
Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro

Bolsa Família (Family Grant) Programme: an analysis of Brazilian income transfer programme

Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus

El programa Bolsa Família: un análisis del programa brasileño de transferencia de ingresos

Luciana Mourão and Anderson Macedo de Jesus



Publisher

Institut Veolia Environnement

Electronic version

URL: <http://factsreports.revues.org/1319>

ISSN: 1867-8521

Electronic reference

Luciana Mourão and Anderson Macedo de Jesus, « Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro », *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 3 | 2011, Online since 07 February 2012, connection on 30 September 2016. URL : <http://factsreports.revues.org/1319>

The text is a facsimile of the print edition.

Creative Commons Attribution 3.0 License

Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro

Luciana Mourão e Silva¹, Anderson Macedo de Jesus²

¹Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO)

²United Nations Development Programme – UNDP, Confederação Nacional de Municípios – CNM, Pensare – Desenvolvimento de Pessoas

Resumo. Programas de transferência de renda são comuns em vários países e exercem importante função no combate à pobreza. O presente artigo apresenta uma revisão dos resultados do Programa Bolsa Família, implementado no Brasil, pelo Governo Lula, em 2004. Durante esses sete anos, foram muitas as avaliações já realizadas sobre o Programa e que permitem traçar um panorama dos resultados, bem como dos pontos fortes e fracos do Bolsa Família. São discutidos no artigo cinco aspectos centrais relativos ao Programa: (1) acesso ao programa, (2) resultados no combate à fome, (3) os impactos financeiros do Programa, (4) as condicionalidades de educação, saúde, (5) programas complementares e mobilidade social. Para cada um desses aspectos foram apresentados resultados de pesquisas científicas e discutidos os achados convergentes e divergentes já obtidos. Como resultado geral conclui-se que o programa tem gerado importantes resultados para o País, mas que ainda há algumas questões a serem repensadas como as condicionalidades e a gestão integrada do Programa.

Palavras-chave. Programa Bolsa Família, Transferência de renda, Avaliação de Resultados.

No que diz respeito aos programas sociais, tem havido no mundo, de forma geral, e nos países em desenvolvimento, em especial, um aumento das ações e políticas sociais e também uma preocupação com a avaliação das mesmas. A criação dessa cultura inscreve-se no quadro do desenvolvimento e fortalecimento da ação pública, com dois objetivos principais: oferecer subsídios para melhoria da eficiência e eficácia da administração desses programas; e oferecer respostas à sociedade sobre a efetividade social das políticas implantadas, num processo de *accountability*.

A escolha desse Programa Bolsa Família – PBF como objeto de investigação foi feita em função de duas razões centrais: (a) por ser o maior programa de transferência direta de renda do Brasil, contemplando mais de 12 milhões de famílias; (b) por estar diretamente ligado à educação e à saúde (a participação de famílias com crianças e adolescentes está condicionada à frequência desses à escola, além da manutenção de consultas a médicos e vacinação).

É preciso destacar que políticas sociais voltadas para o combate à pobreza ocorrem não só no Brasil, mas em diversos países da América Latina, com destaque para os programas existentes no México (Oportunidades) e no Chile (Chile Solidário), que têm também amplo escopo e relevância.

O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama das avaliações do Programa Bolsa Família, tendo em vista uma revisão dos resultados dos estudos publicados nesses sete anos de existência do Programa. Para essa descrição panorâmica foram considerados quatro aspectos centrais relativos ao Programa: resultados, sobretudo, em termos do combate à fome, condicionalidades com foco em aspectos de educação e saúde, mobilidade social, gestão descentralizada do programa e relação do Programa com a reeleição do Presidente Lula. A seguir será apresentado breve referencial teórico e descrição do método, para a seguir apresentar os resultados e a discussão dos mesmos.

1 Avaliação de Programas Sociais

Há diferentes definições para avaliação de modo geral e para a avaliação de programas em particular. Na definição de Scriven (1967) “avaliação é julgar o valor ou mérito de alguma coisa” (p. 37). Para Worthen *et al.* (2004) “avaliação é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor, a qualidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (p. 35). Para Almeida (2006, p. 12) a avaliação “é, antes de tudo, um processo sócio-político; é um processo compartilhado e colaborativo (...) um processo que constrói uma realidade”.

Ou seja, a avaliação compreende, em si, um processo transformador uma vez que permite validar programas vigentes,

determinando a necessidade de se efetuarem ajustes e correções e identificar a necessidade de novos programas. Além disso, a avaliação é indispensável para dar transparência às ações públicas. Uma definição bastante completa para avaliação é dada por Aguillar e Ander-Egg (1994):

“A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados” (pp. 31-32).

No que diz respeito às tipologias de avaliação de programas, elas podem ser definidas de acordo com a função – avaliação formativa ou somativa (Scriven, 1967); de acordo com os tipos de delineamentos de pesquisa – avaliação *ex ante* e *ex post* (Campbell & Stanley, 1979); de acordo com os processos adotados – avaliação formal e informal (Worthen *et al.*, 2004). No presente estudo foram encontrados na literatura avaliações que utilizam essas diversas tipologias e também diferentes abordagens metodológicas, o que permite obter visões complementares acerca do Programa.

2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família – PBF foi criado pelo Governo Federal do Brasil em 2004 e integra o Fome Zero que é uma política pública que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O Bolsa Família, a depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 60 euros), do número e da idade dos filhos, transfere benefícios para as famílias que podem variar de 14 a 105 euros (valores de acordo com a cotação de abril de 2011, <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias>, acessado em 25/08/2011).

O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. De acordo com o MDS (2011), a transferência de renda busca promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada pela União, estados e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão (MDS, 2011). As condicionalidades para assegurar o direito de

receber o benefício financeiro do PBF são: (a) acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos; (b) as mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento médico e, se gestantes ou nutrízes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê; (c) todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária; (d) os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%; (e) crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O critério de seleção para participação no PBF é baseado na renda familiar por pessoa e na distribuição do benefício por todo o país. O Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais (MDS, 2011). A seleção das pessoas cadastradas é feita por um processo automatizado e o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa.

A proposta das condicionalidades é de que as famílias beneficiárias assumam compromissos para ampliar o acesso a seus direitos sociais básicos. Nesse sentido, o caráter da condicionalidade não é punitivo, mas sim de ampliar as oportunidades de exercício da cidadania por parte dos beneficiários. Portanto, a estratégia é tentar auxiliar essas famílias a reverterem a situação de não cumprimento das condicionalidades. Esgotadas as chances de reversão dessa situação a família pode ter o benefício bloqueado, suspenso ou cancelado.

3 Método

Para a classificação desta pesquisa, toma-se como base a taxionomia apresentada por VERGARA (1997), que utiliza dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins classifica-se esta pesquisa como exploratória, que se apoia em revisão, análises documentais e bibliográficas, buscando sistematizar o assunto desenvolvido por outros autores de forma a atingir os objetivos propostos. Quanto aos meios de investigação optou-se pela pesquisa bibliográfica, que visa analisar ou explicar um determinado problema à luz do referencial teórico existente (Cervo, Bervian e da Silva, 2007).

O trabalho de revisão foi feito consultando bases de periódicos brasileiros e internacionais que contivessem no seu título as palavras “Bolsa Família”. Também foram consultados resultados de trabalhos apresentados em congressos e documentos publicados por órgãos públicos de referência em pesquisa econômica e social. Foram analisados um total de 63 artigos e relatórios, tendo os critérios de recorrência e dos objetivos do Programa sido levados em consideração para a escolha de cinco grandes categorias a serem abordadas neste estudo, a saber: (1) acesso ao programa, (2) resultados no combate à fome, (3) os impactos financeiros do Programa, (4) as condicionalidades de educação e saúde, (5) programas complementares mobilidade social. A focalização dessas cinco temáticas levou a uma redução do número total de artigos e trabalhos utilizados, que somaram 45 fontes de consulta.

4 Resultados e Discussão

Os resultados serão apresentados divididos em cinco grandes tópicos: (1) acesso ao programa, (2) resultados no combate à fome, (3) os impactos financeiros do Programa, (4) as condicionalidades de educação, saúde e participação civil, (5) mobilidade social. A escolha desses tópicos foi feita com base na recorrência encontrada na literatura revisada. Para cada um desses tópicos será apresentado um conjunto de resultados de pesquisa que discutiram a temática, tentando-se buscar os pontos de convergência e de divergência entre os estudos analisados.

4.1 Acesso ao Programa

Pesquisas de vários autores indicam que o Programa Bolsa Família de fato vem atendendo às pessoas com maior necessidade (Costa, Salvato e Diniz, 2010; Dias e Silva, 2010; Hall, 2006; Mourão, Macedo e Ferreira, 2011; Tavares, 2010). O PBF de fato é bem focalizado, uma vez que 66% da renda do Bolsa Família vai para os 10% de famílias mais pobres (Soares, Ribas e Osório, 2010). Contudo, com base na PNAD de 2004, os autores estimaram que o Bolsa Família teria um erro de inclusão elevado (49%), mas inferior aos programas de distribuição de renda do México e do Chile. Além disso, as estimativas do IBGE (2008) mostram que a renda média mensal das famílias participantes é inferior a meio salário mínimo, ou seja, que o programa vem atendendo a pessoas carentes.

Um aspecto importante da avaliação do Programa Bolsa Família é que tem uma grande demanda reprimida. Na pesquisa de Mourão *et al.* (2011), focada em moradores de favelas no Rio de Janeiro, 80% dos não beneficiários pesquisados se enquadram na condição de participação no Programa (renda per capita de até 60,00 euros). Dentre os beneficiários, contudo, há 9,6% cuja renda *per capita* no momento da pesquisa era superior a este valor, ou seja, já apresentavam condições para deixar o Programa. Essa demanda reprimida também é constatada por várias outras pesquisas. Rocha (2011) aponta que apesar de o programa ter atingido sua meta de atendimento de 11 milhões de domicílios ao final de 2006, há evidências de que cerca de 3,4 milhões de domicílios elegíveis ainda se encontram a descoberto. Assim, em termos estritamente da transferência de renda, o desafio principal do PBF é o de estar acessível à totalidade da população elegível.

Finalmente, cabe considerar a crítica de Zimmermann (2006) à acessibilidade ao Programa, pois o autor defende que todas as pessoas com carência de recursos para uma alimentação minimamente adequada deveriam ter a possibilidade de requerer o benefício e serem contempladas num curto período de tempo, posto que isso faz parte dos direitos humanos de cada cidadão.

4.2 Resultados no Combate à Fome e à Pobreza

Há praticamente um consenso de que o PBF cumpre com um de seus objetivos – o de promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família. Dezenas dos artigos estudados constataam essa contribuição

do programa. A contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza vem sendo também confirmada pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. De acordo com Soares *et al.* (2010), o Programa Bolsa Família é responsável por 21% da redução da queda do Índice de Gini.

Estudos recentes, como os que foram realizados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, 2006), pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Agrícola (IPEA, 2011) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2005), além da Pesquisa Nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), evidenciam um declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil. No geral, os estudos creditam essas alterações à estabilidade da moeda, à recente diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, pela sua expansão e maior focalização na população pobre.

Na pesquisa de Mourão *et al.* (2011), o número de refeições realizadas ainda é inferior entre as famílias beneficiárias com média de 2,7 refeições diárias do que entre as famílias não-beneficiárias (3,0 refeições diárias). Destaque-se que a média de refeições ainda é baixa e estima-se que a diferença no número de refeições por família antes do recebimento do benefício era ainda maior, uma vez que 42% dos beneficiários, apontaram a melhoria na alimentação como principal resultado do PBF.

Zimmermann (2006) reconhece que, em relação aos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, este representa um avanço significativo no combate à fome no Brasil, pois tem possibilitado melhoria na alimentação de muitas famílias pobres brasileiras. Contudo, o pesquisador questiona o valor do benefício, argumentando que ele viola o direito humano à alimentação, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família, considerando-se os dados da Cesta Básica Nacional do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. O autor propõe aumentar o valor da transferência do Bolsa Família para o equivalente à Cesta Básica Nacional.

Confirmando este resultado, a pesquisa feita por Dias e Silva (2010) evidencia que mesmo sendo o valor do benefício do Bolsa Família muito reduzido – uma quantia que não atende substancialmente as reais condições materiais de vida dos beneficiários – tal benefício traduz-se em uma renda significativa, considerando a situação de extrema pobreza das pessoas atendidas.

O estudo de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) permitiu inferir que 88% do valor do benefício é utilizado para consumo de alimento, concluindo que o Bolsa Família exerce impacto positivo sobre o consumo de alimentos dessas famílias. O estudo de Soares *et al.* (2010) também aponta que o PBF é um importante mecanismo de alívio à pobreza para famílias muito pobres e com efeitos significativos sobre a subnutrição infantil.

Oliveira *et al.* (2008) analisaram as diferenças na situação nutricional de crianças cadastradas no PBF de um município brasileiro, utilizando os parâmetros peso, estatura e níveis de

hemoglobina. As prevalências de anemia e déficit estatural foram 22,6 e 6,3, respectivamente, sendo que não houve diferença estatística entre os beneficiários e não-beneficiários. Contudo, os autores alertam que, inicialmente, o grupo beneficiário apresentava piores condições socioeconômicas, que foram igualadas às dos não-beneficiários após a participação no Programa. Portanto, é possível que a similaridade dos dois grupos quanto ao estado nutricional possa ser atribuída ao recebimento do benefício, tanto devido ao incremento financeiro, quanto ao acompanhamento do crescimento exigido como condicionalidade do programa.

Contudo, em contraposição aos demais estudos, a pesquisa de Saldiva, Silva e Saldiva (2010), com crianças menores de cinco anos de um município nordestino, apontou para um déficit de peso e altura, mas sem diferenças estatísticas entre o estado nutricional de crianças beneficiárias e não-beneficiárias do PBF. Em ambos os grupos, os consumos de frutas, verduras e legumes foram baixos e semelhantes entre si. Além disso, os autores detectaram que as crianças do Programa Bolsa Família têm risco três vezes maior de consumir guloseimas. Esse resultado sinaliza que não basta que as famílias tenham renda para se alimentar adequadamente, é preciso também investimento em ações de educação alimentar para garantir uma alimentação de fato balanceada e saudável.

Em municípios do sertão nordestino no Brasil, Rego (2009) constatou que, para a maioria das famílias pesquisadas, o Bolsa Família vem representando o único rendimento monetário e a primeira experiência regular de obtenção de rendimento, o que permite a essas pessoas ter algum alimento à mesa, sem que tenha que ser “caçado” na luta do dia a dia.

Suplicy (2007) analisa o sucesso do Programa Bolsa Família no combate à fome e à erradicação da pobreza, mas alerta que ele é apenas o primeiro passo para a implantação da Renda Básica de Cidadania – RBC, prevista em lei. O autor esclarece que a RBC será instituída por etapas, começando pelos mais necessitados e que ela está associada ao direito de todas as pessoas, incondicionalmente, receberem uma renda suficiente para atender as suas necessidades vitais.

4.3 Impactos financeiros do Programa

Pesquisa desenvolvida pelo IPEA (2011) constatou que 56% dos gastos com os programas sociais do governo voltam para os cofres públicos por meio de arrecadação de impostos. Diz o relatório que o maior multiplicador do Produto Interno Bruto – PIB e da renda das famílias pertence ao PBF. Para cada R\$1,00 gasto no programa, o PIB aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 2,25%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia. O relatório conclui que o PBF gera mais benefícios econômicos do que custa e este benefício é duas vezes maior que o benefício gerado pelo pagamento de juros sobre a dívida pública (IPEA, 2011).

Para Costa (2005), os programas de transferência de renda, além de beneficiar as famílias pobres, estão aumentando o dinheiro em circulação nos municípios, ou seja, a atuação federal contribui com as famílias e também com o crescimento municipal. Contudo, Ferreira, Jimenez e Holzer (2011) alertam para o fato de que o federalismo realiza um duplo papel na promoção da sociedade do bem-estar. Ele pode por

um lado apoiar as políticas e programas intergovernamentais, como o caso bem-sucedido do PBF, mas por outro lado, pode induzir municípios pequenos a menor esforço para levantar receita tributária e melhorar a qualidade de vida da população.

Estudo feito por Rosinke, *et al.* (2011) mostra que políticas públicas de redistribuição da renda auxiliam no desenvolvimento econômico e social do país. Essas ações auxiliam a economia em períodos de crise e servem como ferramentas para a manutenção do nível de consumo. Os autores destacam que, para a economia de alguns municípios, o Programa Bolsa Família significa uma parcela importante da economia local e concluem que, do ponto de vista econômico, os resultados são positivos, haja vista que aumentou a propensão a consumir da sociedade brasileira e contribuiu para redução da desigualdade de renda entre as famílias.

Rosinke, *et al.* (2011) analisa que com a renda fixa mensal que pode ser comprovada, os beneficiários passam a ter acesso ao microcrédito, o que permite a aquisição, de forma parcelada, de equipamentos e eletrodomésticos, aumentando a renda que circula na região periférica das cidades, favorecendo pequenos comerciantes.

Considerando esses outros ganhos do PBF Kerstenetzky (2009) enfatiza que o Programa não pode ser visto como uma política social voltada para o alívio da pobreza e que beneficia apenas um segmento da população. A autora alerta que o Programa precisa ser entendido como política integradora e desenvolvimentista para alavancar um apoio mais amplo, para evitar restrições financeiras, tornando o PBF mais sustentável.

4.4 Condicionais do Programa

A exigência de contrapartidas é uma novidade no desenho do Bolsa Família, que gerou grande polêmica. A legitimidade da contrapartida é questionada já que este benefício é um direito social e deve ter caráter incondicional (Monerrat, 2007). Mas os idealizadores do Programa consideram que mecanismos que estimulem a inserção das famílias nos serviços de educação e saúde são fundamentais para a ruptura com o ciclo reprodutivo da pobreza.

Lavinas (1997) discute as experiências européias de programas de transferência condicionada de renda. O autor analisa que o eixo central das propostas desenvolvidas na França, por exemplo, foi o de resgatar vínculos com a atividade produtiva no mercado de trabalho e com as distintas redes de sociabilidade, enquanto no Brasil as condicionalidades estão voltadas a ações de saúde e educação.

Cardoso e Souza (2004) discutem o Programa Bolsa Escola (que deu origem ao Programa Bolsa Família) como uma estratégia importante para combater o trabalho infantil e aumentar a escolaridade da população. Os autores comparam o Programa a outros de diferentes países, os quais também vinculam a transferência de renda à inclusão escolar e em alguns casos também a direitos de saúde, tais como: México (Oportunidades/Progresá); Colômbia (Familias en Acción); Honduras (Programa de Asignación Familiar – PRAF); Jamaica (Program of Advancement through Health and Education – PATH); Nicarágua (Red de Protección Social – RPS); e Bangladesh (Food for Education).

Silva (2007) reconhece que as condicionalidades são uma dimensão estruturante dos Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Família, mas alerta que, embora essas condicionalidades pareçam pretender garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a autonomização das famílias atendidas, elas ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade.

Outra reflexão feita por Silva (2007) é a de que os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda. Nesse sentido, não seria justo cobrar das famílias que elas cumpram condicionalidades que o próprio Estado (nos seus três níveis – federal, estadual e municipal) não lhes permite cumprir. A autora propõe a troca das condicionalidades por ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis, o que representaria uma forma de ampliar os direitos sociais sem gerar restrições, imposições ou obrigatoriedades.

Numa linha convergente, Monnerat (2007) analisa que, por um lado, as condicionalidades têm potencial para facilitar o acesso de camadas da população que dificilmente conseguiriam chegar aos serviços, por outro, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do programa. Assim, a autora considera que a perspectiva de punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa.

O estudo realizado por Mendes, Barbosa e Rodrigues (2009) mostrou que, embora contribuindo para a redução da pobreza, parece não ter sido ainda atingido, pelo PBF, o objetivo de reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que poderia contribuir para que as famílias conseguissem romper o ciclo vicioso da pobreza entre gerações.

Pesquisa realizada por Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), mostra que o cumprimento das condicionalidades depende de articulação intersetorial (áreas de saúde, educação, trabalho e desenvolvimento social) e também articulação entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal). Seus estudos demonstraram deficiências na gestão das condicionalidades de saúde e educação.

Contudo, é preciso registrar que resultados de pesquisa apontam para correlações positivas e significativas entre o número de anos de estudo e a renda familiar de beneficiários e não-beneficiários, o que confirma que a escolaridade é preditora da renda na população estudada (Cacciamali, Tatei e Batista, 2010; Mourão *et al.*, 2011, Tavares, 2010).

Melo e Duarte (2010) avaliaram o impacto do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família sobre a frequência escolar de crianças e adolescentes de cinco a 14 anos na agricultura familiar em quatro estados do nordeste brasileiro. Os resultados indicam que, de forma geral, o programa eleva a frequência escolar das referidas crianças no

intervalo de 5,4 a 5,9 pontos percentuais. Contudo, há importantes diferenças quando se considera meninas e meninos separadamente, sendo o programa eficaz para as meninas, mas ineficaz para os meninos. Possivelmente pelas diferenças de gênero nas oportunidades de trabalho no meio rural.

Contudo, Estrella e Ribeiro (2008) questionam essa condicionalidade, argumentando que a educação básica já está universalizada e que o foco do governo deveria se voltar mais para a qualidade dos serviços de educação e saúde que são prestados e não para a sua existência. De fato Mourão *et al.* (2011) também não encontraram diferenças significativas em relação à frequência escolar de beneficiários e não-beneficiários entre 6 e 17 anos. Contudo, Pires (2008), em pesquisa feita com o cadastramento inicial dos beneficiários do PBF, mostrou que antes da participação no Programa havia elevada porcentagem de pessoas que não estudavam, tampouco trabalhavam (45% dos filhos acima de 18 anos), o que mostra que as condicionalidades podem cumprir alguma função.

Estrella e Ribeiro (2008) apontam a baixa eficiência no controle das condicionalidades. Segundo os autores, o índice de gestão descentralizada apresenta problemas de registro, o que “torna os aspectos estruturais do Programa Bolsa Família pouco confiáveis e reduz a possibilidade de medir de forma adequada a capacidade dos municípios em garantir o cumprimento das exigências condicionais previstas, especialmente aquelas relacionadas à saúde” (p. 637). No que diz respeito às condicionalidades na área de saúde, apenas na vacinação infantil encontrou-se um resultado mais positivo entre beneficiários que entre não-beneficiários (Mourão *et al.*, 2011).

Problemas na gestão das condicionalidades de saúde e educação também são apontadas no estudo de Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), os quais destacam que esses fatores expõem a fragilidade da gestão pública social municipal e comprometem a eficiência do programa.

Contudo, no polêmico debate sobre as condicionalidades do PBF, enquanto alguns pesquisadores consideram que isso é um avanço nos programas de transferência de renda, por impor condições que podem contribuir para quebrar o ciclo da pobreza (Estrella e Ribeiro, 2008; Ferreira, Jimenez e Holzer, 2011, Oliveira, Fabiana de Cássia Carvalho *et al.*, 2011), outros autores (Monnerat, 2007 e Zimmermann, 2006) questionam a existência das condicionalidades, uma vez que o acesso a uma alimentação mínima é um direito garantido na constituição brasileira a todos os cidadãos, sem que haja necessidade de qualquer tipo de contrapartida.

Além dessa questão da adequação ou não da imposição de condicionalidades no PBF, Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009) apontam dispersões em torno do atendimento às condicionalidades e destacam a existência de limitações em relação à qualidade das informações no cadastro, principalmente no quesito validade, o que dificultaria uma análise de quanto as condicionalidades vêm ou não sendo cumpridas.

4.5 Programas Complementares e Mobilidade social

O número absoluto de pessoas na extrema pobreza no Brasil ainda é muito alto, a ponto de superar o total da população de muitos países (Fonteles *et al.*, 2011). Um dos objetivos do

Programa Bolsa Família é que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade, ou seja, que deixem a situação de pobreza e extrema pobreza e se quebre o ciclo herdado de geração em geração. Isto significa que o Programa visa à mobilidade social das famílias beneficiárias e, portanto, prevê uma “porta de saída” para as famílias assistidas.

A participação em programas complementares é a forma pensada pelo PBF para tentar quebrar o ciclo geracional da pobreza e promover a mobilidade social. A ideia é articular vários programas para combater as desigualdades e promover a inclusão social (MDS, 2010), reduzindo a vulnerabilidade social das famílias participantes. Essa é uma questão importante porque, como salienta Kerstenetzky (2009), uma objeção frequente ao Programa é a consideração de que ele seria assistencialista, o que poderia aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia.

Figueiró (2010) também discute o dilema entre o assistencialismo e a emancipação e considera que um dos problemas do PBF é recair na redução das propostas iniciais e ficar apenas como uma política de transferência de renda. Para a autora, o êxito do Programa Bolsa Família, está diretamente relacionado à existência de uma sociedade civil ativa e participante, para que de fato possa haver redução da pobreza e mobilidade social.

Fonteles *et al.* (2011) consideram que mobilidade social compreende a passagem de um grupo social para outro e eles perceberam mudanças consideráveis no consumo e também maior estabilidade proporcionada pelo PBF. Para os autores, ter acesso a produtos que antes lhes eram restritos, o aumento no poder consumo, a aquisição de móveis e utensílios que facilitam a vida no dia-a-dia são fatores contribuem positivamente para a mobilidade social.

O estudo de Pires (2008) mostrou a importância da conjugação do Bolsa Família com outras políticas públicas de caráter universalizante como forma de contribuir para que famílias mais pobres saiam da situação de vulnerabilidade. Na mesma linha, Silva (2007) considera que, de fato, a articulação entre uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, pode possibilitar a construção de uma política de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social.

Santos (2011) estudou a intersetorialidade do PBF em um município brasileiro e concluiu que há falta de definição de parâmetros para essas ações intersectoriais, o que tem representado um entrave para o Programa atingir seus objetivos de uso dos direitos sociais pelos cidadãos e também de mobilidade social. Assim, a autora sugere que haja mais planejamento e estabelecimento das parcerias entre os setores, com maior intermediação dos gestores.

A pesquisa feita por Magalhães (2007) revela que a sustentabilidade e efetividade do programa estão associadas à convergência das demais ações públicas de corte social em cada localidade. Ou seja, a gestão intersetorial e entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal) é fundamental para que o PBF de fato possa promover a mobilidade social, caracterizando-se como programa emancipatório e não como programa assistencialista.

Na pesquisa de Mourão *et al.* (2011), não se verificou mobilidade social, mas possíveis indicadores da mesma, pois

a percepção da qualidade de vida atual e da qualidade de vida futura (daqui a 10 anos) dos beneficiários tenderam a ser mais positivas que os não beneficiários. Porém, não se notou diferença significativa na percepção de qualidade de vida daqui a 5 anos, isso pode sinalizar para o fato de que são esperados resultados do Programa mais em longo prazo do que em médio prazo. Além disso, nos programas complementares, observou-se diferença positiva significativa dos beneficiários em relação aos não-beneficiários na participação em cursos profissionalizantes ou de informática nos últimos três anos (Mourão *et al.*, 2011).

Da mesma forma, Silva (2007) chama a atenção para o fato de que o tempo de implementação do Bolsa Família ainda é curto para permitir se verificar impactos de mobilidade social que só serão dimensionados em gerações futuras, como a elevação do número de anos de escolaridade do trabalhador brasileiro e a redução dos índices de pobreza.

Sobre a polêmica de o Programa ser um desincentivo ao trabalho, uma vez que as famílias têm uma renda garantida, os estudos mostram que não é este o caso do PBF. Tavares (2010) investigou a existência desse possível incentivo adverso ao trabalho das mães beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e constatou que, embora exista um efeito-renda negativo sobre as decisões de trabalho das mães, ele não parece ser suficiente para gerar o chamado “efeito-preguiça”. Além disso, Tavares (2010) supõe que o fato de deixar as crianças na escola implica maior tempo disponível das mães para o trabalho, o que serve de mais um argumento para o efeito positivo do programa sobre a oferta de trabalho.

Medeiros, Britto e Soares (2007) também mostram que, apesar de o PBF representar em média um acréscimo de 11% na renda dos beneficiários, o valor recebido não é suficiente para que haja desincentivo ao trabalho. Kerstenetzky (2009) também desconstrói as críticas referentes à dependência do PBF, apontando que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população, considerando os dados do Pesquisa Nacional por Domicílios – PNAD (2006).

5 Considerações Finais

As pesquisas de modo geral mostram que a renda familiar média dos não beneficiários é superior à renda dos beneficiários, mesmo estando na mesma região de moradia. Isso é um importante indicador do critério de equidade do PBF. Várias pesquisas relacionaram o recebimento do benefício à baixa renda. Mas, apesar do crescimento do Programa, muitas pesquisas constataam que ainda é grande o contingente de pessoas que atendem aos critérios para ser beneficiário, mas que não o são por falta de vaga. Isso sinaliza para a necessidade de expansão do Programa. Por outro lado, ainda há casos de beneficiários cuja renda é superior à de não-beneficiários, sinalizando uma necessidade de maior cuidado na seleção para ingresso no programa e/ou análise frequente das condições de saída.

A revisão das pesquisas sobre o Programa também apontou a importância do PBF para o aumento de renda das famílias beneficiadas, para a redução da pobreza no país e para o combate a fome (com aumento do número de refeições diárias).

Resultados de pesquisa mostram que o número de refeições realizadas pelas famílias beneficiadas ainda é menor que o número de refeições das famílias não beneficiadas que residem nas mesmas localidades, o que pode sinalizar para a importância do aumento do valor do benefício.

Outra constatação importante é a de que o gasto social com o PBF também traz benefícios econômicos, tendo papel fundamental na conciliação dos objetivos de crescimento econômico e distribuição de renda. Nesse sentido, não há dúvidas de que o crescimento do gasto social nos últimos anos foi parte integrante e imprescindível da melhoria das condições de vida da população brasileira.

No que diz respeito à mobilidade social, as pesquisas apontam que o PBF não está sendo efetivo para mudar as condições dos beneficiários, ou seja, poucos estão atingindo as condições necessárias para sair do programa. No entanto, dados mostram que os beneficiários estão participando de mais cursos profissionalizantes ou de informática e estão mais otimistas em relação à sua qualidade de vida futura. Um questionamento que precisa ser considerado é sobre o período de maturidade do Programa, pois ele está completando oito anos e talvez este seja um período curto para promover a mobilidade social, uma vez que a aposta do PBF é muito mais nos filhos do que na geração dos pais. Portanto, o tempo para que se alcance essa “porta de saída” pode ser maior do que o tempo de existência do programa.

Os resultados sugerem que os gestores do programa precisam dar especial atenção às condicionalidades, sobretudo as relativas aos direitos de saúde, ainda pouco utilizados. Além disso, é preciso pensar na universalização do ensino médio, uma vez que o ensino fundamental já está praticamente universalizado, sendo fundamental a atenção para a qualidade da educação.