos extremamente pobres diminuiu sensivelmente passando do 9,1 por cento em 2003 pelo 38,5 por cento de difusão em 2011 (enquanto os pobres viram uma mudança de 21,0% por 51,7%). O aumento foi do 30% pelos dois mas a incidência pelos extremamente pobres é maior sendo que em 2003 o acesso aos bens considerados era muito mais fraco do que pelos pobres. Finalmente, houve um aumento também em relação ao que é definido como “conjunto completo de bens” que acrescenta máquina de lavar roupas e computador com internet ao básico, mesmo assim o incremento foi mais lento, os pobres e os extremamente pobres continuam virtualmente excluídos enquanto só um 40 por cento das pessoas não pobres usufruem desses bens.

Como Souza e Osorio ressaltaram, “tamanho demanda reprimida ilustra bem as dificuldades de aplicar padrões de vida típicos de países desenvolvidos à realidade brasileira” (*ibid.*, 2013). Porém não muda o facto da universalização do acesso à energia elétrica representar uma grande conquista. Além de tudo os efeitos gerados pelo recebimento deste benefício, como a melhoria das condições de vida material das famílias, afectam por exemplo o mais amplo acesso aos alimentos, em especial das crianças, melhorando o status nutricional deles, isto foi observado sobre tudo no Norte e Nordeste onde o impacto do programa é 31,4% maior que no Brasil como um todo. Assim como melhoraram as condições de saúde das crianças beneficiárias graças à uma redução da desnutrição aguda e o cumprimento mais regular do esquema vacinal (Jannuzzi e Pinto, 2013: 185).

Os impactos positivos não limitaram-se à dimensão da saúde mas afectaram outros aspectos da vida cotidiana destas famílias. A pesquisa realizada por Rego e Pinzani nas regiões mais pobres e mais abandonadas pelo Estado brasileiro, salienta o poder liberatório do Bolsa Família, a potencialidade de uma renda mensal segura, ainda que pequena, é enorme diante à famílias que sofrem fome e até preconceitos pela sua condição de pobres. Como relatam Rego e Pinzani (2013) a obtenção de um rendimento monetário seguro não só deu aos beneficiários a certeza de alimentar-se diariamente mas abriu a possibilidade de mais liberdade pessoal e até uma autonomização. Neste sentido por exemplo, freqüentes foram os casos de mulheres beneficiárias relatando que a possibilidade de ter um “dineirinho” convenceu elas escapar de situações de violência domestica ou manifestando o orgulho de ter conseguido conquistar a confiança dos comerciantes e das pessoas da localidade,

superando aquele grande sofrimento psicológico ligado à vergonha e humilhação de ser tão pobre até nem poder comprar comida (*ibid.*, 2013).

Igualmente levou estas pessoas a ter um maior contato com o mundo pois como lembram Rego e Pinzani : “ o dinheiro cumpre funções comunicativas pois exige a circulação das pessoas de fato e em potência” (2013:33). As condições gerais da população beneficiária melhoraram ao ponto de falar de “economia de pobre para pobre” pela qual o dinheiro é talvez utilizado “para iniciar microempresas (criação de animais de pequeno porte, artesanato, etc.) trazendo um pouco de movimento em situações caracterizadas anteriormente pela ausência de qualquer transação econômica relevante” (Pinzani, 2014:152). Em suma, a melhoria nas finanças das famílias não só gera efeitos positivos em termos de saúde, por exemplo no sentido do melhoramento da nutrição, como também leva até uma maior inclusão social e uma autonomização das pessoas.

Estes fenômenos são fundamentais num sistema democrático aonde ter a liberdade de escolha é o ponto de partida para alcançar o patamar de vida desejado. Pode-se afirmar que esta quantidade de dinheiro, represente só um meio pela ampliação do espectro de escolhas, direito que “em situações de miséria e privação absoluta dos bens mais elementares da vida é nulo” (Rego e Pinzani, 2013: 37).

A introdução dos Programas de Transferência Direta da Renda associados à condicionalidades representou então um momento decisivo na realidade brasileira, pela primeira vez tratava-se a pobreza como um fenômeno multidimensional no sentido em que a transferência de dinheiro era associada à contrapartidas em áreas como educação e saúde. O resultado no curto prazo foi medir a escassez de renda à custa de um aumento da renda das famílias que no longo prazo determinou uma queda das desigualdades e uma consequente queda da pobreza e da pobreza extrema. As famílias beneficiárias experimentaram pela primeira vez a possibilidade de ter algum dinheiro mensal seguro, embora pequeno, e isso levou elas à maior liberdade de escolha na vida cotidiana, sem contar que pela primeira vez, a escassez alimentar era medida pela possibilidade de acessar ao mercado de gêneros alimentícios ultrapassando a necessidade de “caçar comida”, conforme uma expressão recorrente nos relatos dos beneficiários.

Como vivemos numa sistema capitalístico, o dinheiro qualifica-se como um instrumento para exercer nossos mais amplos direitos e a possibilidade de escapar de situações de violência que o PBF deu as mulheres beneficiária, é um exemplo disso.

Enquanto nos países considerados desenvolvidos as liberdades de escolha interessam dimensões mais relacionadas ao estilo de vida, em situações de particular pobreza isso é representado pelas conquistas mais simples a partir da possibilidade das mães de comprar um danone pelos filhos até aquela de comprar um batóm para si mesmas. Portanto quando considerarmos a dimensão de aplicação de tais programas é fundamental fazer uma contextualização, assim parece claro que em situações de bem-estar o alcance de uma pequena quantia de dinheiro como aquela do Bolsa Família sería irrisório mas em situações de extremas privações representa a porta de entrada às necessidades básicas.

Sém educação e cuidados de saúde é impossível alcançar um patamar de desenvolvimento humano aceitável para que todos beneficiem dos mesmos serviços e da mesma liberdade, seja de escolha, seja de movimento.

## Capítulo Terceiro

### QUAL FUTURO PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ?

Além dos vários debates entorno das portas de saída do PBF, isto é as possibilidades de autonomização dos beneficiários, sobre tudo em relação à duração temporária ou permanente do Programa, nos últimos anos começou interrogar-se igualmente sobre a permanência futura do Bolsa Família como programa em si, vista a sua natureza governativa. Os recentes cambios na política interna brasileira acompanhados por uma crise econômica que levou até o impedimento da Presidente Dilma Rousseff (PT), sucessora de Lula Inácio da Silva, levantaram a preocupação de que este programa poderia ser modificado ou até cancelado pelo novo Governo do ex Vice- Presidente Michel Temer (PSDB)<sup>32</sup>. O bloqueio de 543 mil benefícios em Setembro 2016, despertou a atenção da sociedade civil sobre a possibilidade de redução do benefício ou até um cancelamento dele (Gonçalves, 2017).

Neste clima cabe interrogar-se sobre os desafios futuros e as perspectivas de um programa que não obstante represente um instrumento válido pelo alívio da pobreza, não pode ser considerado um instrumento completo de combate à mesma. Além disso, visto o tamanho da população interessada e mais em geral do Brasil como país, cabe analisar a dimensão da implementação do PBF em relação aos varios niveis de gestão.

A natureza federal do Estado brasileiro faz com que a implementação do Programa seja bastante complexa, interessando o nível federal, estadual e municipal ao mesmo tempo. Deste jeito, analisar esta dimensão nos ajuda a compreender as causas das problemáticas relacionadas ao PBF: manipulação à nível local, erros de cadastramento, falta de infraestruturas, falta de preparação profissional e infelizmente marcos culturais, representam algumas das dificuldades que levam à erros de inclusão ou deixam fora do programa famílias que se encontram em situação de necessidade. Neste Capítulo serão analisadas estas questões e através das opiniões dos expertos do setor acadêmico e público tentaremos salientar quais são os maiores desafios que o Programa Bolsa Família enfrenta atualmente e sobre tudo as eventuais soluções para que este Programa seja melhorado e possa então ampliar o seu impacto.

---

<sup>32</sup> Conforme o Artigo 79, Secção I da Constituição brasileira do 1988, em caso de impedimento do Presidente è o Vice- Presidente que assume o cargo ([https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_04.10.2017/art\\_79\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_04.10.2017/art_79_.asp) consultado em Novembro 2017 ).

O enfoque será ainda o Nordeste, tomando como estudo de caso o estado de Pernambuco através de uma análise comparada do Município de Recife e do Município de Caetés. A metodologia adotada foi aquela qualitativa através de entrevistas semi-estruturadas à acadêmicos e gestores do programa a nível municipal e observações participantes nas centrais do Cadastro Único dos Municípios selecionados. Isso poderia nos ajudar a melhor compreender o funcionamento do Cadastro mas sobre todo o perfil dos beneficiários que apresenta diferenças substanciais da área urbana à área rural. Não obstante a diferente origem e natureza do trabalho dos acadêmicos em comparação com os gestores municipais, surgiam assuntos comuns de acordo no debate sobre Bolsa Família e isto poderia representar um ponto de partida pela elaboração de projetos de modificações do Programa ou até novos sistemas de gestão do mesmo.

### *3.1. A implementação do Programa pelos municípios: Uma comparação entre os Municípios de Recife e Caetés em Pernambuco.*

A gestão descentralizada do Programa Bolsa Família parece bastante óbvia se considerarmos a grande extensão territorial do mesmo (5.560 municípios, 99% dos municípios do país) e a sua cobertura (13.730.416 milhões de famílias beneficiárias)<sup>33</sup>. Enquanto isso na região Nordeste concentra-se o maior número de famílias destinatárias do PBF com um número total de 6.929.651 milhões, dentro dela o estado de Pernambuco é o segundo estado da região para número de famílias beneficiárias com 1.135.345 milhões recebendo o Bolsa Família, segundo só à Bahia com 1.817.203 milhões de beneficiários (PNUD, 2015). Conforme a Figura 1, o estado de Pernambuco foi tomado como estudo de caso também pela presença ainda alta de população em extrema pobreza (1.221.174 milhões sobre o total da população de 8.796.448). Aqui a maioria da população encontra-se na área urbana (80%) enquanto só o 20% ocupa áreas rurais.

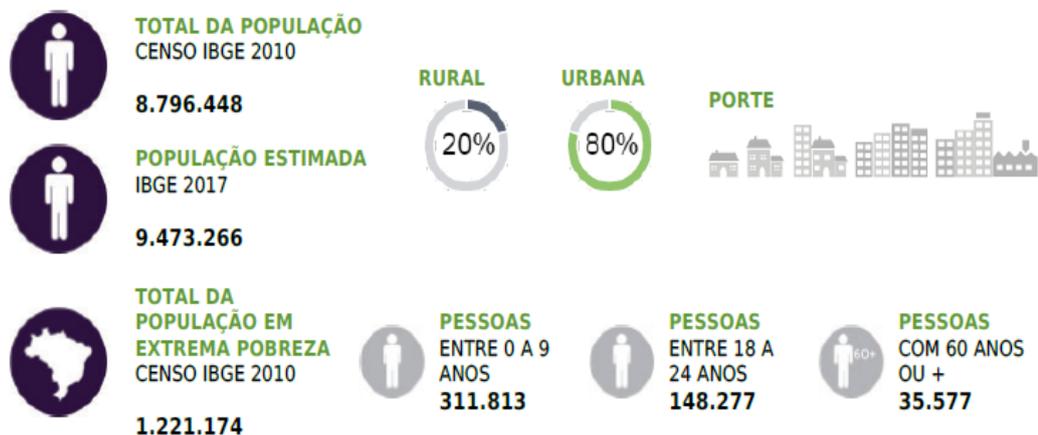
---

<sup>33</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Beneficios> consultado em Novembro 2017.

FIGURA 1

Informações Demográficas Estado de Pernambuco

## INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS



Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS consultado em Novembro 2017, SAGI.

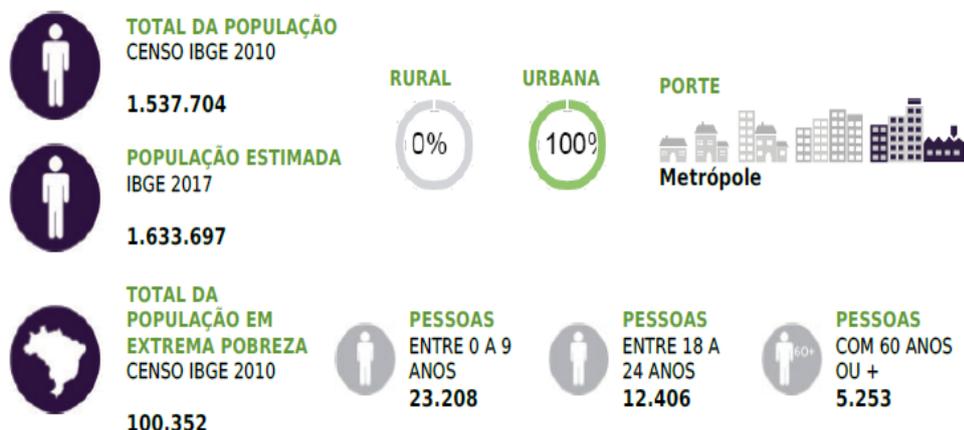
Analisando o município de Recife (Figura 2), ele é definido Metropole e têm então carácter urbano, portanto não só é caracterizado por um mercado de trabalho maior e melhor mais também para uma infraestrutura e serviços mais extensos que levam maior possibilidades as quais, conforme observado ao longo da observação participante na Central do Atendimento do PBF, pela população pobre se traduzem numa formação escolar mais alta<sup>34</sup>. Como ilustrado na Figura 3, o Programa Bolsa Família interessa o 20% da população total do Município de Recife (96.992 famílias beneficiárias sobre uma população total de 1.537.704) com uma transferência que chega ao máximo de 130,34 R\$ mensais por pessoa.

<sup>34</sup> Ver nota 42.

FIGURA 2

Informações Demográficas Município de Recife/ PE.

### INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS



POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA POR FAIXA ETÁRIA SEGUNDO CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE 2010

Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS consultado em Novembro 2017, SAGI.

FIGURA 3

Informações sobre Bolsa Família Município de Recife/ PE.

### BOLSA FAMÍLIA



Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS consultado em Novembro 2017, SAGI.

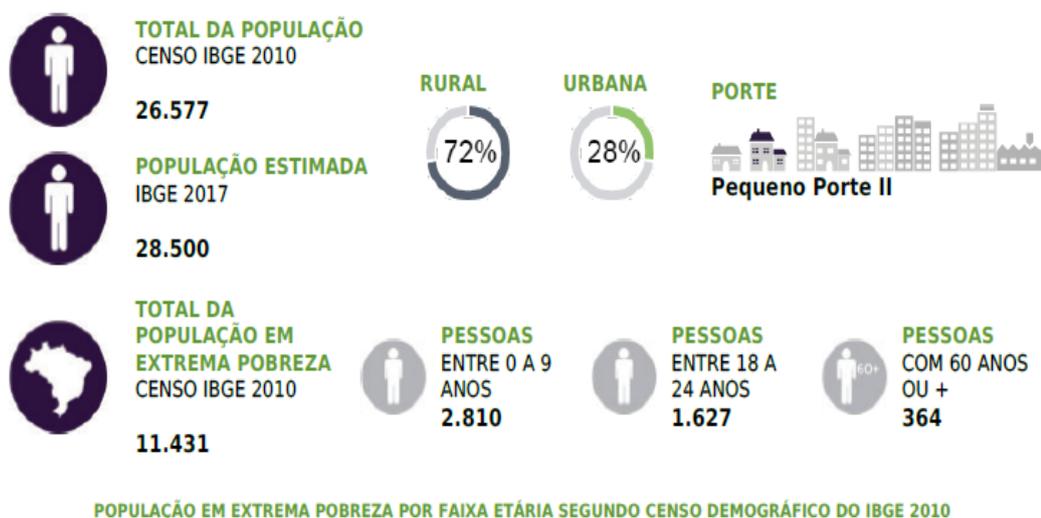
Ao contrário, como se se tratasse de uma imagem espelhada, Caetés é considerado um Município de Pequeno porte II (Figura 4), aqui a maioria da população encontra-se no meio rural (72%) enquanto a população urbana representa só o 28% da população total. A população de Caetés trabalha principalmente na agricultura, na maioria dos casos pela auto-subsistência, pois o mercado de trabalho não é dinâmico como na area urbana. Aqui os serviços públicos e as enfraestruturas são bem carentes e a população encontra maiores dificuldades em alcançar os postos de saúde, as escolas e os pontos principais de comércio. Por seu lado, como apresentado na Figura 5, no Município de Caetés as famílias beneficiárias são 5.232 o que representa o 75% da população total

do município (26.577 pessoas), aqui a transferência do PBF chega até o máximo de 237,00 R\$ mensais. Este município foi tomado como estudo de caso por que conforme o Censo da IBGE (2010), é o segundo município com maior taxa de extrema pobreza do estado de Pernambuco (ver anexos 3 e 4).

FIGURA 4

Informações Demográficas Município de Caetés / PE.

## INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS



Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS consultado em Novembro 2017, SAGI.

FIGURA 5

Informações sobre Bolsa Família Município de Caetés / PE.

## BOLSA FAMÍLIA



Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS consultado em Novembro 2017, SAGI.

Antes de analisar mais em profundidade a implementação do PBF nas duas realidades destacadas do estado de Pernambuco, cabe determo-nos na mais ampla implementação do Programa e como os três diferentes níveis estatais: federal, estadual e municipal atuam neste sentido.

Conforme a FUNDEP/UFGM ao Governo Federal cabem distintas responsabilidades, resumindo trata-se do “financiamento do benefício, a definição e aplicação da normativa legal e das instruções técnicas; a definição da cobertura e expansão do programa em cada município; a transferência de recursos para apoiar a gestão local do programa; a contratação do agente executor – a Caixa Económica Federal – e o monitoramento da sua atuação” (2008:4). Mais especificadamente esta função é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que opera a nível central com a ajuda de várias Secretárias como por exemplo a SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), que supervisiona o programa e o Cadastro Único em geral e é responsável pela selecção dos beneficiários, autorização dos pagamentos, formação dos gestores municipais do programa e a administração das consequencias em caso de incumprimento das condicionalidades (Lindert *et.al.*,2007: 20)<sup>35</sup>.

Enquanto aos governos estaduais cabe apoiar as municipalidades no desempenho do programa, sobe tudo em termos de cursos de capacitação, ajuda pela gestão local do Cadastro Único e o fornecimento dos documentos de identidade pelas famílias cadastradas nos municípios do estado, às municipalidades cabe o papel principal de executar o Programa à nível local através do relacionamento direto com as famílias elegíveis e efetivamente beneficiárias. Neste sentido, o governo municipal estabelece um gestor do Programa e oferece as condições adequadas para que o mesmo possa exercer suas tarefas. Além disso os governos municipais controlam que as famílias beneficiárias cumpram as condicionalidades previstas pelo PBF e desenvolvem ações complementares com o objetivo da inserção social das famílias pobres (FUNDEP/UFGM, 2008; Lindert *et.al.*,2007).

Sendo que o sistema federal brasileiro prevê que as municipalidades sejam autónomas, estas últimas não seriam constitucionalmente forçadas à seguir o padrão de

---

<sup>35</sup> A SENARC interage também com duas outras secretárias programáticas: a Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS) responsável da supervisão de outros programas federais de assistência social pelos mais vulneráveis e a Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) que, por seu lado, gere vários programas complementares com enfoque na segurança alimentar e combate à fome (*ibid.*,2011).

implementação do programa proposto pelo governo federal, por isso são estabelecidos “Termos de Adesão” entre o MDS e cada uma municipalidade. Geralmente isto presume a manutenção de um gestor municipal do PBF, o cadastramento de potenciais beneficiários no sistema, o monitoramento e consolidação das informações sobre cumprimento das condicionalidades e finalmente a priorização dos beneficiários do PBF aos outros serviços complementares de antemão traçados (alfabetização, profissionalização e programas de geração de renda) (*Ibid.*, 2007:25).

O fato de que a capacidade econômica e administrativa dos municípios varie muito em relação à implementação, levou à criação em 2006 do Índice de Gestão Descentralizada (IDG) com o objetivo de monitorar e avaliar a qualidade de implementação de cada município. Na base do IDG, o MDS calcula o desempenho de cada municipalidade em relação ao número de pessoas cadastradas, o número de cadastros atualizados e por fim o número de crianças, jovens e famílias em geral que conhecem e cumprem as condicionalidades de saúde e educação. Em função dos resultados é atribuído um incentivo fiscal ao município para promover uma implementação de qualidade (*Ibid.*, 2007:27). Como ressalta a FEC/DataUFF:

“o entusiasmo com a manutenção do programa e a preocupação com a possibilidade de perda dos recursos fazem com que gestores e beneficiários se esforcem para agir conforme as regras e condicionalidades exigidas pelo programa, ainda que muitas vezes os seus valores políticos não estejam afinados com a proposta da política pública” (2009:4).

Isto é o caso por exemplo de beneficiários que cumprem as condicionalidades associadas ao Programa só para receber o benefício ou dos gestores que embora não demonstrem muita simpatia ao Programa, cumprem as regras para que as prefeituras ou os governos estaduais obtenham os recursos do MDS.

Del outro lado, Lindert *et.al.*(2007) notaram que pode-se também verificar uma mistificação dos dados resultados das variáveis calculadas pelo IDG com o objetivo de obter estas ajudas financeiras sem ter todavia direito à elas.

No que concerne a determinação de elegibilidade pelo Programa, isso é executado à dois níveis: primeiramente o governo federal estabelece as quotas do PBF na base das estimativas de pobreza da municipalidade interessada, depois disso estas quotas são estabelecidas à nível municipal através da comparação entre o critério de elegibilidade, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o censo mais recentes (*Ibid.*,2007).

O sistema de cadastramento “Cadastro Único” reúne então as informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal até meio salário mínimo por pessoa).

Conforme a SAGI: “essas informações permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais”<sup>36</sup>.

No respeito da implementação deste sistema, algumas funções são centralizadas enquanto outras descentralizadas. Tal como acima referido, compete aos municípios a coleta de dados e a inserção deles no cadastro enquanto a consolidação e a gestão da base de dados é centralizada e de competência da Caixa Econômica Federal que é contratada pelo MDS através de um contrato baseado no desempenho (Lindert *et.al.*, 2007)<sup>37</sup>. A coleta de dados pelos municípios é feita graças aos entrevistadores os quais recebem o treinamento adequado para enfrentar os supostos beneficiários e aprender as normas e os procedimentos relativos ao processo de cadastramento e de concessão dos benefícios (SAGI/MDS, 2017).

Conforme os Gráfico 3 e 4 , os entrevistadores são geralmente mulheres (73,6%) formadas ao nível de ensino médio (63%) as percentuais de entrevistadores com formação nas áreas de Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia é muito baixa sendo menor do 20%, enquanto em relação ao Nordeste a mesma chega apenas à 1,8%.

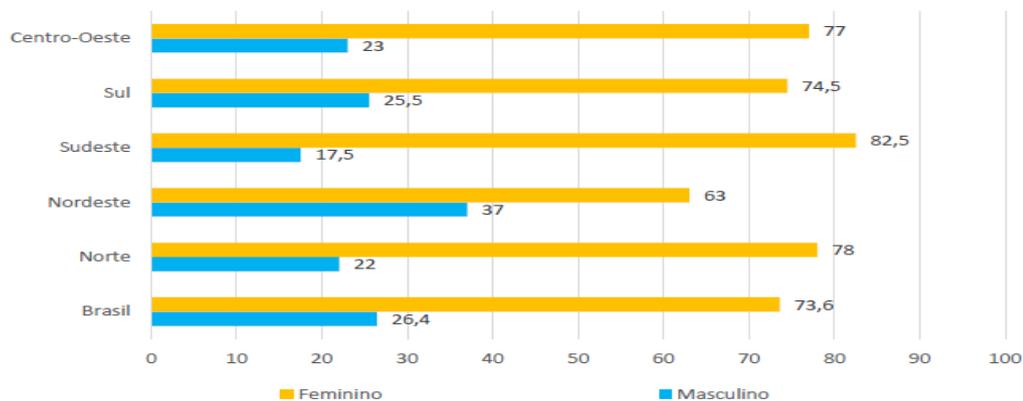
---

<sup>36</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#VisãoGeralBrasil> consultado em Novembro 2017.

<sup>37</sup> Além disso a Caixa é responsável também pela atribuição do NIS (Número de Identificação Social) este Número é necessário para que os dados sociais da pessoa em questão sejam coletados e seja então possível avançar na atribuição dos mais vários programas sociais (FEC/DataUFF, 2009).

GRÁFICO 3.

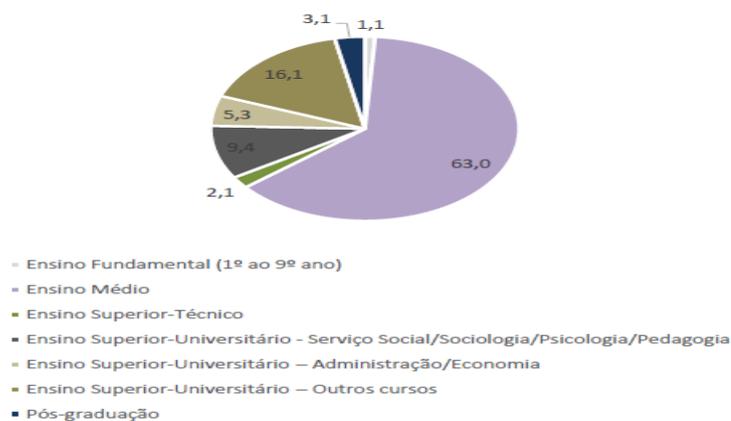
Percentual de entrevistadores por sexo



Fonte: Pesquisa Datamétrica / Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – 15/10 a 22/12/2015.

GRÁFICO 4

Percentual de entrevistadores por nível de escolaridade

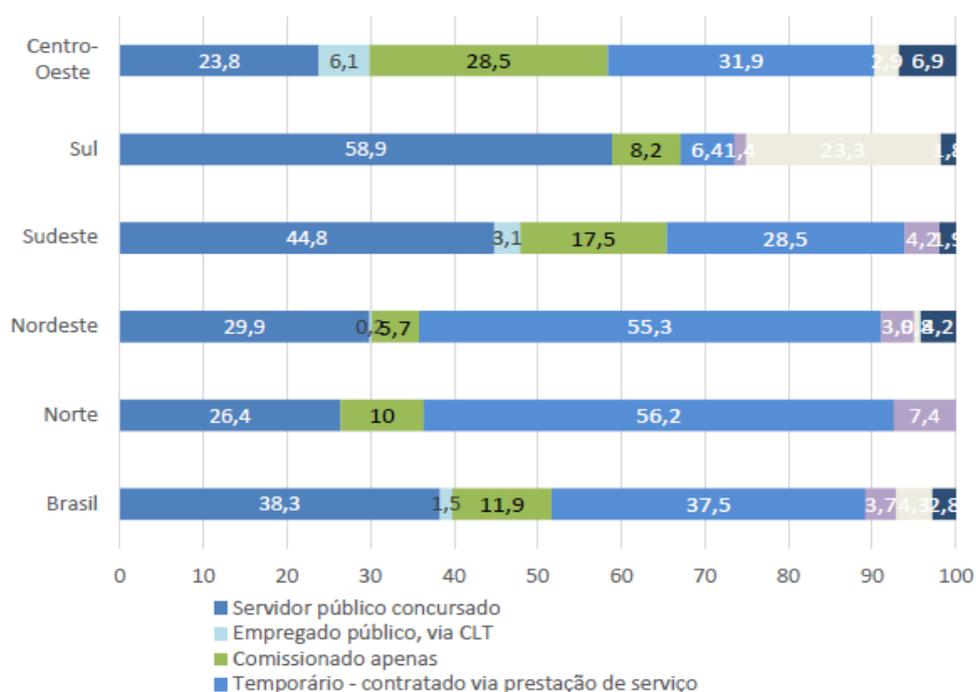


Fonte: Pesquisa Datamétrica / Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – 15/10 a 22/12/2015.

Outro aspecto importante é que a maioria deles não é concursado nas prefeituras onde trabalham fazendo com que o 73,6% exerça este trabalho de forma temporária. Já o fato dos entrevistadores do Município de Caetés ter relatado, ao longo das nossas discussões informais, ser “estagiarios” recebendo apenas um salário mínimo mensal é um argumento a favor do fato que a região Nordeste seja, como ilustrado no Gráfico 5, a região com menor concursados (17,4%), segunda só ao Norte (SAGI/MDS, 2017:30).

GRÁFICO 5

Percentual de entrevistadores por vínculo empregatício neste cargo – Brasil e Grandes Regiões

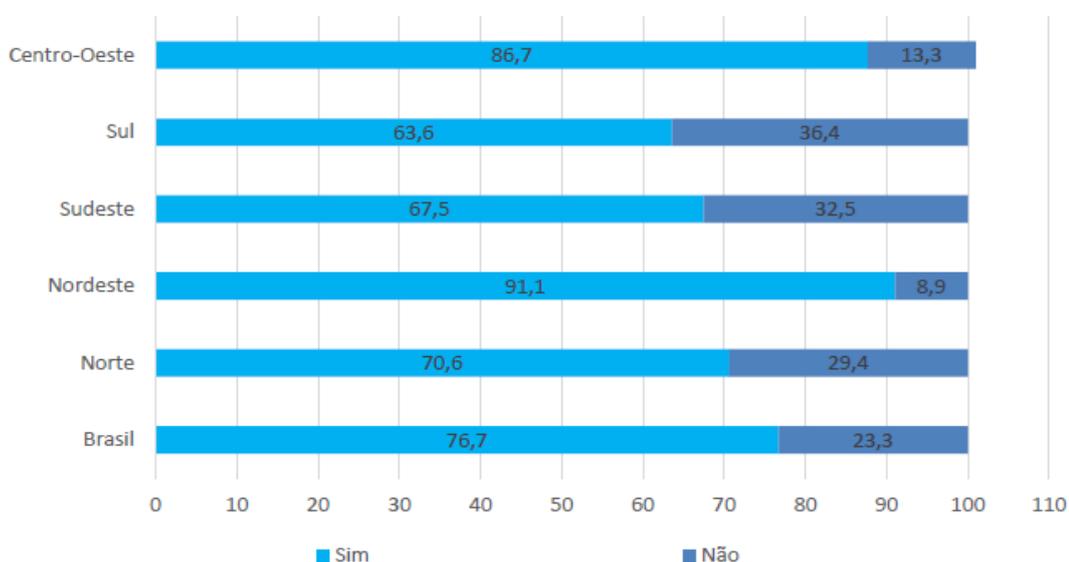


Fonte: Pesquisa Datamétrica / Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – 15/10 a 22/12/2015.

Muito melhores são os dados relacionados ao processo de capacitação dos entrevistadores para seu trabalho que na região Nordeste chega ao seu melhor patamar (91,1%) (Gráfico 6). As principais instituições promotoras de capacitação são, como esperado, a Caixa Econômica Federal (50,9%) e o MDS (19,7%) (*Ibid.*, 2017).

GRÁFICO 6

Percentual de entrevistadores que já realizam capacitação para preenchimento de formulários – Brasil e Grandes Regiões.



Fonte: Fonte: Pesquisa Datamétrica / Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – 15/10 a 22/12/2015.

É importante notar que não obstante o regulamento do cadastro estabeleça uma preferência formal pela visitas domiciliárias pela inclusão e atualização cadastral, na realidade elas são realizadas principalmente em postos fixos ou nos CRAS apesar dos mesmos entrevistadores afirmarem que a qualidade das informações coletadas nas visitas seja melhor do que aquelas coletadas nos postos (Lindert *et.al.*, 2007; SAGI/MDS, 2017). Conforme C.A. de Souza: “O município faz visitas nas casas mas são só o 20%, por que não dá para atender todos, sendo que em Caetés os beneficiários são mais de 5.000 e os entrevistadores à disposição são só três” (C.A.de Souza, entrevista com a Gestora do PBF Município de Caetés, 27/06/2017).

A Responsável da Central do Atendimento do Bolsa Família no Recife expressou a mesmas reservas afirmando:

“a gente gostaria de fazer mais cadastros nas casas mas não consegue por que precisa de transporte, uma equipe maior, capacitar essa equipe e encontrar as pessoas em casa. Por que muitas vezes quando a gente chegar no local, a pessoa não mora mais lá, ou aquele endereço não existe ou a casa foi alugada e a pessoa já mora num outro lugar. Então infelizmente a maioria dos cadastros que a gente faz tem que ser nos postos de atendimento, para esse motivo para facilitar as famílias, foi pensada a descentralização dos CRAS” (I.Pontes, entrevista com a Responsável central do Atendimento PBF - Prefeitura de Recife, 05/07/2017).

A carência de profissionais é convidada pela maioria dos gestores municipais do Nordeste, aonde o 34,9% dos mesmos relatou que a função em que há maior necessidade de profissionais é exactamente aquela de entrevistador (SAGI/MDS,2017). Enquanto isso as visitas domiciliárias podem representar um meio pelo descobrimento de situações vulneráveis, como por exemplo de violência doméstica que, ao contrário seriam muito difícil de individuar. Um exemplo disso é o que relatou I. Pontes no respeito das mulheres que na hora de cadastrar a família não declaram o marido na composição familiar, mesmo em situação de convivência e casamento.

Isso por que:

“ Muitas são oprimidas dentro de casa, o marido não têm renda nenhuma, ele maltrata. Quando a gente consegue fazer o encaminhamento psicológico ao CRAS, aí consegue ajudar estas famílias [...] mas é muito difícil ver o problema, sendo que quando estas mulheres chegam aqui no Cadastro não declaram essa informação. A gente só vai descobrir quando vai lá na casa, fazer uma visita, um cadastro” (I.Pontes, entrevista com a Responsável central do Atendimento PBF -Prefeitura de Recife, 05/07/2017).

Cabe lembrar também que no Nordeste apenas 47,2% dos beneficiários indicaram o CRAS como local para cadastramento enquanto o segundo lugar mais indicado é o “Posto de atendimento da Prefeitura” (25,8%) (SAGI/MDS, 2017: 21). Isso é confirmado também pelo fato que o Município de Caetés, tinha um pequeno posto dedicado exclusivamente ao Cadastro Único, assim como o Município de Recife. Mesmo em presença de vários CRAS no território Recifense, a Central do

Atendimento do Cadastro Único situada numa área central da cidade, recebe o maior número de beneficiários do Bolsa que conforme à Responsável da mesma “chegam à quase 500 pessoas atendidas por dia” (I.Pontes, entrevista com a Responsável da Central do Atendimento de Recife, 05/07/2017).

O posto fixo do Cadastro Único no Município de Caetés têm por seu lado uma capacidade inferior, isto por que o total dos residentes é bem menor vista a sua natureza rural<sup>38</sup>. Aqui o máximo de pessoas atendidas por dia é 20/25, isso é devido não só aos espaços mais limitados e ao número menor de atendentes como também pelo fluxo de pessoas a serem atendidas. Outro dado muito importante observado ao longo das minhas observações participantes nestes locais é que enquanto na Central do Cadastro Único da Prefeitura de Recife, o cadastramento ou a atualização cadastral é feita exclusivamente através do sistema online, no respectivo local do Município de Caetés tinha só dois computadores dos quais um utilizado pela responsável da aceitação e outro de exclusiva utilização pela Gestora do Programa que utilizava ele principalmente para averiguações cadastrais em resposta à bloqueios dos benefícios. No que diz respeito à novos cadastramentos e atualizações a maioria eram feitas através do formulário em papel, isso é ressaltado também pela pesquisa da SAGI/MDS (2017) que afirma que em geral, na região Nordeste, o formulário em papel é ainda o mais utilizado (52,7%). Isso pode gerar erros no cadastramento considerando o fato que é pre-enchido à mão e pode representar um problema no momento de transferir os dados no sistema online. Além disso, os Gestores Municipais levantaram a presença de uma certa quantidade de denúncias sobre informações falsas prestadas pelas famílias no Cadastro Único. Então não é a toa que o tipo de ajuda mais frequente, fornecido às equipes municipais por parte dos coordenadores estaduais, seja relacionado à este tipo de denúncias.

Em conformidade com o que foi referido por alguns dos funcionários municipais entrevistados: “os beneficiários não comunicam informações erradas pela maldade mais trata-se de uma simple estratégia de sobrevivência” (A.R. Suassuna, entrevista com a Secretária do desenvolvimento social, juventude e políticas sobre drogas e direitos humanos – Prefeitura de Recife, 25/07/2017; A.R. Adriano, entrevista com a Chefe da divisão do Cadastro Único - Prefeitura de Recife, 21/06/2017). Isso está

---

<sup>38</sup> Na base da comparação dos dados sobre Bolsa Família nos dois Municípios (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php> e <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php> consultados em Novembro 2017.

diretamente relacionado com o fato dos funcionários não terem possibilidade de comprovar a veracidade das informações fornecidas pelos beneficiários, sendo que o sistema é autodeclaratório. Esta característica faz com que “mesmo em frente de uma situação clara de informação falsa, não pode-se colocar no sistema uma informação diferente daquela comunicada pelo beneficiário por que isso seria ferir o princípio de autodeclaração que é um direito destas famílias” (A.Menezes, entrevista com o Supervisor do Atendimento da Central do Atendimento do PBF – Prefeitura de Recife, 05/07/2017).

Considere-se ainda que, na pesquisa da SAGI/MDS “a quase totalidade dos entrevistadores afirmaram desconfiar, em algum momento da veracidade de alguma informação prestada pelas famílias (99,5%)” (2017:39). Eles relataram também que existem diferenças nas informações prestadas a depender do programa que a pessoa pretende acessar mostrando assim uma tendência difusa em das depoimentos falsos (*Ibid.*, 2017).

Enquanto isso a pesquisa da SAGI/MDS (2017) salientou também o problema da corrupção, pelo qual o 14% dos Gestores locais relataram ter recebido pressão por terceiros para manipular o Cadastro Único. Esta questão foi levantada sobre tudo pelos funcionários do Município de Caetés, tanto assim que L.A. Da Silva afirmou “ A gente vê em relação a esse pente fino que muitas pessoas recebiam esse benefício de forma irregular. Por exemplo um funcionario público chegava no cadastro mentindo sobre a sua profissão e a sua renda e acabava recebendo” (Entrevista com o Secretario da Assistência Social – Município de Caetés, 27/06/2017). Situações ainda mais graves são expostas por Cohn que entre os problemas que o Bolsa Família enfrenta ao nível local destaca o fato de que: “ muitas vezes o supermercado aonde os beneficiários fazem as compras são de propriedade do Prefeito que, neste modo, apropria-se destes recursos por meio do comércio, não havendo qualquer dispositivo de controle efetivo dos preços aí praticados” (2012: 55).

Pode-se afirmar então que o processo de cadastramento por parte dos municípios vem se revelando um dos maiores obstáculos para uma boa prática, sobre tudo em relação à identificação e diagnóstico das necessidades da população mais carente. Também permanecem outros fatores que geram perplexidades tanto no ambiente acadêmico quanto naquele público que limitam o alcance do programa e um melhor funcionamento do mesmo.

Em seguida, encontra-se mais informações no respeito disso.

### *3.2 A opinião dos expertos: satisfações e perplexidades.*

A postura dos expertos entrevistados ao longo da minha pesquisa sobre o PBF é geralmente positiva. O fato mais marcado foi que nas áreas mais pobres do meio rural o PBF realmente proporcionou uma ajuda enorme à população constatada no fato que, pela primeira vez estas famílias receberam uma renda fixa. Isso, em situações climáticas particulares, aonde as secas frequentes afetam as famílias que vivem de agricultura de subsistência (isto é no interior de Pernambuco, mesoregião do Agreste e do Sertão), anula o risco de morte por desnutrição sendo que disponibiliza as famílias de uma renda mensal segura. Graças ao PBF como relata L.A. Da Silva: “quando nos últimos anos, nos passamos uma das maiores estiagens dos últimos tempos, não foi necessária a frente de emergência por que o programa já estava em atividade” (Entrevista com o Secretário da Assistência Social – Município de Caetés, 27/06/2017).

Além disso, destaca-se a natureza emergencial do mesmo, ele vêm com o objetivo de aliviar a pobreza ou amortizar a intensidade da mesma não de combatê-la. Conforme D.B. Figueiredo: “Acabar com a pobreza é muito difícil, sobre tudo num país como Brasil que ainda vive com níveis africanos de pobreza. Têm municípios que facilmente competem com Burkina Faso, com países que são muito mais subdesenvolvidos do que o Brasil” (Entrevista com o Coordenador e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas – UFPE, 17/07/2017).

Outros relataram que o problema de acabar com a pobreza seja relacionado com a natureza da sociedade brasileira que “tem uma marca estrutural da desigualdade em função da escravidão” (R.Santiago, entrevista com o Professor de Sociologia da Sociedade Brasileira – UFPE, 17/07/2017). Ou ainda o fato de que o Programa tenha reduzido a pobreza mas que para acabar com a mesma seja necessária uma equação financeira e social representada por políticas estruturantes para desenvolver, principalmente na educação. Por que, como ressalta A.R. Suassuna: “essas pessoas em situação de risco e vulnerabilidade não chegam à um nível de empregabilidade boa por falta de escolaridade” (entrevista com a Secretária do desenvolvimento social, juventude e políticas sobre drogas e direitos humanos – Prefeitura de Recife, 25/07/2017). Esta posição é confirmada também por outra funcionária da Prefeitura de Recife a qual afirmou que: “no começo da PAC, os beneficiários do Bolsa Família

tinham a possibilidade de acesso preferencial a cursos técnicos através do PRONATEC, só que teve um problema com a escolaridade mínima exigida por que a maioria não alcançava o nível desejado” (A.R. Adriano, entrevista com a Chefe da divisão do Cadastro Único - Prefeitura de Recife, 21/06/2017)<sup>39</sup>.

Então mesmo numa situação de oferta de cursos profissionalizantes, que tem como objetivo a qualificação destas pessoas e a geração de renda, elas não conseguem acessar por causa do nível baixo de escolaridade<sup>40</sup>.

Mesmo assim ressalta-se a dimensão do desenvolvimento, sobre tudo nas áreas rurais, aonde o custo da vida é menor do que nas áreas urbanas e isso faz com que um pequeno montante de dinheiro como o benefício do Bolsa, seja útil para poder “criar” alguns animais na agricultura e não só assegurar o básico, como também abrir a possibilidade de acessar à produtos mais elaborados ou diferentes daquele alimentícios (J.F.L.Netto, entrevista com o Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e Fiscalização dos Programas Sociais – Município de Caetés, 29/06/2017). Neste sentido A.R. Adriano relata de “mulheres dizendo que pela primeira vez puderam escolher comprar um baton, comprar um danone pelo filho, isso por que no sertão brabo, de seca, em algumas situações o Bolsa Família é maior do que a renda que o chefe da família traz pra casa” (entrevista com , entrevista com a Chefe da divisão do Cadastro Único - Prefeitura de Recife, 21/06/2017).

Nesta perspectiva precisa ser levantada também a amplamente discutida questão do empoderamento da mulher. Mesmo se a maioria dos entrevistados manteve-se unânime em reconhecer a permanência de uma discriminação entre homem e mulher agravada por uma cultura de machismo em que a mulher é vista como objeto, o fato das mulheres serem as principais titulares do benefício, leva elas à maior liberdade,

---

<sup>39</sup> Criado pela lei N. 12.513 de 26 de Outubro 2011, o PRONATEC é constituído por: Bolsa- Formação Estudante, para cursos de educação profissional de nível médio e cursos de formação inicial e continuada; e Bolsa-Formação Trabalhador, destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência da renda, para cursos de formação inicial, continuada ou de qualificação profissional. Estes cursos são oferecidos gratuitamente pelo Governo e os participantes têm acesso preferencial as ofertas de trabalho pela realização das obras de infraestrutura da PAC (Política de Aceleração do Crescimento) (Campello, Falcão e Costa, 2014).

<sup>40</sup> Isso é comprovado pelos resultados das minhas observações participantes nas duas Centrais de Atendimento do Cadastro Único. De facto, no Município de Caetés o nível de escolaridade observado sobre uma amostra de 15 pessoas foi de 10/15 com ensino fundamental incompleto (até segunda série) só 3 tinham ensino fundamental completo enquanto os outros eram analfabetas. Já no Município de Recife o nível é mais alto com 9/17 pessoas com ensino médio, 4/17 com ensino fundamental completo, 2/17 ensino fundamental incompleto, 1 com ensino superior e só uma pessoa analfabeta (Observação Participante, Cadastro Único Bolsa Família – Município de Caetés, 28-29/06/2017; Observação Participante, Central do Atendimento do Bolsa Família – Município de Recife, 14/07/2017).

seja no respeito da dimensão de consumo, seja em relação à uma autonomização que permite-lhes escapar de situações de violência e dependência do marido. Cabe lembrar que a maioria das mulheres observadas na Central de Atendimento do Cadastro Único no Município de Recife eram separadas e, mesmo em casos de mulheres casadas, o marido não ajudava de maneira nenhuma na sustentação da família. Portanto é claro que o Bolsa Família represente uma forma de empoderamento destas mulheres.

A questão das condicionalidades de educação e saúde foi uma das questões mais discutidas pelos expertos entrevistados, tanto é que de forma geral a avaliação das mesmas é positiva, ressaltando uma efetiva diminuição da mortalidade infantil, graças ao prenatal e uma diminuição da evasão escolar (ver Anexo 1) sendo que as crianças além de estar matriculada também precisam frequentar<sup>41</sup>. A maioria dos entrevistados compartilhou a ideia de que as famílias mandam os filhos à escola só para receber o benefício, então isso depende mais de uma obrigação do que uma verdadeira convicção do que possa produzir efeitos positivos pelo desenvolvimento futuro das crianças. No meio rural isso é devido ao fato que a maioria dos pais seja analfabeta, eles trabalharam na roça desde criança, então é muito mais difícil que exista uma consciência neste sentido, talvez a própria criança também não têm um grande estímulo por que ela acaba espelhando-se nos pais. (J.F.L.Netto, entrevista com o Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e Fiscalização dos Programas Sociais – Município de Caetés, 29/06/2017 ). Já no meio urbano a situação melhora um pouco pelos pais terem uma maior educação, então a ideia da educação como meio de ascensão social é mais compartilhada. I. Pontes também destaca que existem diferentes modos de transmitir aos filhos a importância de ir à escola, mesmo tratando-se de uma condição fundamental para obter o benefício, por exemplo:

“se eu recebo o benefício e converso com meu/minha filho/filha que aquele benefício é necessário, é uma ajuda, um suporte para que a família possa melhorar as condições dela, para que ele possa desenvolver e ter uma vida, um trabalho melhor, é uma coisa. Se eu obrigo ele/ela a ir para escola por que eu quero receber o Bolsa Família eu não dou nenhuma justificativa para ele, não converso sobre nenhuma justificativa para estudar, aí lá é outra

---

<sup>41</sup> O acompanhamento destas condicionalidades é feito pelos Municípios com uma frequência bimestral. Não obstante isso cabe às famílias comunicar qualquer mudança no respeito disto, seja uma transferência de um colégio à outro, seja uma interrupção da frequência escolar por que qualquer mudança não comunicada é traduzida em evasão escolar e pode gerar bloqueio e cancelamento do benefício (FUNDEP/UFMG, 2008).

história” (entrevista com a Responsável da Central do Atendimento do PBF– Prefeitura de Recife, 05/07/2017).

Isso depende muito da comunicação dos pais com os próprio filhos, que infelizmente varia bastante não só pela subjetividade das pessoas mas também entre crianças e adolescentes, aonde pelos segundos observam-se taxas de evasão escolar maiores em razão de um posicionamento na sociedade diferente (Ver Anexos 1 e 2) . Não é a toa que, muitos adolescentes, quando voltar da escola com os pais trabalhando o dia inteiro, se encontrem com os amigos e sufram também uma influência comportamental errada que leva talvez à comportamentos criminais, tudo isso agravado e devido obviamente à uma situação de particular vulnerabilidade<sup>42</sup>.

Além disso muitas perplexidades surgiram em relação à qualidade da educação oferecida pelas escola públicas, longe do fato de não fornecer o tempo integral, A. Pinzani afirma que:

“Nada adianta as crianças ficarem na escola, se o nível do ensino que lá recebem for baixo, como é o caso das escolas públicas de municípios pobres (ou até municípios ricos, cujos administradores não estejam interessados na qualidade do ensino público, como é muito frequentemente o caso). Sem contar que as crianças passam um tempo limitado na escola (a quase totalidade das escola públicas não oferece tempo integral) [...] e quando voltam para casa, não dispõem de um quarto onde retirar-se para fazer seus deveres de casa. [...] Então seria necessário que as escolas oferecessem tempo integral e uma infra-estrutura que ajudasse as crianças de famílias pobres a estudar” (entrevista com o Professor associado de Ética e Filosofia – UFSC, 18/06/2017).

Posto que estas afirmações lamentavelmente representem a realidade, mesmo numa situação de obrigação dos filhos por parte dos pais em ficar na escola ou tomar vacinas, os efeitos que esta obrigação produz de um ponto de vista mais geral são benéficos, por que assim presume-se a mortalidade infantil e garante-se mais expectativas de vida ao longo prazo (D.B. Figueiredo, entrevista com o Coordenador e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas – UFPE, 17/07/2017). Em concordância com A.R. Adriano e R.Santiago trata-se de alguma forma de forçar de criar uma

---

<sup>42</sup> Refere-se aqui aos problemas de tráfico de droga e criminalidade que são gerados pelo acumulo de pessoas, mercado de trabalho ruim e ainda pouca formação escolar sobre tudo em relação as áreas urbanas (*Ibid.*, 05/07/2017).

consciência que, mesmo se induzida, levará esta criança à um patamar de vida melhor, por que “se eu não vejo nada de diferente eu não vou pensar de desejar aquela coisa ou aquela condição” (I.Pontes, entrevista com a Responsável da Central do Atendimento do PBF– Prefeitura de Recife, 05/07/2017).

Uma demonstração do funcionamento das condicionalidades como instrumento pelo desenvolvimento do capital humano é o que relata sempre I.Pontes, em relação a questão da educação ela afirma :

“uma das coisas que me deixa mais feliz deste trabalho é quando eu consigo ver uma criança pobre que conseguiu terminar o segundo grau e conseguiu passar numa universidade federal [...]. Isso por que aqui a cultura é inversa daquela dos outros países, os mais ricos estudam na federal por que eles tem a possibilidade de estudar na escola particular e fazer toda a base. Existe depois um vestibular que é só uma vez por ano e são sempre os que tem mais possibilidades que obtêm a vaga, então quando você vê uma pessoa mais pobre dar um depoimento dizendo que vem de uma família humilde, que recebeu o Bolsa Família e passou na Universidade federal, num posto de medicina, num posto de direito, é a maior alegria, o retorno do teu trabalho, do fato que a gente investe numa formação” (*ibid.*, 05/07/2017)

Outras reflexões dizem respeito da individualização das informações inconsistentes em relação à renda declarada pelos beneficiários no momento de cadastrar. Os entrevistados foram interpelados quanto ao “pente-fino” recém promovido pelo Governo de Michel Temer que levou ao bloqueio de 654 mil benefícios e cancelou 459 mil por causa de irregularidades, a maioria no Nordeste (Agência Brasil, 2017) . No respeito disto precisa-se esclarecer que o Programa Bolsa Família prevê que as famílias atualizem o cadastro cada dois anos ou no caso em que qualquer mudança de domicílio, renda, composição familiar e também em relação à participação escolar e dos cuidados de saúde, atualizem antes deste prazo (Lindert *et.al.*, 2007) . Mesmo se o governo informa através de cartas enviadas aos beneficiários, ou mensagens na conta pessoal da Caixa Federal, acontece que as pessoas não informam igualmente. Conforme A.R. Adriano isso acontece pelo medo de perder o benefício ou até por uma “cultura da desonestidade” que as vezes está na pessoa. Sempre A.R. Adriano afirmou que estas irregularidades foram, no Município de Recife, muito mais crimes fiscais do

que erros do próprio Bolsa Família, constando por exemplo a presença de pessoas extremamente pobres em condição de moradores de rua com duas, tres empresas abertas como se eles fossem impresários (entrevista com a Chefe da divisão do Cadastro Único - Prefeitura de Recife, 21/06/2017). Acontece também que por causa de uma suposta desinformação, no momento de arrumar um emprego com carteira assinada, o beneficiário não informe os CRAS ou a Central do Atendimento pela convicção de ficar automaticamente fora do perfil exigido, levando assim à bloqueio e até cancelamento (I.Pontes, entrevista com a Responsavel da Central do Atendimento de Recife, 05/07/2017). Neste enquadramento o último pente-fino não representou então uma novidade mas simplesmente aconteceu um cruzamento de dados a nível federal mais amplo que envolveu bases de dados de diferentes Ministérios (por exemplo do Ministério do desenvolvimento com aquele do trabalho) e levou à individuação de maiores inconsistências.

Isto representa um avanço na trajetória do melhoramento da eficiência do Cadastro Único se considerar-mos que como relatou L.A.Da Silva: “o Governo ao princípio relaxou, não confrontava dados, a situação do país era uma, então o Governo fechava os olhos e a princípio era o Município que liberava os recursos então se usava muito politicamente” (Entrevista com o Secretario da Assistência Social – Município de Caetés, 27/06/2017).

Delinha-se assim uma situação de corrupção que vai mais além da dimensão politica, trata-se de uma “cultura da transgressão” que envolve a população assim como os funcionários mas se por um lado a primeira é devida ao medo de perder um montante em dinheiro fundamental pela sobrevivência, a segunda é relacionada à questões políticas de re-eleção e acaba com uma ainda maior subjugação destas pessoas já amplamente submetidas (Pinzani, 2014).

Todas as perplexidades manifestadas dependem, em concordância com Cardoso *et.al.*: “da existência de um Estado centralizado e incapaz de mediar a convivência social. As razões desta anomalia derivam desde a dimensão continental do Brasil à rapidez do nosso processo de urbanização, passando por nossa tradição legisferante e nossa herança (ou prática) de políticas públicas patrimonialistas” (2008: 15). No entanto:

“dada a diversidade das situações e da cultura política nacionais, a descentralização, que em princípio aproximaria o Estado à sociedade civil, nem sempre fortalece essa

aproximação. Assim, um dos pressupostos da descentralização, que consiste em tornar o poder público mais permeável às reais necessidades e demandas da população local acaba, na maioria das vezes por não ocorrer. É então quando mais aparecem os componentes históricos que ainda persistem na nossa prática política [...] que a expansão do Bolsa Família é marcada por um forte viés discricionário, contemplando preferencialmente as famílias mais adeptas das forças políticas no poder e dos interesses locais” (Cohn, 2012: 124).

### *3.3 Desafios e perspectivas futuras do Programa Bolsa Família*

É claro que, mesmo representando um Programa muito pontual com inegáveis efeitos positivos, ainda muito precisa ser feito para melhorar o PBF e para que não só lance as bases para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza e contribua numa redução da mesma mas sobre tudo que as condicionalidades associadas ao programa conduzam a um verdadeiro desenvolvimento humano.

Em relação a isso foi destacada a importância de uma educação de qualidade que vá mais além de “simplesmente ficar na escola” e como bem esclarecido por Pinzani (2014), isso ultrapassa os efeitos positivos resultantes de uma boa implementação do Bolsa Família, sendo que exige uma maciça intervenção do estado através de investimentos na infraestrutura, aumento dos salários dos professores ao todos os níveis de ensino e uma maior formação dos mesmos também, sendo que é comum encontrar, sobre tudo no meio rural, profissionais que na realidade não sabem lidar com pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza.

Este último aspecto foi ressaltado também por Cohn (2012) que no seu livro, reúne e analisa algumas cartas que os beneficiários do Bolsa Família enviaram aos órgãos competentes em busca de ajuda. Neste sentido delinha-se uma distância enorme entre a máquina estatal e a população pobre marcada por uma insensibilidade dos primeiros quase ridícula. A linguagem utilizada pelos beneficiários é bem básica e cheia de erros gramaticais, sendo que muitos deles são quase analfabetos, mas o que impressiona mais é que as respostas por parte do Estado contêm termos técnicos e complexos como “pleito” e “congênere”, uma linguagem claramente pouco acessível pelos beneficiários.

Eu mesma comprovei isso ao longo da minha observação participante no Cadastro Único em Caetés (28-29/06/2017), enquanto na hora de perguntar o “nível de

educação” aos beneficiários eles ficavam confusos, foi assim que entendi fosse melhor formular a pergunta em maneira mais simple tipo : “você estudou até que serie?”. Esta pode parecer uma estupidez mas quando trata-se de fazer perguntas em torno da renda, a composição familiar e o trabalho é fundamental que a linguagem seja simple sobre tudo para não dar origem à erros no pre-enchimento do Cadastro que podem levar, em consequência de controlos cruzados à nível federal, a bloqueios e cancelamentos do beneficio. Isso é destacado também por I.Pontes que afirma: “tem que trazer aquele formulário para uma linguagem mais real, mais cotidiana se não a informação acaba ficando errada e não contempla aquilo que o governo quer, que é espelhar a sociedade de baixa renda” (entrevista com entrevista com a Responsavel da Central do Atendimento de Recife, 05/07/2017).

Os entrevistados foram interrogados também em relação às muitas discutidas “portas de saída” do programa, isto é “a deliberação sobre as possibilidades de autonomização dos beneficiários do programa, seja prevendo maior articulação com outras políticas sociais e programas, seja simplesmente defendendo um prazo claro pela permanência dentro do programa” (Bichir, 2010: 128). No primeiro caso, foram ressaltados os esforços municipais na criação de programas voltados pela promoção de renda, por exemplo L.A. Da Silva destaca que não obstante o município de Caetés ter introduzido um programa similar ao nome de “Pernambuco no batente”<sup>43</sup>, aonde inclusive ensinava-se à população o utilizo de máquinas industriais pela produção têxtil, a participação foi muito baixa por conta do desestímulo, de acordo com ele:

“ a população mas carente não acredita no associativismo, são xingadas[...], então precisa trabalhar com a valorização do ser humano e fazer isso não é só dar dinheiro mas é alertá-lo, estimular ele a aprender e querer sair destas situações e muitos não querem. Eles passam até pensar que estão numa situação em que eles não podem mudar, estão acostumados” (Entrevista com o Secretario da Assistência Social – Município de Caetés, 27/06/2017).

Eu achei esta última observação muito tocante mas isso tem que servir como estímulo, este fenômeno acontece por que estas pessoas estão acostumadas em viver na pobreza, como já ressaltado em precedência, elas não se espelham em realidades diferentes do meio rural, a roça, a agricultura e a família alargada, então isso não depende deles mas

---

<sup>43</sup><https://www.sigas.pe.gov.br/pagina/programa-de-incluso-productiva-pernambuco-no-batente> consultado em Novembro 2017.

depende de fatores externos que sempre influenciaram a sua existência. Por isso é fundamental que o governo federal invista na área da educação para que as crianças possam ter, à diferencia dos pais, uma verdadeira possibilidade de escolha, a partir das simples relações humanas predominantes no meio escolar, diferentes daquelas que caracterizam o ambiente familiar.

D.B. Figueiredo (Entrevista com o Coordenador e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas – UFPE, 17/07/2017) falou dos pais como uma “geração perdida”, pela qual não é mais possível criar aquela consciência enquanto “nas crianças, graças à sua menor idade, pode-se desenvolver esta convicção através da educação, a saúde e uma alimentação mínima” (I.Pontes, entrevista com a Responsável da Central do Atendimento de Recife, 05/07/2017).

Nesta lógica a ideia de associar uma duração predefinida ao Programa Bolsa Família, inspirando-se por exemplo ao Programa “Chile solidário” ou ao mexicano “Progres- Oportunidades” parece inconsistente pois para olhar um desenvolvimento de tipo humano precisa de muitos anos, gerações até, sobre tudo num país como Brasil aonde o nível de educação é muito baixo (diferentemente do Chile) e as oportunidades de trabalho, sobre tudo nas áreas rurais, são bem menores (R.Santiago, entrevista com o Professor de Sociologia da Sociedade Brasileira – UFPE, 17/07/2017; C.A. De Souza, entrevista com a Gestora do Programa Bolsa Família – Município de Caetés, 27/06/2017). Nestas áreas o fator climático, representado pelas frequentes secas faz com que a população seja extremamente dependente deste Programa pelas mais básicas necessidades, então estabelecer um prazo máximo pelo recebimento do benefício seria sem sentido e até contraproducente. A combinação destes fatores contribuem para que a maioria dos entrevistados seja concorde no respeito da natureza do Bolsa tal como é hoje, um programa sem uma duração predefinida.

Além disso destaca-se a importância de investimentos na infraestrutura sobre tudo no meio rural aonde “o fato que a reforma agrária que o país merecia não aconteceu, levou a encher as cidades e de allí vieram as situações de pobreza e extrema pobreza” (A.R. Suassuna, entrevista com a Secretária do desenvolvimento social, juventude e políticas sobre drogas e direitos humanos – Prefeitura de Recife, 25/07/2017)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> “A concentração fundiária é colocada como o principal fator gerador da pobreza rural, por ser determinante na proliferação do minifúndio, ser produtora de monocultura de grande escala, que além de degradar o meio ambiente não promove a segurança alimentar. Além disso, em contraponto à agricultura familiar, que é a maior responsável pela População Economicamente Ativa (PEA) Rural, a concentração de terras leva à eliminação de mão de obra, esvaziamento do campo e é a grande causadora dos conflitos e mortes no meio rural [...]. A concentração fundiária permanece praticamente

Felizmente, hoje este fenômeno é bem menor, graças também ao Bolsa Família que estimulou o comércio local, mesmo assim o Estado tem que proporcionar um certo desenvolvimento nas áreas rurais sobre tudo em relação aos serviços fornecidos. Por que não tem como melhorar minha situação se para eu receber dinheiro, eu tenho que cuidar da saúde e da educação dos meus filhos mas gasto boa parte do benefício só para alcançar as escolas e os postos de saúde. Visto que uma das causas da pobreza no Brasil é “ a falta de oportunidades ligada à ausência das condições materiais para o desenvolvimento econômico (por exemplo, no caso do sertão, à ausência de boas estradas, à distância de portos e aeroportos para o transporte de mercadorias e a falta de canais para irrigação das regiões áridas)” (A.Pinzani, entrevista com o Professor associado de Ética e Filosofia – UFSC, 18/06/2017).

Ademais precisa de políticas permanentes para que a população chegue a ter acesso a um emprego e uma habitação decentes, também por que a dimensão brasileira é vária e as ofertas em termos de trabalho e serviços não só se diferenciam entre uma região e outra como também entre estados e até ao nível local dos municípios. Neste sentido R.Santiago destaca: “Mesmo que você tivesse essas portas de saída, uma coisa é o Sul do Brasil, aonde a renda per capita é alta, outra coisa é o Sudeste, o Norte (que nem parece na televisão) ou o Nordeste aonde as possibilidades são diferentes e a questão de uma duração predefinida não ajudaria” (entrevista com o Professor de Sociologia da Sociedade Brasileira – UFPE, 17/07/2017).

Com o cambio de Governo em Agosto 2016 que aconteceu de maneira inesperada, tem vindo a ideia de que as forças políticas ao comando possam chegar até um cancelamento do Programa (cabe lembrar que o PBF é um Programa de Governo, então em qualquer momento poderia ser abandonado).

Essa sempre foi uma possibilidade mas no último ano tornou-se realidade, como ressaltou Pinzani:

“a política do novo governo é exactamente a de cortar os gastos com programas sociais. Os programas que facilitavam a criação de cooperativas agrícolas (Prodecoop), que traziam luz em lugares isolados (Luz para Todos) e que davam acesso à moradia popular

---

inalterada, ainda mais preocupante, a pauta da reforma agrária e os conflitos distributivos a ela relacionados ainda são tratados com descaso pelo estado, o que permite de um lado a escalada da violência no campo e, por outro lado, leva à marginalização dos movimentos sociais”(Battestin, Vieira e Arruda, 2016: 1-2).

(Minha Casa, Minha Vida) já foram afetados pesadamente, quando não interrompidos completamente, como no caso do programa das cisternas para colheita de água pluvial nas regiões áridas do sertão nordestino.” (entrevista com o Professor associado de Ética e Filosofia – UFSC, 18/06/2017<sup>45</sup>).

Assim todos os entrevistados manifestaram a necessidade de tornar o Programa Bolsa Família um programa de estado. Sendo incluído na legislação permanente, isto é a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), poderia-se até anular o risco de manipulação política por que “independentemente de quem estar ao poder, aquele programa iria permanecer” (R.Santiago, entrevista com o Professor de Sociologia da Sociedade Brasileira – UFPE, 17/07/2017).

Falou-se também de uma universalização deste tipo de Programa, tornando ele numa renda básica de cidadania inspirada na velha proposta do Senador Eduardo Suplicy, isso é compartilhado pelo Professor R.Santiago (*ibid.*,17/07/2017) como também para outros autores tais como Marques, Silva e Zimmermann (Marques, 2008; Silva, 2010; Zimmermann, 2010, mencionados por Zimmermann *et al.*, 2015: 150). Neste sentido Rego e Pinzani ressaltam que:

“ a implementação da renda básica universal como direito fundamental permanente traria de modo mais generalizado a potencialidade de iniciar a reprodução digna da vida, configurando um amplo processo social de alteração moral e política dos sujeitos nela envolvidos [...]. Sua percepção aumentaria os graus de liberdade e autonomia de todos, sobretudo dos pobres, porque traria para a esfera dos direitos os homens, maridos das mulheres beneficiárias da Bolsa Família, que, hoje em sua grande maioria, estão desempregados ou trabalhando esporadicamente.” (2013:36).

J.F.L.Netto até propôs algo que eu achei brilhante como direcionar da esfera federal a esfera estadual a gestão do programa de modo que cada um estado possa avaliar como aplicar seus recursos e decidir como executar o programa na base da sua realidade interna.

Conforme ele:

“o que observamos é que a realidade de Pernambuco não pode ser comparada com a realidade de um estado como o Rio de Janeiro. Assim a realidade de uma cidade como Caetés não pode ser comparada com uma cidade que tem um desenvolvimento

---

<sup>45</sup> Para maiores informações ver Simão e Pupo (2017).

industrial. Neste modo os estados conseguiriam acoplar o programa com as necessidades das cidades, então da população. Se a política deixasse de ser só federal e passasse pelos estados, conseguiria direcionar para seus usuários. Por que por exemplo a renda per capita necessária para sobreviver na area rural de Pernambuco é diferente daquela necessária para uma pessoa que mora numa metropole como São Paulo” (entrevista com o Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e Fiscalização dos Programas Socias – Município de Caetés, 29/06/2017 ).

Enquanto espera-se pela instauração de um verdadeiro estado social de bem-estar, fortemente ativo no setor de políticas destinadas as famílias que conforme Pinzani: “ implicaria uma série de mudanças quase revolucionárias” (2014: 156), é necessário trabalhar sobre a dimensão mais realistica que interessa as lacunas que o programa têm atualmente. É então necessário melhorar as condições operacionais nas administrações municipais em relação à infraestrutura, equipamentos, recursos humanos e transporte (FUNDEP/UFMG, 2008). Com certeza os entrevistadores também necessitam de maior treinamento para lidar com pessoas pobres inclusive no que se refere ao processo de coleta e manutenção dos dados. Também parece necessário dispor os municípios de maiores incentivos à realização de visitas domiciliáres que são fundamentais para conhecer a verdadeira realidade de vida das famílias e até individuar situações de vulnerabilidade para ser encaminhadas aos CRAS (SAGI/MDS,2017).

Finalmente, o Governo Federal teria que fazer cruzamentos de dados mais frequêntes e sobre tudo alargar a base de dados, tudo isso com o objetivo de aperfeiçoar o Programa, limitando erros e permitindo assim que todas as famílias que verdadeiramente necessitam desta ajuda sejam incluídas.

## CONCLUSÕES

Os desafios que o Programa Bolsa Família encontra são muitos, num país de dimensões continentais como o Brasil é muito difícil que um Programa com tais características não presente problemas.

Cabe lembrar que cada região representa um universo diferente e os efeitos produzidos pelo alcance de um Programa como o Bolsa neste sentido variem muito, isto é o caso por exemplo do meio rural do Município de Caetés aonde o Programa não só proporcionou uma ajuda mensal no sentido de garantir o acesso ao básico mas dinamizou o mercado local também levando a maior desenvolvimento do município como todo. Del outro lado o meio urbano apresenta outros desafios, allí a concentração de pessoas e um mercado laboral maior então mais competitivo faz com que a população pobre seja ainda mais excluída e além de situações de pobreza e pobreza extrema a miséria é muito comum.

Não obstante isso com a introdução do Bolsa Família ouviram-se muitos casos de filhos de beneficiários que conseguiram formar-se na escola pública e entrar na Universidade federal, pessoas provenientes de famílias pobres que tiveram a oportunidade de estudar e neste modo ser protagonistas de uma verdadeira ascensão social<sup>46</sup>. É importante lembrar novamente que a dimensão da pobreza não interessa só a escassez de renda como também a ausência de capacitações, então as políticas convencionais de assistência não produzem mudanças substanciais por que limitam-se a tratar os efeitos, em vez de tratar as raízes da pobreza. A ideia na base é que a pobreza seja o resultado de uma particular estruturação da sociedade, que no Brasil leva o marco histórico da escravidão, por causa disso estas camadas da população não chegam a ter acesso aos cuidados básicos de saúde e educação, a um alojamento decente e a um trabalho formal, dimensões essas que teriam que ser garantida pelo estado de bem-estar<sup>47</sup>.

Então não tem como reduzir e combater a pobreza se nossa abordagem é impulsada exclusivamente pela compaixão, pois cabe trabalhar sobre o acesso ao mundo de trabalho, a necessidade de alojamentos decentes e mais basicamente o acesso à comida, saúde e educação, por essa razão o Programa Bolsa Família foi pensado e introduzido no Brasil. Além de amenizar as condições de vida das

---

<sup>46</sup> Ver Capítulo 3, página 50.

<sup>47</sup> Ver Capítulo 1, Párrafo 1.1.

famílias graças à simple transferência mensal de uma pequena quantia em dinheiro, as condicionalidades, mesmo em situação de “obrigação” ao cumprimento delas, asseguram uma proteção básica aos beneficiários e proporcionam a possibilidade, sobre tudo as crianças, de romper com aquele famoso ciclô de reprodução intergeracional da pobreza. Isto é possível porque o Programa não se limita a fornecer dinheiro mais prevê que as crianças e os adolescentes estejam frequentando a escola<sup>48</sup>. Não obstante a necessidade de um melhoramento da qualidade de ensino nas escolas públicas, já o simple fato de frequentar a escola pode representa um meio para escapar de situações de exploração (isto é o trabalho infantil) ou mais em geral para entrar em contato com outra realidade, ampliar o seu conhecimento do mundo e mais simplesmente descobrir que o universo de possibilidades é maior daquela pequena dimensão que as crianças e os adolescentes conheceram em casa, no seu próprio nucleo familiar. Substancialmente a escola opera como estímulo para que estas crianças desejem um futuro melhor<sup>49</sup>.

Se de um lado existem famílias que não tem consciência da importância da educação pelos filhos, del outro não são poucos os pais que reconhecem a centralidade da educação como meio de emancipação social. Todavia esta consciência é infelizmente bem fragmentada se, por exemplo, olhar ao meio rural, aonde o nível medio de educação dos adultos nem chega a um ensino fundamental completo, nestas situações é muito mais comum que os pais considerem o tempo dedicado à educação como tempo roubado ao trabalho na roça. Isto não acontece pela maldade mas por que os pais em primeiro lugar foram criados com a ideia de que a vida deles teria sido trabalhar na agricultura, casar-se e ter filhos já a partir da adolescência<sup>50</sup>.

Neste sentido é fundamental que o Estado através de políticas como o Bolsa Família force, de certa forma, estas famílias em cuidar da educação dos filhos.

Além disso, para que estas políticas produzem os efeitos esperados é necessário que, in primis os funcionários estejam preparados a lidar com a população pobre a partir da mais simple questão da linguagem utilizada nos documentos e na comunicação verbal também, o Estado precisa elaborar formulários mais simples

---

<sup>48</sup> Ver Capítulo 2, Párrafo 2.1.

<sup>49</sup> Ver Capítulo 3, Párrafo 3.2.

<sup>50</sup> *Ibid.*

para evitar sobre tudo erros no cadastramento das famílias. Igualmente é importante que os funcionários municipais informem estas famílias no respeito das regras e sobre tudo dos efeitos conseguintes a declaração de informações falsas, não é suficiente enviar comunicações por correios ou através da conta da Caixa Cultural se eu lidar com pessoas que mudam de endereço muito rapidamente e que basicamente não tem noção para entender o que se quer comunicar, por que assim seria ignorar a condição deles. Muitas destas pessoas nem tem uma residência permanente, talvez mudam de casa sem informam ou alugam a casa para outras pessoas, tudo isso invalida os esforços das instituições para que as famílias saibam como resolver situações de descumprimento das condicionalidades e possam evitar um bloqueio ou um cancelamento do benefício<sup>51</sup>.

Mesmo assim, precisa pensar em estabelecer novos mecanismos para que as informações prestadas pelos beneficiários no momento de cadastrar sejam imediatamente averiguadas sem necessitar de cruzamentos de dados a nível federal que, mesmo sendo já praticados são demasiado pouco frequentes para que os erros gerados pela omissão de informações não exclua o ingresso no Programa de outras famílias que necessitam. Trata-se de pessoas que vieram tudo assim negado na vida que talvez omitir informações pelo medo de não ser incluído, ou perder o direito ao benefício é uma simple estratégia de sobrevivência.

Além disso trata-se de pessoas que não estão acostumadas a exercer seus direitos por que, basicamente antes da existência do Bolsa família sobreviviam graças à caridade e eram extremamente marginalizado pela sociedade. Com o Bolsa Família o Estado começou verdadeiramente a interessar-se destas camadas da população, isto está patente no fato que muitas pessoas, na hora do cadastramento, não tinham os documentos mais simples como o certidão de nascimento, demonstrando que praticamente nem existiam pelo estado<sup>52</sup>.

Não surpreende então a medida revolucionária que o Programa teve no Brasil, aonde a população pobre e extremamente pobre representa quase um terço da população total do país.

Nos últimos anos, cúmplice a crise econômica e política do país, a porcentagem de pessoas em extrema pobreza aumentou, o acesso ao Bolsa significa assim a

---

<sup>51</sup> Ver Capítulo 3, Párrafo 3.3

<sup>52</sup> Ver Capítulo 1, Párrafo 1.2

alternativa à inexistência de oportunidade de trabalho (ou emprego informal) mas representa também uma instabilidade por que, como afirma Cohn (2012), sendo um quase-direito, a concessão do benefício pode ser cortada em qualquer momento. Manifesta-se então outro problema maior que é aquilo de garantir a possibilidade de acesso a um trabalho formal não só numa perspectiva laboral futura dos filhos mas também aos pais que muitas vezes encontram até dificuldades em acessar aos cursos profissionalizantes gratuitos oferecidos pelos Municípios.

Os funcionários públicos locais tem a difícil tarefa de impulsionar e estimular estas pessoas em participar em atividades associativas, com o objetivo do acesso sustentado a renda, para quebrar aquele “comodismo” que L.A. Da Silva lembrou. Assim como as crianças e os adolescentes na escola, os pais também necessitam de estímulos para que mudem seu pensamento, para que entendam que a possibilidade de sair da condição de pobreza existe<sup>53</sup>.

Por fim precisa-se de esforços comuns, do Estado para que desenvolva ações direcionadas a facilitar não só um acesso a renda e serviços básicos mas que os mesmos sejam de qualidade precisando então mais investimentos nas infraestruturas, na formação dos funcionários públicos e na educação; dos funcionários públicos para que continuem formando-se e aproximando-se ainda mais aos beneficiários e não, melhorando a sua capacidade de individualizar os problemas, as carências e as falhas que perturbam a implementação do programa e da população pobre também para que o conceito de “acostumar-se a pobreza” seja superado e a consciência da possibilidade de superação desta condição leve eles a um patamar de vida melhor.

Por que como nos lembra Adam Smith:

“A diferença nos talentos naturais em diferentes homens é, de fato, muito menor do que temos consciência [...] A diferença entre os caracteres mais dissemelhantes, entre um filósofo e um simples carregador, por exemplo, parece surgir não tanto da natureza como do hábito, costume e educação” (mencionado por Sen, 2000: 294)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Ver Capítulo 3, Párrafo 3.3

<sup>54</sup> Tradução do Italiano ao Português pela autora.

## ANEXOS

### Anexo 1

Estimativas sobre Bolsa Família e Cadastro Único – Município: RECIFE/PE

<b>Famílias Cadastradas</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de famílias cadastradas</b>	<b>196.707</b>	<b>06/2017</b>
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00	78.713	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	44.988	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo	56.866	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	16.140	06/2017
<b>Total de famílias com cadastro atualizado</b>	<b>131.027</b>	<b>06/2017</b>
<b>Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família</b>	<b>94.931</b>	<b>07/2017</b>
<b>Público acompanhamento das condicionalidades e resultados</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)</b>	<b>88.000</b>	<b>03/2017</b>
<b>Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)</b>	<b>73.320</b>	<b>03/2017</b>
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos – 85%)	70.628	03/2017
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos – 85%)	2.692	03/2017
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	14.680	03/2017
<b>Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)</b>	<b>18.569</b>	<b>03/2017</b>
<b>Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)</b>	<b>15.816</b>	<b>03/2017</b>
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (16 e 17 anos – 75%)	15.418	03/2017
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (16 e 17 anos – 75%)	398	03/2017
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 e 17 anos)	2.753	03/2017
<b>Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)</b>	<b>78.631</b>	<b>12/2016</b>
<b>Total de famílias acompanhadas pela saúde</b>	<b>33.279</b>	<b>12/2016</b>
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	44.997	12/2016
<b>Efeitos por descumprimento de condicionalidades</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BVJ)*</b>	<b>2.099</b>	<b>05/2017</b>
Total de advertências	1.413	05/2017
Total de bloqueios	343	05/2017
Total de suspensões	-	-

Total de cancelamentos	1	05/2017
<b>Índice de Gestão Descentralizada</b>		
<b>Mês Referência</b>		
<b>1- Crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada</b>	<b>89.136</b>	<b>06/2017</b>
<b>4- Famílias do PBF com condicionalidades de saúde informada</b>	<b>33.279</b>	<b>06/2017</b>

\*Benefício Variável Jovem

Fonte: Re-elaboração da autora na base do dados da SAGI, MDS.

Anexo 2 :

Estimativas sobre Bolsa Família e Cadastro Único – Município: CAETÉS/PE

<b>Famílias Cadastradas</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de famílias cadastradas</b>	<b>7.510</b>	<b>06/2017</b>
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00	5.464	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	367	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo	1.020	06/2017
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	659	06/2017
<b>Total de famílias com cadastro atualizado</b>	<b>5.840</b>	<b>06/2017</b>
<b>Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família</b>	<b>5.137</b>	<b>07/2017</b>
<b>Público acompanhamento das condicionalidades e resultados</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)</b>	<b>4.185</b>	<b>03/2017</b>
<b>Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)</b>	<b>3.937</b>	<b>03/2017</b>
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos – 85%)	3.892	03/2017
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos – 85%)	45	03/2017
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	248	03/2017
<b>Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)</b>	<b>840</b>	<b>03/2017</b>
<b>Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)</b>	<b>721</b>	<b>03/2017</b>
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (16 e 17 anos – 75%)	695	03/2017
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (16 e 17 anos – 75%)	26	03/2017
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 e 17 anos)	119	03/2017
<b>Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)</b>	<b>4.885</b>	<b>12/2016</b>
<b>Total de famílias acompanhadas pela saúde</b>	<b>4.506</b>	<b>12/2016</b>
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	371	12/2016

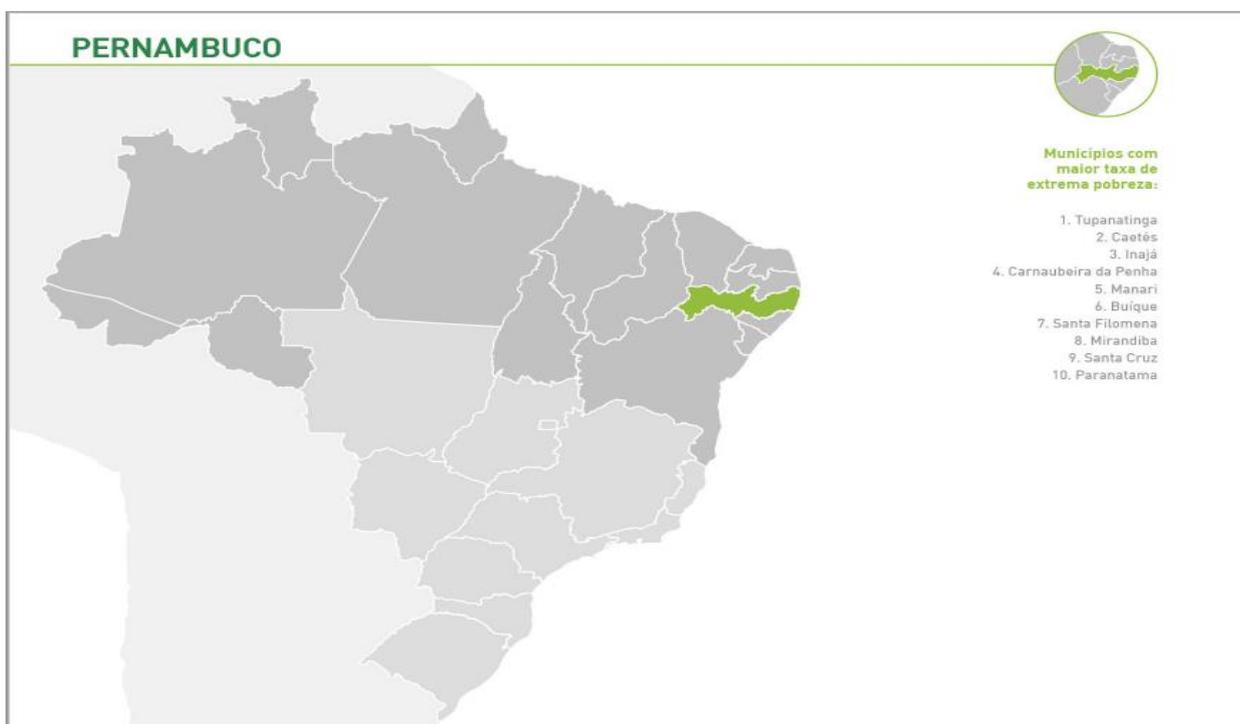
<b>Efeitos por descumprimento de condicionalidades</b>		
<b>Mes Referência</b>		
<b>Total de efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BVJ)*</b>	<b>37</b>	<b>05/2017</b>
Total de advertências	27	05/2017
Total de bloqueios	8	05/2017
Total de suspensões	-	-
Total de cancelamentos	0	05/2017
<b>Índice de Gestão Descentralizada</b>		
<b>Mês Referência</b>		
<b>1- Crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada</b>	<b>4.658</b>	<b>06/2017</b>
<b>4- Famílias do PBF com condicionalidades de saúde informada</b>	<b>4.506</b>	<b>06/2017</b>

\*Benefício Variável Jovem

Fonte: Re-elaboração da autora na base do dados da SAGI, MDS.

### Anexo 3

Indivuação geográfica do Estado de Pernambuco com relativos primeiro dez municípios com maior taxa de extrema pobreza (2010)



Fonte: PNUD (2015)

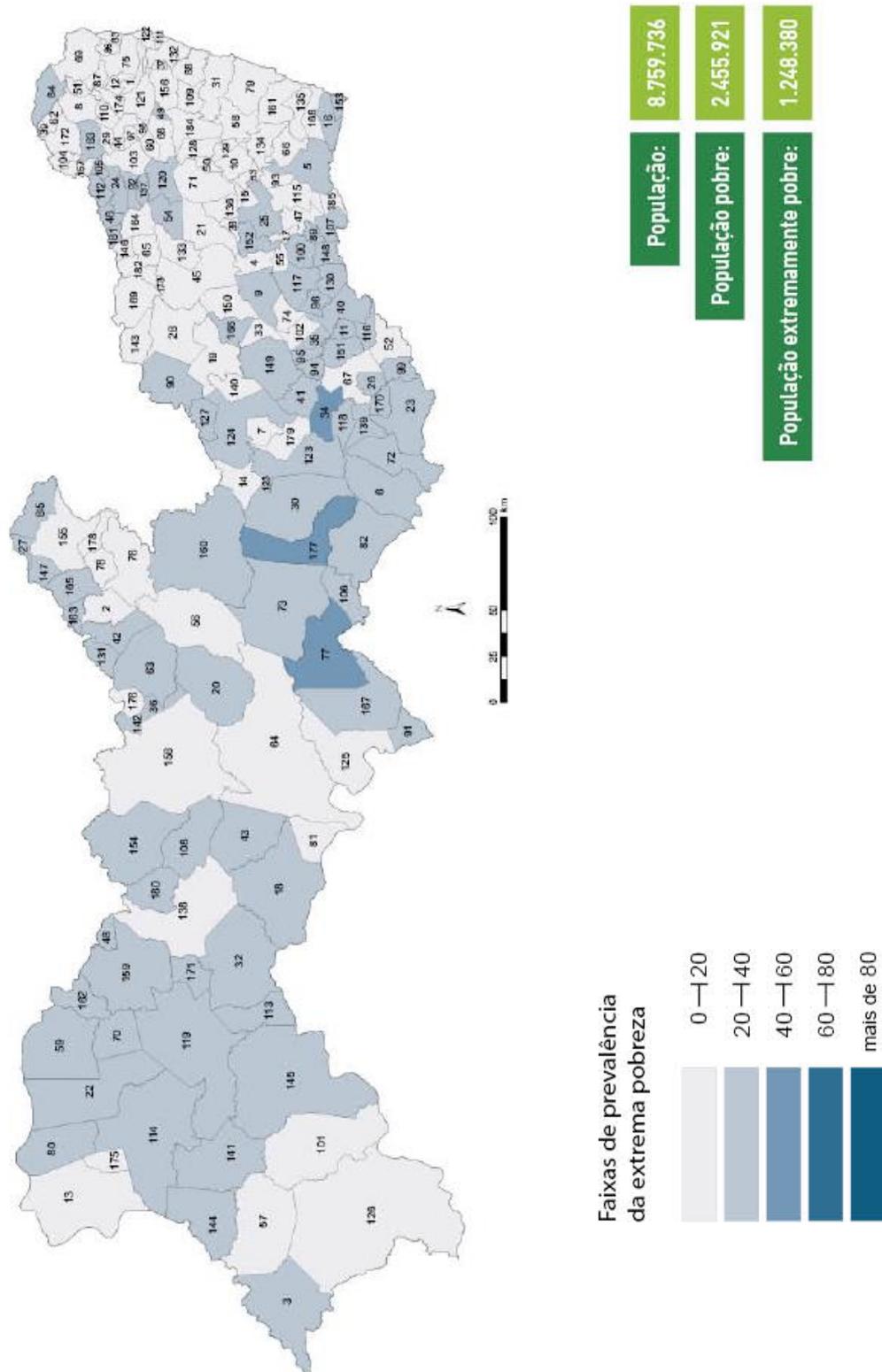
Anexo 4

Percentual da população em situação de extrema pobreza

(renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70 mensais) Pernambuco, 2010.

Código no Mapa 34: Município de Caetés

Código no Mapa 132: Município de Recife



Fonte: PNUD, 2015

## BIBLIOGRAFÍA

AGÊNCIA ESTADO (2017). *Ministro diz que governo fez pente-fino no Bolsa Família*. Belo Horizonte: Jornal O Tempo, 26/09/2017, <http://www.otempo.com.br/capa/economia/ministro-diz-que-governo-fez-pente-fino-no-bolsa-fam%C3%ADlia-1.1524539> [consultado em 17/11/2017]

ALKIRE, S.; SANTOS, M.E. (2010). Acute Multidimensional poverty: a new index for developing countries, working paper Núm.38, OPHI, University of Oxford.

ARAUJO, B.T. De (2013). *Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas*, Biblioteca Digital, BNDES.

BARRIENTOS, A.; NIÑO-ZARAZUÁ, M. (2011). *Social transfers and chronic poverty: objectives, design, reach and impact*, Report, Chronic poverty Research Center, UK.

BARROS, R.P. De; CARVALHO, M.De; FRANCO, S.; MENDOÇA, R. (2007). *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*, texto para discussão Núm.1256, IPEA.

BATTESTIN, S.; VIEIRA, I. e ARRUDA, P. (2016). *‘Políticas Públicas para campo e o combate à pobreza rural no Norte e Nordeste: um olhar sobre o peixe, a vara e o rio’* Research Brief, Núm.53, IPGC-IC (Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo).

BICHIR, M.R. (2010), *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda*, artigo em Novos estudos CEBRAP – N° 87.

BUAINAIN, A.M.; NEDER, H.D.; GARCIA, J.R. (2014), *‘Social inclusion in rural Brazil under Lula’ em: F. De CASTRO. ; K.KOONINGS; M. WIESEBRON (comp). Brazil under the workers’ party: continuity and change from Lula to Dilma (pp.199-228)*, Londres: Palgrave Macmillan.

CALDAS, M. R. De; BARRETO SAMPAIO, Y. De Sá. (2015). *‘Pobreza no Nordeste brasileiro: uma análise multidimensional’* em: Revista de Economia Contemporânea, N°19(1), pp. 74-96.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V.Da (2014), *O Brasil sem Miséria*, livro, Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate a fome. (modificare)

CAMPOS, A. G.; CASTRO, D.; OLIVEIRA, M.P.; AMORIM, R.L.C.; COELHO R. (2010). *Atlas da exclusão social no Brasil: Dinâmica da exclusão na primeira década do século XXI*, Cortez Editora, São Paulo.

CARDOSO, F.H; MOREIRA, M.; MATTA, R. Da; CARVALHO MURILO, J.De; FALCÃO, J.; LAMOUNIER, B.;. (2008). *Cultura das transgressões no Brasil: Lições da História*. São Paulo: Editora Saraiva, 2° edição.

CARNELOSSI, B.C.; BERNARDES M.E. (2014). *‘A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família’*, em: *Perspectiva*, v.32, Núm. 1, pp.285-313.

CEPAL (2015). *A redução da pobreza e da extrema pobreza se estanca na maioria dos países da América Latina*. Santiago de Chile: Comunicado de imprensa, 26/01/2015 [www.cepal.org/pt-br/comunicados/reducao-da-pobreza-e-da-extrema-pobreza-se-estanca-na-maioria-dos-paises-da-america](http://www.cepal.org/pt-br/comunicados/reducao-da-pobreza-e-da-extrema-pobreza-se-estanca-na-maioria-dos-paises-da-america)

CLINE, M. (2002). *Financial crises and poverty in Emerging Market Economies*. Working paper Núm.8, Centre for Global Development.

COHN, A. (2012). *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direits Sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 1º edição.

FAGNANI, E. (2011). *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*, texto para discussão Núm.192, (pp. 9-20).

FISZBEIN, A.; SCHADY, N.; FERREIRA, F.H.G; GROSH, M.; KELLEHER, N.; OLINTO, P.; SKOUFIAS, E. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty*. Policy Research Report, The World Bank, Washington D.C.

FATTORELLI, MARIA LUCIA; ÁVILA, RODRIGO (2015). *Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado*. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2012, [www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/](http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/)

FEC/DataUFF (2009). *Estudos de Caso sobre controle social do Programa Bolsa Família*. Brasília: Fundação Euclide da Cunha, Secretaria de avaliação e Gestão da informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

FUNDEP/UFMG (2008). *Pesquisa de avaliação e implementação do Programa Bolsa Família*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Secretaria de avaliação e Gestão da informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

GONÇALVES, J. (2017). *Em meio à crise, cortes no Bolsa Família e Renda Cidadã afetam famílias brasileiras*. São Paulo: Brasil de Fato, 17/08/2017 <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/17/em-meio-a-crise-cortes-no-bolsa-familia-e-renda-cidada-afetam-familias-brasileiras/> [consultado 15/11/2017]

GRINDLE, M.S. (2010). *Social Policy in Development: Coherence and Cooperation in the Real World*, Working Paper Núm.98, UN Department of Economic and Social Affairs (DESA).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE), <http://www.ibge.gov.br/home/>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA), [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

JONES, H. (2016). 'More Education, Better Jobs? A Critical Review of CCTs and Brazil's Bolsa Família Programme for Long-Term Poverty Reduction' em: *Social Policy & Society*, Cambridge University Press, Núm. 15:3, pp.465-478.

JANNUZZI, P.D.M. (2013). 'Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II' em: T. CAMPHELLO, M.C. NERI (comp.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 179-193). Brasília: IPEA.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J. e BRIÈRE, B. De la (2007). *The nuts and the bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a decentralized context*, discussion paper Núm.0709, Social Protection, World Bank.

LISTER, R. (2004). *Poverty*. Cambridge, UK: Polity Press, 1º edição.

MARQUES, R.M. (2005). 'A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros' artigo em Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em debate, N°1, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome.

MDS (2017). *Idosos que recebem o BPC devem estar inscritos no Cadastro Único até dezembro*. Brasília: Portal Brasil, 25.08.2017. [www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/08/idosos-que-recebem-o-bpc-devem-estar-inscritos-no-cadastro-unico-ate-dezembro](http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/08/idosos-que-recebem-o-bpc-devem-estar-inscritos-no-cadastro-unico-ate-dezembro) [consultado : 9/11/2017]

MEDEIROS, M.; BRITTO, T. e SOARES, F. (2007). 'Transferência de renda no Brasil' artigo em Novos Estudos - CEBRAP, N°79.

NASCIMENTO, C.R. Do (2009), *A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras*, artigo em Revista IdeAS (Interfaces em desenvolvimento, Agricultura e sociedade), Rio de Janeiro, v.3, N°2.

NERI, C.M. (2014). 'Poverty Reduction and Well-Being: Lula's real' em: F. De CASTRO. ; K.KOONINGS; M. WIESEBRON (comp). *Brazil under the workers' party: continuity and change from Lula to Dilma* (pp. 102-125), Londres: Palgrave Macmillan.

PINZANI, A. (2015). 'Alcances e limites de um CCT program: quão justificadas são as críticas ao Bolsa Família?' em: *Cadernos de Filosofia alemã*, versão 19, Núm. 2, pp. 149-163.

PNUD (2015). Atlas da extrema pobreza no Norte e Nordeste do Brasil em 2010, Brasília, IPGC-IC (Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo).

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C.A.T; SOUZA- PAES, R.; BARRETO, L.M (2013). 'Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros' em: T. CAMPELLO, M.C.NERI (comp.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 179-193). Brasília: IPEA.

REGO, L.W.D.; PINZANI, A. (2013). 'Liberdade Dinheiro e autonomia: O caso do Bolsa Família' em *Revista de Ciência Sociais*, Núm.38, pp. 21-42.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, PODER LEGISLATIVO (1998). *Título VIII: Da ordem Social*. Mesa da Câmara dos Deputado (15/12/1998).

SAGI/MDS (2017), *Pesquisa de qualidade do Cadastro Único para programas sociais do governo federal*. Brasília: Secretaria de avaliação e Gestão da informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. (2009). *Análise do impacto do programa Bolsa Família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006*, texto para discussão, Núm.1435, IPEA.

SEN, A. (1999) *Lo sviluppo é libertà*. Milano: Arnoldo Mondadori Editore.

SILVA,D.J.G.; DEL GROSSI, M.E.; DE FRANÇA, C.G. (2011), *The fome zero (zero hunger) program: The brazilian experience*, livro, Brasília, Ministério do desenvolvimento agrário.

SILVA,M.R.Da (2014). 'Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania – Entrevista realizada com Alessandro Pinzani ', em: Revista Pedagógica, v.16, Núm.32, pp. 207-2016.

SIMÃO, E.; PUPO, F. (2017). *Programas Sociais têm corte de até 96% em quatro anos*. Brasília: Valor econômico, 09/10/2017 <http://www.valor.com.br/brasil/5149370/programas-sociais-tem-corte-de-ate-96-em-quatro-anos> [consultado em 17/11/2017]

SOARES, S. (2012), *Bolsa Família : A summary of its impacts*, Brasília, Article for International Policy Centre for Inclusive growth (IPC-IG), Bureau for development policies, UNDP.

SOARES,V.F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M. E GUERREIRO OSÓRIO, R. (2006). *Programas de transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade*, texto para discussão Núm.1228, Brasília, IPEA.

SOARES, S.; SOUZA, L. De; SILVA, W.; GAIGER SILVEIRA, F. e CAMPOS, A. (2016). *Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais*, working paper Núm.138, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPGC-IG).

SOUZA, P.H.G.F. De (2013). 'O perfil da pobreza no Brasil e as suas mudanças entre 2003 e 2011' em: T. CAMPELLO, M.C.NERI (comp.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 139-157). Brasília: IPEA.

STARK, B. (2009). *Theories of Poverty/The Poverty of Theory*, Hofstra Law faculty scholarship, Maurice A. Deane School of Law at Hofstra University, Hempstead, New York.

UNDP (1995). *Copenhagen declaration on Social Development*, World Summit for Social Development, Conf.166/9, Annex 1, United Nations (14.03.1995).

WIESEBRON, M. (2014). 'Social Policies during the Lula administration: The Conditional Cash Transfer Program Bolsa Família' em: F. De CASTRO. ; K.KOONINGS; M. WIESEBRON (comp). *Brazil under the workers' party: continuity and change from Lula to Dilma* (pp.126-149), Londres: Palgrave Macmillan.

ZIMMERMANN, C.R.; MACÊDO ESPÍNOLA, G. (2015). *Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro*, artigo em Caderno CRH, Salvador de Bahia, v.28, N°73.