

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

JORGE LUIS BATISTA DE OLIVEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU IMPACTO NO COMBATE À POBREZA: Um  
panorama no Estado da Bahia.

SALVADOR  
2023

JORGE LUIS BATISTA DE OLIVEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU IMPACTO NO  
COMBATE À POBREZA: Um panorama no Estado  
da Bahia

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno  
y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Anny Karine de Medeiros

SALVADOR  
2023

## Ficha Catalográfica

OLIVEIRA, Jorge Luis Batista de.

Programa Bolsa Família e seu impacto no combate à pobreza: Um panorama no Estado da Bahia/ Jorge Luis Batista de Oliveira. Salvador: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.:66il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientadora: Profa. Dr<sup>a</sup>. Any Karine de Medeiros

Referências bibliográficas:

1. ROCHA, S; GARCIA, E. **O Programa de Bolsa Escola Federal – Uma Avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000.** Geneva: OIT, jul,2001. 2. COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões sociais.**Lisboa: Gradiva, 2005.

Bibliografia:

1. Pobreza e exclusão social. 2. Lei de Garantia de Renda 3. Programa de Transferência de renda no Brasil.

JORGE LUIS BATISTA DE OLIVEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU  
IMPACTO NO COMBATE À POBREZA:  
UM PANORAMA NO ESTADO DA  
BAHIA.

Dissertação apresentada ao curso  
Maestría Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas, Faculdade Latino-Americana de  
Ciências Sociais, Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas.

Aprovado em: \_\_\_\_\_.

---

Profa.Dr<sup>a</sup>. Anny Karine de Medeiros  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Ma. Andrea Azevedo  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dr<sup>a</sup>. Silmara Cristiane Gomes  
SENAC – São Paulo/Brasil

## DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa a minha orientadora profr<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Anny Karine de Medeiros.

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste trabalho não seria possível sem a participação de inúmeras pessoas, que direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão e êxito desta dissertação, todavia, destaco um agradecimento especial às pessoas que cito agora.

A Profa. Doutora e orientadora, Anny Karine de Medeiros, cuja a realização desta dissertação não seria possível sem a sua contribuição com suas críticas e sugestões, que contribuíram diretamente para a concretização deste trabalho acadêmico e científico.

Ao Dr. Lamartine Bastos Arouca, brilhante advogado, pela ajuda nas leituras críticas e questionamentos aos meus escritos, num momento imprescindível, quando me faltava inspiração para escrever.

Ao Dr. Luiz Brasileiro meu eterno mentor intelectual, colega de turma, que infelizmente não passou na última fase do processo de seleção a quem, de coração e forma mais fraterna, dedico este trabalho.

Ao corpo docente da Fundação Perseu Abramo e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, que ministrou este curso de Maestria em Políticas Públicas com enorme entusiasmo, carinho e dedicação, bem como, aos servidores destas instituições de ensino, sem os quais não seria possível a existência deste curso.

A Prof. Andrea Azevedo da Fundação Perseu Abramo e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, minha primeira orientadora a qual tenho enorme respeito, admiração com quem aprendi muito, na primeira fase desta Dissertação.

A Prof. Luana Forline da Fundação Perseu Abramo e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, a quem tenho enorme respeito e admiração, obrigado pelas orientações, respostas e mediações em momentos preciosos deste curso.

A minha eterna amiga e companheira, Francineide Melhor de Oliveira, com que eu guardo meu eterno carinho e faço agradecimentos pela compreensão, ajuda, suporte e apoio em todas as fases deste curso e da minha vida. Aos meus filhos Pedro Ivo Almeida de Oliveira e Jorge Luis Batista de Oliveira Jr., aos quais eu dedico por últimos este trabalho, como prova de carinho e afeto.

## **RESUMO**

Essa pesquisa busca compreender como o Programa de Transferência de Renda, Bolsa Família (PBF), impacta no combate a pobreza no Estado da Bahia, principalmente entre 2003 até 2016, onde inicia a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e finaliza a gestão da Presidenta Dilma Rousseff. Para tanto, se faz uso de dados extraídos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliada), IPEA (Insituto de Pesquisa Econômica Aplicada) Ministério da Cidadania nos períodos de 2003 a 2016. Embora, o Governo Federal tenha investido 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto), o PBF apresentou resultados expressivos, tornando o Brasil destaque como o país com o maior programa de transferência de renda do mundo. Isso porque, no período de estudo dessa pesquisa constatou-se que 70% dos valores transferidos obteve um resultado de redução da pobreza entre os anos de 2004 a 2016. Ratificando a importância do programa para o combate a pobreza, assim como a necessidade de melhoria no que tange o valor distribuído, considerando o influência da inflação dos anos analisados sob o poder de compra para o público assistido. A pesquisa utilizou uma metodologia bibliográfica com uso de artigos, livros, dentre outros, bem como análise de dados oriundos dos institutos de pesquisa para a construção do seu embasamento teórico e analítico.

**Palavras-chave:** Programa de Transferência de Renda; Pobreza Extrema; Combate a Pobreza.

## **ABSTRACT**

This research seeks to understand how the Income Transfer Program, Bolsa Família (PBF), impacts the fight against poverty in the State of Bahia, mainly between 2003 and 2016, where the administration of President Luiz Inácio Lula da Silva begins and the management of President Dilma Rousseff. To this end, data extracted from IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics), PNAD (National Household Sample Survey), IPEA (Institute of Applied Economic Research) Ministry of Citizenship in the periods from 2003 to 2016 are used. Although the Federal Government invested 0.5% of the GDP (Gross Domestic Product), the PBF presented significant results, making Brazil stand out as the country with the largest income transfer program in the world. This is because, during the study period of this research, it was found that 70% of the amounts transferred resulted in poverty reduction between the years 2004 and 2016. Ratifying the importance of the program for combating poverty, as well as the need for improvement in terms of the value distributed, considering the influence of inflation in the years analyzed on the purchasing power of the public assisted. The research used a bibliographic methodology using articles, books, among others, as well as analysis of data from research institutes to build its theoretical and analytical basis.

**Keywords:** Cash Transfer Program; Extreme Poverty; Fighting Poverty.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pobreza em queda no continente da África .....	18
Tabela 2 - Indicadores de desigualdade na distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i> .....	23
Tabela 3 - Índice de Gini para o Brasil, Região Nordeste e Estados da Região Nordeste, de 2004 a 2015.....	28

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Redução da pobreza de 1990 - 2015 .....	19
Gráfico 2 - Repasse para o Estado da Bahia entre 2004 - 2016.....	48
Gráfico 3 - Quantidade de famílias no PBF entre 2004 - 2016.....	48
Gráfico 4 - Valor mensal PBF entre 2003 - 2016.....	49
Gráfico 5 - Número de benefício básico no estado da Bahia .....	50
Gráfico 6 - Número de benefício extrema pobreza.....	50

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percentual de pobres por Estado do Brasil.....	29
Figura 2 - Comparativo do PBF entre 2003 - 2016.....	42
Figura 3 - Taxas de pobreza com e sem transferência de renda do PBF (2001 - 2017).....	51

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 POBREZA</b> .....	<b>14</b>
1.1 POBREZA NO MUNDO.....	16
1.2 POBREZA NO BRASIL.....	21
1.4 POBREZA NO ESTADO DA BAHIA .....	29
<b>2 PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM ÊNFASE NO BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>31</b>
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL .....	34
2.1.1 Transferência de Renda .....	38
2.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	40
2.3 BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA BAHIA .....	44
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>46</b>
3.1 A PROBLEMÁTICA .....	47
<b>4 ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>48</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>54</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>56</b>

## INTRODUÇÃO

Distribuição funcional de renda é um indicador social importante que faz parte do Produto Interno Bruto (PIB), indicador do Brasil, onde de acordo com a Simioni (2010) o PIB é o somatório de tudo que é produzido no país, entre mercadorias e serviços, de maneira que a variação desse indicador direciona a régua de crescimento econômico. Embora a distribuição de renda seja uma realidade discutida no mundo todo, ainda é uma questão sensível, tendo em vista que a sua análise desdobra diversas discussões que envolvem o fortalecimento de políticas públicas com o objetivo de combater essa má distribuição de renda. Considerando que é uma das causas para a desigualdade social, tendo em vista que esse desequilíbrio na sociedade entre indivíduos que possuem alta renda e a indivíduos com baixa renda, e/ou, nenhuma renda, traz consequências para a população brasileira que se perpetua há muitos anos, como por exemplo a dificuldade para o acesso à educação, pouca qualificação profissional, o que influencia diretamente nas exigências do mercado de trabalho qualificado.

No Brasil, os programas brasileiros de transferência condicionada a renda veem as pessoas que estão na pobreza como foco prioritário, e até objeto, do seu impacto ao combate à pobreza. O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo desse programa de transferência de renda. A sua implementação, segue regras de seleção e exigências, tendo como objetivo incluir famílias que, em sua maioria, encontra-se em insegurança alimentar e/ou extrema pobreza. No entanto, é importante ressaltar que a composição dos beneficiários ilustra o quadro de desigualdade existente no Brasil.

Essa pesquisa busca investigar o PBF e o seu impacto no combate e redução da pobreza, apresentando um panorama no Estado da Bahia. A partir de coleta de dados por meio de pesquisas tendo como base livros, artigos científicos, revistas, teses, além de dados publicados por órgãos oficiais de dados estatísticos, tais quais: A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), Família e combate à Fome, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), o Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência (DATAPREV), não houve entrevistas, tampouco, pessoas envolvidas, além do

pesquisador. O trabalho envolve uma exploração bibliográfica com análises gráficas oriundas das coletas das instituições supracitadas.

Devido ao contexto econômico social existente no estado da Bahia, onde a extrema pobreza é um problema existente no Estado, a inserção do programa de transferência de renda: Bolsa Família, proporciona condições mínimas de sobrevivência, dignidade e reinserção dos indivíduos beneficiários na sociedade. A abordagem do tratamento da coleta de dados dessa pesquisa será realizada de maneira qualitativa, por buscar fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados. Existirão textos de conclusão sobre a análise realizada entre os gráficos extraídos a partir dos órgãos de pesquisa supracitados. É importante ressaltar que o período analisado dessa pesquisa se inicia em 2003 até 2016, início da Gestão do Presidente Luís Inacio Lula da Silva até o período da Presidenta Dilma Rousseff, a escolha por esse tempo foi motivada antes das mudanças ocorridas para inclusão das famílias no PBF.

Essa pesquisa estrutura-se da seguinte maneira divide-se em 3 partes, a primeira com o referencial teórico contruído em três capítulos. No qual o primeiro capítulo apresenta um panorama geral do conceito e histórico acerca da pobreza no Brasil e no mundo, embasando-se com diversos autores. No segundo capítulo aborda-se como os Programas de transferência de Renda, envolvendo origem, conceitos e mencionando a importância da gestão deste programa, como o PRB está inserido no Estado da Bahia com um adendo do impacto da inflação da época nos valores repassados para a família, chamando a atenção no que tange no valor distribuído por família e como essa inflação impacta no poder de compra das famílias com foco na cesta básica.

Após o a formação do embasamento teórico que fomenta essa pesquisa segue-se para a estrutura da metodologia utilizada, seguindo da análise dos dados com os gráficos confeccionados a partir dos institutos de pesquisa entre os anos de 2003 até 2016, marco temporal dessa pesquisa do programa dentro dos governos Lula e Dilma resultado da pesquisa bibliográfica.

## 1 POBREZA

O conceito de pobreza pode variar no tempo e no espaço, todavia, a pobreza, a desigualdade e a exclusão social se faz presente em todo o mundo. Para Damas (2010) a pobreza é um problema que atinge o mundo inteiro, mas é maior nos países denominados de Terceiro Mundo, que em sua maioria sofreram o processo de colonização a exemplos de alguns países africanos, sul americanos e asiáticos. A pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si, mas tão somente a partir da reação social que resulta dessa situação específica. Simmel afirma:

Os pobres, como categoria social, não são aqueles que sofrem carências ou privações específicas, mas os que recebem assistência ou deveriam recebê-la segundo as normas sociais. [...] a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesma. [...]  
[...]O que há de mais terrível na pobreza é o fato de que nela existem seres humanos cuja posição social é de pobres, e nada além de pobres. [...] uma classe cuja unidade se funda numa característica puramente passiva, a saber, pela maneira singular de a sociedade reagir e se conduzir em relação a ela[...]  
[...]O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão, o que conduziria à igualdade de todos.  
(SIMMEL [1907], 1998, p.49 - 101, *apud* IVO, 2008, p. 171-177).

O Banco Mundial (2018) conceitua a extrema pobreza como quem vive com menos de um dólar por dia e a pobreza para quem vive diariamente com menos de US\$3,20 dólares por dia. Muitos autores designam Georg Simmel como o fundador da sociologia da pobreza do século XX. Para ele, o pobre é, de fato ou de jure, todo aquele que não é assistido.

A assistência e a distribuição de renda refletem na vida das pessoas e no país, levando ou tirando os cidadãos da pobreza e, por conseguinte, da exclusão social. Como bem nos assegura Costa (2005), a exclusão social ocorre quando algum grupo é privado da plena participação na vida social, econômica, cultural e política. Pode-se dizer que o indivíduo não é excluído, tão somente pela falta de recursos ou ausência temporária dele, constata-se que o cidadão é expurgado da convivência em comunidade, ficando sem qualquer perspectiva de sobrevivência. Ou seja, os grupos sociais são excludentes, à medida em que seus membros perdem o

status social, e todas as vezes que o indivíduo perde a referência do grupo, a exclusão social é a moeda de troca.

Conforme explicado a exclusão social é um dos fatores que leva o indivíduo ao isolamento social, na medida em que a pessoa é privada de qualquer participação da vida em sociedade, a pobreza não pode ser confundida com a ausência momentânea de recursos. Muitas vezes, a família, a sociedade, e o governo excluem um indivíduo por ser pobre e, em decorrência deste desamparo social, o indivíduo pode tornar-se depressivo ou imergir na mendicância passando a integrar os dados estatísticos dos extremamente pobres. Nesse contexto os programas de transferência de renda são importantes para impedir que o indivíduo perca sua cidadania e a própria dignidade enquanto ser humano.

Uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006, p.37) destacou a importância dos programas de transferência de renda quando diz: "Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes. Segundo eles, porque dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade alcançam níveis toleráveis dentro de um horizonte de tempo razoável".

Conforme estudos de Medeiros *et. al.* (2007), houve um crescimento expressivo de políticas públicas no Brasil, trata-se inegavelmente de transferência direta de renda para a população pobre. Os autores deixam claro que existe dois grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), assim reveste-se de particular importância, um debate quanto à sua efetividade, sustentabilidade, em como, aos possíveis impactos adversos.

Assim, o IPEA informa que os programas de transferência de renda voltados à população de baixa renda são importantes aliados para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. De acordo com Medeiros *et.al.* (2007, p. 20), "o BPC e o Bolsa Família, têm se expandido consideravelmente nos últimos anos e gerado efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país, embora não estejam isentos de críticas ou problemas". Além da implementação dos programas de transferência de renda, conforme supracitado, a erradicação da pobreza requer ações governamentais associadas ao combate à corrupção, inclusão de mulheres e grupos minoritários e ampliação da distribuição de renda.

Para o Banco Mundial (2018) viver com menos de US\$ 3,20 (cerca de R\$ 11,90) por dia reflete a linha da pobreza em países de renda média-baixa, enquanto US\$ 5,50 (cerca de R\$ 20,45) por dia é a linha padrão para países de renda média alta, de acordo com relatório bienal do Banco Mundial sobre Pobreza e Prosperidade Compartilhada, intitulado “Montando o Quebra-Cabeça da Pobreza”. Grande parte dos estudiosos insistem na tese de combate à pobreza com o crescimento econômico. Entretanto, Teixeira (2015, p.406) ressalta que o crescimento econômico de um país não é suficiente para sanar a pobreza dele, ou seja, em suas palavras: “Já está mais que evidenciado que o crescimento econômico, por mais importante que possa ser, é absolutamente insuficiente para se acabar com a pobreza no país. Da mesma forma, o equilíbrio macroeconômico e a estabilização da economia”.

Dito isso, pode-se avaliar que os recursos econômicos de um país não podem ser considerados como única métrica para mapear a pobreza dele, e muito menos como única solução para resolver essa problemática. Dessa maneira, os programas de transferência de renda conceituados por Faleiros (2003) de programas sociais compensatórios, como uma solução que somada às demais apontadas possa, se não resolver por completo, minimizar muito o problema da pobreza em um país. De modo que, o autor ratifica que o equilíbrio macroeconômico é insuficiente para se acabar com a pobreza. Por esse motivo, as formas eficientes conhecidas para resolver o problema da pobreza incluem renda mínima, implementação de programas de políticas públicas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família a médio e longo prazo.

Vê-se, portanto, que tais dados revelam que a pobreza não é um estado momentâneo de dificuldade financeira pelo qual passa uma pessoa, mas sim, um estado de não atendimento as necessidades básicas e vitais, a médio e longo prazo. Por fim, sabemos que a pobreza é um fator de exclusão social que desafia governos a encontrar solução, daí a importância deste estudo para a sociedade em geral, visto que ele serve para entendermos a origem, as causas e os efeitos da pobreza e encontrarmos ações mais eficazes para resolvermos este problema.

## 1.1 POBREZA NO MUNDO

A pobreza decorre de inúmeros fatores, a exemplo econômicos como

socioculturais, a discriminação social, históricos, o colonialismo, imposto excessivo, naturais, o clima, insegurança, a guerra, dentre outros. E suas consequências são inúmeras como a fome, doenças, emigração, depressão econômica. Nesse contexto, o fenômeno da pobreza resiste por séculos, exigindo-nos identificar suas formas de representação e alternativas para o seu enfrentamento, uma vez que ela desafia a governabilidade urbana e exige cada vez mais dos governos locais alternativas de soluções efetivas e urgentes, sem as quais não alcançaremos sociedades mais justas e igualitárias e, tampouco, um mundo melhor.

Conforme os estudos de Roberts (1996), dos séculos XIII ao XV a Europa ocidental enfrentou uma crise econômica sem precedentes em decorrência da Guerra dos Cem Anos e da peste bubônica, gerando escassez de alimentos, motivo pelo qual desaguou num ciclo migratório de trabalhadores na luta pela sobrevivência na Europa. Trata-se, inegavelmente, de ruptura de laços sociais de ajuda mútua e a agudização da pobreza, sendo um erro não atribuir tal evento ao surgimento de uma nova categoria de pobres: trabalhadores válidos, desempregados ou subempregados. Assim, reveste-se de particular importância focar a miséria neste período, dada a relevância que ganhou a pobreza, uma vez que deixou de ser oportunidade espiritual para ser problema social.

A deformidade atual na concepção de pobreza e suas derivações não se deram de forma espontânea, foram provocadas, como bem afirma Guimarães, 2016:

A consolidação do Capitalismo como forma de Governo/mercantilização; e, 2). Os impactos da Revolução Industrial nas relações de trabalho e urbanização; da transição do Capitalismo Industrial (XVII e XVIII) para o Capitalismo Monopolista-Financeiro (XIX e XX) percebe-se o entrelaçar histórico do Capitalismo e a Revolução Industrial – fato este que corroborou para mudanças sociais.  
(GUIMARÃES 2016, p. 3).

Onde, se pode notar que a Revolução Industrial causou profundas transformações e contribuiu para o desenvolvimento de tecnologia e das máquinas, mudou a forma de produção, o comportamento social, permitiu a acumulação de capital e iniciou a ascensão da burguesia. De maneira que teve início na Inglaterra, no século XVIII, e logo espalhou-se pela Europa, Estados Unidos, Japão, etc. Ou seja, chegou primeiramente nos continentes Europeu, Americano e Asiático e, por último, chegou na África.

O continente africano, em termos de extensão territorial, possui trinta milhões de km<sup>2</sup> (20,3% do planeta) e é o terceiro maior do mundo, ficando atrás apenas da Ásia e da América, em 2005 era o segundo continente mais populoso da terra, atrás da Ásia. Todavia, em termos de desenvolvimento econômico em relação aos demais continentes citados, o continente africano é considerado os mais pobres do mundo, uma vez que, segundo estudiosos, dos trinta países mais pobres do mundo, pelo menos vinte e um são africanos.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, no qual demonstra a redução da pobreza ao longo dos anos no continente Africano, e, de acordo com as previsões do Banco Mundial (2019), apesar de muitas economias africanas terem feito progressos na luta contra a pobreza, quase nove em cada dez pessoas vivem com US\$ 1,90 por dia, ou menos, estão localizadas na região da África Subsaariana, ao sul do deserto do Saara.

**Tabela 1 - Pobreza em queda no continente da África**

PAÍS	DE	PARA	PERÍODO
Tanzânia	86%	49%	2000 – 2001
Chade	63%	38%	2003 – 2011
Rep. do Congo	53%	37%	2005 – 2011
Burkina Faso	82%	44%	1998 – 2014
R. D. Congo	94%	77%	2004 – 2012
Etiópia	61%	31%	1999 - 2015
Namíbia	31%	13%	2003 – 2015
Moçambique	81%	62%	2002 – 2014
Ruanda	77%	57%	2000 – 2013
Uganda	67%	42%	1999 - 2016

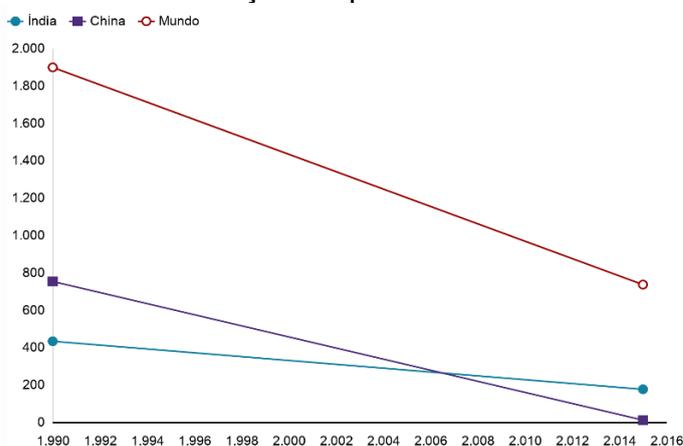
FONTE: BANCO MUNDIAL/BBC, ANO 2019.

A Tabela 1 supracitada, aponta a população dos dez países africanos, que concentram mais pobreza, ou seja, que vive com US\$ 1,90 ou menos por dia, no período de 1999 a 2016. Cabe ressaltar que não existe, somente, concentração de pobreza apenas, neste continente e tampouco nos países africanos. Portanto, apesar da realidade apresentada anteriormente, acerca da pobreza existentes nos países africanos a concentração da pobreza é cíclica e migratória.

Para Guimarães (2016, p.3) "a figura do pobre sempre existiu nas sociedades, porém em cada momento histórico a pobreza agregou perspectivas distintas no quesito representação social", de maneira que, fica evidente que o conceito muda com o tempo. Fato é que para mensurar e embasar esta

conceituação é de extrema importância para coletar dados e informações a respeito da pobreza no mundo como por exemplo:

Gráfico 1 - Redução da pobreza de 1990 - 2015



FONTE: BANCO MUNDIAL, 2019.

O Gráfico 1 expressa a redução da pobreza no mundo em comparação com os países da Índia e da China, em especial entre os anos 1990 até 2016. Onde, se nota que como visto na Tabela 1, a pobreza ao longo dos anos está, positivamente, em queda. Para o Banco Mundial (2019) entre os anos de 1990 até 2015 mais de 1,1 bilhão de pessoas saíram da pobreza no mundo. Ou seja, pessoas que vivem com US\$ 1,90 (R\$ 7,90) ou menos por dia, caiu de 1,9 bilhões para 735 milhões.

Os dados supracitados, identificam que a pobreza mundial está mais concentrada nos continentes da África e da Ásia, onde estão localizados os países da China, Índia e os países africanos, sem perder de vista o continente da América Latina, apesar do crescimento econômico apontado na última década, também se concentra uma expressiva taxa de pobreza, ao longo dos anos, dado a inúmeros fatores históricos, políticos e sociais.

Conforme os estudos de Marque (2017) no continente da América, apesar do equilíbrio entre o crescimento econômico e redistribuição de renda nos países da Argentina, do Brasil e do México, a pobreza extrema ainda é um problema vivido por esses e outros países pertencentes ao continente. Ou seja, a Argentina, na qual o crescimento e a redistribuição tiveram efeitos equilibrados (-18,2% de 2004 a 2014); Brasil, onde o crescimento (estável) teve impacto maior que a redistribuição (-22,5% de 2004 a 2014); México, em que a redistribuição teve influência maior que o crescimento sobre a redução da pobreza (-3,3% de 2004 a 2014). Tais efeitos resultaram na

retirada de 56 milhões de pessoas da linha da pobreza, todavia, sabe-se que, caso venha a surgir uma nova crise econômica ou adversidades, o quadro pode mudar. Desta forma, é importante ressaltar que a pobreza no mundo está diretamente relacionada a inúmeros fatores, a exemplo da falta de crescimento inclusivo, a desaceleração econômica, conflitos e ausência de políticas públicas, são alguns que podem ser citados e que impedem o progresso, o crescimento e fomentam a pobreza nos países e no mundo.

Em uma publicação do Jornal *El País* (2015):

As desigualdades entre ricos e pobres atingiram o nível mais alto desde que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) começou a medição dos dados há 30 anos. Atualmente, nos 34 países dessa instituição, a parcela dos 10% mais favorecidos concentra 50% da riqueza, enquanto os 40% mais pobres têm acesso apenas a 3% dela. No entanto, segundo estudo, essa diferença de renda caiu na América Latina e Caribe desde o fim dos anos 90.  
(JORNAL EL PAÍS, 2015).

Com a publicação do *El País* (2015) houve um esclarecimento de que o panorama na América Latina no que diz respeito a pobreza apresentava queda como consequência de investimento na educação e políticas voltas para aproximar as diferenças salariais. No caso da Espanha, por outro lado, outras medidas aumentaram as desigualdades. A consolidação fiscal, diz a OCDE:

Incluiu aumentos de impostos sobre a renda e o consumo (em 2011 e 2013), enquanto que cortes nos benefícios sociais (2013) atingiram as camadas mais pobres. O aumento dos empregos temporários ou diferenças salariais entre homens e mulheres também contribuíram para o quadro. Neste caso, os países com as piores notas são, nesta ordem, Alemanha, México e Espanha.  
(JORNAL EL PAÍS, 2015).

Conforme a declaração de Schütz, Tambellini, Asmus, nunca é demais lembrar que a 55ª Assembleia da ONU aprovou outra agenda em 2012, denominada Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM (*Millenium Development Goals*). Nesse contexto, fica claro que tal aprovação foi com ênfase particular na “erradicação da pobreza e seus efeitos evitáveis”. Assim, preocupa o fato de que esta nova agenda, tem prazo de cumprimento das metas estabelecido para 2015.

Resumindo, em termos de sustentabilidade para o mundo, a Assembleia da ONU ocorrida em setembro de 2000, aprovou a ODM com cumprimentos de metas

pelos países membros até 2015. O ideário era a erradicação da pobreza, que pode ser sintetizado em três pontos: (a) identificar o crescimento populacional em condições de pobreza; (b) o monitoramento do desenvolvimento dos países ainda “não desenvolvidos”; e (c) o mundo desenvolvido deve “ajudar” os países que buscam desenvolver-se a “vencer a pobreza”. Resta saber se os países que buscam desenvolver-se irão abrir mão do seu crescimento em prol da redução da pobreza, promovendo a “sustentabilidade”, o que só poderá ser comprovado na edição da ONU da Rio+20.

Agora ainda como pauta o enfrentamento da pobreza à nível mundial, em 2015 foi quando foi aprovado os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela assembleia da ONU, quando 193 representantes dos países aprovaram medidas para erradicar a pobreza até 2030, portanto, se as metas da ODM aprovadas pela ONU e a de erradicar a pobreza em 2015 e não foi cumprida, contudo, percebe-se pelos gráficos acima demonstrados que entre 2000 e 2015 houve uma queda acentuada da pobreza em todo mundo, principalmente nos países da África.

## 1.2 POBREZA NO BRASIL

As raízes da pobreza no Brasil originaram-se na formação social e econômica brasileira, e uma das suas causas que se pode citar são decorrentes do processo de colonização e escravidão que são reflexos da contrução socio-economica-cultural do Brasil. De acordo com Borges (2014), a análise das causas sociais da pobreza é de suma importância, porque busca-se entender o que leva uma sociedade a se organizar de tal forma que deixe um alto índice de desigualdade social. Com base nos estudos realizado por Borges (2014) se pode chegar a conclusão que alguns dos fatores que podem ser vistos como determinantes para a origem da pobreza no Brasil, tem a ver com a distribuição da renda, a ausência de oportunidades, nas políticas públicas que resultam em exclusão econômica e social. O autor contextualiza que o conceito da pobreza é decorrente da má formação econômica e social da sociedade, que precisa ser analisada com o objetivo de melhor combater e enfrentar as desigualdades.

A pobreza no Brasil tem origem estrutural, derivada de um processo de colonização pautado pela sociedade escravagista. Os programas de transferência de renda foram essenciais para a redução do contingente dessa realidade no país. Embora, a conjuntura econômica nacional e internacional possam ser responsáveis pela ampliação da população pobre no país. O aprofundamento das desigualdades sociais e da má distribuição de renda, sobretudo após a crise de 2014, tem cada vez mais ampliado o número de indivíduos vivendo abaixo da linha de pobreza, que corresponde a R\$ 154 ao mês.

Alguns autores discutem sobre o que pode ser considerado e visto como as principais causas da pobreza no Brasil. Dentre as que mais se destacam podem ser citadas as seguintes: a concentração fundiária, aceleração do processo de urbanização, êxodo rural das populações do campo, falta de investimento em educação, grande número de trabalhadores informais, grande concentração de renda e a insuficiência de políticas de combate à pobreza. Ou seja, a tendência do crescimento da pobreza no Brasil é influenciado pela origem do país na sua formação social e econômica, decorrente do processo de colonização e da escravidão. Tendo em vista que, com o fim da escravidão e o crescimento do êxodo rural, a falta de infraestrutura nas cidades e o desemprego acentuou a pobreza, como consequência da má gestão da economia, má distribuição da renda e ausências de políticas públicas, um retrato que traduz o planejamento urbano inadequado. Tendo em vista que o processo de urbanização ocorreu de forma acelerada com a falta de planejamento urbano, por isso é importante ressaltar que a erradicação dos cortiços cariocas acentuou a pobreza na capital federal da época e dessa forma extinguiu-se os cortiços dando início ao século das favelas.

Para uma política social mais eficaz é necessário articular, por meio das políticas macroeconômicas, tendo em vista que esta não se assegura um crescimento econômico sustentado e, somente, se acentuará a exclusão. Visto que, Silva (2010, p. 1) afirma que "decorre do processo de acumulação capitalista, apresentando caráter estrutural com agravamentos cíclicos, portanto, é próprio da sociedade capitalista incluir e excluir". Dito isso, a exclusão refere-se a minorias, (negros, homossexuais, pessoas com deficiência), favelados, meninos de rua, catadores de lixo etc.

Enquanto que a inclusão está diretamente relacionada ao crescimento

sustentado, pleno emprego, às políticas sociais e públicas implementadas pelo governo, a exemplo dos programas de transferência de renda, como reafirmado por Macedo e Brito (2004, p. 39) "Não se pode negar que programas como esses, com o objetivo de melhorar as condições de vida das famílias com precariedade de rendimentos, trazem inovações na trajetória das políticas de assistência social no Brasil".

Tabela 2 - Indicadores de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita*

Ano	Gini	GE(0,01)	GE(1,01)	GE(2)
2004	0,570	0,594	0,653	1,620
2005	0,567	0,586	0,648	1,542
2006	0,561	0,573	0,633	1,511
2007	0,554	0,555	0,609	1,394
2008	0,544	0,533	0,589	1,382
2009	0,540	0,526	0,583	1,455
2011	0,529	0,505	0,555	1,285
2012	0,526	0,496	0,574	1,986
2013	0,525	0,493	0,545	1,219
2014	0,515	0,478	0,531	1,274

FONTE: IPEAS, 2014, p. 1.

De acordo com os indicadores levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA), os impactos gerados pela redução da pobreza influenciam diretamente na distribuição de renda de um determinado local, conforme detalha a Tabela 2 acima.

O nível da queda da desigualdade de renda é resultado de um dos indicadores analisados e cada um corresponde a um resultado diferente. Conforme dados do IPEA (2014), explanados na Tabela 2, os indicadores utilizados entre os anos de 2004 a 2014, indicador *Geni*, mostra que a queda da desigualdade fica entre 9,7% a 1% ao ano. Enquanto para o indicador, *GE (0,01)*, esta queda se eleva para mais que o dobro, estando entre 19,6% a 2,2% ao ano. O que, comparado ao, *GE (1,01)*, tende a uma pequena queda como variância com uma média entre 19,7% a 2% ao ano. E o, *GE (2)*, apresenta o maior aumento dentre os indicadores supracitados, variando de 21,4% a 2,4% ao ano.

Ou seja, a redução da pobreza pode ser compreendida a partir das hipóteses explicativas, conforme os estudos de Marques (2017) "redistribuição de renda, através dos programas de transferência condicionada de renda que aumentam a renda não-laboral e impactam principalmente a pobreza extrema".

Embora, alguns eventos marquem a oscilação da pobreza presente no Brasil, como por exemplo o Índice ou coeficiente de *Gini* – segundo o IPEA (2016), é um

indicador utilizado para mensurar a desigualdade de renda. Conforme os dados colhidos e análise destes constatou-se que o grau de concentração de renda no País caiu 4% entre 2001 e 2004, passando de 0,593 para 0,569. De acordo com Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), em agosto de 2015, os 193 Estados-membros das Nações Unidas chegaram a um acordo sobre a agenda dos novos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável para os próximos 15 anos. O plano visa erradicar a pobreza até 2030, onde o Brasil está incluso.

O Relatório do Banco Mundial divulgado pela Agência do Brasil (2019), o qual afirma que a pobreza aumentou no Brasil entre 2014 e 2017, atingindo 21% da população (43,5 milhões de pessoas). Ainda de acordo com os dados do Banco Mundial (2019), o Brasil apresentou, pelo quarto ano consecutivo, de 2014 a 2018, aumento no número de pessoas em situação de miséria.

Pode-se dizer que a pobreza e a desigualdade de renda são relações possíveis de um mesmo problema. Neste contexto, fica claro que é possível conceber uma tipologia que divide países em grupos, onde existem os países cuja renda per capita é elevada e a desigualdade é compensada pela transferência de renda. O mais preocupante, contudo, é constatar que no segundo grupo estão os países onde a renda per capita é baixa e a pobreza predomina. Não é exagero afirmar que a pobreza absoluta no Brasil é resultado da expressiva desigualdade na distribuição de renda que o coloca no segundo grupo. Assim, preocupa que temos uma desigualdade tão elevada no Brasil que o coeficiente de *Gini* pouco é afetado, isso porque, a extrema desigualdade na má distribuição de renda, resultando numa dinâmica socioeconômica própria, está associada à persistência da pobreza absoluta no conforme Rocha (2011), afirma.

Dede o começo da implementação do Plano Real sob o governo de Itamar Franco até a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso houve uma redução de 31,9% na pobreza no Brasil. Ao comparar com a gestão dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva essa taxa quase duplica, tendo ali uma redução por volta de 50,64% até o ano de 2015, tendo em vista que após esse período já na gestão de Dilma Rousseff há ali um aumento da população na linha da pobreza. Ou seja, pode-se constatar que entre os anos de 2003 até 2014 a porcentagem da redução da pobreza ocorreu de forma positiva e sendo um dos fatores atendidos para uma sociedade menos desigual, evidenciando o período dos governos Lula e Dilma,

considerando o marco temporal que está sendo estudado nessa pesquisa.

Segundo relata o IPEA (2019), dentre os 17 ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 Metas Globais, que é a proposta da ONU, denominada de (Agenda 2030) aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), ocorrida em 2015, composta por 193 Estados-membros da ONU que definiu metas mundiais a ser cumprido pelos seus Estados-membros, partindo de quatro principais dimensões: social, ambiental, econômica e institucional, visando a erradicar a pobreza até 2030, em todas as suas formas, e em todos os lugares, cuja Meta 1.1.

É interessante, aliás, se busca justificar a posição de pobreza do Brasil, com base no índice de desenvolvimento humano (IDH) em relação aos países da América Latina "conforme explicado acima", mas há um fato que se sobrepõe e ratifica a afirmação de extrema pobreza brasileira: a má distribuição de renda. Tomou-se por base indicadores normatizados e IDH, onde o Brasil se situa no 74º lugar entre os 174 países onde o Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) computou o índice de 2000. Mesmo assim, não parece haver razão para que o Brasil esteja empatado com a Colômbia e somente à frente do Peru, no que concerne a renda per capita, quando se vê a Argentina em níveis bem mais elevado. Mas há, enfim, sinal de que existe luz no fim do túnel, quando vemos que o Brasil supera o Peru e a Colômbia em termos de PIB, sinal de que temos capacidade de desenvolver bons programas de transferência de renda e mudar este quadro.

É evidente o atraso do Brasil em relação aos indicadores sociais quando em comparação com a Colômbia, que apresenta um PIB per capita sensivelmente mais baixo, mas demais indicadores favoráveis. Rocha (2011) deixa claro: vale ressaltar ainda que o resultado brasileiro para o IDH foi afetado pelos progressos recentes na taxa de matrícula, já que a taxa de analfabetismo de adultos, que reflete um aspecto mais estrutural do componente educacional, está claramente e desacordo com o nível de renda atingido.

Pode-se dizer que ao chamar atenção em particular da ONU para pobreza no Brasil. Neste contexto, fica claro que a Plataforma DhESC Brasil busca alcanças os matizes sejam elas de investimentos, seja das Nações Unidas acerca dos Direitos Humanos. O mais preocupante, contudo, é constatar que não basta o Brasil vim

retificando instrumentos internacionais de Direitos Humanos, se não tem ações concretas, de fato[...]. Não é exagero afirmar que, é importante que o país estabeleça medidas claras e eficazes, no que tange ao combate contra a pobreza, bem como, em defesa dos direitos humanos. Conforme mencionado pelo autor: Assim, preocupa-nos o fato de que estamos sempre presos a conceituações que identifica a pobreza não apenas como restrição de ordem econômica, isso porque, resulta numa inclusão perversa, que reproduz as desigualdades sociais, obstaculiza avanços tecnológicos, fragiliza opções de bem-estar social (LIMA JR 2002, p. 12).

Ora, em tese, conforme explicado acima, o estigma que se tem sobre a pobreza é um estado de carência dos meios necessários a subsistência, mas não é. Caso contrário, bastaria suprir tais necessidades e todos sairiam da pobreza. Não se trata de satisfação das necessidades básicas, lamentavelmente, muitos têm essa concepção sobre a pobreza.

É importante considerar que o pobre se vê como alguém que conhecendo suas carências básicas, não está, quase sempre, em condição de superar a sua privação, seja porque é oriundo do Nordeste, por exemplo, onde se criou a ideia ou estigma, de que cidades e cidadãos são em geral pobres, ignorantes, atrasados, região não rentável, seja nesse caso, esta imagem -preconceito tem repercussão na vida social. Julgo pertinente trazer à baila tais discussões sobre um viés que são fatores formadores da pobreza.

Como é bem sabido, combater a pobreza depende de uma multiplicidade de ações de saúde, educação e demais aspectos, das condições de vida, que deve operar de uma forma complementar. A razão de as transferências de renda terem adquirido este caráter de centralidade na política anti-pobreza foi seu sucesso.  
(ROCHA, 2011, p. 1).

Nunca é demais ressaltar que o autor deixa claro na citação acima que inúmeros fatores contribuem para o combate à pobreza que tem como consequência resultante a fome esse flagelo social que a sociedade constrói cotidianamente nos países. Conforme citado acima há uma multiplicidade de ações, a exemplo da saúde, educação, transferências de renda, esta última ação exitosa no Brasil em vários governos, medidas que operam de forma complementares para que haja êxito as ações de enfrentamento e combate à pobreza.

Fica evidente, diante das demonstrações e fundamentações apresentadas as

evidências da existência da pobreza no Brasil em níveis bastante elevados, principalmente quando se compara o país em relação aos demais países da América Latina, utilizando como ferramenta de avaliação índices como IPH (países em via de desenvolvimento), PNUD e PIB.

É preciso ressaltar que, que essa realidade pode ser enfrentada e mudada se ocorrerem iniciativas sociais contínuas de enfrentamento a pobreza, que integre os programas dos governos. Não devemos esquecer que são inúmeras ações, exemplo: saúde, educação, transporte, combate à fome, transferência de renda, que são complementares, para se tirar o Brasil desse fosso social apontado por Rocha (2012, p. 26), "[...] segundo as informações do Relatório de desenvolvimento humano de 2011, o Brasil apresenta um IPH-1 de 12,2 coloca-se em 17º lugar no ranking de 88 países subdesenvolvidos para os quais o índice foi estimado pelo PNUD".

Por todas essas razões, espera-se que o Brasil consiga chegar em 2030, data fim do cumprimento das metas da ODS, alcançando o seu objetivo fim: "o combate à fome e erradicação da pobreza".

### 1.3 POBREZA NO NORDESTE

A região do nordeste possuem níveis de desigualdade superior , devido a limitações de desenvolvimento econômico atreladas ao mercado de trabalho e educação , outro fator importante a desigualdade de renda na pode ser explicada somente nos últimos dez anos mais sim, na formação econômica brasileira , dos tempos coloniais ate os dias de hoje .

A distribuição de renda melhorou seu índice desde o começo de 2000, conforme mostra a Tabela 4, o nordeste passou por um processo de expansão industrial que atingiu de forma mais intensa o litoral, especificamente a metrópoles de Fortaleza, Recife e Salvador, esse crescimento acarretou busca por melhores oportunidade de rendas para quem tinha mais qualificação e nível educacional e por consequência a população rural e do interior sofreu graves problemas de desigualdade de renda e pobreza .

Tabela 3 - Índice de Gini para o Brasil, Região Nordeste e Estados da Região Nordeste, de 2004 a 2015.

ANO	BR	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
2004	0,5701	0,5814	0,5725	0,5554	0,5745	0,6085	0,5902	0,6058	0,5885	0,5693	0,5587
2005	0,5672	0,5698	0,5646	0,5536	0,5775	0,5193	0,5778	0,5852	0,5893	0,5954	0,5527
2006	0,5604	0,5718	0,6236	0,5567	0,5462	0,5957	0,5626	0,5798	0,5988	0,5569	0,5577
2007	0,5535	0,5632	0,6072	0,5528	0,5471	0,5549	0,5948	0,5581	0,5931	0,5594	0,5395
2008	0,5437	0,5561	0,5791	0,5583	0,5375	0,5199	0,5828	0,5636	0,5724	0,5496	0,5357
2009	0,5397	0,5561	0,5689	0,5557	0,5428	0,5366	0,5876	0,5516	0,5536	0,5569	0,5733
2011	0,5290	0,5431	0,5222	0,5532	0,5366	0,5406	0,5364	0,5255	0,5073	0,5590	0,5556
2012	0,5259	0,5342	0,4978	0,5476	0,5237	0,5487	0,5274	0,5067	0,5437	0,5292	0,5394
2013	0,5250	0,5354	0,5215	0,5569	0,5123	0,5591	0,5218	0,5000	0,5127	0,5385	0,5568
2014	0,5151	0,5133	0,4969	0,5257	0,5030	0,5272	0,5097	0,5048	0,4993	0,4943	0,4827
2015	0,5144	0,5121	0,4837	0,5092	0,4911	0,5401	0,5236	0,5211	0,5067	0,5055	0,4799

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – PNADS de 2004 a 2015.

Essa diminuição de desigualdade ocorreu pelo aumento de transferência de renda no período assim com as melhorias nas condições de salários e políticas de valorização do salário mínimo e aumento de escolaridade, no nordeste a transferência de renda e fundamental para a queda de desigualdade ao longo dos anos.

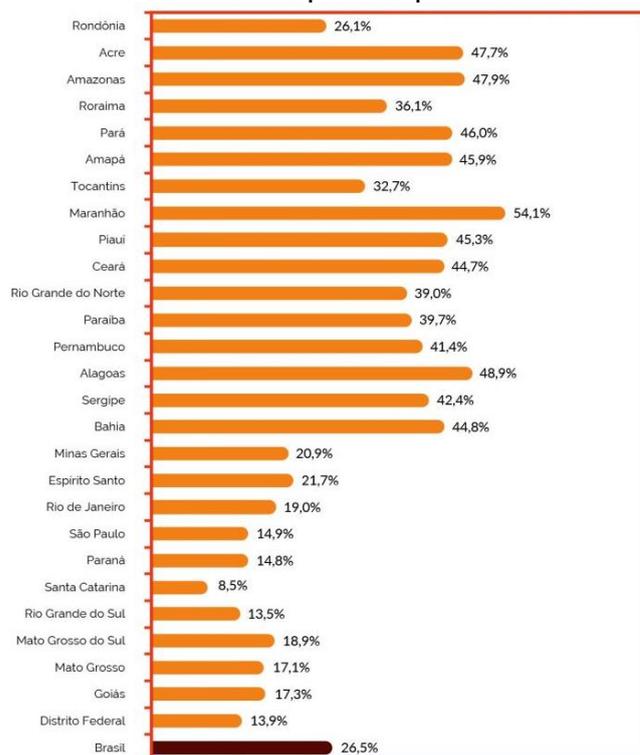
A distribuição de renda no governo Lula e Dilma de acordo com o Instituto Lula todos os setores obteve um crescimento, os mais pobres tiveram maior crescimento por isso a desigualdade diminuiu, no primeiro mandato ocorreu projetos sociais envolvendo a população menos assistida. Em seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inacio Lula da Silva 68 milhões de famílias foram contemplada no programa de renda, bolsa família, sendo a região nordeste foi a mais contemplada.

Observando as características de cada região do Brasil, pode-se observar que o Estado onde a distribuição de renda era mais desigual no primeiro mandato do Presidente Luiz Inacio Lula da Silva é oriunda da região nordeste, com 46% de famílias contempladas, onde o gênero contemplado eram homens, negros e com baixa escolaridade. Analisando os registros do IBGE nesse primeiro mandato é possível perceber uma mudança positiva em relação a distribuição de renda e a implementação do programa de transferência de renda bolsa família. E consequentemente também pode-se perceber o resultado no segundo governo de Luiz Inacio da Silva, onde ocorreu uma mudança nas vidas das pessoas, tendo em vista que parte dessas pessoas contaram com oportunidade de prosperar, saindo do estado de miséria, por meio de programas de transferência de renda, transformando a vida dos contemplados levando essas mesmas pessoas que viviam em situação de pobreza a entrar em uma faculdade pública ou privada de forma digna e humana.

## 1.4 POBREZA NO ESTADO DA BAHIA

A Bahia é o estado brasileiro de maior desigualdade na renda do trabalho de acordo com Instituto IBGE. Ainda de acordo como Instituto, os baianos, estão no topo da pirâmide, pois detêm cerca de 18 vezes mais renda, no entanto são 40% mais pobre. De modo que, o Brasil, os 10% mais rico possuem 12,4 vezes mais do que os que compõem a base da pirâmide social. Para o IBGE, a Bahia tem cerca de 6,9 milhões de pessoas abaixo da pobreza 44,8% da população, sendo que no Brasil quase 55 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, ocorreu um aumento em todas as regiões, menos no Norte do País, Amazonas, acre e Rondônia, conforme mostra a Figura 1:

Figura 1 - Percentual de pobres por Estado do Brasil



Fonte: IBGE, 2014.

Conforme análise da Figura 1, supracitado, se pode observar a contradição na distribuição de renda na Bahia, em que o Estado está em quinto lugar na distribuição do PIB brasileiro, onde tem a sua economia diversificada como, por exemplo, na agropecuária, indústria, mineração, turismo e serviços.

A Bahia é o estado brasileiro de maior desigualdade na renda do trabalho de

acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de acordo com o instituto os baianos no topo da pirâmide detêm cerca de 18 vezes mais renda que 40% mais pobre, sendo que no Brasil esse 10% mais rico possuem 12,4 vezes mais do que os que compõem a base da pirâmide social. Segundo o IBGE a Bahia tem cerca de 6,9 milhões de pessoas abaixo da pobreza 44,8% da população, sendo que no Brasil quase 55 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, ocorreu um aumento em todas as regiões, menos no Norte do País, Amazonas, Acre e Rondônia.

De acordo com os autores Mariano e Lopes (2009) um dos motivos da elevação dos índices de pobreza está no meio rural, onde existe a desigualdade de renda assim como a concentração de terras, pouco crédito, o clima da região que não é muito propício para plantação por causa da seca ocasionando perdas de safras entre outros problemas e com isso a distribuição de renda na Bahia.

De acordo com o Ipea o Brasil, teve uma diminuição na distribuição de renda no Brasil porém na Bahia essa diminuição foi de forma lenta, em 2004 pouco mais de 14%. A Bahia é o estado brasileiro de maior desigualdade na renda do trabalho de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de acordo com o Instituto os baianos no topo da pirâmide detêm cerca de 18 vezes mais renda que 40% mais pobre, sendo que no Brasil esse 10% mais rico possuem 12,4 vezes mais do que os que compõem a base da pirâmide social.

Segundo o IBGE a Bahia tem cerca de 6,9 milhões de pessoas abaixo da pobreza 44,8% da população, sendo que no Brasil quase 55 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, ocorreu um aumento em todas as regiões, menos no Norte do País, Amazonas, Acre e Rondônia. Outro ponto importante a distribuição de renda no estado da Bahia, precisa levar em conta o gênero e raça, pesquisas realizada pela DIEESE (2003) mostrar que os negros e mulheres principalmente as mulheres negras ganham bem abaixo dos homens brancos esses números corroboram dois aspectos, o primeiro é a herança escravocrata, de um lado, e a herança patriarcal, onde os negros e mulheres enfrentam um concorrência desleal no mercado de trabalho.

## **2 PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM ÊNFASE NO BOLSA FAMÍLIA**

Os programas de transferência de renda foram desenvolvidos a partir de um contexto histórico, social e econômico, onde possuía uma alta taxa de desempregos e por consequência ainda havia o aumento da desigualdade social e pobreza. Embora a transferência de renda venha incentivar as políticas públicas da saúde, educação e trabalho, ainda não é suficiente para combater a pobreza. De modo que são fundamentais ações em conjunto para assegurar as condições de superação a ela.

Para compreender como surge o programa de transferência de renda no Brasil é preciso entender a política do sistema de proteção social, o qual originou-se a partir do direito social, garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), considerando seu desdobramento a partir das políticas públicas desenvolvidas para garantir a Seguridade Social dos brasileiros.

Entende-se que o direito perpassa por diversas esferas, sendo uma delas, o Direito de Assistência Social, o qual é entendido por Martins (2011) como a união de regras com as quais o Estado atende as necessidades de indivíduos empregados ou não, tornando-os beneficiários do sistema de proteção social. Nesse sentido Martins (2011, p. 4) afirma que,

A partir do advento das necessidades das classes trabalhadoras, oriundas do conflito do modelo de produção, a reivindicação surge como solo fértil para as primeiras políticas públicas sociais que substanciaram os sistemas de proteção social nascentes. Entretanto, a necessidade de modernização dos países para garantir a industrialização também se fez presente nesse processo, proporcionando as condições objetivas para a implantação de parques industriais, ao passo da regulamentação do trabalho assalariado. (MARTINS, 2011, p.4).

Ou seja, com a evolução do processo de regulamentação do trabalho remunerado, e o advento do aumento do desemprego e da divisão de classe social, se faz necessário a implementação de políticas públicas sociais para garantir os direitos a seguridade social da população. O BPC foi um programa pioneiro de transferência de renda, que teve pouca visibilidade no Brasil, em razão da cobertura limitada da sua população alvo, idosos e portadores de deficiência com renda monetária que não garantia seu meio de sobrevivência.

O que é reafirmado por Rocha (2013) "um programa de transferência de

renda focalizado nos mais pobres, utilizando a renda como critério de pobreza, já existia no Brasil desde a década de 1970, o que, considerando o contexto internacional, nessa matéria, era uma iniciativa excepcional para um país em desenvolvimento".

Alguns anos atrás a Coordenadora de Projetos da IBRE-Fundação Getúlio Vargas, Sonia Rocha é escritora de vários livros sobre a Pobreza no Brasil e possui um livro sobre "Transferência de Renda no Brasil (2013)". Em 2004 ela escreveu um artigo científico muito interessante, intitulado: Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda, onde a autora busca explicar o potencial positivo dos programas federais de transferência de renda.

Nesse texto a autora conclui que o primeiro conjunto de simulações revela o efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC — Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás — sobre os indicadores de pobreza. As simulações das transferências de renda associadas a programas do governo Lula — Fome Zero e Bolsa-Família — mostram efeitos mais acentuados que os programas anteriores.

A Rocha (2013) em seu estudo da pesquisa teve objetivo de colaborar com a comunidade acadêmica universitária explicando o que são "os programas de transferência de renda e os seus impactos sobre a pobreza". O experimento consiste em testar a eficácia de 2 tipos de programas de transferência de renda, implementados no Governo FHC - Fernando Henrique Cardoso (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás) programa 1 e no Governo Lula - Luiz Inácio Lula da Silva (Fome Zero e Bolsa-Família) programa 2.

Assim, o primeiro e segundo programa simulados revelam que um dos motivos desta discrepância se justifica em razão do valor do benefício 2 é bem mais elevado e no que tange clientela-alvo população-alvo do programa 2 é muito mais ampla. Os efeitos dos programas variam conforma a área. O programa que apresentou maior impacto per se, o Bolsa-Escola, pelo tamanho da sua população-alvo — 6,5 milhões de famílias —, reduzia a proporção de pobres em menos de meio ponto percentual (de 34,95% para 34,53%).

As transferências teóricas do Fome Zero, criado em 2003, teriam o potencial de reduzir de forma mais acentuada os índices de pobreza. A proporção de pobres cairia de 34% para 31%, reduzindo em 4,94 milhões o número de pobres em 2002. Naturalmente o impacto sobre a indigência seria ainda mais acentuado, reduzindo

de 8,7% para 5,9% a proporção de indigentes (de 14,6 milhões para 9,9 milhões de pessoas). Ao final de 2003, a implementação do Bolsa-Família ainda engatinhava, tendo atendido a 3,6 milhões de famílias em dezembro, bem aquém dos resultados alcançados pelo conjunto de programas no final de 2001 e 2002.

Pode-se dizer que programas de transferência de renda são programas sociais medidos sobre os critérios da renda. Conforme Rocha (2013) as transferências de renda como instrumento de política ante pobreza. Conforme explicado acima, as transferências de rendas buscam, por exemplo, avaliar o cliente-alvo e como o valor do benefício (transferência de renda) tem impacto sobre o seu nível de pobreza.

Com uma simples observação, por exemplo, na pesquisa citada, o Bolsa-Escola beneficiava as famílias de baixa renda (crianças com idade escolar de 6 a 15 anos), já o Bolsa-Alimentação beneficiava àquelas na faixa etária de até 7 anos. Outra importante observação, os dois programas tinham diversos traços comuns: para delimitação da população-alvo utilizavam um critério de renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo; uso de serviços públicos: rede escolar e de saúde; pagamento mensal diretamente ao beneficiário. Em ambos os casos o benefício era de R\$ 15 por criança, no limite de três benefícios — ou seja, R\$ 45 — por família.

Conforme mencionado pelo autor acerca do programa Auxílio-Gás tinha critério diametralmente oposto. O objetivo foi o de direcionar para a população de baixa renda, como transferência monetária (valores subsídio), onde o critério de renda para definição da população-alvo era o mesmo dos dois programas já mencionados acima — meio salário mínimo per capita, contudo, não existia qualquer restrição quanto à composição da família. Assim, o número de famílias beneficiárias neste programa era bem superior ao daquelas que recebiam o Bolsa-Escola e até mesmo o Bolsa-Alimentação. Para Rocha (2005)<sup>1</sup>:

O cálculo acerca da renda familiar é feito a partir do somatório que todos os indivíduos da casa ganham mensalmente, inclusive salários e aposentadorias. O valor calculado é dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, a fim de se obter a renda per capita da família. Assim a situação socioeconômica das famílias é determinada para administração do PBC a partir do critério de renda, com limites definidos e baseados em estudos desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome.  
(ROCHA, 2015, p.55).

O autor deixa claro na citação acima acerca do cálculo da renda familiar é feita a partir do somatório dos indivíduos que compõem a renda familiar quando se trata de PBF, enquanto que os critérios da Bolsa-Escola é diametralmente oposto. Esse é o motivo pelo qual é importante frisar que a Bolsa-Alimentação delimita a população-alvo ao critério de renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo, enquanto o Programa Auxílio-Gás tem critério o público alvo a população de baixa renda, como transferência monetária (valores subsídio).

O programa que apresentou maior impacto per se, o Bolsa-Escola, pelo tamanho da sua população-alvo — 6,5 milhões de famílias —, reduzia a proporção de pobres. Mesmo considerando simultaneamente o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, o impacto sobre os índices de pobreza era muito pequeno: a proporção declinava em um ponto percentual, significando uma redução do número de pobres 1,5 milhão de pessoas.

Sendo assim, é importante ressaltar os impactos que os programas de transferência de renda do governo federal tem sobre a renda. Podemos perceber conforme citado acima que esse quadro remete a uma reflexão do quando é importante os governos alicercearem e aprimorarem a aplicação destes programas de forma continua ampliando sua base de extensão do público-alvo vinculando os valores máximos de benefícios. Não é exagero afirmar que esse tema é uma palpa permanente entre sociedade e governos, se quiser caminhar juntos na construção de uma sociedade mais justa e igualitários com redução expressiva da pobreza, que, por conseguinte terá como resultado a redução das desigualdades sociais e da fome.

## 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

O sistema de proteção social brasileiro, nasce no final da década de 1980, onde ajustou-se o modelo de seguro social do setor previdenciário com o modelo assistencial para a população sem vínculos de trabalho formal. No qual Fleury explana a diferença ente os dois modelos citados, a seguir:

No modelo assistencial, as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva

caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. (FLEURY.S; 2003, p2.).

Dessa maneira, Fleury afirma que, apesar do modelo assistencial possibilitar acesso a determinados bens e serviços, esse não se enquadra no direito social, tendo em vista que, refere-se ações para suprir possíveis falhas no que tange a população sem emprego formal.

Validado pelo período da democracia populista, marcado de 1946-1963, onde a ampliação do seguro social fez parte do jogo político para os governantes legitimar os benefícios usufruídos pelos grupos de trabalhadores que tivesse uma permuta maior e também os grupos que possuíam uma relação de apadrinhamento. Nessa circunstância havia a distribuição de privilégios, ocasionando no aumento da crise administrativa no sistema previdenciário e financeira.

Por volta de 1964, marcado pelo período burocrático autoritário, a prática de proteção social se baseiam em quatro princípios: o primeiro, ocorre a partir da centralização e concentração do poder tecnocrático<sup>1</sup>, sem a participação dos trabalhadores grupo político e da administração das políticas públicas sociais; no segundo, há o crescimento de cobertura da proteção social, onde integra-se grupos excluídos anteriormente, como por exemplo autônomos, trabalhadores rurais e empregadas domésticas; o como terceiro princípio, transcorre a formação de fundos e contribuições sociais como ferramenta para o autofinanciamento dos programas sociais, por exemplo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que financiou a política habitacional através do Banco Nacional da Habitação (BNH); e, por último, o quarto a privatização dos serviços sociais, em especial os atrelados à educação universitária.

Com o surgimento de inúmeros movimentos sociais que maca a década de 70, criou-se a classe sindicais, urbanas, rurais, trabalhadores, que tinham como objetivo lutar pela coletividade, principalmente na área de infraestrutura urbana. Nesse contexto busca-se a redemocratização, tendo em vista o fortalecimento das lideranças políticas e do parlamento, onde apresentam um discurso de pagamento da dívida social. A qual na década de 80 ganha uma força maior, consequência do

---

<sup>1</sup> Tecnocrático é um sistema de organização política e social fundada na supremacia dos técnicos.

movimento sindicalista e urbanos. De maneira que no final da década de 80 em conjunto com a CF/88 o marco legal sobre o direito social, afirma:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.  
(BRASIL; Constituição da República Federativa, 1988).

Fato que assegura os direitos sociais no Brasil, visando o bem-estar e justiça social, uma vez que dessa maneira articula-se junto com a seguridade social um leque de condutas destinados a garantir os direitos que tangem à assistência social, saúde e previdência.

Na década de 90 com a crise econômica e política, a qual resultou no *impeachment*<sup>2</sup> o Presidente Fernando Collor, se fez necessário algumas mudanças, devido ao endividamento público do país e para isso implementou-se uma política baseada na privatização do patrimônio público, alinhado a reforma administrativas. Resultando em um debate acerca da reestrutura da seguridade do país, de modo que as leis orgânicas da área de Seguridade Social precisaram ser negociadas para melhor atender a população dentro do contexto vivido. A LEI Nº 8.212, de 1991, conforme BRASIL (1991) explana “[... a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providencias]”, onde o ART. 1º discorre que:

Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.  
Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:  
a) universalidade da cobertura e do atendimento;  
b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;  
c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;  
d) irredutibilidade do valor dos benefícios;  
e) equidade na forma de participação no custeio;  
f) diversidade da base de financiamento;  
g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.  
(LEI Nº8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991).

---

<sup>2</sup>*Impeachment* define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento previsto na LEI Nº 1.079 de 1950.

Tendo em vista que o Artigo supracitado busca de forma democrática atender a todos objetivando o bem-estar social. O período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por inovações na área assistencial, a substituição de implementação de política pública por projetos sociais, fortalecendo o segmento do terceiro setor. E durante o governo do FHC que a política assistencial foi desvinculada da política econômica. Em contrapartida o governo Lula traz inovações institucionais com o objetivo de acabar com a fome no país, e durante seu mandato foi originado o Ministério da Assistência e Promoção Social.

Em 2001, foi desenvolvido o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, onde os recursos são direcionados aos programas bolsa escola e bolsa alimentação, apoiados pela LEI N°9.533 de 1997 “Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas”.

O Programa de Transferência de Renda é uma ação proveniente da política de Assistência Social. Tendo em vista que é um direito social que possibilita a sobrevivência de famílias em situação de pobreza e por meio do acesso ao programa, é possível permitir a autonomia dessas famílias. De acordo com Silva *et. al.* (2007) os programas de transferência de renda são direcionados para transferir monetariamente, sem a obrigatoriedade de uma contribuição prévia, designados às famílias pobres, classificadas a partir de uma determinada renda *per capita* dos integrantes da família. Pode-se citar sete programas de transferência de renda implementados no Brasil conforme citado por Soares *et. al.* (2006) são eles:

1) Benefício de Prestação Continuada (BPC) direcionado para seguridade dos idosos acima de 65 anos ou mais e pessoas com deficiências que não estão aptas ao trabalho, com uma renda familiar *per capita* menor que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

2) Peti voltado para famílias com crianças entre 7 e 15 anos, que estejam trabalhando ou com risco de trabalhar em atividades consideradas perigosas e inapropriadas que podem oferecer risco à saúde da criança. As famílias participantes se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem e que elas tenham 75% de assiduidade nas escolas.

3) Bolsa Família esse programa unificou os seguintes programas: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás; Cartão Alimentação do Fome Zero. O Bolsa Família é direcionado para famílias com uma renda *per capita* de R\$100,00 e que

estão inscritas no Cadastro Único. É interessante observar que cada um desses programas busca atender uma demanda específica da nossa sociedade, de modo a assisti-la objetivando a redução da pobreza no nosso país.

### **2.1.1 Transferência de Renda**

Em estudos realizados Nassif (2013), livro intitulado 10 anos do governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma, o autor analisa dez anos após o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, reúne reflexões sobre o que deu certo no período e faz uma proposta de aprofundamento das discussões sobre os governos Lula e Dilma Rouseff, pela óptica progressista e pela perspectiva de continuidade.

Em maio de 2006, o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros. Em relação ao valor do benefício, diferenciou-se dos benefícios concedidos anteriormente por introduzir uma parte fixa, não relacionada à existência de filhos em idade escolar, o que, sem dúvida, foi um avanço, não permitindo se dizer que se trata de simples continuação de um programa já existente. (MARQUES; PENTEADO, 2007).

Pesquisas recentes confirmam que as transferências de rendas resolvem muitos problemas sociais. Alguns anos atrás os escritores Vinícius Botelho, Marcelo Gonçalves de vários livros sobre Transferência de Renda e Pobreza e pesquisadores da FGV- Fundação Getúlio Vargas, escreveu um artigo intitulado "Transferências de renda resolvem muitos problemas sociais, mas não todos". De forma que chega a conclusão. Nessa pesquisa pode-se chegar algumas que nos leva a ter uma visão mais ampla referente dos impactos gerados quando o programa Bolsa Família está ativo:

A primeira conclusão que se chega é que a pobreza é um fenômeno que atinge mais crianças do que adultos. Sendo  $\frac{3}{4}$  das crianças em famílias com rendimento inferior a R\$ 89 per capita pertencem a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que já têm instrumentos para garantir que nenhuma família tenha rendimento inferior a R\$ 89 per capita.

Logo, o efetivo alívio da pobreza por meio da transferência de renda requer que se discutam também as suas estratégias de implementação e a melhoria de

programas complementares, tais como o cadastramento e o acompanhamento das famílias beneficiárias. Apesar de todos os seus impactos positivos, a capacidade dos programas de transferência de renda de levar à superação da pobreza intergeracional ainda é bastante limitada.

Com a pandemia do *Covid-19*, com a criação do Auxílio Emergencial e o debate que se seguiu sobre a necessidade de aprimorar a rede de proteção social brasileira, surgiram várias propostas com o objetivo de reformular a estrutura de benefícios sociais em vigor no país. Contudo, o Auxílio Emergencial – que pode ser entendido como uma forma de viabilizar o isolamento social necessário durante a pandemia – não tem os instrumentos necessários para combater a pobreza de forma eficiente depois que o choque sistêmico que o motivou arrefecer.

Sendo essa linha bem inferior à linha internacional de US\$ 1,90 PPP (equivalente a aproximadamente R\$ 150), poderíamos esperar que apenas uma fração muito residual de pessoas estaria situada abaixo dela. Ocorre que, de acordo com a PNAD Contínua de 2019, aproximadamente 6,5% das crianças brasileiras pertencem a famílias nessa condição. Surpreendentemente,  $\frac{3}{4}$  delas pertencem a famílias já beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ou seja, essas crianças estão em famílias identificadas e inseridas no Bolsa Família e, pelas regras atuais, não deveriam ter rendimento abaixo de R\$ 89 per capita. No entanto, elas estão nessas condições.

Segundo Vinícius Botelho, Marcelo Gonçalves (2020),

A linha de base dessa pesquisa (Brasil, 2020) avaliou as condições de desenvolvimento de 3.242 crianças, espalhadas em diversos municípios, nas cinco regiões do país. Diante do fato de que 95% das crianças dessa amostra pertencem a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (ainda que não sejam uma amostra representativa das crianças do Programa), retornamos brevemente à motivação deste artigo: a transferência de renda, sozinha, não é a solução para todos os problemas sociais.

(BOTELHO, Vinícius; GONÇALVES, Marcelo. 2020,p30. )

Ora, em tese, diante do fato de que 95% das crianças dessa amostra pertencem a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Caso contrário. Mesmo sabendo que não se trata de uma amostra representativa das crianças do Programa, lamentavelmente, mas é importante considerar que a pesquisa se propôs a validar a afirmação do enunciado que a transferência de renda, sozinha, não é a

solução para todos os problemas sociais.

Isto é, seja porque, no campo infantil bem como em outras áreas que ainda necessitam de recursos para universalizar o seu atendimento, seja nesse caso que necessita de políticas públicas que desenvolvam o potencial de crianças e jovens pobres, mas também necessita da ajuda da família. Julgo pertinente trazer à baila que quase 100% desta amostra teve como resultado final obtiveram benefícios do Programa Bolsa Família.

Ainda com base na pesquisa cuja linha de base foi avaliar 3.242 crianças, em desenvolvimento, em cinco regiões do país, onde, por exemplo, 95% destas crianças pertencem a famílias beneficiárias do PBF, mostra a eficácia dos programas de Transferência de Renda.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); ainda em 2003, lançou o novo programa, o Fome Zero e, nele, um novo programa de transferência de renda: o Cartão Alimentação. Contudo, em outubro do mesmo ano, a política de transferência de renda do governo foi alterada com a criação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades – o Programa Bolsa Família – que sinalizou, na época, que as transferências de renda desempenhariam um importante papel na área social do governo Lula. O Programa deu início a um processo de unificação das ações de transferência de renda do governo federal até então existentes (IPEA, 2009).

## 2.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Embora o programa Bolsa Família tenha integrado outros programas de transferência de renda existentes desde 1995, é importante salientar que eles já existiam com a finalidade de combater a pobreza no Brasil, apesar da pouca visibilidade, além das suas limitações, tendo em vista que o programa buscava atender a idosos e portadores de deficiência com a renda *per capita* mínima para garantir a sobrevivência da família. Com a CF/88, e em especial com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, onde esse programa de transferência de renda busca atender uma demanda específica além considerar um reajuste no o valor do benefício, cujo valor corresponde a um salário

mínimo.

Em contrapartida a criação do programa Bolsa Família foi uma proposta lançada na candidatura presidencial do candidato Lula, motivado pela de necessidade de atender famílias pobres com crianças na idade escolar visando amenizar a carência de renda das famílias assistidas permitindo desenvolver um bem-estar, com a intenção de sanar a pobreza extrema e a desigualdade, além de incentivar a escolarização das crianças. Com a sua derrota a presidente, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), implementa o Bolsa Escola, onde atendiam em uma área limitada na qual não atingiam as pessoas com maior incidência de pobreza.

Dessa maneira, por volta de 1997, se torna evidente a má distribuição do programa e então de acordo com Rocha (2001), o governo de vários municípios faz uma tentativa de implementar programas de renda mínima financiados com os recursos municipais, onde só era possível a participação municipal para aqueles sem restrição financeira.

Além do Bolsa Escola, outros programas de transferência foram desenvolvidos, buscando atender objetivos específicos, como por exemplo o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o qual foi criado com o objetivo de combater os casos graves de trabalho de crianças. Outro exemplo é o Auxílio Gás, o qual visava compensar as famílias pobres garantindo o valor do gás de cozinha. E o Bolsa Alimentação, administrado pelo Ministério da Saúde, objetivava complementar o programa Bolsa Escola, onde atendiam famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade.

Com a mudança de governo de FHC para Lula, a política de transferência de renda sofreu algumas modificações, onde se estabeleceu um valor mínimo por renda *per capita*, inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o que trouxe como consequência o dobro de famílias atendidas. E, nesse mesmo período iniciou-se o projeto de unificar os programas em um único, chamado de Bolsa Família (BF), onde desenvolveu-se novas regras, entre elas o aumento do teto de renda familiar *per capita*, onde foi desassociado do salário mínimo e passou a ser pago dentro de uma variável, onde o mínimo era R\$15,00 e o máximo sendo R\$95,00, de acordo com a renda familiar e a presença de crianças.

Figura 2 - Comparativo do PBF entre 2003 - 2016



Fonte: Ministério da Cidadania / PODER 360, 2016.

De maneira que o programa Bolsa Família vem tendo um grande impacto na vida de milhões de pessoas, as quais tinham um certo grau de dificuldade para colocar comida na mesa, demonstrada pela Figura 2. Onde, conforme o Ministério da Cidadania (2020) o programa atende três eixos entre eles: complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações, sendo eles:

**Complemento de renda** – As famílias atendidas pelo programa recebem mensalmente em dinheiro um benefício transferido do Governo Federal.

**Acesso a Direitos** – as famílias precisam cumprir alguns deveres que visam corroborar para o acesso à saúde, à educação e à assistência social. De maneira que este eixo é responsável por oferecer condições que permitem a ruptura do ciclo da pobreza de futuras gerações.

A criação do Programa Bolsa Família realizou uma inovação no campo dos benefícios monetários e permitiu a consolidação do pilar da garantia de renda como parte efetiva da política pública de assistência social no país. Os resultados demonstram que, conforme mencionado pelo autor, as pesquisas e amostras realizadas ratificam a eficácia dos Programas de Transferência de Renda, em especial o Programa Bolsa Família é um instrumento de política pública de combates

à pobreza e, principalmente, um redutor das desigualdades sociais. De acordo com Rocha (2013, p, 06):

Apesar das controvérsias que contrapõem também a abordagem tradicional no trato da pobreza ao enfoque frequentemente criticado como tecnicista, a tendência tem sido o aperfeiçoamento e a consolidação crescente de sua institucionalidade dos programas de transferência de renda são, por definição, assistenciais, e nesse sentido ao longo do tempo. Há, no entanto, que separar a realidade do mito: é forçoso reconhecer que as transferências de renda são, por definição, assistenciais e neste sentido, incapazes de resolver o problema da pobreza de maneira geral. (ROCHA, 2013, p. 10).

O autor deixa claro na citação acima que apesar das controvérsias existentes acerca das técnicas usuais e tradicionais de enfrentamento da pobreza e das críticas que sofre com bastante frequência no que tange a aplicação dos programas de transferência de renda. Na opinião do autor, enfatiza, a tendência natural será de se aprimorar o instrumento, devendo se separar o joio do trigo, e reconhecer o caráter assistencial e que eles são capazes de combater a pobreza de uma forma ampla.

Como resultado os pesquisadores apresentam que se obteve que 95% das crianças que estão envolvidas no Programa Bolsa Família fora comprovada a sua eficácia de aplicação na redução das desigualdades e apenas 05% do universo pesquisado cuja linha de base foi avaliar 3.242 crianças, em desenvolvimento, em cinco regiões do país, pertencem a famílias beneficiárias do PBF, o que incontestavelmente demonstra a eficácia dos programas de Transferência de Renda.

É bastante interessante portanto conhecer as maneira em que as famílias podem participar e contribuir para inserir-se de forma ampla e irrestrita nos programas de acompanhamento e desenvolvimento das crianças, sem deixar, e tampouco rechaçar a sua participação nos programas de transferência de renda , pois percebe-se através deste resultados obtidos que o Programa Bolsa Família – que sinalizou, na época, que as transferências de renda desempenhariam um importante papel na área social do governo Lula, uma vez que as critica a certos pontos do programas, por certo, podem ser adaptados à rotina de cada casa.

De acordo com a caritlha anexada nessa pesquisa o PBF tem como objetivos: Transferir renda para quem mais precisa; Reduzir as carências imediatas; E garantir educação e saúde para quebrar o ciclo de reprodução da pobreza. Dito isso, se

percebe que os desafios são enormes e para isso se faz uso de um processo no qual busca identificar e cadastrar as famílias mais vulneráveis, o sistema educacional é utilizado para acompanhar a frequência escolar de 16 milhões de crianças e adolescentes. E a rede de saúde pesa, medir e verifica a vacinação de 6 milhões de crianças, bem como o acompanhamento pré-natal de 400 mil gestantes por ano.

### 2.3 BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia, cuja capital é Salvador, onde o Estado apresenta de acordo com o IBGE (2020) tem uma extensão territorial de 564.760,427 km<sup>2</sup> com uma população média de aproximadamente 14.016.906 habitantes conforme dados do censo de 2010, o que resulta em uma densidade demográfica de 24,82 habitantes por metro quadrado. No campo da educação, ainda segundo o IBGE (2019) apresenta um Índice de Educação Básica (IDEB) de 4,9, com 1.947.177 crianças matriculadas no ensino fundamental. Com uma proporção de 43,4% de pessoas acima de 14 anos que exercem trabalho formal, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,660, comparado a outros estados encontra-se na 22<sup>a</sup> posição do ranking nacional.

A Bahia é a UF com mais beneficiários no país em números absolutos, o PBF traz segurança alimentar e alívio de pobreza para mais de um terço da população baiana, o estado possui quase 3 milhões de famílias inscritas no cadastro único, mas menos de dois terços são efetivamente beneficiados. Apresenta-se o quadro que mostra os extremamente pobres e pobres segundo as necessidades calóricas, a Bahia quando somado estes grupos, ainda tem cerca de 4,6 milhões de cidadãos vivendo nesta realidade.

Conforme estudos realizados por Golgher (2006), o grupo populacional em idade ativa é o mais representativo dentro da categoria migrante. Nas duas últimas décadas do século XX, 75% dos migrantes encontravam-se nas faixas etárias de 15-64 anos (SEI, 2007). Se considerarmos que conforme Singer (1980) as pessoas migram em busca de mobilidade social e essa costuma ser encontrada principalmente por intermédio do trabalho, um programa que tivesse como público.

Desde 2004, ano em que o Programa Bolsa Família foi implantado, a Bahia é o estado com maior percentual de beneficiários em relação ao Brasil (12,8%), corresponde a uma média de 1.399.012 beneficiários atendidos. Além de a Bahia ser um estado relativamente rico, mas desigual e com o maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, o estado é o sexto com maior porcentagem de imigrantes (4,8%) em relação ao Brasil, e o segundo estado com maior proporção de emigrantes (9,9%) (SEI, 2007).

Na história da criação e do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda na Bahia, o Programa Bolsa Família - PBF e o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Segundo Pereira (2011). Em 2007 a Bahia apresentou o sexto maior PIB do Brasil, o que representou ao longo do período uma média percentual de 4% (14) do PIB Brasileiro. Em relação ao BPC, a Bahia é o terceiro estado com o maior percentual de beneficiários (9,6%) apenas atrás de Minas Gerais e São Paulo. A Bahia mesmo sendo um Estado relativamente rico, é paradoxalmente desigual, possui o maior número de beneficiários do PBF, possui a sexta maior percentagem de imigrantes (4,8%) em relação ao Brasil e a segunda maior percentagem de emigrantes (9,9%).

Como afirma Pereira (2011) fatores importantes, as transferências de renda terem maior impacto nas áreas rurais e a definição das áreas rurais serem critério político-administrativo. As cidades baianas com menos de 20 mil habitantes representam 61% das cidades, ou seja, mais da metade do estado. "Para demonstrar a importância das transferências para os municípios foi utilizada a relação entre os valores transferidos pelos programas BF, BPC e o PIB municipal através de dados do MDS, obtidos por meio do IPEADATA".

### 3 METODOLOGIA

Nesse capítulo pretende-se aprofundar a problemática inerente ao estudo, sistematizando os objetivos e estabelecendo as relações entre estes e as variáveis potenciais. Na primeira parte identifica-se a problemática, os objetivos, o mapeamento dos Estados analisados. Na segunda parte apresenta-se a recolha de dados, nomeadamente quanto ao método de amostragem e dimensionamento da amostra.

Metodologia é o processo de esclarecimento de como será efetuado o estudo apresentado pelo autor, abrangendo neste estudo a revisão bibliográfica, através de fontes primárias, pesquisa documental e coleta de dados. De acordo com Magalhães:

A metodologia da pesquisa faz parte da epistemologia porque permite uma análise crítica dos processos de conhecimento, seus procedimentos, valores e ideologias - como se escolhe um problema, como se o ataca, como se explica - são todas questões de método.  
(MAGALHÃES, 2015, p. 231).

Onde Minayo (2001) complementa que a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade e para Fonseca (2002), metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência, ou seja, para se atingir os objetivos propostos nesta pesquisa se faz necessário uma definição dos procedimentos metodológicos.

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória, segundo Gil (2002) as pesquisas exploratórias têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, pois, vem a investigar como os eventos corporativos contribuem para o endomarketing nas organizações.

E também possui característica bibliográfica, pois tem em sua base principal de pesquisa materiais já elaborados como livros, revistas e publicações de artigos científicos sobre os temas. Conforme afirma Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Quanto à abordagem do problema a pesquisa tomar característica qualitativa. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças,

valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2001). Primeiramente ocorreu a exploração do tema com a elaboração de fichamentos, levantamento bibliográfico, leitura, análise do resumo analítico dos textos selecionados. Realizado, então, um estudo exploratório sobre políticas públicas, programas de transferência de renda, bolsa família, implementação e atuação do programa nos estados da Bahia. A escolha do tema se deu a partir da necessidade de compreender a efetividade do programa de transferência de renda, bolsa família, no combate a pobreza, dentro do Estado da Bahia, um dos estados do nordeste que mais se destaca no que tange quando o tema de discussão se refere a extrema pobreza. De maneira que a análise é contruída a partir do governo Lula de 2003 até 2011.

No segundo momento, realiza-se a leitura, análise e interpretação dos textos selecionados, a fim de redigir o trabalho a partir da compreensão e análise dos textos relacionados aos objetivos do projeto, extraído dados do DataPrev, Ministério da Cidadania, SEI, IBGE, IPEA, entre outros órgãos regulamentadores no que delimita o tema aqui proposto.

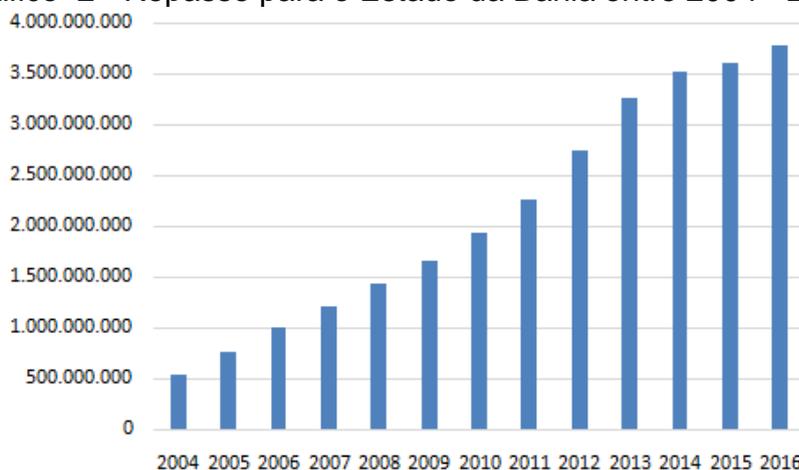
### 3.1 A PROBLEMÁTICA

Pretende-se com este trabalho analisar o impacto gerados pelo programa de transferência de renda, Bolsa Família, enquanto contributo para o combate à pobreza. Através desta análise, particularmente no que diz respeito à componente do programa, este trabalho pretende estudar o comportamento da implementação do programa nos Estados da Bahia e de Pernambuco quanto ao impacto que produzem no combate à pobreza. Nesse tipo de estudos, uma das maiores limitações reside na recolha de dados, não só a nível dos procedimentos, mas sobretudo no acesso a determinados dados mais protegido.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

É importante ressaltar que os dados analisados foram extraídos a partir de 2004 até 2016 visando a eficiência do Programa Bolsa Família no combate a pobreza nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. Onde no no Gráfico 2 encontram-se os valores repassados por ano para o programa de distribuição de renda, Bolsa Família, no estado da Bahia de forma crescente. Isso significa que o valor de repasse no ano de 2016 ultrapassa o dobro do ano de 2004, ou seja, um maior valor para atender mais famílias.

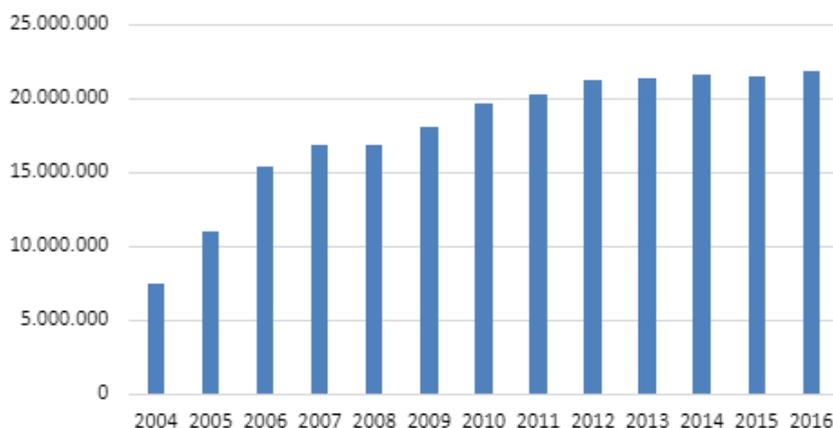
Gráfico 2 - Repasse para o Estado da Bahia entre 2004 - 2016



Fonte: Elaboração própria a partir do IPEA, 2023.

Com o Gráfico 3, conforme mostra a seguir:

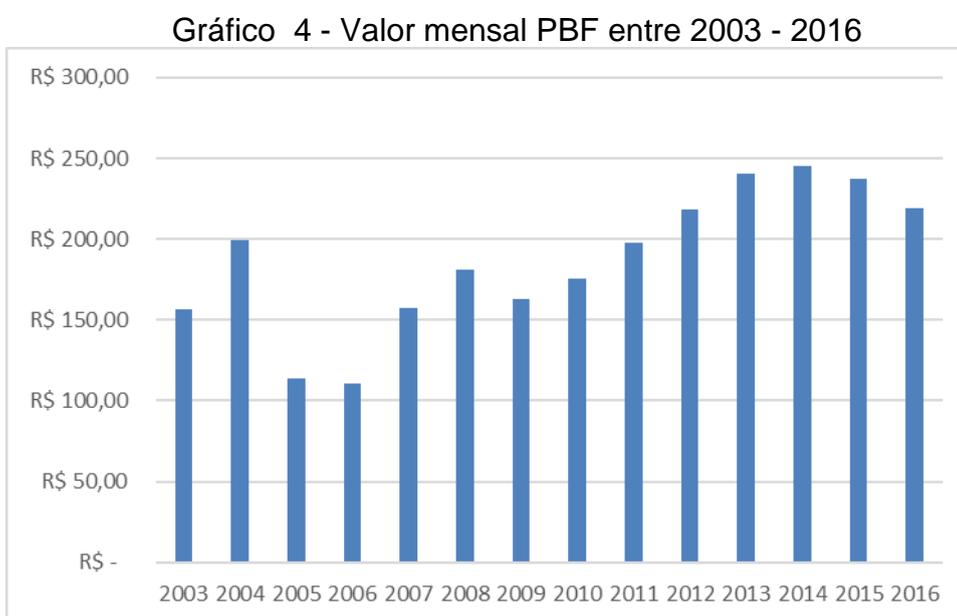
Gráfico 3 - Quantidade de famílias no PBF entre 2004 - 2016



Fonte: Elaboração própria a partir do IPEA, 2023.

Evidencia-se a quantidade de famílias atendidas por ano, de modo que em 2004 O programa atende um pouco mais que 400 mil famílias e em 2016 corresponde a mais que 20 milhões de famílias assistidas no Estado da Bahia. É importante ressaltar que entre os meses do ano pode ocorrer uma variação, devido as regras estabelecidas para a administração do programa, Bolsa Família, como por exemplo atualização do cadastro, acompanhamento de frequência escolar, dentre outras peculiaridades para controle do programa.

Nos anos de 2003 até 2016 houve uma variação na distribuição de valores por família conforme mostra o Gráfico 4, onde se pode observar que após um aumento nos anos iniciais do governo Lula, entre 2005 e 2006 há uma redução no valor mensal pago para a família, isso é justificado, devido ao aumento de famílias cadastradas, conforme mostrado no Gráfico 3. O que se analisa que ao aumentar o número de pessoas assistidas, uma medida para isso é ajustar o valor em uma diferença a menos de R\$100,00 para que não gere tanto impacto no orçamento das famílias já atendidas pelo Programa Bolsa Família.

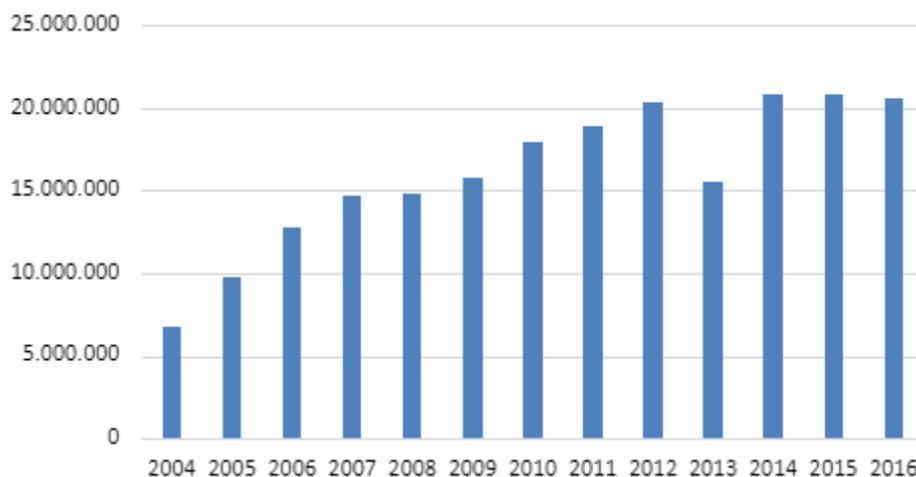


FONTE: Elaboração própria a partir do IPEA, 2023.

Ao comparar o Gráfico 3, quantidade de famílias assistidas com o Gráfico 5, número de benefício realizados, pode-se notar uma variação entre eles. Destacando, para o ano de 2013, onde se tem um pouco mais de 20 milhões de famílias atendidas pelo programa, sendo o ano com o menor número de benefício realizado

pelo Estado da Bahia, estando ali acima de 15 milhões.

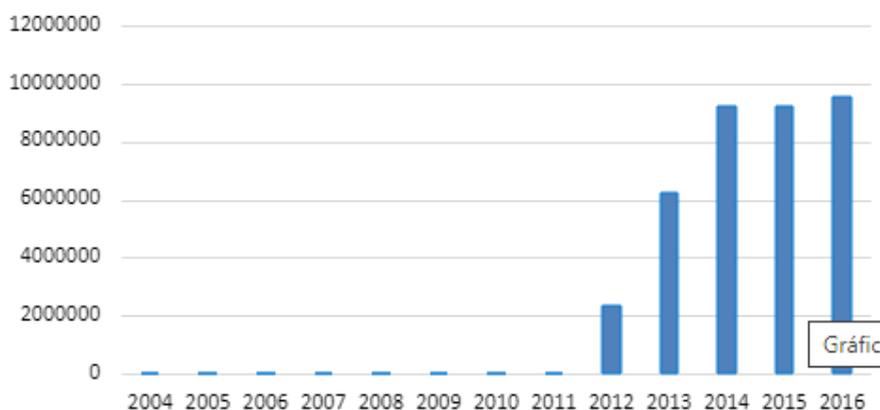
Gráfico 5 - Número de benefício básico no estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria de a partir com o IPEA, 2023.

Com relação a extrema pobreza, é importante frizar que os dados extraídos do IPEA é mostrado no Gráfico 7 o número de famílias superando a extrema pobreza a partir de Junho de 2012 a 2016, de forma crescente. Onde, se nota que em 2012 passa um pouco de 300 mil famílias assistidas para nos anos ce 2014 em diante ter uma média de mais de 700 mil assistidos buscando garantir pelo menos uma refeição por dia para essas famílias contempladas.

Gráfico 6 - Número de benefício extrema pobreza

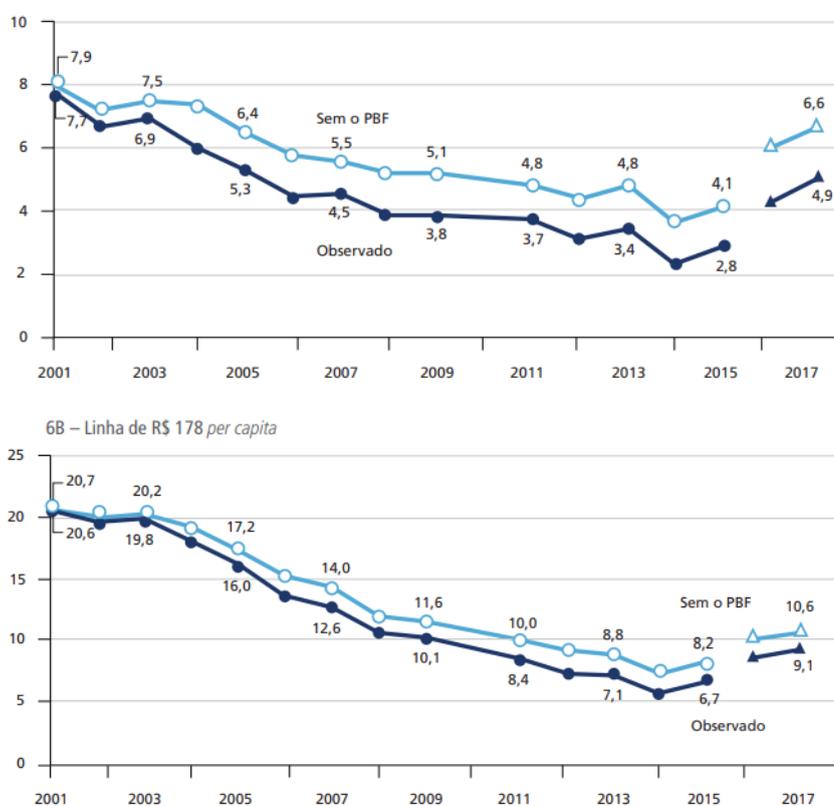


Fonte: Elaboração própria a partir do IPEA, 2023.

Como a Figura 3 mostra nos gráficos realizados pelo PNADs, os quais mostram a redução nas taxas da pobreza antes e após o PBF, assim como da pobreza extrema, que ainda assim as taxas são consideravelmente altas, o que nos

faz questionar o por que de tais números não estarem mais perto do zero, e assim vamos a uma análise que mesmo que o objetivo do PBF seja tirar as famílias da extrema pobreza, é preciso entender que o impacto da inflação acaba por influenciar tendo em vista que um dos impactos dela é no poder de compra do indivíduo, porém não se pode observar, somente, isso há outras questões que impactam no resultado, como por exemplo o valor da renda diária daquela família (considerando os trabalhos informais), e as atualizações realizadas por meio do cadastro único.

Figura 3 - Taxas de pobreza com e sem transferência de renda do PBF (2001 - 2017)



FONTE: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017). Elaboração dos autores.

Obs.: Informação obtida do texto de discussão do IPEA.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim as considerações finais dessa pesquisa sobre o Programa Bolsa Família - PBF, que tem como finalidade unificar os programas de transferência de renda existentes no Brasil, com as modificações na administração da política de transferência de renda, é um mecanismo de promoção dos direitos sociais fundamentais. O tema proposto foi PBF e seu impacto no combate à pobreza: um panorama no Estado da Bahia, em outras palavras, sobre os efeitos do PBF sobre a pobreza e o combate às desigualdades, no período do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, até a interrupção do governo da Presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016.

Todavia, apesar constatar os efeitos positivos do programa, é importante ter um olhar cuidadoso a respeito dos valores distribuídos às famílias pelo PBF, que infelizmente não acompanham a inflação. De modo que a inflação gera uma série de distorções na economia, a exemplo: reflete negativamente nos investimentos e impacta no crescimento econômico do País; reduz o poder de compra dos beneficiários e no nível de renda dos indivíduos; aumenta o valor da dívida pública e, por fim, eleva o custo social. Esse último gera um impacto no poder de compra do indivíduo, além de ser um dos fatores que contribuem para o encarecimento de alimentos básicos na mesa do brasileiro.

A partir de 2004, conforme a Figura 3 expressa na análise de resultados, percebe-se claramente os impactos da transferência de renda sobre a pobreza, visto que a redução da taxa de pobreza extrema decorrente do PBF que se apresenta com uma queda de 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano. Significa dizer que, um quarto da pobreza extrema reduziu com as transferências do PBF. Enquanto que, para a linha maior R\$ 178 per capita, a redução percentual é ainda maior, em média 1,6 ponto percentual (p.p.), anual. O que significa de dizer que ao final da pesquisa (2016) projetava-se para 2017 mais de 3,4 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema, em decorrência do PBF.

Conforme o PBF foi se expandindo, o que se pode notar como resultado por meio das informações demonstradas nos gráficos foi o crescimento moderado de famílias beneficiadas, chegando a 6 milhões de famílias no ano de 2004, e dois anos depois a marca de 11 milhões de pessoas em 2006, e em 2014 chegou a

atingir um patamar de 14 milhões de famílias beneficiadas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Bahia contava em 2012 com 14 milhões de habitantes. O Estado da Bahia, no ano de 2012, foi considerado o primeiro no do País, proporcionalmente à população, em número de pessoas beneficiadas pelo PBF, ficando atrás os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Ao todo, 1,8 milhão de famílias na Bahia receberam o benefício, por terem renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais), faixa de extrema pobreza, A média é de 3 (três) integrantes por família. Isso representa um terço da população do Estado da Bahia (cerca de 5 milhões) diretamente beneficiada pelo programa, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sedes).

“No Estado da Bahia, o total de famílias inscritas no Cadastro Único até abril de 2014 foi de 3.116.097, sendo 1.877.588 de famílias extremamente pobres e 2.332.380 de famílias pobres. Desse total, 1.774.099 famílias são beneficiadas pelo programa” (BRASIL, 2014b). Portanto, é incontestável a sua importância e grande abrangência social, uma vez que abarcam mais um quinto da população brasileira, mais de um terço da população da Bahia, destacando-se que ele contempla em grande parte a população pobre e vulnerável do estado baiano e do País, o que em outras palavras, se traduz no reconhecimento do êxito do PBF, no que tange ao seu impacto no combate e redução da pobreza, papel principal alcançado alcançada pelo programa de transferência de renda, PBF.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em: Março de 2023.

BRASIL. **Decreto n.91990, 27 de novembro de 1985**.Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91990-27-novembro-1985-442711-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: Julho de 2023.

BRASIL. **Lei do Programa de Garantia de Renda**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9533.htm)>. Acesso em: Março de 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica da Seguridade Social**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acessado em: Março de 2023.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões sociais**.Lisboa: Gradiva, 2005.

DAMAS, Sérgio Nuno. **Pobreza e exclusão social**. Dissertação. Disponível em:<<http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/2009017.pdf>>. Acesso em: Janeiro de 2023.

FLEURY, S. Políticas sociais. In:OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

GUIMARÃES, V. O. S. Construção histórico-social da pobreza:desnaturalização da percepção das desigualdades sociais. **Científic@**. Goiás, vol. 3, nº. 1, 2016. Disponível em:<<http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/cientifica/article/view/1921>>. Acesso em: Junho de 2023.

GUIMARÃES, V. O. S. **Construção Histórico-Social da pobreza: desnaturalização da percepção das desigualdades sociais**. IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos 2010**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>>. Acesso em: Junho de 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. 2023. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=conceitos-e-metodos>>. Acesso em: Julho de 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2018. Disponível:<<https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>>. Acesso em: Junho de 2023.

IVO, Anete. **GEORG SIMMEL E A “SOCIOLOGIA DA POBREZA”**. 2008.

MAGALHÃES, Gildo 1948 - Introdução à metodologia científica: caminhos da ciência e tecnologia . São Paulo : Ática, 2005.

MARQUES, A.B.R; FREITAS, V.E.V.S. **Redução da pobreza na America Latina: Operacionalizando os testes a partir do QCA**. Disponível em:<<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6lnBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPljtzOjQ6lMwMDEiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiZmFmMWRiMjA1NTk4YzYzMxZDk3Y2RjM2Q1ODEzMGZmMTciO30%3D>>. Acesso em: Abril de 2023.

MEDEIROS, Marcelo;*et. et.* **Transferência de renda no Brasil**. Novos Estudos Cebrap. ed. 79, vol.3, p. 6 - 21, 2007. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/nec/a/9MsRz9SGmRMwJ7zLhRCdgsL/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: Março de 2023.

QUASE METADE DO MUNDO VIVE COM MENOS DE USD \$5.50 POR DIA. **The World Bank**, 2018. Disponível em:<<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>>. Acesso em: março de 2023.

ROBERTS, Suzanne. Contexts of charity in the Middle Ages: religious, social, and civics. In: Schneewind, Jerome B. (Ed.). Giving: Western ideas of philanthropy. Bloomington: Indiana University Press. 1996.

ROCHA, S; GARCIA, E. **O Programa de Bolsa Escola Federal** – Uma Avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000. Geneva: OIT, jul,2001.

ROCHA, S; GARCIA, E. **O Programa de Bolsa Escola Federal** – Uma Avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000. Geneva: OIT, jul,2001.

SOARES, Fábio Veras. Et. Al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade**. Disponível em:<[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1228.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf)>. Acesso em Abril de 2023.

## ANEXO

### Cartilha do Bolsa Família





# BOLSA FAMÍLIA

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E APOIO À FAMÍLIA  
NO ACESSO À SAÚDE, À EDUCAÇÃO  
E À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Criado em 2003, o Programa Bolsa Família - PBF beneficia mais de 13,3 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Sob a gestão nacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o Programa vem contribuindo para a redução da pobreza em nosso País.

O sucesso do Bolsa Família é resultado dos esforços conjugados do Governo Federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. O bom funcionamento do Programa também depende, em larga medida, da atuação dos gestores e técnicos de diferentes políticas públicas nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, entre outras.

Recentemente, o Bolsa Família passou a ter foco ainda mais acentuado na redução da pobreza infanto-juvenil, pois 40% dos brasileiros extremamente pobres têm até 14 anos. Foram aumentados a quantidade e o valor dos benefícios relacionados às crianças e aos adolescentes.

Saiba um pouco mais sobre o Programa Bolsa Família e veja como ele contribui para melhorar a renda das famílias brasileiras, garantindo o exercício da cidadania.

Boa leitura.





As imagens desta publicação mostram beneficiários do Programa Bolsa Família.

## PÚBLICO E OBJETIVO

O Bolsa Família transfere renda diretamente às famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa) e pobres (com renda mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por pessoa). Ao entrarem no Programa, as famílias assumem compromissos relacionados à Educação e à Saúde.

O principal objetivo do Programa é contribuir para a superação da pobreza, em três eixos de atuação:

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias.
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.
- Coordenação com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

# TIPOS DE BENEFÍCIO

O Programa Bolsa Família trabalha com cinco tipos de benefícios:

- **Benefício Básico**
- **Benefício Variável**
- **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVI)**
- **Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)**
- **Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE)**

A combinação desses benefícios faz com que cada família receba um valor diferente, a partir da renda *per capita* e de sua composição (quantidade de membros, de gestantes, de nutrízes, idade das crianças e dos jovens). Os valores dos benefícios financeiros podem ser reajustados por meio de Decreto Presidencial.

## VEJA A SEGUIR A DEFINIÇÃO DE CADA BENEFÍCIO:

**Benefício Básico:** é pago apenas às famílias consideradas em situação de extrema pobreza. Essas famílias recebem o Benefício Básico mesmo que não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição.

**Benefício Variável:** é pago às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.

**Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVI):** é pago às famílias do Programa que tenham jovens entre 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente.

### **Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP):**

É pago às famílias que tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade e que se mantenham com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00, computada a renda declarada ao Cadastro Único e o valor dos benefícios PBF (Básico, Variáveis e BVIs) recebidos. O valor do BSP será o equivalente à soma necessária para que a renda da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 70,00).

**Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE):** calculado caso a caso

\*Valores vigentes em 01/04/2012. Para valores atualizados, consultar a página do MDS:  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>

# CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único reúne informações sobre as famílias de baixa renda - aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa -, sobre cada um de seus membros e sobre as condições dos domicílios onde moram. Isso permite conhecer as reais condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza.

Essas informações são essenciais na hora de selecionar famílias para o Bolsa Família e para outros programas governamentais, inclusive programas de estados e municípios.

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados, é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, de forma Impessoal e automatizada.

Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas.

## VALOR DO BENEFÍCIO

Em regra, o valor total do benefício a cada família pode variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00\*, de acordo com a renda familiar mensal por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes, nutrízes e jovens de 16 e 17 anos.

Para famílias em extrema pobreza com filhos entre zero e seis anos, o valor do benefício varia de R\$ 102,00 (Benefício Básico + Benefício Variável), até o valor necessário para que sua renda per capita supere os R\$ 70,00 (BSP).

Para receber o benefício, a família precisa estar inscrita no Cadastro Único e ter renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa. Além disso, todos os seus membros de 6 a 15 anos e gestantes devem cumprir as condicionalidades de Saúde e Educação.

A concessão de benefícios é feita com base nas informações do Cadastro Único. O processo é automatizado e prioriza famílias com menor renda. Ao ser incluída no Programa, a família tem direito de permanecer por, no mínimo, dois anos ou enquanto persistir a situação de pobreza, desde que atualize seu cadastro a cada dois anos, no máximo.

\*Valores vigentes em 01/04/2012. Para valores atualizados, consultar a página do MDS:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>

## CONDICIONALIDADES

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. O acesso a esses serviços é direito assegurado pela Constituição Federal. É responsabilidade do poder público garantir não só o acesso, mas também a qualidade dos serviços nessas áreas.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades permite ao poder público monitorar resultados, identificar motivos que impeçam o acesso das famílias aos serviços sociais básicos e agir para garantir o acesso.

Realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelos Ministérios da Saúde e da Educação, em parceria com estados e municípios, o acompanhamento é registrado em sistemas informatizados específicos, conforme calendários anuais definidos com os órgãos parceiros.

### COMPROMISSOS COM A SAÚDE:

- Crianças de até 7 anos devem ter o calendário vacinal em dia.
- Gestantes devem fazer consultas de pré-natal, conforme calendário definido pelo Ministério da Saúde.



#### COMPROMISSOS COM A EDUCAÇÃO:

- Todas as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias devem ter frequência escolar mínima de 85%.
- Jovens de 16 a 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75%.

#### COMPROMISSO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- Crianças de até 15 anos atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI devem frequentar os serviços socioeducativos e de convivência.

O descumprimento das condicionalidades nas três áreas não acarreta desligamento imediato do Programa. Seus efeitos são graduativos. Primeiro, a família é notificada. Persistindo o problema, o benefício é bloqueado, depois suspenso, mas não cancelado. Somente em casos de reiterada reincidência a família é excluída do Programa. Antes, contudo, terá transcorrido tempo suficiente para que o poder público identifique os motivos do descumprimento e ofereça apoio e acompanhamento à família, de modo a solucionar os problemas que causaram a situação.

Além disso, o acompanhamento das condicionalidades ajuda a identificar oferta insuficiente de serviços e dificuldades de acesso a eles. O acompanhamento das famílias que não cumprem condicionalidades é uma importante agenda de integração entre o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

## AÇÕES INTEGRADAS

Em articulação com a transferência de renda e o reforço ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, efetivados pelas condicionalidades, as ações integradas vêm fortalecer as contribuições para a superação da pobreza e extrema pobreza entre as gerações dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família se une, assim, a outros programas e ações por meio da interação entre o Governo Federal, estados e municípios, em temas centrais como: educação integral, alfabetização de adultos e saúde materno-infantil, possibilitando o acesso qualificado às políticas sociais.

Diagnóstico, parceria e monitoramento são instrumentos importantes para que se efetive a articulação entre os diversos setores - intersetorialidade - e níveis de governo - federal, estadual e municipal.



## GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO

A gestão do Programa Bolsa Família é compartilhada entre União, estados e municípios. Todos trabalham em conjunto para gerir, aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar o Programa. Afinal, está na Constituição Federal: as três esferas de governo têm responsabilidades no combate à pobreza e à desigualdade.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável pela gestão do Bolsa Família, no âmbito do Governo Federal. Nesse trabalho, conta com a participação de outros ministérios, em especial no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades e às ações integradas.

OS ESTADOS, ALÉM DO APOIO TÉCNICO E DA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES DOS MUNICÍPIOS, DESENVOLVEM ATIVIDADES DE:

- Apoio aos municípios para a inclusão de populações tradicionais (comunidades indígenas e quilombolas) e específicas (famílias acampadas, ribeirinhas, extrativistas, entre outras) no Cadastro Único.
- Acompanhamento das condicionalidades das crianças que frequentam a Rede Estadual de Ensino.



- **Integração entre o Bolsa Família e ações estaduais que possam ajudar as famílias a superar a situação de pobreza.**

Os municípios têm função estratégica na identificação e no cadastramento das famílias que se encontram em situação de pobreza em seu território. Também são responsáveis pelo acompanhamento de condicionalidades, pela gestão de benefícios e pela integração entre o Bolsa Família e as outras ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias.

As prefeituras e os governos estaduais que possuem programas próprios de transferência de renda podem integrá-los ao Bolsa Família, ampliando o benefício concedido às famílias.

## APOIO À GESTÃO DESCENTRALIZADA

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou o Índice de Gestão Descentralizada - IGD para apoiar os estados e municípios na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. O IGD é um indicador que mede a qualidade da gestão do Programa e do cadastramento de famílias de baixa renda. Quanto maior o IGD, maior o repasse mensal de recursos financeiros, que é feito de forma regular e automática aos estados e aos municípios que cumpram os requisitos para seu recebimento.

O IGD É CALCULADO COM BASE NOS SEGUINTE ITENS:

- **Qualidade e integridade das informações do Cadastro Único.**
- **Atualização da base de dados do Cadastro Único.**
- **Informações sobre o cumprimento das condicionalidades de Educação.**
- **Informações sobre o cumprimento das condicionalidades de Saúde.**

Também são levadas em conta a adesão ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a prestação de contas relativas à aplicação dos recursos do IGD aos Conselhos de Assistência Social dos respectivos entes, bem como a aprovação dessas contas por esses conselhos.

O IGD apurado para cada município e para o Distrito Federal (IGD-M) é multiplicado por um valor de referência - que, em 2011, foi reajustado de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 - e pelo total de cadastros válidos e atualizados das famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. Há um tipo de IGD específico para os estados, calculado com base em valores de referência divulgados anualmente pelo MDS.

OS RECURSOS PODEM SER UTILIZADOS EM ATIVIDADES DE:

- **Gestão de condicionalidades.**
- **Gestão de benefícios.**
- **Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade.**
- **Cadastramento de novas famílias e atualização dos dados do Cadastro Único.**
- **Implementação de programas complementares para famílias beneficiárias nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, desenvolvimento territorial, entre outras.**
- **Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único para programas sociais.**
- **Controle social no município.**

## CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO

O controle social do Bolsa Família é exercido por Instâncias de Controle Social - ICS nos municípios e estados. As ICS são comitês ou conselhos paritários compostos por representantes da sociedade civil e do Governo. Além de contribuir para melhorar a identificação das famílias mais pobres e para o acompanhamento das condicionalidades, as ICS podem acompanhar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família, para que ele seja efetivo no atendimento às famílias mais pobres. Podem também apoiar a integração entre o Bolsa Família e outras políticas que promovam oportunidades para as famílias beneficiárias.

Para garantir a transparência na implementação e assegurar que os benefícios efetivamente cheguem às famílias que preenchem os requisitos definidos em lei para acesso ao Programa, o controle social é articulado com instrumentos de fiscalização.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome executa a fiscalização do Programa por meio de sua equipe técnica e submete a avaliação de suas ações à auditoria dos órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União - CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU e os Ministérios Públicos Federal e Estaduais.

# RESULTADOS

Uma série de pesquisas, tanto oficiais quanto independentes, mostra que o Brasil está reduzindo a pobreza, em especial a pobreza mais extrema, e a desigualdade. O Bolsa Família é um dos principais responsáveis por esses resultados. O Programa contribuiu muito para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio: Reduzir a extrema pobreza à metade.

Diferentes pesquisas mostram que o Bolsa Família tem aumentado a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres. As famílias beneficiárias, em especial as crianças, alimentam-se mais e melhor. Outras avaliações mostram que o Programa ajuda a reduzir a evasão escolar e a melhorar a frequência.

Os recursos transferidos também têm tido papel substancial na dinamização da economia dos municípios mais pobres, com impactos importantes no desenvolvimento local.

Estudos demonstram que o Programa efetivamente chega aos mais pobres. O Bolsa Família tem uma das melhores focalizações entre programas similares implementados em outros países. Uma qualidade que tem sido reconhecida e tornado o Bolsa Família uma referência no debate internacional sobre transferência de renda.

Os resultados positivos que indicam que o Programa está no caminho certo, mas sempre em constante aperfeiçoamento: mudanças, ajustes e correções são necessários para que o Bolsa Família continue contribuindo para a redução da pobreza e para a ampliação do acesso aos direitos sociais.

Acompanhe as informações sobre o Programa Bolsa Família no portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

FALE COM A GENTE

Central de Relacionamento MDS - Ligue Grátis:

0800 707 2003

Atendimento Exclusivo para Gestores do Bolsa Família:

0800 707 2003 - Opção 4

[www.mds.gov.br/bolsafamilia/faleconosco](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/faleconosco)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Senarc  
Avenida W3 Norte - SEPN, Quadra 515, Bloco B, 5º andar  
CEP 70770-502 - Brasília-DF



Cadastro  
Cadastro Único



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM FOME