

Programa Bolsa Família: efeitos e perspectivas futuras para o Brasil

Programa Bolsa Família: effects and future perspectives for Brazil

Guilherme Quaresma Gonçalves¹
Ana Gabriela Caldeira Dias²

RESUMO

A formatação do Programa Bolsa Família (PBF) representa um marco para as políticas sociais no Brasil e, conseqüentemente, tem sido alvo de vários estudos que proporcionam subsídios relevantes para o seu aprimoramento. O programa, que começou em 2003, está completando dez anos em 2013. Logo, o presente artigo busca apresentar de forma sucinta, através de revisão bibliográfica, o caminho percorrido pelas políticas sociais no país, com o enfoque no Programa Bolsa Família, bem como os seus principais resultados até o momento. Acredita-se que este trabalho contribui para o enriquecimento dos debates acerca da efetividade do programa em questão. Com base nas análises do processo de construção social do país, além dos dados disponíveis acerca dos impactos do PBF, podemos inferir que há efetividade tangível no campo social. Isto permite abrir discussões sobre possíveis ganhos futuros para as crianças de famílias beneficiárias. Porém, alguns de seus eixos não tem se desenvolvido qualitativamente, impondo desafios substanciais ao programa, tanto no campo teórico quanto prático.

Palavras-chave: Desigualdades Sociais; Programa Bolsa Família; Políticas Públicas; Transferência Condicionada de Renda.

ABSTRACT

The structure of the Bolsa Família Program (BFP) represents a milestone for social policies in Brazil and, consequently, it has been the subject of several studies that provide significant subsidies for its improvement. The program, which began in 2003, is celebrating its ten years anniversary. Therefore, this article aims to present briefly, through literature review, the path taken by social policies in Brazil, focusing on the Bolsa Família Program, as well as its main results to date. In this context, this article aims to contribute to the enrichment of the debate on the effectiveness of the program in question. Based on the analysis of the social construction process in the country, besides the available data on the impacts of the BFP, it is possible to infer that there is tangible effectiveness in the social field. This fact allows the opening of discussions on possible future gains for children of beneficiary families. However, some of its principles have not been qualitatively developed, bringing about substantial challenges to the program, both in the theoretical and practical field.

Keywords: Social inequalities; Bolsa Família Program; Public Policies; Conditional Income Transfer.

¹ É bacharel em Gestão Pública - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) -, mestrando em Ciência Política pela mesma instituição e pesquisador do Centro de Pesquisas Quantitativas em Ciências Sociais (CPEQS), com experiência em avaliação e monitoramento de políticas públicas. E-mail: gui.quaresma89@gmail.com.

² Bacharel em Gestão Pública - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); é servidora efetiva da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, com experiência na área de gestão orçamentária, com ênfase em execução orçamentária e financeira. E-mail: anagcdias@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é uma nação historicamente desigual. Desde seus primórdios a divisão social, a concentração de riquezas e a submissão do Estado aos interesses privados são apenas algumas das características sistematicamente reproduzidas ao longo de sua biografia. O processo de formação social do país é complexo, pois envolve tanto as variáveis herdadas da cultura ibérica quanto as forjadas em solo nacional, gerando imbricações peculiares, mesmo quando comparadas apenas aos países latino-americanos, em cujos processos de “colonização” se deram de forma similar ao brasileiro. Como esperado, a construção das políticas sociais segue o mesmo padrão, sendo marcada inicialmente pelo assistencialismo – herança do cristianismo ibérico – e posteriormente por vieses clientelistas característicos do Estado patrimonialista vigentes no país.

O presente artigo busca, através de revisão bibliográfica, apresentar o caminho percorrido pelas políticas sociais no Brasil, com foco no Programa Bolsa Família (PBF) e em seus principais resultados, levantados por diversos autores, contribuindo para o enriquecimento dos debates acerca da efetividade desse programa. Inicialmente, o processo de construção das políticas sociais no Brasil será delineado, focando, em seguida, na trajetória dos programas sociais até a implementação do PBF. Posteriormente, são analisados os impactos do programa, subsidiada pelos resultados de estudos avaliativos já publicados. Nas considerações finais são apresentadas as principais conclusões em termos de associação teórico-prática no PBF, assim como alguns dos potenciais desafios vislumbrados pelo programa, do ponto de vista da gestão pública.

Salienta-se que essa pesquisa não esgota o tema nem visa à avaliação da política em questão, buscando antes fomentar os debates acerca do Programa Bolsa Família para além do que é midiaticamente disseminado, visto que a “pressão social” é diretamente proporcional aos resultados divulgados e que estes, na maioria das vezes, são simplificados e/ou apresentados em dissonância do contexto, o que tende a gerar apropriações viesadas dos resultados publicados. Ressalta-se que a qualidade da educação no país não é foco das considerações finais. As potencialidades atribuídas ao programa visam relacionar as novas políticas brasileiras no campo da educação com a condicionalidade de frequência escolar exigida como contrapartida para o recebimento do benefício. Portanto, as conclusões não são determinísticas.

2. GÊNESE: CONSTRUINDO AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

A erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social são possivelmente os maiores desafios do governo brasileiro nas últimas décadas. Segundo Carvalho (2002), tais questões estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento dos direitos sociais, definidos como a participação na riqueza coletiva, visto que estes “permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social” (CARVALHO, 2002:10) e que, por conseguinte, viabilizariam o exercício da cidadania. Entretanto, o Brasil é uma nação de proporções continentais e de formação peculiarmente heterogênea que, somados ao quadro socioeconômico atual, tornam a garantia dos direitos sociais uma tarefa ainda mais complexa. A determinação de referenciais teóricos em relação aos conceitos de desigualdade, justiça e equidade são essenciais para a elaboração de políticas públicas eficazes que convertam os direitos sociais em benefícios palpáveis à sociedade.

A concepção geral de justiça, segundo Rawls (1971), é dada por uma ideia central: “Todos os bens primários sociais - liberdade de oportunidade, renda e riqueza, e as bases de respeito de si mesmo - devem ser distribuídas igualmente, a menos que uma distribuição desigual de qualquer um ou de todos estes bens seja vantajosa para os menos favorecidos” (RAWLS, 1971:303). Portanto, pode-se dizer que, para Rawls, a desigualdade só seria justificável se ela melhorasse a situação de todos, especialmente a

dos menos privilegiados, desde que coerente com a liberdade e a igualdade de oportunidade (RAWLS, 1971; SILVEIRA, 2007). A ideia essencial de Rawls é que qualquer ideal de justiça prescinde de uma igualdade de condições que se dá não só no plano material e político, como também no próprio processo de escolha dos indivíduos. Logo, a justiça não reside apenas na forma de distribuição dos bens, mas, sobretudo no processo como essa distribuição ocorre. Evidentemente, no Brasil o que mais existe são essas posições desiguais, são diferenças de oportunidade que se perpetuam entre brancos e negros, mulheres e homens, e tantos outros segmentos marginalizados pela sociedade (SOUZA; ARENARI, 2010); portanto, o que as políticas públicas objetivam é diminuir a desigualdade, via redução da injustiça, e não eliminá-la totalmente, como ponderou Rawls. Ainda assim, sua definição é relevante, pois parte de um tipo ideal³ de arranjo social. Deve-se sublinhar no argumento de Rawls (1971) que é papel do estado minimizar estas diferenças que configuram tal desigualdade. A partir do momento em que o estado se omite, configura-se um quadro ainda mais acintoso entre as diferenças de oportunidade.

Sen (2011), por sua vez, baseia-se nos argumentos de Rawls e se apropria da ideia de desigualdade a partir da problematização do conceito de (in) justiça ao afirmar que os fatores socioculturais devem ser considerados sob pena da universalização de um conceito surreal. Além disso, afirma que a posição de cada indivíduo na sociedade afeta a compreensão da sua realidade, podendo até levar a ilusões ou a uma naturalização da desigualdade, impossibilitando a identificação de uma (in) justiça por parte daquele que dela é vítima. Ou seja, o indivíduo apresenta-se alienado de sua posição dentro da sociedade. A partir dessa ideia, o autor conduz seus argumentos ao encontro de outro conceito que tem ganhado bastante espaço na agenda sociopolítica: a equidade. Ainda que Sen não utilize o termo explicitamente, sua caracterização é clara visto que a justiça baseada nas capacidades e oportunidades dos indivíduos, estes “cerceados” por realidades distintas, traduz a concepção do conceito de equidade.

A relevância dos conceitos para o ciclo de políticas públicas reside tanto no seu processo de formatação quanto na apropriação que os diversos atores sociais fazem deles e a relação entre construção e utilização nem sempre se dá de forma coerente. No caso brasileiro, a “convergência” dos referenciais cognitivos por parte dos diversos segmentos sociais induziu o Estado a investir em políticas públicas que visassem à redução da desigualdade social, assim como seus efeitos perversos, concepção esta que foi ratificada pelo desenho das políticas sociais implementadas no país, como foi o caso do Programa Bolsa Família. As políticas públicas têm surgido para suprir as diversas demandas pleiteadas pela população, “sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CUNHA; CUNHA, 2008:12). As diferenças entre as camadas mais ricas e as mais desfavorecidas diminuíram principalmente após os programas de transferência de renda que surgiram na década de 90. Desde meados deste período, o Governo Federal aumentou consideravelmente o investimento em Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR). Ao contrário das políticas compensatórias de décadas anteriores, as políticas de transferência de renda visam à redução dos problemas sociais e da pobreza de forma sustentável a médio e longo prazos, sendo concebidas segundo a ideia de que o beneficiário determinaria onde alocar o benefício, já que este era quem melhor conheceria sua realidade e necessidades mais urgentes, maximizando seus interesses de modo a trazer benefício não só para si e sua família, mas reduzindo os efeitos de sua condição de pobreza (SANTANA, 2007). Dentre os vários PTCR, aquele que foi mais bem sucedido foi o Programa Bolsa Família que, apesar de figurar como o mais recente dentre os PTCR’s, tem alcançado resultados expressivos.

Fato é que o combate à pobreza tem sido um jargão recorrente na história brasileira visto que o país possui uma distribuição de renda ínfima em relação ao seu potencial econômico (TAVARES et al., 2009).

³ O tipo ideal é um instrumento de análise sociológica elaborado para a apreensão de fenômenos sociais; um modelo puro conceitual utilizado como parâmetro analítico-comparativo. (WEBER, 2000)

Entretanto, é crucial compreender que tal situação data o período colonial e que o atual patamar reflete as disparidades reproduzidas durante o processo de desenvolvimento sociopolítico do país, bem como de sua rede de proteção social. Entende-se por proteção social

Um conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005:194)

As primeiras ações de proteção social instituídas no Brasil foram as vinculadas à religião, principalmente a Católica, que prestavam assistência aos “necessitados” através de alimentos e vestimentas. Como uma extensão desse modelo, surgiram as Santas Casas de Misericórdia, cujo objetivo era primordialmente a assistência à saúde. Tais iniciativas perduraram solitárias até meados do Século XX, sendo marcadas pela caridade social em detrimento da responsabilização estatal, características intrínsecas ao modelo patrimonialista vigente. A ascensão de Getúlio Vargas à presidência da república inaugurou o Estado social no país, marcando a entrada do poder público nessa seara, ainda que com caráter corporativista, restritivo e segregacional, pois abrangia apenas trabalhadores urbanos formais (que possuíssem carteira de trabalho assinada), sem primar pela redução das desigualdades historicamente reproduzidas (ALMEIDA, 2011).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o conceito de cidadãos ganha escopo junto ao Estado e torna-se variável essencial nas políticas públicas de proteção social, sendo estas reestruturadas a fim de atender às demandas emergentes e fortificadas pelos dispositivos do novo texto constitucional. Dentre as várias iniciativas do campo, a criação de um orçamento para a Seguridade Social merece destaque, pois viabilizou a implementação de políticas públicas de proteção social tanto do ponto de vista financeiro quanto de abrangência dos beneficiários ao introduzir

Quatro inovações [...] diretamente relevantes para se pensar o impacto das políticas de proteção social na redistribuição de renda: o estabelecimento de uma proteção social não contributiva, portanto, baseada em solidariedade nacional; o estabelecimento da saúde enquanto direito universal; a mudança da base de financiamento e; a vinculação de alguns benefícios ao salário mínimo. Essas mudanças representam a introdução de um novo paradigma na proteção social brasileira, que passa a se ancorar em três pilares: a política contributiva, a não contributiva e a universal. (ALMEIDA, 2011:52)

Portanto, é possível inferir que a CF/88 foi um divisor de águas para a sociedade brasileira visto que introduziu não só garantias relacionadas aos direitos sociais como também mecanismos de gestão para o cumprimento de tais disposições, viabilizando a implementação das atuais políticas sociais que integram a rede de proteção social no país.

3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGENS E RESULTADOS

No tocante aos projetos de proteção social, em âmbito nacional, que visavam à redução das desigualdades sociais, os que integravam transferência/garantia de renda mostraram-se bastante relevantes no contexto brasileiro, marcado pela informalidade e subemprego, merecendo análise mais detida visto que foram os precursores do Programa Bolsa Família. O primeiro projeto foi o Benefício de

Prestação Continuada (BPC), criado em 1988 e ainda vigente, cujo objetivo é a garantia de renda mínima (um salário mínimo) a idosos e portadores de necessidades especiais cuja renda familiar⁴ *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo vigente. Constituído enquanto um direito e desvinculado de contribuições previdenciárias, o BPC é um dos responsáveis pela redução da desigualdade de renda no Brasil (IPEA, 2012a), ainda que o valor do benefício seja aquém do necessário.

O Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE) foi criado em 2001 e previa transferência de renda condicionada à frequência escolar de crianças em famílias cuja renda *per capita* mensal não ultrapassasse o valor estabelecido em regulamento próprio. O PNBE foi elaborado a partir das experiências de transferência condicionada de renda dos governos do Distrito Federal e de Campinas/SP, cujos resultados positivos chegaram ao conhecimento dos gestores da União e serviram de base para seu desenho. Segundo Santana (2007), o PNBE visava ao incentivo da permanência de crianças de famílias pobres na escola. Para isso, destinava às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00 e que tivessem crianças entre 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular o benefício mensal de R\$ 15,00 por criança. Cada família poderia ter no máximo três crianças inscritas no programa, recebendo um benefício de até R\$ 45,00. Em contrapartida, era exigida frequência das crianças de pelo menos 90% da carga letiva.

Ainda em 2001, foram criados paralelamente ao PNBE, o Bolsa Alimentação (BA) e o Auxílio-Gás (AG). O BA visava ao combate à desnutrição e à mortalidade infantil em famílias de baixa renda, sendo condicionado aos cuidados básicos de saúde e nutrição de gestantes e nutrízes - mães que estivessem amamentando filhos com até seis meses de idade - e também para crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade em famílias com renda *per capita* de até R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 mensais por beneficiário com limite de três beneficiários por família, perfazendo um valor máximo de R\$ 45,00. Este programa também exigia contrapartida familiar, sendo vinculada a uma agenda de participação em ações básicas de saúde, como exames de pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde (SANTANA, 2007). O AG visava subsidiar a aquisição de gás de cozinha pelas famílias de baixa renda que estavam inscritas no PNBE e no Cadastro Único dos Programas Sociais (Cadastro Único). Seu pagamento era diferente dos demais PTCR, uma vez que oferecia um valor mensal de R\$ 7,50 a ser pago a cada bimestre. Ou seja, de dois em dois meses cada família recebia o valor de R\$ 15,00 sem a exigência de contrapartidas explícitas.

No início do governo Lula, ainda houve mais uma iniciativa nesse campo: o Cartão Alimentação. Ele foi concebido sem a intenção de substituir os demais programas de transferência de renda, mas sim de alicerçar um piso que assegurasse a alimentação das famílias pobres (SANTANA, 2007). O valor de benefício era de R\$ 50,00 e a ele se agregavam outros benefícios que eventualmente as famílias já recebiam. Além da obrigatória aplicação dos recursos na alimentação familiar, o programa exigia às famílias beneficiárias que possuíssem adultos analfabetos, a frequência destes a cursos de alfabetização, além do cumprimento de contrapartidas específicas exigidas em cada região. Cabe ressaltar que, enquanto o PNBE era administrado pelo Ministério da Educação, o BA era coordenado pelo Ministério da Saúde e o AG pelo Ministério das Minas e Energia. Ou seja, havia sérios riscos de sobreposição de benefícios, vazamento e falta de focalização devido à ausência de integração entre essas políticas, ainda que todas estivessem no mesmo bojo da Seguridade Social. Afinal, a complexidade da relação intragovernamental permeabiliza as políticas públicas a diversas irregularidades.

⁴ O conceito de família, para efeito do cálculo da renda familiar *per capita* mensal, foi originalmente definido na LOAS, Artigo 20, parágrafo 1º, como sendo "a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes". A Medida Provisória nº 1.473-34, publicada em 11.08.97, convertida na Lei nº 9.720, de 30.11.98, alterou este conceito de família passando a considerar "o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213/91, desde que vivam sob o mesmo teto", assim entendido: o requerente; o cônjuge ou companheiro(a); os pais; os filhos, menores de 21 anos ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado; e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos. (MDS, 2006)

Visando à coordenação intersetorial e à eficácia das ações de proteção social, os programas supracitados (com exceção do BPC) foram absorvidos pelo Programa Bolsa Família, criado pela MP nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004. O objetivo principal desse novo programa era reduzir as desigualdades a partir da transferência condicionada de renda, impactando indiretamente na densidade social via educação e saúde, atendendo famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, viabilizando sua emancipação e a superação da situação de vulnerabilidade à qual estavam condicionadas. É relevante salientar que, enquanto o BPC se constituiu como política de Estado, o PBF herdou de seus antecessores a qualidade de política de governo uma vez que não se estabeleceu enquanto direito, sendo condicionado às possibilidades orçamentárias (SOARES; SÁTYRO, 2009). Entretanto, o PBF não tomou conhecimento de tal limitação e vem se destacando internacionalmente como um programa de sucesso, eficaz⁵, eficiente e a caminho da efetividade. E é exatamente este o ponto central da análise aqui proposta, visto que, ao apresentar os resultados de eficiência e eficácia do PBF, podemos conjecturar sobre os limites e possibilidades de sua efetividade enquanto projeto integrante da rede de proteção social no Brasil.

O PBF faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (sucessor do Programa Fome Zero), sendo gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), integrante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de forma compartilhada com os demais entes federados, em especial os municípios. Estes são os responsáveis pela alimentação do Cadastro Único, enquanto à União e estados compete a fiscalização e acompanhamento do programa, bem como a operacionalização do Cadastro Único. A Caixa Econômica Federal (CEF) também desempenha papel relevante no âmbito técnico-operacional visto que é a responsável pela logística de pagamento dos benefícios e pela instrumentalização do Cadastro Único (BRASIL, 2012). O PBF possui três eixos principais: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e programas complementares. A transferência de renda promoveria o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçariam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; as ações e programas complementares visariam ao desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários conseguissem superar a situação de vulnerabilidade.

Em 2007, o programa era focalizado em famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00⁶ mensais e famílias com renda *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 em cuja composição incluísse criança de 0 a 15 anos. O benefício poderia variar entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, de acordo com a renda *per capita* da família, o número de crianças, gestantes e nutrizes. Este era o benefício variável, que concedia um valor de R\$ 15,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos por família, limitado a três filhos por família. Além disso, era assegurado um benefício de R\$ 50,00 - benefício fixo - para famílias com rendimento *per capita* de até R\$ 60,00, independentemente dos critérios familiares citados acima. Para receber o benefício, as famílias teriam que cumprir as seguintes contrapartidas estabelecidas pelo governo: todos os membros da família beneficiária participariam do acompanhamento de saúde, principalmente as gestantes (acompanhamento pré-natal obrigatório) e nutrizes, através da participação em palestras educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável (acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias); crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos) deveriam estar matriculadas e frequentando o ensino fundamental; participação em ações de educação alimentar promovida pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal, de acordo com a disponibilidade dos entes federados (SANTANA, 2007).

⁵ A eficácia remete às condições controladas e aos resultados desejados de experimentos, critérios que não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. Ou seja, é o alcance da política em termos de cumprir seus objetivos e metas. (COHEN; FRANCO, 1994)

⁶ Atualmente o programa é focalizado em famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00 mensais e famílias com renda *per capita* de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 em cuja composição incluísse criança de 0 a 15 anos. Destaca-se que o programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional.

É importante identificar algumas características relevantes do PBF a fim de contextualizar seus resultados com maior precisão. A primeira delas diz respeito a seu caráter integrador, fruto da junção dos programas de transferência condicionada de renda sob a gestão de um núcleo central dotado de autonomia e capacidade técnica que viabilizou a intersectorialização e a transversalidade das ações do programa. A otimização dos recursos financeiros, físicos, humanos e decisórios emergiu como propulsor dos resultados alcançados pelo PBF. Fruto dessa integração, o desenho do programa lançou mão dos recursos disponíveis para suprir suas demandas mais pujantes: a eficiência e a eficácia. A eficiência pode ser representada pelo baixo índice de vazamento do programa. Ou seja, o percentual de famílias não elegíveis que recebem o benefício é pequeno. A eficácia está diretamente relacionada ao alto grau de focalização do programa. Dentro das cotas estimadas para cada município, a grande maioria das famílias elegíveis é atendida. Ambas as características vinculadas à focalização e ao vazamento seriam resultados diretos do desenho institucional do PBF (NEVES; HELAL, 2007).

A coordenação centralizada na SENARC fornece subsídios técnicos para o processo decisório compartilhado com os municípios, formando uma rede densa de *know-how* que viabiliza a gestão do programa de forma eficiente e eficaz, pois conta com a capilaridade intrínseca aos municípios e a competência técnica afeta aos órgãos centrais (sem desmerecer os gestores municipais). Outro ponto essencial foi a parceria com a Caixa Econômica Federal, visto que a instituição reúne tanto a capilaridade - através das agências lotéricas - quanto a tecnocracia - profissionais altamente capacitados - aliada ao insulamento burocrático -, pois é dotada de relativa autonomia frente às possíveis pressões externas, tanto políticas quanto sociais. Diante das características do desenho institucional que viabilizaram a eficiência e a eficácia do PBF, é relevante apontar o quão efetivas foram as ações empreendidas pelo programa até o momento. Tomando como efetividade a capacidade de promover transformações/modificações na vida das pessoas, e considerando que dentre seus objetivos o PBF busca promover a emancipação das famílias beneficiárias através da educação, da saúde e da redução da pobreza, o que podemos inferir?

4. IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Analisar os impactos do PBF tornou-se comum em meio às produções acadêmicas devido à sua visibilidade social e grande parte dessas análises estão relacionadas às condicionalidades do programa. Dentre as diversas perspectivas possíveis, a mais observada foi a da redução ou não da pobreza dos beneficiários, foco real do programa. Frutos dentro da educação e nutrição foram consequência das contrapartidas, mas não eram o objetivo direto do Bolsa Família. Segundo Soares e Sátyro (2009), observou-se uma diminuição das pessoas abaixo da linha da pobreza de apenas 1,64 pontos percentuais, o que, segundo os autores estaria relacionado ao baixo valor dos benefícios. Entretanto, salientam que o PBF foi o grande responsável pela tendência à redução da desigualdade no país. As transferências sociais focalizadas contribuíram com um terço desta redução e deste percentual, 20% pode ser atribuído ao PBF, bem como à redução de 19% do coeficiente de Gini⁷. No campo da nutrição, uma das condicionalidades do PBF, os autores não encontraram efeito estatisticamente significativo do programa sobre a condição nutricional das crianças, apontando, entretanto, a estruturação de um programa nutricional complementar como sugestão para a reversão desse quadro.

Amaral et al. (2013) apresentaram conclusões sobre a evasão escolar com dados do Avaliação do

⁷ O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento *Variabilità e mutabilità*, em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (em que todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (em que uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O Índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais, ou seja, é igual ao coeficiente multiplicado por 100 (IPEA, 2012c).

Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) de 2005. Eles constataram que crianças de famílias assistidas pelo PBF apresentam menores chances de evadir a escola. Amaral et al. (2012), seguindo a mesma linha, mas desta vez com dados do Censo Demográfico Brasileiro de 2010, ratificam os resultados, encontrando força maior sobre a frequência escolar para aqueles que são beneficiados. Esses apontamentos indicam que a condicionalidade atrelada à educação é respeitada e que, no geral, o vazamento da política é pequeno, ao passo que sua eficácia é bastante relevante.

Um dos estudos mais recentes sobre o impacto da participação do PBF sobre o desempenho escolar dos alunos é de Oliveira e Soares (2013). Utilizando as informações do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar, eles concluíram que os alunos que recebem Bolsa Família têm chances de repetir o ano cerca de 11% menores que as de alunos cadastrados, mas não beneficiados pelo programa. Crianças cadastradas cujos pais ou aqueles que são responsáveis por elas completaram pelo menos o ensino fundamental apresentam chance 32% menor de repetência quando comparadas a não beneficiários com as demais características semelhantes, enquanto os domicílios menos favorecidos tendem a abrigar os estudantes com piores resultados. O benefício condicionado à frequência escolar ajuda as famílias a terem condições sociais para seus filhos superiores à observada nas famílias não beneficiárias. Apesar da qualidade do ensino público brasileiro ser questionável, manter as crianças na escola, reduzindo as taxas de abandono, é um grande passo para o quadro atual. E isto é proporcionado pelo Bolsa Família.

Entretanto, Carvalho e Fontes (2012) contribuem com indicações dissonantes dos demais autores apresentados até aqui. Utilizando a Pesquisa por Amostra de Domicílio de Minas Gerais de 2009, elas afirmam que os resultados apontaram diferenciais favoráveis para os beneficiários do Bolsa Família em relação aos não beneficiários em condições socioeconômicas semelhantes, mas esses favorecimentos não são estatisticamente significativos no estado. Segundo as autoras, “Os resultados indicaram um impacto não significativo do recebimento do Bolsa Família sobre a elevação da frequência escolar e sobre a redução do abandono escolar comparado aos não beneficiários em condições socioeconômicas semelhantes.” (CARVALHO; FONTES, 2012:1). Afirmam ainda que “Em parte, os resultados encontrados deste trabalho corroboram com os resultados de outros estudos, como o de Oliveira et al., 2007 [sic], no qual se observou menor aprovação dos beneficiário do Bolsa Família em relação aos não beneficiários” (CARVALHO; FONTES, 2012:13).

Considerando que grande parte das perspectivas do PBF em relação às crianças de famílias beneficiadas são positivas, tais resultados divergentes podem ser fruto de uma desigualdade que vem do sistema (DELGADO; MIRANDA-RIBEIRO; SOARES, 2013). Estas são diferenças não observáveis, difíceis de serem controladas, pois estão atreladas fortemente ao ambiente escolar. Como as crianças beneficiadas que estão com um baixo desempenho não evadem da escola, já que é necessário que estejam matriculadas regularmente para receberem o auxílio financeiro, elas permanecem mesmo com resultados negativos. Oliveira et al. (2007), partem para conclusões nesta direção ao identificar indicadores negativos em seu estudo para o beneficiário do PBF sobre a progressão e a repetência na escola. Os autores sugerem cautela na interpretação dos dados, pois atribuem esse resultado a uma menor evasão das crianças beneficiárias, visto que sua permanência “no sistema escolar de um ano para o outro, pode estar levando a uma diminuição da aprovação e ao aumento da reprovação em um primeiro momento. O acompanhamento e a avaliação em pontos subsequentes no tempo podem mostrar evidências diferentes” (OLIVEIRA et al., 2007:46).

A exigência da matrícula reduziria a evasão e poderia contribuir para que esta criança beneficiária concluísse o ensino médio regular. Dessa forma, suas chances de ingressar no ensino técnico e/ou superior seriam exponencialmente aumentadas, considerando as diversas políticas de governos estaduais e do governo federal nesse segmento. Dentre as políticas de ensino técnico, por exemplo, há a Rede Ensino Médio Técnico (VENCE) em São Paulo, o Programa de Educação Profissional (PEP), em Minas

Gerais, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em nível federal. Para concorrer a uma vaga nos dois primeiros, o aluno precisa apenas estar matriculado regularmente no ensino médio (segundo ou terceiro ano) do estado. No caso mineiro, alunos egressos da rede estadual também estão aptos. O PEP já foi alvo de estudo onde se analisou o seu impacto sobre a empregabilidade do aluno que participa do programa em comparação com pessoas que não foram contempladas com uma vaga em uma das instituições conveniadas com o estado. Verificou-se que há diferença estatisticamente significativa entre os grupos: alunos do PEP têm maiores chances de inserção no mercado de trabalho, principalmente quando se compara os dados de 2009 para 2010 (VILELA et al., 2013). Ou seja, vemos uma perspectiva positiva para alunos do PBF aumentarem sua qualificação profissional, se inserindo no mercado. Em relação às políticas para o ensino superior, temos o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e as políticas de cotas, que sofreram alterações em 2012. Todas estas políticas públicas podem ampliar as chances das crianças provenientes de famílias beneficiadas pelo PBF terem um grau de escolaridade maior do que os seus pais, o que aumentaria as chances do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (RIOS-NETO, 2010).

No âmbito econômico, o Programa Bolsa Família também tem desempenhado papel importante no fomento à economia local através do aumento do potencial de consumo da população. Na Bahia, o PBF movimentou R\$ 2,17 milhões em 2011, conforme informações divulgadas pela Ouvidoria Geral do estado (BAHIA, 2012). Em Alagoas, os recursos do PBF somaram R\$ 22 milhões mensais em 2007 (BRASIL, 2007). Junior e Filho (2009) apresentam dados que indicam a relevância do programa para a economia local, principalmente nos municípios menos desenvolvidos econômica e socialmente, o que vai ao encontro dos dados apresentados por Santana (2007). Estudo publicado pelo IPEA em 2012 reforça este impacto do PBF sobre a economia, revelando que as famílias alocam a totalidade do valor recebido sobre o consumo. “De acordo com estudo do Ipea [sic], cada R\$ 1,00 investido no Bolsa Família aumenta em R\$ 1,44 o produto interno bruto (PIB) do país” (IPEA, 2012b:67). Logo, os benefícios do programa são mais amplos do que os logicamente determináveis, a saber, educacionais e nutricionais visto que fazem parte das condicionalidades, abarcando a economia, com ênfase para o âmbito local, via ampliação do consumo assim como seus desdobramentos como a geração de empregos, por exemplo.

5. NOVOS RUMOS, NOVAS HISTÓRIAS

Apesar de tantos resultados positivos quanto à condicionalidade educacional, permanece uma lacuna em relação à conhecida “porta de saída” do programa, ou seja, houve real superação da vulnerabilidade? O que fazem os jovens depois que completam 17 anos? Já completaram o ensino médio? Eles estão aptos a ingressar no ensino superior ou técnico? E no mercado de trabalho? Esse desafio é um dos mais difíceis que o PBF enfrenta, pois está relacionado não só a superação da vulnerabilidade social, mas sim a um processo mais amplo de qualificação dos serviços e bens públicos, não só na área da educação e da saúde, mas também na área de infraestrutura, habitação, saneamento, esportes, cultura, dentre tantas outras.

Apesar de ter sua égide firmada sobre a participação social em sua gestão, o Bolsa Família ainda não amadureceu nesse sentido e muito pela própria imaturidade do programa que, em tese, deveria estar integrado harmonicamente com as demais iniciativas governamentais, bem como, é claro, pela necessidade de uma reestruturação da regulamentação do PBF visando à sua transição para um programa de garantia mínima de renda que atenda todo o público alvo, sem cotas ou exceções advindas de restrições orçamentárias. Entretanto, tal iniciativa permanecerá utópica enquanto uma reforma previdenciária e tributária não ascender à agenda política nacional de forma efetiva e substancialmente subsidiada pela opinião pública brasileira. Ou seja, são empecilhos que não podem ser sanados pelo programa em si, mas por reformas ainda no horizonte brasileiro.

Entretanto, enquanto não alcançamos este quadro tão desejado por todos, devemos pensar na implicação das condicionalidades do PBF sobre a vida daqueles que por ele são atendidos. No âmbito da saúde, a exigência da vacinação das crianças, aliada ao benefício que pode ser empregado na compra de alimentos para toda a família, viabilizaria melhores condições de desenvolvimento para as crianças, uma vez que estariam mais saudáveis e, em tese, mais propensas a estudar (benefício indireto da melhoria das condições de saúde e nutrição). No patamar educacional, os resultados são bastante sólidos tanto com relação à redução da evasão escolar e da repetência, quanto em relação ao aumento do número de matrículas e do rendimento escolar. A mesma linha seguem os impactos sobre a redução da desigualdade e do coeficiente de Gini, indicadores internacionalmente relevantes.

Em suma, inegáveis são os benefícios alavancados pelo Programa Bolsa Família no âmbito educacional e social, sem contar os nutricionais (ainda que marginais) e econômicos. Tal fator, por si só, já seria suficiente para rebater diversas críticas de seus opositores. Porém, ainda é factível apresentar o principal impacto do programa: sua efetividade, visto que a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários é visível. Fato é que muitos são os desafios batendo às portas do PBF, mas compreender a fundo seus “quês” e “porquês” nunca foi tão relevante, pois, às vésperas de seu décimo aniversário, o programa merece um presente à altura: o reconhecimento de sua importância no modelo de assistência social brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mariana Eugenio. **Proteção Social e Desigualdade no Brasil**. 2011, 84p. Monografia (Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte.

AMARAL, Ernesto F. L. et al. **Avaliação de Impactos das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família: uma Análise com o Censo de 2010**. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Águas de Lindóia/SP – Brasil, 2012, 16p.

Amaral, Ernesto F. L. et al. **An Evaluation of the Impact of the Educational Conditions of Brazil's Bolsa Família Program, 2005**. New York University (NYU), 2013.

BAHIA. **Bolsa Família aquece economia baiana**. Portal da Ouvidoria Geral do estado da Bahia, 2012. Disponível em: <<http://www.ouvidoriageral.ba.gov.br/2012/01/04/bolsa-familia-aquece-economia-baiana-com-injecao-de-mais-de-r-21-bi-em-2011/>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jan. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BRASIL. **Bolsa Família impulsiona crescimento da economia alagoana.** Portal do Ministério do Desenvolvimento Social, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/bolsa-familia-impulsiona-crescimento-da-economia-alagoana>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Programa Fome Zero.** Portal do Ministério do Desenvolvimento Social, 2012. Disponível em: <www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2012.

CARDOSO JR., J.C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005, p.181-260.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 236p.

CARVALHO, Regiane L.; FONTES, Márcia B. **Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores de escolaridade em Minas Gerais.** XV Seminário sobre a Economia Mineira [recurso eletrônico]: anais. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 2012, 14p. Disponível em: <<http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2012/trabalho/politicas-publicas/avaliacao-do-impacto-do-programa-bolsa-familia-sobre-indicadores-de-escolaridade-em-minas-gerais-->>. Acesso em: 14 jun. 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Petrópolis, 1994, 312p.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E.S.M. Políticas Públicas e Sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) **Políticas Públicas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p.11-25.

DELGADO, V. M. S.; MIRANDA-RIBEIRO, A.; SOARES, J. F. Desigualdades sociais e desempenho. In: FAHEL, M., RAMBLA, X.; LAZZAROTTI, B.; BRONZO, C. (orgs). **Desigualdades educacionais e pobreza.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2013, p.261-300.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Comunicados do IPEA nº 129 – Presença do Estado no Brasil.** Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120110_comunicadoipea129.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise Nº 20.** Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011>. Acesso em: 14 jun.

2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Situação Social dos Estados: Minas Gerais.** Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120210_relatorio_situacaosocial_mg.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

JUNIOR, Paulo H. L.; FILHO, Naercio A. M. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros.** Relatório Final INSPER. São Paulo, Agos. 2009, 25p. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33P.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual de Orientação do BPC.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/manual_1.htm>. Acesso em: 25/06/2013.

NEVES, Jorge A. B.; [HELAL, Diogo Henrique](#). Como pode ter dado certo? Insulamento Burocrático, Inserção Social e Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.** Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2007, p.29-49.

OLIVEIRA Ana M. H. C. et al. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa bolsa família. IN: VAITSMAN, J.; SOUSA, R.P.(Orgs).

Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados: Bolsa Família e Assistência

Social. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007, v.2, 412p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/avaliacao-e-monitoramento/2007/avaliacao-de-politicas-e-programas-do-mds-resultados-bolsa-familia-e-assistencia-social.-v.-2/arquivos/avali2.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2013.

OLIVEIRA, Luis F. B.; SOARES, Sergei S.D.(2013). **O impacto do programa bolsa família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar.** Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1814, fev.2013. 23p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17131>. Acesso em: 14 jun. 2013.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1971], esp. seções 3, “A idéia principal da teoria da justiça”, e 4, “A posição original e sua justificativa”, pp. 12-24, cap. III, “A Posição Original”, pp. 127-208, e cap. IV, “Liberdade Igual”, pp. 211-83.

RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **O Impacto do Programa Bolsa Família na Desigualdade de Renda.** In: 1º Seminário Internacional de Gestão e Políticas Públicas. [recurso eletrônico]: anais. Belo Horizonte, UFMG/FAFICH-DCP, 2010. Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/110618091/Eduardo-Rios-Neto-BF-Desigualdade-Sem-G-PP-ERN>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** In: Seminário População, Pobreza e Desigualdade, 2007, Belo Horizonte. [recurso eletrônico]: anais. Belo Horizonte, ANESP. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob071019.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

SEN, Amartya Kumar. **A ideia de justiça.** Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo : Companhia das Letras, 2011, 492 p.

SILVEIRA, Denis Coutinho. **Teoria da Justiça de John Rawls: entre o Liberalismo e o comunitarismo.** Trans/Form/Ação, São Paulo, v.30, n.1, p.169-190, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n1/v30n1a11.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras.** Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1424, out.2009. 37p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980>. Acesso em: 14 jun. 2013.

SOUZA, Jessé; ARENARI, Brand. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 354 p.

TAVARES, et al. **Uma avaliação do programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, v.39, n.1, p.25-58, jan/abr, 2009. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/35M.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

VILELA, E. et al. Juventude e trabalho: o PEP e a inserção de jovens no mercado de trabalho. In: FAHEL, M., RAMBLA, X.; LAZZAROTTI, B.; BRONZO, C. (orgs). **Desigualdades educacionais e pobreza.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2013, p.261-300.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe; rev. tec de Gabriel Cohn, 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 464p, volume 1.