

# A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família

Rosani Cunha<sup>1</sup>

## 1. Contextualização

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como um marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social. Essa Constituição, que materializa o processo de redemocratização vivido pelo país, resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos merecem destaque o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios.

Já em seu art. 1º a Constituição afirma o caráter federativo e republicano do Estado, com uma inovação em relação a outras federações: o Brasil passa a contar com três esferas autônomas de governo, com reconhecimento dos municípios como entes federados, dotados de competências próprias, de governo próprio, de autonomia para legislar e instituir tributos em sua esfera de competência.

No art. 3º da Constituição são definidos os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização e o de reduzir as desigualdades sociais e regionais. No campo das políticas públicas, a Constituição garante o direito universal à saúde e à educação e, ainda, define que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social.

Portanto, qualquer análise de política pública no país deve considerar, dentre outros, o caráter federativo do Estado, o compartilhamento de responsabilidades dos entes federados em relação à redução da pobreza e da desigualdade e a garantia de direitos de cidadania, com a correspondente obrigação do Estado, em especial nas áreas de saúde e de educação.

Também é preciso considerar que, apesar de avanços recentes na redução da desigualdade e da pobreza, o Brasil tem sua história marcada por níveis inaceitáveis de desigualdades econômicas, sociais e regionais.

---

<sup>1</sup> Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

## **2. As transferências de renda como estratégia de redução da pobreza e da desigualdade**

A partir da década de 90, as políticas de transferência condicionada de renda passam a se constituir em escolhas do poder público, como parte das estratégias de redução da pobreza. Nesse período, observam-se as primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda na América Latina. A experiência brasileira na área foi bem peculiar quando comparada a programas semelhantes na região, em especial porque, no Brasil, essas políticas começaram como iniciativas dos municípios e estados. As experiências de Campinas e do Distrito Federal, iniciadas em 1995, e de Ribeirão Preto e de Belo Horizonte, dentre outras, precedem programas federais similares.

A experiência do México, inicialmente denominado “*Progres*”, hoje Programa *Oportunidades*, também tem origem na mesma época. Desde então, vários outros países da América Latina e Caribe implantaram programas de transferência condicionada de renda: na Colômbia, *Famílias em Ação*; na República Dominicana, *Solidariedade*; no Chile, *Chile Solidário*; em El Salvador, *Rede Solidária*; no Peru, *Programa Juntos*; na Nicarágua, programa *Mi Família*; no Panamá, Programa *Bono Alimentario*; no Paraguai, programa piloto Tekoporã; em Honduras, Programa de Asignación Familiar e na Guatemala, *Mi Família Progres*.

O debate sobre programas de transferência de renda considera que dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade se viabilizam sem políticas ativas de transferência de renda. Considerando quais devem ser os destinatários de tais políticas e, ainda, se tais transferências devem ou não ser condicionadas, três matrizes principais podem ser analisadas.

A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta critérios de pobreza e sem contrapartidas dos beneficiários. Nessa concepção, a transferência de renda seria uma forma de garantia de cidadania, de autonomia e poder de escolha, de compartilhamento da riqueza produzida por todos e fortaleceria o sentimento de solidariedade e de “pertencimento” dos cidadãos. O objetivo seria a construção de uma sociedade mais igualitária, que tratasse todos os cidadãos de forma isonômica, sem qualquer processo de focalização. Os processos de redistribuição seriam assegurados por políticas tributárias progressivas.

Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. Tal concepção não se restringe à transferência de renda, mas também entende que a atuação do Estado em áreas como saúde, educação, assistência social, dentre outras, também devem ser residuais, com a

oferta de “kits” ou “pacotes” básicos de serviços para os extremamente pobres, e de soluções de mercado para outros segmentos sociais. Nessa concepção, apenas os extremamente pobres deveriam ser atendidos, com desenhos de focalização bastante restritivos tanto para a transferência de renda quanto para acesso aos serviços públicos.

Uma terceira concepção é aquela que entende que políticas para redução da pobreza e da desigualdade pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres<sup>2</sup>. Para esses, é preciso um tratamento diferenciado dos mais pobres, de forma a reduzir desigualdades prévias e, no futuro, promover a igualdade. Encontra-se aqui uma tradução do princípio da equidade, que demanda, para sua efetivação, a utilização de parâmetros de justiça distributiva. Embora defenda políticas universais, entende que, mesmo essas, que são direitos de todos, devem ter um olhar diferenciado para os mais pobres, com priorização e garantia de atendimento. Para privilegiar os mais pobres, esta concepção também enfatiza critérios de acesso e, assim, trabalha com mecanismos de focalização, mas não numa concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização, aqui, é a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas. O Programa Bolsa Família adota essa concepção.

### **3. A experiência brasileira com transferências condicionadas de renda**

No caso brasileiro, várias foram as experiências que serviram de referência para o desenho, o aperfeiçoamento e a ampliação dos programas de transferência condicionada de renda. Dentre elas:

- 1995: Experiências pioneiras de Campinas e do Distrito Federal, com transferência de recursos a famílias que garantissem a frequência escolar de suas crianças;
- 1996: Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte;
- 1996: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – sob responsabilidade do Governo Federal, implantado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante;

---

<sup>2</sup> Esta concepção é ainda mais importante naqueles países que ainda não garantiram direitos sociais básicos ou tenham capacidade tributária para garantir sustentabilidade para a implementação de políticas de renda básica. Philippe Van Parijs aponta “*duas exigências cruciais*” para a implementação de políticas de renda básica. Segundo ele, “*É somente com respeito a sociedades que se livraram da fome, ou que claramente podem fazê-lo sem violação à propriedade de si mesmo, que vale a pena falar em renda básica*”. Ele também afirma que é preciso garantir “sustentabilidade” e que “*de nada serviria, por exemplo, escolher um nível e um tipo de taxaço que tornasse possível uma renda básica generosa no período corrente, se até mesmo a renda média viesse a cair no período seguinte*”. (VAN PARIJS, 1994)

- 1998: Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – sob responsabilidade do Ministério da Educação - MEC;
- 2001: Programa Bolsa Escola (BES), vinculado ao Ministério de Educação;
- 2001: Programa Bolsa Alimentação (BAL), vinculado ao Ministério da Saúde;
- 2002: Programa Auxílio Gás, gerido pelo Ministério de Minas e Energia. O Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar *per capita* mensal até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento;
- 2003: Programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero”. O Cartão Alimentação era gerido pelo hoje extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA;
- 2003: Criação, por Medida Provisória [n° 132/03](#), do Programa Bolsa Família - PBF;
- 2004: Promulgação da Lei da Renda Básica de Cidadania – [Lei n° 10.835, de 2004](#);
- 2004: Conversão em lei da Medida Provisória que criou o PBF. [Lei n° 10.836, de 2004](#)<sup>3</sup>.

As experiências de transferência de renda implementadas pelo Governo Federal tiveram suas origens vinculadas a segmentos populacionais específicos e a políticas setoriais, com maior peso para a área de educação, mas também com experiências nas áreas de saúde, segurança alimentar e nutricional e assistência social. A partir de 2003, com a eleição do Presidente Lula, as questões do combate à fome, à pobreza e à desigualdade passaram a ter centralidade na agenda pública, perpassando diferentes políticas de governo, sob coordenação do próprio Presidente da República.

A partir daí, os programas de transferência de renda ganharam maior relevância enquanto política que articula dimensões econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, incorporam tanto visão de longo prazo, com impacto para gerações futuras, como iniciativas de repercussão mais imediata nos indicadores de pobreza e desigualdade.

---

<sup>3</sup> Apesar de não se constituir numa transferência condicionada de renda, também merece destaque a experiência brasileira com o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Esse benefício, estabelecido pela Constituição Federal e posteriormente regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, pode ser entendido como uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade com renda familiar per capita mensal de até ¼ salários mínimos.

#### **4. A criação do Programa Bolsa Família: em busca de um novo padrão de política para redução da pobreza**

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 e foi determinante para a ampliação, articulação e consolidação da rede de proteção social no país. Diferentemente da prática de vários outros países da América Latina e Caribe, a experiência brasileira está ancorada numa norma legal federal, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o que dá mais estabilidade e perspectiva de continuidade à sua implementação.

A implantação do Bolsa Família não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. A lei que criou o PBF determinou a unificação dos programas não constitucionais de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) então existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Ao mesmo tempo em que tal decisão garantiu o direito das famílias que já vinham sendo atendidas e, ainda, deu legitimidade à idéia de que tais programas não são iniciativa de um único governo, mas demandam compromisso continuado, o processo de integração agregou complexidade à implantação do PBF.

A criação do Bolsa Família, no entanto, não pode ser entendida como uma mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de um maior grau de racionalidade administrativa pelo governo. As características do PBF, que serão detalhadas a seguir, mostram isto. Em especial, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de público-alvo, a ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros.

##### **4.1. O desenho do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência de renda com condicionalidades voltado para famílias pobres. O programa define pobreza segundo a renda familiar *per capita* mensal. Mesmo reconhecendo que pobreza é um fenômeno multidimensional, que não se restringe à privação de renda, vários estudiosos entendem que a insuficiência de renda é uma boa representação, uma *proxy*, de outras dimensões de pobreza.

A lei que criou o PBF considerava elegíveis famílias com até R\$ 100,00 de renda *per capita* mensal. No início do ano de 2006, esta linha de pobreza foi reajustada e, hoje, o PBF considera como famílias pobres aquelas com renda *per capita* mensal de até R\$ 120,00. Dentre essas, as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00 são consideradas extremamente pobres e são elegíveis para o PBF independentemente de sua composição. As famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, por sua vez, podem

ingressar no Programa desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 17 anos<sup>4</sup>.

Família, na definição da lei que criou o Bolsa Família, é entendida como a *“unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros”*<sup>5</sup>.

Os benefícios do Bolsa Família são de três tipos: Básico, Variável e Variável Vinculado ao Adolescente, pagos de acordo com a renda familiar *per capita* e a composição familiar. Cada família recebe entre R\$ 18,00 (US\$10,90) e R\$ 172,00 (US\$104,24) por mês, dependendo da situação sócio-econômica e do número de crianças e adolescentes até 17 anos. Originalmente a lei que criou o PBF previa a concessão de benefícios variáveis para famílias com adolescentes até 15 anos. No entanto, no final do ano de 2007, a partir dos resultados positivos do Programa, em especial com o aumento da frequência à escola e a redução da evasão escolar, o PBF ampliou a concessão de benefício variável de 15 para 17 anos, com um desenho diferenciado para o atendimento dos adolescentes.

Considerando a lei de criação do Bolsa Família, é possível definir o Programa a partir da articulação de três dimensões específicas. São elas:

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- Contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do reforço do direito de acesso às políticas de saúde e de educação; e
- Articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver capacidades das famílias beneficiárias.

O alívio imediato da pobreza, primeira dimensão apontada, é o resultado mais perceptível e mensurável do PBF, e é garantido por meio do acesso da família à renda. Estudos mostram que o Brasil tem reduzido a pobreza, em especial a extrema pobreza, a desigualdade e a fome, e o Bolsa Família tem papel preponderante nesse resultado.

Um aspecto importante na transferência direta é que não há intermediação no pagamento do benefício. Esse é sacado diretamente pelo beneficiário, por meio de cartão magnético, na rede bancária. O fato de não haver intermediário no pagamento dos benefícios é uma mudança

---

<sup>4</sup> Considerando a cotação do dólar atualmente, de US\$1,00 para cada R\$1,65, as linhas de pobreza utilizadas pelo PBF são: famílias extremamente pobres, aquelas com renda mensal per capita até US\$36,36 e famílias pobres, aquelas com renda entre US\$36,36 e US\$72,72.

<sup>5</sup> Conceito definido no inciso I do § 1º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

radical em relação à história de clientelismo existente no país, onde os benefícios sociais tradicionalmente estiveram vinculados a políticos, governantes ou entidades assistenciais específicas. A utilização de uma ampla rede bancária para pagamento mensal de benefícios também é uma inovação da experiência brasileira e só foi viabilizada, para uso pelo Bolsa Família, pela existência prévia de uma logística de pagamento bastante capilarizada e, ainda, pelo amplo acesso da população à mesma.

Para entender melhor a segunda dimensão do Programa, a contribuição do PBF para a redução da pobreza entre gerações, é preciso discutir um pouco mais a concepção de “condicionalidades” com a qual o Bolsa Família trabalha. As condicionalidades, na concepção adotada pelo Bolsa Família, podem ser entendidas como um “contrato” entre as famílias e o Poder Público, pautado por três tipos de responsabilidades complementares.

De um lado, são responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda de atendimento nas áreas da saúde e da educação que possa melhorar as condições para que as crianças e jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem-estar no futuro. Essa agenda, na área de educação, é a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos integrantes das famílias beneficiárias. Na área de saúde, a agenda é o acompanhamento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento das crianças até 6 anos de idade e, ainda, da gravidez, parto e puerpério das mulheres. Além disto, também deve ser assegurado o compromisso da família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil.

É importante lembrar que o direito de acesso à saúde e à educação, no caso brasileiro, são garantidos de forma universal pela Constituição Federal, com responsabilização do Poder Público pelo provimento dos mesmos. Assim, ao lado da responsabilidade da família, e como segundo componente do “contrato”, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora formalmente de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos. Nesse sentido, as condicionalidade podem ser entendidas como um reforço de direitos de cidadania, um reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal. É por esse motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isto, é uma forma de responsabilizar o poder público pela “busca ativa” dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. Nesta concepção, o direito à renda reforça os direitos à educação e à saúde.

O terceiro componente do “contrato” é o monitoramento do seu cumprimento. O acompanhamento das condicionalidades, mais do que um caráter punitivo de suspensão de benefícios para as famílias, está relacionado ao monitoramento do acesso das famílias aos

direitos sociais básicos de educação e saúde, bem como à identificação das causas do seu eventual descumprimento. Nesse caso, identificar os motivos de não cumprimento de condicionalidades é um importante instrumento para a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social, sendo, portanto, um indicador para a orientação das políticas sociais e para a priorização para acompanhamento familiar mais individualizado.

Essa concepção de condicionalidade, como reforço do direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento das mesmas for compartilhado pelas três esferas de governo, com uma abordagem intersetorial. Para tanto, é preciso integrar ações e equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que, nos municípios e estados, respondam por serviços que propiciem a proteção social das famílias em situação de maior vulnerabilidade.

Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem apoiado os municípios na ampliação e melhoria do acompanhamento das famílias mais vulneráveis por intermédio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF é implementado por meio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, unidades públicas de base territorial, localizadas em territórios de vulnerabilidade social, que atuam com as famílias e indivíduos em seu contexto comunitário. Estas unidades desenvolvem serviços sócio-assistenciais, sócio-educativos e de convivência, prioritariamente para as famílias do Bolsa Família que deixaram de cumprir condicionalidades. A ação dos CRAS é reforçada por meio do estímulo a uma maior integração entre as áreas de saúde, educação e assistência social, com foco nas famílias mais vulneráveis, aquelas que não cumprem condicionalidades, que demandam uma sistemática específica de acompanhamento familiar.

A terceira dimensão do Programa – a articulação entre o PBF e outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de capacidades - está associada ao entendimento da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. Ou seja, a pobreza não deve ser entendida apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias, nem seu combate pode se restringir à transferência de recursos financeiros para as famílias mais pobres. A partir de tal concepção, a plena efetivação dos objetivos do Bolsa-Família é dependente da sua integração com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. A lei que criou o Bolsa Família denomina tais políticas de “ações complementares”.

Mas, afinal, o que são as ações complementares? Elas se constituem numa estratégia de intervenção articulada e integrada, entre diferentes áreas dos governos federal, estaduais e municipais, e mesmo da sociedade, que permita o desenvolvimento das capacidades das famílias ou a redução de vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de

redução da pobreza e políticas de promoção da cidadania. Demandam, necessariamente, articulação intersetorial, coordenação e integração entre políticas que priorizem o atendimento das famílias do PBF.

Nesse sentido, as ações complementares não estão dentro do Bolsa Família nem a ele se subordinam. O Programa se constitui como elemento de integração e de articulação de diferentes ações públicas que possam, ao chegar de forma integrada às famílias pobres, contribuir para o desenvolvimento de suas capacidades e para a ampliação de suas possibilidades de escolha, com impacto na inclusão social dos indivíduos e núcleos familiares.

Dentre as ações complementares mais significativas em curso, merecem destaque aquelas das áreas de geração de trabalho e renda e qualificação profissional, de aumento da escolaridade e ampliação do acesso ao conhecimento, de melhorias nas condições habitacionais, dentre outras, que visam o desenvolvimento das famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Além daquelas já abordadas, outra característica do Bolsa Família que merece destaque é o atendimento do núcleo familiar de forma integral, e não dos membros da família individualmente. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). Essa é uma diferença importante em relação às experiências brasileiras anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família. Elas fazem as melhores escolhas sobre em quê aplicar melhor os recursos, de forma que toda a família possa ser beneficiada. O fato de receber e administrar os recursos tem feito com que as mulheres, segundo pesquisas realizadas pelo MDS e por outras instituições, tenham fortalecido seu papel em suas famílias e em suas comunidades.

Por fim, a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Para o PBF, ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é mais importante, quais as necessidades da família que devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família. Ainda hoje o tema é polêmico e algumas disputas pautam o debate em torno do assunto. Embora residual, alguns críticos da escolha feita pelo Bolsa Família consideram que, quando a família utiliza os recursos para adquirir outros bens ou serviços que não alimentação, é um desvirtuamento do Programa. A concepção

subjacente a essas críticas é que os pobres não sabem fazer escolhas, precisam de tutela, precisam que o governo defina em que podem utilizar o dinheiro repassado pelo PBF.

Para o PBF, o benefício financeiro visa complementar a renda familiar para garantir a satisfação das necessidades básicas do núcleo familiar e a família sabe, melhor que o governo, quais são tais necessidades. Não há, portanto, necessidade de comprovar a utilização desse recurso. Estudos mostram que as famílias utilizam os recursos preferencialmente para a compra de alimentos, em estabelecimentos próximos às suas residências, o que contribui para a satisfação de necessidades e para o desenvolvimento da economia local.

#### **4.2. Descentralização e cooperação federativa**

É a própria Constituição Federal quem cria as bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, estados e municípios na redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o compromisso com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, inc III). Ainda, o texto constitucional estabelece como competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (CF/88, art. 23, inc X).

Ao mesmo tempo em que a constituição define responsabilidades conjuntas para os entes federados no combate à pobreza e à desigualdade, o fato de não prever o direito à renda como um direito constitucional e, ainda, a criação do Programa Bolsa Família como lei ordinária, infra-constitucional, fez com que fosse necessário, para a implementação do Programa, construir processos de negociação e coordenação federativa com características diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras. Foi preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação.

Esse desenho de descentralização pactuada se materializou em duas modalidades principais. A primeira delas, denominada de *pactuação*, é representada por processos formais de integração entre o PBF e iniciativas de transferência de renda próprias de estados e municípios. Nessa modalidade, em funcionamento em pouco mais de 20 estados e municípios, há complementação de valores de benefícios por meio da alocação adicional de recursos orçamentários do governo que assinou o termo de pactuação, com impactos positivos no aumento do valor pago às famílias.

A segunda modalidade de relação federativa se dá por meio da formalização de um processo de *adesão*, em que os municípios ou estados se comprometem a desenvolver ações

específicas, previamente formalizadas, para apoiar a implementação do PBF nos seus territórios. Essa segunda modalidade ocorre em praticamente todos os municípios brasileiros<sup>6</sup>.

O processo de adesão foi formalizado a partir de maio de 2005, por meio de publicação de portaria do MDS que definiu as responsabilidades próprias do Governo Federal e aquelas que deveriam, mediante ato voluntário, ser assumidas por estados e municípios que assim o dispusessem. Como requisito para a adesão, e respeitando o princípio constitucional de auto-organização, caberia às prefeituras e aos estados definirem as áreas responsáveis pela gestão do PBF em suas esferas de competência e, ainda, comprovarem a existência de controle social do Programa.

Na maior parte das vezes a gestão do Programa está vinculada à área de assistência social, mas também há casos em que o Programa está sob responsabilidade de secretarias de saúde, educação, ou mesmo nas áreas de planejamento e governo. Dentre as atribuições dos gestores está a promoção da ação intersetorial, articulando outras políticas públicas como saúde, educação, assistência social, dentre outras, com foco nas famílias beneficiárias; a identificação das famílias pobres e sua inscrição no Cadastro Único; o acompanhamento das condicionalidades, com estratégias para acompanhamento diferenciado das famílias mais vulneráveis; a articulação e oferta de ações complementares, dentre outros.

Para apoiar os municípios na gestão descentralizada do PBF e no atendimento das famílias, o Governo Federal repassa recursos financeiros aos governos locais. Esse repasse de recursos tem como referência o Índice de Gestão Descentralizada - IGD, que é calculado com base em quatro variáveis: a) qualidade das informações do Cadastro Único, b) atualização das informações cadastrais pelo menos a cada dois anos, c) acompanhamento, e respectiva informação, das famílias na área de saúde e d) informação da frequência escolar das crianças e adolescentes de famílias beneficiárias.

O IGD varia de 0 a 1 e cada variável tem peso correspondente a 25% no cálculo do índice. Os recursos para apoio à gestão são repassados aos municípios mensalmente e é preciso que o município tenha atingido pelo menos 0,4 no índice para ter direito ao recebimento de recursos<sup>7</sup>. O índice encontrado é multiplicado pelo número de famílias do PBF em cada município e o valor correspondente é multiplicado por R\$2,50. Esse é o valor que os municípios recebem a cada mês. Uma avaliação preliminar permite dizer que esse é hoje o principal instrumento para a garantia de qualidade da gestão descentralizada do Bolsa Família e uma das principais inovações do Programa.

---

<sup>6</sup> [Dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 4 não formalizaram sua adesão ao PBF.](#)

<sup>7</sup> A partir de agosto de 2008 o percentual mínimo que os municípios devem atingir para receber recursos do IGD será de 0,55 e não mais de 0,4.

Dentre as atividades que podem ser realizadas pelos municípios com recursos do IGD, destacam-se:

- Gestão de condicionalidades
- Acompanhamento das Famílias beneficiárias, especialmente das mais vulneráveis
- Cadastramento de novas famílias, atualização e revisão do cadastro
- Implementação de ações complementares, incluindo ações de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda para as famílias beneficiárias.

No início do ano de 2008 o MDS construiu um instrumento similar ao IGD para apoiar financeiramente a gestão estadual do Bolsa Família. É o Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGDE, com desenho similar àquele utilizado para apoio aos municípios. O orçamento do Bolsa Família para o ano de 2008 prevê o repasse de cerca de R\$ 310 milhões para apoio à gestão descentralizada.

O fortalecimento da gestão descentralizada também tem demandado a construção de sistemas informatizados que permitam maior autonomia e qualidade de gestão, em especial para os municípios. Tem demandado ainda a realização de processos intensos de capacitação e de informação de gestores e de instâncias de controle social.

#### **4.3. O Controle da Sociedade sobre o Programa**

A Lei nº 10.836, de 2004, estabelece o controle social como um de seus componentes, garantindo a participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento do Programa. A legislação que cria o Programa Bolsa Família definiu que o município pode criar uma instância de controle especificamente para o PBF, ou pode delegar competências para uma instância previamente existente, desde que haja participação paritária entre governo e sociedade, com composição intersetorial.

Ao aderir ao Bolsa Família e ao CadÚnico, o município deve comprovar a existência de uma instância de controle social. Isso significa que 5.560 municípios brasileiros têm uma instância de controle, com participação da sociedade, para acompanhamento do PBF. Cerca de 50% delas foram criadas de forma específica para o controle do Bolsa Família e, dentre as outras 50%, o maior número é de conselhos de assistência social.

Dentre suas atribuições, encontram-se: fiscalizar a implementação do PBF; apoiar o trabalho de outras políticas sociais para favorecer as famílias beneficiárias; verificar se os serviços de educação e saúde são oferecidos corretamente no município e ajudar na identificação das

famílias mais pobres e mais vulneráveis do município, para que elas sejam cadastradas e possam entrar no Bolsa Família.

#### **4.4. O Cadastro Único de Programa Sociais do Governo Federal como Instrumento de identificação e seleção de beneficiários**

O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, criado em 2001, também conhecido como CadÚnico, é a base de dados utilizada para o registro de informações sócio-econômicas das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Por meio dele é realizada a seleção dos beneficiários do Bolsa Família, dentre outros programas do Governo Federal voltados para famílias pobres. O CadÚnico é composto por três núcleos básicos de informação: (a) **Identificação da pessoa** (que gera o Número de Identificação Social – NIS, de cada pessoa cadastrada), é composto por: nome completo do cidadão, nome da mãe, data de nascimento, município de nascimento e algum documento de identificação com controle nacional de emissão; (b) **Identificação do endereço** e; (c) **Caracterização sócio-econômica**, composta por: composição familiar (nº de pessoas, existência de gestantes, idosos, portadores de deficiência), características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, água, esgoto e lixo), qualificação escolar dos membros da família, qualificação profissional e situação no mercado de trabalho e rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

O cadastramento das famílias é feito pelos municípios, a partir de sistema informatizado disponibilizado pelo Governo Federal, e a veracidade das informações registradas no CadÚnico é de responsabilidade do gestor local. O cidadão que responde ao questionário também é informado sobre suas responsabilidades em relação à veracidade das informações fornecidas. Após a coleta de dados, as informações são transmitidas para o Governo Federal, que avalia a qualidade e a consistência das informações.

Após esse processo, para cada cidadão cadastrado é gerado um Número de Identificação Social (NIS), que é a base para toda a gestão do Bolsa Família. Esta é a chave primária de identificação das pessoas, evitando multiplicidades de cadastros e permitindo comparação com outras bases de dados e é similar aos números de seguridade social existentes em vários países. O NIS é utilizado para identificação do responsável legal pela família quando do recebimento de benefícios do PBF.

Os dados socioeconômicos contidos no Cadastro Único, além de permitir a seleção de famílias para o PBF e para outros programas sociais, também permitem o monitoramento e avaliação dos efeitos de tais programas na vida das populações beneficiárias. Para tanto, tornou-se imperativa a qualidade dos dados registrados e a capacidade de que os mesmos reflitam a

realidade das famílias cadastradas. Por esta razão, várias têm sido as iniciativas para o aperfeiçoamento do cadastro, envolvendo processos massivos e permanentes de atualização cadastral, auditorias de base de dados, comparação entre a informação do cadastro e outras bases administrativas do Governo Federal, dentre outras.

Considerando que erros de exclusão são os mais comuns e de resolução mais complexa e, ainda, que as famílias mais vulneráveis tradicionalmente estiveram à margem das políticas públicas, são as que mais demandam e as de mais difícil localização e atendimento, a implementação do PBF tem priorizado uma série de estratégias de busca ativa das famílias mais pobres. São processos ativos de cadastramento, com metodologias específicas, voltados em especial para famílias indígenas, quilombolas<sup>8</sup>, em situação de trabalho infantil, egressos de situação análoga ao trabalho escravo, dentre outras.

Embora o Governo Federal buscasse, desde 2001, a unificação das informações dos programas sociais em um único banco de dados, essas informações, no entanto, eram coletadas segundo critérios distintos, ditados pelas lógicas e interesses de cada um dos programas então existentes. A unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família impôs a necessidade de unificação dessas informações em uma base de dados nacional, mudando a concepção do CadÚnico. Ele se tornou instrumento essencial para identificar e localizar as famílias pobres e, assim, viabilizar o planejamento de políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais de forma coordenada.

Refletindo essa nova concepção, em junho de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.135, que, dentre outros conteúdos, define os conceitos considerados fundamentais para a garantia da qualidade dos processos de cadastramento, torna obrigatório o uso do cadastro por todas as políticas do Governo Federal voltadas para famílias pobres e, ainda, regula política de acesso à informação, de forma a preservar aspectos de ética, privacidade e sigilo no uso das mesmas. Como resultado, as informações hoje disponíveis no Cadastro Único permitem não só a concessão de benefícios do PBF, mas, também, a articulação de diferentes políticas públicas voltadas para as famílias pobres, segundo o perfil e a demanda que apresentam.

#### **4.5. A identificação e concessão de benefícios do PBF**

Como foi dito anteriormente, o público alvo do Programa Bolsa Família são as famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza. As linhas de pobreza que permitem a mensuração e identificação de tais famílias utilizam critérios de renda.

---

<sup>8</sup> [Comunidades remanescentes de quilombos. Os quilombos reuniam escravos fugitivos. A escravidão durou até 1888 no Brasil.](#)

O processo de seleção de famílias para o PBF articula três instrumentos principais: 1) uma estimativa de famílias pobres para cada município brasileiro, que serve como referência para o cadastramento por ele realizado; 2) a identificação individual e o cadastramento das famílias mais pobres pelos municípios, que funciona como uma pré-seleção das famílias mais pobres no seu território; 3) mecanismos de auditoria e de controle externo.

Para a estimativa de famílias pobres, é utilizada metodologia especialmente elaborada pelo Instituto de Planejamento Econômico Aplicado – IPEA, que considera como referência as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, realizada a cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esse procedimento gera a estimativa de famílias pobres em todo o país, hoje de 11,1 milhões de famílias. A partir daí, são feitos desdobramentos de estimativas específicas para cada município brasileiro, calculadas com base na Pnad e nas informações do Censo Demográfico. Os resultados de tal metodologia são amplamente divulgados, estando disponíveis, com dados para cada município brasileiro, na internet (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>) e em outros instrumentos de divulgação utilizados pelo MDS.

Com base na estimativa de famílias pobres, os municípios identificam e cadastram as famílias mais pobres do seu território. As prefeituras, por meio dos gestores municipais do Programa, desempenham função estratégica na identificação das famílias que se encontram em situação de pobreza em seu município, de forma a direcionar com maior precisão a inclusão das famílias no Cadastro e, por conseguinte, no PBF. A inclusão da família no PBF é feita exclusivamente entre as famílias cadastradas no Cadastro Único, observando os critérios de elegibilidade do Programa.

A concessão de benefícios, com a correspondente inclusão de famílias no Programa, é feita exclusivamente pelo Governo Federal, a partir da identificação de famílias elegíveis no Cadastro Único e, ainda, considerando como referência a estimativa de famílias pobres para cada município brasileiro. É importante chamar a atenção para o fato de que não há indicação individual de famílias. O processo é totalmente informatizado e impessoal, o que garante maior segurança ao processo de concessão de benefícios.

Quanto aos mecanismos de auditoria e de controle externo, terceira fase do processo descrito, regularmente são realizadas auditorias nas bases de dados do CadÚnico e de benefícios<sup>9</sup>. Dentre essas, destacam-se a auditoria para identificação de duplicidades, a análise de qualidade e de consistência de informações e a comparação entre a base de dados do

---

<sup>9</sup> A base de dados de benefícios é um subconjunto do Cadastro Único. Ela é composta por aquelas famílias que, uma vez cadastradas, foram selecionadas para o Bolsa Família. É importante lembrar que os critérios de renda do cadastro é diferente daquele utilizado pelo PBF, são cadastradas famílias com renda per capita mensal até R\$205,00 e são elegíveis ao PBF famílias com até R\$120,00.

Cadastro, especificamente no que se refere à renda, com as informações contidas na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Essa última, com informações de todos os trabalhadores brasileiros inseridos no mercado formal de trabalho, contém a informação de renda preenchida pelo empregador.

#### **4.6. Outros procedimentos operacionais de gestão do Bolsa Família**

A gestão do Programa Bolsa Família no âmbito federal é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Outros órgãos federais também têm responsabilidades na implementação do Programa, como os Ministérios da Saúde e da Educação, responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nas respectivas áreas, e a Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa, mediante contrato com o MDS.

A cada mês são geradas novas folhas de pagamento de benefícios do PBF. Nos casos de novos beneficiários, além do ingresso da família na folha de pagamentos, há emissão do cartão magnético e envio do mesmo para a residência do beneficiário. Antes da geração da folha de pagamentos, no entanto, a Senarc avalia, a partir de informações recebidas dos Ministérios da Saúde e da Educação (de acordo com calendário específico) quais as famílias que não cumpriram condicionalidades no período específico.

Nas situações de não cumprimento de condicionalidades, há aplicação de sanções gradativas. O objetivo, como foi dito anteriormente, não é punir a família, mas apoiar estratégias de acompanhamento de tais famílias que levem à resolução dos problemas que acarretaram o descumprimento de condicionalidade. Com base nas informações sobre o descumprimento das condicionalidades, cabe à Senarc a tarefa de aplicar as sanções. Para cada registro de descumprimento de condicionalidade há uma sanção correspondente, com efeitos diferenciados sobre o pagamento do benefício:

- Na primeira situação de descumprimento, há uma advertência, mas a família continua recebendo o benefício normalmente.
- Na segunda vez que a família não cumpre condicionalidade, há bloqueio de pagamento. Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias e, após este período, a família volta a receber o benefício normalmente, inclusive o retroativo.
- No terceiro descumprimento há suspensão de pagamento, duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente.
- Na quarta vez, novamente suspensão, com duas parcelas de pagamento do benefício

deixando de ser pagas. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente.

- No quinto registro de descumprimento, há o cancelamento do benefício e família é desligada do PBF.

Todas estas situações são comunicadas às famílias, por meio de notificação por escrito aos respectivos responsáveis legais. Todas as informações sobre cumprimento de condicionalidades são enviadas aos municípios, como forma de subsidiar as estratégias de acompanhamento das famílias, preferencialmente de forma integrada entre as áreas de saúde, educação e assistência social.

Gerada a folha de pagamentos, com exclusão de famílias que não atendem mais ao perfil do Programa e com inclusão de novas famílias, a Senarc libera recursos financeiros para o Agente Operador do PBF, da ordem de R\$ 865,00 milhões/mês, para cobrir os custos da folha de pagamentos. O Agente Operador repassa tais recursos para cerca de 32 mil agências e correspondentes bancários, para que os mesmos possam pagar os benefícios às famílias. Há um calendário regular de pagamento e os benefícios são pagos nos últimos 10 dias úteis de cada mês.

A mesma folha de pagamento é informada para os municípios e estados, por meio do Sistema de Gestão de Benefícios – Sibec e publicada na internet, de forma a dar transparência à gestão do Programa.

## **5. Cobertura e recursos financeiros alocados no Programa Bolsa Família**

O Bolsa Família foi lançado no final do ano de 2003 com o compromisso de atender 11,1 milhões de famílias pobres até o ano de 2006, considerando como referência a linha de pobreza utilizada pelo Programa. Esta é a estimativa de famílias pobres com a qual o Governo Federal trabalha.

O Programa tinha, ainda, metas para serem cumpridas a cada ano. Seriam 3,6 milhões de famílias ao final do ano de 2003, com um custo de R\$570 milhões naquele ano; 5,5 milhões de famílias ao final do ano de 2004, com um orçamento de R\$3,8 milhões; 8,7 milhões de famílias ao final do ano de 2005, com um custo de R\$5,7 milhões e 11,1 milhões de famílias ao final do ano de 2006. Todas estas metas foram rigorosamente cumpridas a cada ano.

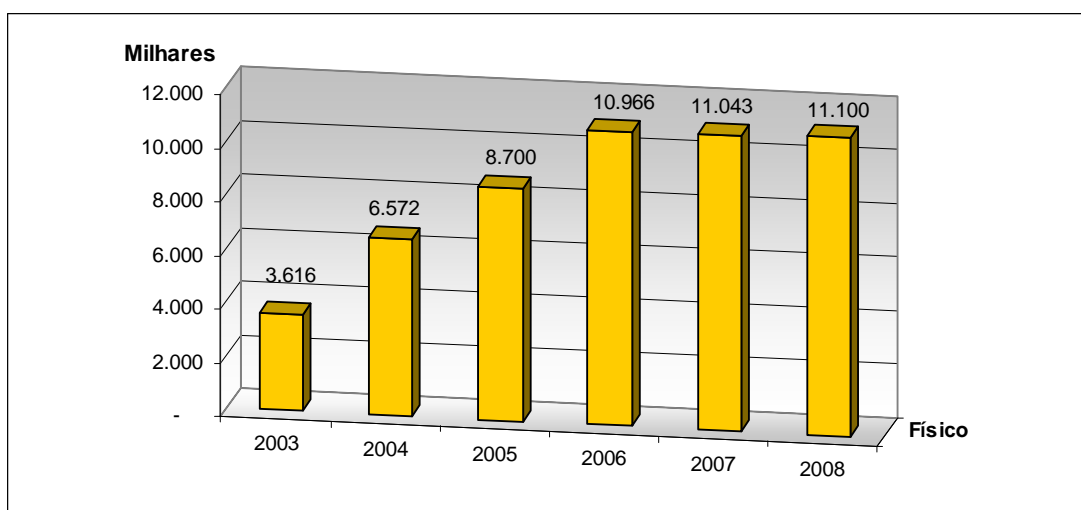
O Bolsa Família beneficia famílias em todos os municípios brasileiros. São 11,1 milhões de famílias beneficiadas, cerca de 46 milhões de pessoas, com um valor médio de benefício de R\$77,95 (US\$47,24). O custo anual do Programa é de R\$ 10,9 bilhões, considerando o orçamento para o ano de 2008. Destes, R\$ 10,3 bilhões (US\$6,2 bilhões), ou 95%, são recursos para pagamento de benefícios e os 5% restantes são recursos para apoio à gestão,

divididos entre recursos para pagamento do Agente Operador, recursos para transferência à estados e municípios para apoio à gestão descentralizada e recursos para financiar outros custos de gestão. Os gráficos abaixo mostram a cobertura do Bolsa Família e os custos de benefícios correspondentes desde o ano de 2003.

Gráfico I

**Quantitativo de famílias atendidas pelo PBF a cada ano**

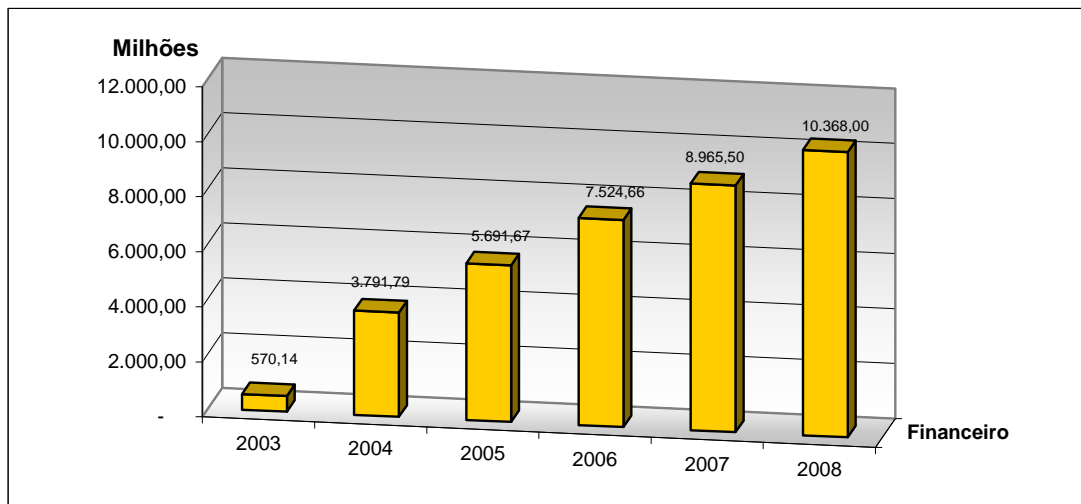
Ref.: Dezembro de cada ano



Fonte: Senarc

Gráfico II

## Recursos Financeiros Anuais para Pagamento de Benefícios



Fonte: Senarc

O custo fiscal do PBF é da ordem de 0,4% do Produto Interno Bruto – PIB e o custo de gestão, considerando os gastos federais e os recursos repassados aos estados e municípios para apoio à gestão, são equivalentes a 5% do custo total do Programa.

### 6. Uma síntese dos principais resultados do Programa Bolsa Família

Diferentes especialistas, instituições de pesquisas e organismos de cooperação multilateral têm analisado os impactos do Programa Bolsa Família. Estes impactos são ainda mais significativos quando consideramos que o Programa tem apenas quatro anos e meio de existência. Três temas principais têm sido abordados de forma mais detalhada pelos estudos em curso: as contribuições do Programa para a redução da pobreza e da desigualdade, o impacto na garantia de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias e as contribuições do PBF para a redução da evasão e para o aumento da frequência escolar.

Preliminarmente é importante considerar que os vários estudos disponíveis mostram que o PBF chega às famílias mais pobres, àquelas que tradicionalmente estiveram à margem das políticas públicas no Brasil e vários dos seus resultados vêm justamente do acerto nos mais pobres.

Os resultados apresentados pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio - Pnad's 2004 - 2006 mostram que o Brasil está reduzindo a pobreza, em especial em seu grau mais extremo, bem como a desigualdade. Desde que o Brasil assumiu compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o país já reduziu a extrema pobreza em mais de 60%, cumprindo, assim, a primeira meta, de redução da extrema pobreza à metade, com 10

anos de antecedência. Em 2006, pela primeira vez a população pobre representou menos de 20% da população brasileira.

Em relação à desigualdade, o Brasil reduziu o coeficiente de Gini em 1% no ano de 2003, em 1,9% em 2004, em 0,6% em 2005 e em 1,06% em 2006. Segundo o Professor Marcelo Néri, de 2003 a 2006, os 10% mais pobres aumentaram a sua renda em 9,62% em média, contra 5,09 dos 10% mais ricos. Segundo diferentes pesquisadores, o Programa Bolsa Família individualmente é responsável por 21% da queda da desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini, observada até o ano de 2005. O aumento real do salário mínimo e o PBF são, segundo tais pesquisadores, os principais responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade observada no país.

Também em relação à erradicação da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional os resultados do Bolsa Família são expressivos. Diferentes estudos mostram que o Bolsa Família teve importante impacto na melhoria da situação alimentar e nutricional dos seus beneficiários, e especialmente das crianças. A “Chamada Nutricional”, realizada de forma conjunta pelos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social, com avaliação nutricional de cerca de 15 mil crianças do semi-árido em 2005 mostrou que a participação no programa reduz o risco de desnutrição crônica em todas as faixas etárias. As maiores reduções da desnutrição estão entre as crianças com idade de 6 a 11 meses, faixa em que se observa uma redução do risco em 62,1%. Esse resultado é de suma importância, uma vez que déficits de crescimento nessa faixa etária são irreversíveis posteriormente.

Estudo realizado pelo DataUFF e pela Universidade Federal da Bahia, com o objetivo de avaliar o impacto do Programa Bolsa Família quanto à segurança alimentar e nutricional, mostrou que aumentou a quantidade e melhorou a qualidade da alimentação das famílias beneficiárias após a concessão do benefício: 85,6% das famílias consideraram que a alimentação da família melhorou ou melhorou muito; 73,3% das famílias dos beneficiários relataram que a variedade dos alimentos da dieta melhorou muito; 26,7% atestaram que a dieta melhorou (satisfação de 100%); e 54,7% das famílias consideraram que a quantidade de alimentos consumidos é boa ou muito boa; 41,0% a consideraram regular.

Resultados semelhantes são apontados por pesquisa do Ibase, que, ao perguntar a cerca de 5 mil beneficiários do PBF o que ocorreu com a alimentação da família após a inclusão no Programa, tem como resposta que para 74% dos beneficiários aumentou a quantidade de alimentos que já eram consumidos, para 70% aumentou a variedade de alimentos e para 63% aumentou a compra de alimentos que as crianças gostam.

Também já estão disponíveis estudos que mostram que a transferência de recursos para pagamento de benefícios mobiliza a economia local, em especial nos municípios de pequeno

porte. Além disto, segundo resultados preliminares da pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero”, o fato de o benefício ser pago à mulher melhora a auto-estima das mulheres, reduz a dependência com relação ao parceiro e reduz os conflitos domésticos.

Em relação aos impactos educacionais, a avaliação de impacto do PBF realizada pelo Cedeplar/UFMG mostra que, entre o público de 7 a 14 anos atendido pelo Bolsa Família, a taxa de frequência é 3,6% acima da observada no conjunto dos não beneficiários com igual perfil. No público feminino, esta diferença chega a 6,5% e no Nordeste é ainda maior: 7,1%. A evasão entre os beneficiários chega a ser 2,1 pontos percentuais menor que no conjunto das crianças em situação de extrema pobreza. Como a taxa de frequência à escola é elevada no País (97,3%), essas diferenças são bastante relevantes na avaliação dos pesquisadores que analisaram os dados

O suplemento da Pnad 2006, específico para avaliar transferência de renda, mostra resultados semelhantes em relação à redução da evasão e aumento de frequência de beneficiários. Este mesmo suplemento mostra que não há acomodação das famílias com o recebimento dos benefícios, crítica feita por alguns setores mais conservadores da sociedade brasileira.

### **Considerações finais**

Apesar dos resultados já mensurados e do consenso que se criou em torno do Bolsa Família no país, o Programa não pode ser considerado finalizado. Várias são as agendas em curso para seu aprimoramento, sejam elas relacionadas à ampliação do Programa, aperfeiçoamento de atividades em curso e, ainda, ajustes de desenho.

No que diz respeito à ampliação do Programa, a identificação, cadastramento e concessão de benefícios para as famílias mais pobres é uma preocupação constante. Hoje, apesar de trabalhar com uma estimativa oficial de 11,1 milhões de famílias pobres, o Cadastro Único mostra 13 milhões de famílias com o perfil do Bolsa Família. Isto significa que cerca de 2 milhões de famílias atendem ao perfil do PBF e ainda não recebem benefícios do Programa. Para garantir que todas as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa sejam atendidas, é preciso revisar a estimativa de famílias pobres e ampliar a cobertura do Bolsa Família. Outro tema em discussão é a recomposição do valor de benefício, como forma de fazer frente à inflação de alimentos e garantir a manutenção dos resultados obtidos pelo Programa até o momento.

Na área de programas complementares, o Governo Federal tem priorizado atividades de integração entre o PBF e programas de alfabetização e aumento de escolaridade dos adultos e de articulação de iniciativas de qualificação e inserção profissional. A ampliação do uso do Cadastro Único por outras políticas públicas potencializa a integração de ações voltadas para famílias pobres, com impactos positivos no desenvolvimento de capacidades dessas famílias.

A preocupação com integração e com a atuação intersetorial também está presente nos esforços de melhoria das estratégias de acompanhamento das famílias mais vulneráveis, aquelas que não cumprem condicionalidades. Para tanto, é preciso aperfeiçoar os mecanismos de coordenação de políticas governamentais. Os desafios de coordenação, no entanto, estão entre os principais desafios para a implementação e aperfeiçoamento do Bolsa Família.

Em relação aos ajustes de desenho, recentemente houve a ampliação da faixa etária para concessão de benefício variável do PBF, com a adequação do Programa para atender adolescentes, assim como a regulamentação de tempo mínimo de permanência das famílias antes da revisão de benefícios.

Como conclusão, programas de transferência de renda com condicionalidades, nos moldes do Bolsa Família, podem ser definidos como políticas que contemplam a redução imediata da pobreza e, de forma articulada, sua superação, em especial para a geração seguinte. Nesse sentido, a dimensão da transferência de renda, embora seja o componente mais visível, não deve ser concebido como um fim em si.

Nesta concepção, o PBF se constitui numa estratégia que reforça o direito à renda, iniciando a garantia da mesma para as famílias mais pobres. Ao dar ênfase à ação intersetorial e ao desenvolvimento de capacidades, inclusive para a geração futura, o PBF também potencializa a atuação transversal e intersetorial, necessária para o enfrentamento das várias dimensões da pobreza.

## **Bibliografia**

BRASIL - República Federativa do Brasil – Constituição da República – Brasília – 1988

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.742, 7 de janeiro de 2004. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família

- CASTAÑEDA, Tarsicio e LINDERT, Kathy. *O desenho e a implantação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos*. Junho, 2005. (disponível na internet em: <http://siteresources.worldbank.org/socialprotection/resources/0526portuguese.pdf>)
- COHN, Amélia. *Programas de Transferência de Renda no Brasil – Estudos e pesquisa n° 85 – IPEA – Brasília – setembro / 2004*
- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. *O Bolsa-Família e a questão social*. Abril, 2004. ( disponível na internet em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3184>)
- FONSECA, A. M. M.; VIANA, A. L. D'A. *Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família*. In: FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o debate*. Texto para Discussão n° 1.283. Brasília: IPEA, Junho de 2007
- MESQUITA, Camile Sahb. *O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília: 2007.
- NERI, Marcelo Cortes. *Miséria, Desigualdade e Políticas de Rendas: O Real do Lula*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.
- PAES DE BARROS, Ricardo; Carvalho, Mirela; Franco, Samuel. *Pobreza Multidimensional no Brasil*. Textos para Discussão n° 1227. Brasília: IPEA, outubro de 2006.
- SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo e OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade*. Textos para Discussão n° 1228. Brasília: IPEA, outubro de 2006
- SUPLICY, Eduardo. *Renda básica de cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.
- VAN PARIJS, Philippe. *Capitalismo de Renda Básica*. In: Revista Lua Nova, n°. 32. São Paulo: CEDEC, 1994.