

## **Política Pública de Transferência de Renda Condicionada no Brasil: uma avaliação sobre os doze anos do Programa Bolsa Família**

Autores:

Adriano Fritzen – Bacharel em Ciências Contábeis e Mestrando em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí. Professor de graduação (Ciências Contábeis) na Faisa Faculdades.

Vinicius Bondrani Linke - Bacharel em Administração pela Universidade de Cruz Alta – Unicruz.

Thiago Beniz Bieger – Bacharel em Direito e Mestrando em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí.

Sérgio Luís Allebrandt - Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010), Mestre em Administração Empresarial pela EBAPE/FGV (2001), pós-graduado em Administração Pública no CPGA/UFSC (1987) e especialista em Contabilidade pela UNIJUÍ (1983), Licenciatura em Ciências pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (1977) e Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Administrativas, Econômicas e Contábeis de Ijuí (1979).

Airton Adelar Mueller: Doutor em Sociologia pela *Freie Universität Berlin*. Bolsista de pós-doutorado PNPd-CAPES no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul-Unijuí, Brasil.

## Resumo

Este estudo tem como objetivo realizar uma pesquisa teórica e empírica sobre a evolução de indicadores relacionados à redução de desigualdade social, desnutrição e mortalidade infantil, indicadores de analfabetismo e frequência escolar e de trabalho infantil no Brasil.

A análise da evolução deste grupo de indicadores se dá em virtude de o Programa Bolsa Família – PBF, ter como condicionalidades e como objetivos a melhora das condições sociais e de vida da população em situação de vulnerabilidade social.

ao funcionamento de uma política pública de transferência de renda com condicionalidade no Brasil, o Programa Bolsa Família – PBF.

Realizou-se uma recuperação do processo de criação do PBF, que consistiu na junção de outras políticas públicas existentes, sendo que a partir de então, criou-se um maior grupo de condicionalidades. A criação destas condicionalidades está vinculada com os objetivos do Programa, os quais eram a combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, combate da pobreza e a privação das famílias; promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação, segurança alimentar e nutricional.

Para a análise e tratamento das informações coletadas, utilizou-se o método de análise de conteúdo, umas das diferentes técnicas de análise por Bardin, sendo realizada a análise das informações coletadas e de diferentes indicadores.

Desde a criação houve uma importante redução da desigualdade social no Brasil, a qual em parte está relacionada ao PBF, a evolução de outros indicadores pode ser associada aos resultados do PBF, como a redução da desnutrição infantil, mortalidade infantil, dentre outros, o que evidencia a relevância na continuidade e aperfeiçoamento do Programa.

Palavras chave: Programa Bolsa Família, políticas públicas, transferência de renda.

## **Introdução**

O Brasil é um país que conta com uma vasta extensão de terra, quase um continente em tamanho e com um conjunto riquezas natural invejável. Passou por diversos acontecimentos desde o seu “descobrimento” pelos povos europeus, e que conta até os dias atuais com vários problemas sociais, em especial a desigualdade social em termos de oportunidades e condições de vida.

Neste contexto, fez-se necessário a intervenção do Estado brasileiro com a formulação e implementação de diferentes políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais, tendo como uma das principais o Programa Bolsa Família – PBF.

O Programa Bolsa Família tem em suas finalidades precípua a redução da fome entre os mais necessitados, a diminuição da insegurança alimentar e nutricional, a erradicação do trabalho infantil, o combate da pobreza e promoção do acesso à saúde e educação.

Em tempos de crise financeira e da relutante necessidade de ajuste fiscal, pelo questionamento de alguns veículos da mídia, políticos e parte da sociedade brasileira sobre a importância e a necessidade da continuidade do Programa Bolsa Família, faz-se necessária uma análise mais aprofundada sobre os reais benefícios e ou prejuízos causados pela implementação, e possivelmente sobre a continuidade do PBF.

Este estudo tem como finalidade a caracterização das condicionalidades para acesso aos benefícios do Programa Bolsa Família – PBF, bem como uma avaliação da sua importância para a redução nos índices de desigualdades sociais, de desnutrição infantil, mortalidade infantil, a redução na evasão escolar e a erradicação do trabalho infantil.

## **Procedimentos Metodológicos**

Para a consecução dos objetivos deste estudo, utilizou-se a revisão da literatura sobre o Programa Bolsa Família –PBF, bem como a pesquisa de dados em institutos de pesquisa para a realização de análises sobre alguns dos problemas sociais existentes no Brasil, como a desigualdade social, a desnutrição infantil, analfabetismo dentre outros.

Se utilizou neste estudo a análise de conteúdo, a qual Bardin conceitua como um conjunto de procedimentos e técnicas utilizadas para a análise das informações prestadas, obtidas de onde o pesquisador irá basear seu trabalho. A análise de conteúdo se desenvolveu a

partir do início do século XX, podendo ser realizada de forma qualitativa, quantitativa ou ambas, (VERGARA, 2008).

### **Criação do Programa Bolsa Família**

O processo de formulação de políticas públicas conforme Silva e Bassi (2012, p. 22-23) é composto de seis fases: identificação do problema, agenda dos agentes, formulação, legitimização, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para que uma política pública seja legitimada e implementada pelo governo, a mesma depende, dentre outros fatores, de um arranjo institucional que se inicia na identificação do problema e vai até a avaliação da política. Este arranjo é composto por instituições formais e informais que são compostas por indivíduos que compõem a sociedade e agem de acordo com suas crenças, leis e regras que sustenta e legitima, (SILVA, BASSI, 2012).

Em 20 de outubro de 2003 o Governo Federal do Brasil adotava a Medida Provisória nº 132, que dispunha sobre a criação do Programa Bolsa Família, o qual se constituiu em uma política pública redistributiva de renda para as famílias que cumpriam as condicionalidades do programa e se encontravam em situação de vulnerabilidade social.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidade destinada às famílias em situação de pobreza, em situação de vulnerabilidade social, cujo benefício financeiro permite o acesso aos direitos sociais básicos, como a saúde, alimentação, educação e assistência social, (CORREA, 2011).

Os objetivos do PBF são o combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, combate da pobreza e a privação das famílias; promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação, segurança alimentar e nutricional. Sendo o Programa um propulsor do acesso a cidadania e aos direitos humanos e sociais básicos das camadas sociais com menos poder aquisitivo.

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido criado apenas em 2003, sua criação é consequência de uma trajetória particular em políticas de proteção social seguida pelo Brasil nos últimos 40 anos, em especial após a Constituição de 1988. Esta trajetória tem elementos em comum com outros países latino-americanos, mas também conta com aspectos peculiares ao nosso país, (SATYRO; SOARES, 2009).

Em tempos de crise econômico-financeira mundial, o acesso de maior número de pessoas ao mercado de consumo propicia manutenção dos empregos no mercado de trabalho

nacional bem como estimula o crescimento de pequenos e médios negócios, (CARVALHO, 2009).

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade, (SATYRO; SOARES, 2009).

A criação do Programa Bolsa Família unificou quatro programas sociais até então existentes, o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado a Educação - Bolsa Escola que havia sido instituído pela Lei nº 10.219/01, o Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA, que fora criado pela Lei nº 10.689/03, o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado a Saúde - Bolsa Alimentação que vigorou a partir da Medida Provisória 2.206-1/01, e o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102/02. Com a união de tais programas em um único, acarretou em uma maior agilidade na liberação do benefício, diminuindo burocracias e propondo a facilitação ao controle dos recursos.

A união destes programas, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, deu-se pelo fato de a pobreza não ser um fenômeno isolado e os programas sociais funcionando separados uns dos outros têm diferentes cadastros de beneficiários e parte significativa das famílias são inscritas em apenas um programa, (CORREA, 2011 ).

O Cadastro Único é um Banco de Dados voltado para o planejamento e avaliação das ações sociais que proporciona aos governos Federal, Estadual e Municipal uma visão abrangente da população de baixa renda, na medida em que possui os dados socioeconômicos das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Para que essas famílias se integrem ao Programa, é imprescindível que os municípios as identifiquem e as cadastrem no Cadastro Único dos Programas Sociais, propiciando sua seleção para o Programa Bolsa Família pelo Governo Federal, (CORREA, 2011).

A renda do grupo familiar é calculada a partir da soma dos valores que todas as pessoas da família ganham por mês, como salários e aposentadorias. Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família, (CARVALHO, 2009).

A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador. Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único, as quais são coletadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, calcular quanto

deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente. Comparado com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da Caixa é bastante grande, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal, estadual ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa estas informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, (SATYRO; SOARES, 2009).

Aos municípios cabem várias ações fundamentais para o funcionamento do Programa. O papel mais importante é a responsabilidade pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro. Isto quer dizer que, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário de uma Bolsa Família, pois toda a informação que a Caixa processa, ou a SENARC analisa, é por eles coletada. São também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os encarregados diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias cumpram suas condicionalidades. Trata-se de um papel estratégico, de fundamental importância, pois sem os municípios empenhados e bem geridos, o próprio funcionamento do Programa Bolsa Família seria comprometido, (SATYRO; SOARES, 2009).

O PBF seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no CadÚnico. Este cadastro é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, consideradas como a meta de atendimento do PBF naquele território. Esta medida é calculada com base em uma metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA) e tem como referência os dados do censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.

Entretanto, somente o cadastramento não garante a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício, uma vez que o critério é a renda per capita da família, sendo certo que serão incluídas, primeiro, aquelas com a menor renda. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, seleciona de forma automatizada, as famílias que serão incluídas a cada mês, (CARVALHO, 2009 ).

## Condicionalidades

As famílias que podem compor o Programa Bolsa Família, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social – MDS devem cumprir uma série de requisitos que estão dispostas na legislação vigente do programa, pois o mesmo é um programa de transferência de renda com condicionalidade.

O Decreto 5.209/04, que regulamentou a Lei 10.836/04, lei esta que criou o PBF baseando-se na Medida Provisória 132/03, considerava as famílias com renda até R\$ 50,00 em situação de extrema pobreza, e com renda de R\$ 50,01 até R\$ 100,00 de renda familiar *per capita* mensal como em situação de pobreza, (BRASIL, 2004).

A partir da vigência do Decreto nº 8.232/14, estes valores da renda mensal *per capita*, foram reajustados passando para até R\$ 77,00 para famílias em extrema pobreza, e de R\$ 77,01 a R\$ 154,00 para as famílias consideradas pobres, (BRASIL, 2014).

Dentre essas, as famílias com renda *per capita* mensal que se enquadrem na condição de extrema pobreza são elegíveis para o PBF independentemente de sua composição familiar, (CUNHA, 2008).

As famílias que se enquadrem na situação de pobreza, por sua vez, podem ingressar no Programa desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 17 anos, (CUNHA, 2008).

Ao participar do Programa Bolsa Família, a família compromete-se a cumprir as seguintes condições: a) manter crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola; b) cumprir cuidados básicos de saúde, calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 anos; c) cumprir a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mulheres que estão amamentando, (CORREA, 2011).

Além destas condicionalidades, podemos citar também a proibição de trabalho infantil na família beneficiária do Programa Bolsa Família, nos termos da legislação aplicável, e o exercício de cargo eletivo remunerado por um dos membros do grupo familiar, (BRASIL, 2004).

Família, na definição da lei que criou o Programa Bolsa Família, é entendida como uma 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, (CUNHA, 2008).

Inicialmente os benefícios do Programa Bolsa Família eram de três tipos: Básico, Variável e Variável Vinculado ao adolescente, pagos de acordo com a renda *per capita* e a sua correspondente composição familiar, (CUNHA, 2008).

Além destes três tipos de benefícios, foi instituído pelo Decreto nº 8.232/14 o benefício para superação da extrema pobreza, que é destinado a famílias em situação de extrema pobreza, (BRASIL, 2014).

As famílias na condição de extrema pobreza recebem o benefício básico no valor de R\$ 77,00, mais o benefício variável no valor mensal de R\$ 35,00 por beneficiário, que são as gestantes, nutrizas e crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, limitado a R\$ 175,00 por grupo familiar. As famílias com jovens de 16 e 17 matriculados em estabelecimento de ensino recebem R\$ 42,00 por mês, limitado a R\$ 84,00 por grupo familiar. O benefício para superação da extrema pobreza que é pago quando a soma da renda familiar mensal mais os benefícios citados anteriormente resultar em uma renda *per capita* inferior a R\$ 77,00 mensais, neste multiplica-se a diferença entre o valor de R\$ 77,00 e total da renda *per capita* mensal do grupo familiar pelo número de membros da família, (BRASIL, 2014).

Já as famílias que se encontrem na situação de pobreza farão jus ao benefício variável, no valor de R\$ 35,00 por beneficiário, limitado a cinco pessoas por grupo familiar. Essas famílias receberão também o benefício variável vinculado ao adolescente no valor mensal de R\$ 42,00, limitado a R\$ 84,00, (BRASIL, 2014).

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.

Nesta perspectiva social os usuários habilitados a serem introduzidos a permanecer no Programa Bolsa Família, abarcaram os cadastros atualizados nos últimos 24 meses; com renda mensal por pessoa menor ou igual ao limite de extrema pobreza (R\$ 70,00); e com renda mensal por pessoa entre os limites de extrema pobreza e pobre (R\$ 70,01 e R\$ 140,00), desde que possuam crianças e/ou adolescentes de 0 a 17 anos na sua composição. Caso não esteja enquadrada em nenhum desses quesitos, a família não tem perfil para receber o benefício e caso a linhagem esteja recebendo e não for mais elegível, o núcleo deixara de ter o perfil do programa, não contemplando mais o benefício. Sendo assim, para ser inserido e permanecer no Programa, é necessário que o usuário preencha os predicados pelo sistema nacional do Programa Bolsa Família.

## **Evolução nos indicadores e desenvolvimento**

Os problemas sociais vinculados à pobreza e a baixa renda são inúmeros, como a desnutrição, o trabalho infantil ou em situação análoga a escravidão, o analfabetismo dentre outros problemas de ordem econômica e social. Os quais retardam e impedem o desenvolvimento socioeconômico de determinada nação.

Existe uma distinção entre a pobreza de renda que é caracterizada pelo baixo nível de renda e a pobreza de capacidades que é inadequação de capacidades do indivíduo, (SEN, 2000).

A pobreza de renda acaba gerando o círculo vicioso da pobreza, que para Ragnar Nurkse (citado por Siedenberg, 2012, p. 65), define que o círculo vicioso da pobreza:

Implica numa constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza. Não é difícil imaginar exemplos típicos destas constelações circulares: um homem pobre não tem o bastante para comer; sendo subalimentado, sua saúde é fraca; sendo fisicamente fraco, sua capacidade de trabalho é baixa, o que significa que ele é pobre, o que, por sua vez, quer dizer que não tem o bastante para comer, e assim por diante.

De acordo com Ragnar Nurkse, a forma de superar o círculo vicioso da pobreza é por meio de um grande volume de investimentos, sendo estes direcionados a determinados segmentos, (SIEDENBERG, 2012).

Já Amartya Sen, (2000, p. 113), defende que a superação da pobreza de renda, depende de “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria”. Então, através das condicionalidades do PBF no que se refere ao acesso de serviços públicos em saúde e educação básica, são formas de “libertar” as pessoas da situação de pobreza de renda.

## **Redução das desigualdades sociais**

O Brasil sempre foi caracterizado por uma grande desigualdade social, o que com o início do século XX começa a tomar rumos diferentes, pois a partir de então se inicia um processo de redução na desigualdade social através da redistribuição de renda entre as diferentes camadas sociais.

A redução da desigualdade social brasileira a partir de 2001 se deu de forma acentuada e contínua, e foi ocasionada em grande parte em virtude de programas sociais de transferência de renda, estima-se que 36% desta redução sejam oriundas destes programas. Outro fator preponderante para a redução da desigualdade social no Brasil foi o aumento real dos rendimentos oriundos do trabalho, (BARROS, CARVALHO, FRANCO, MENDONÇA, 2006).

Outra razão importante para a queda da desigualdade social parece ter sido o comportamento dos rendimentos do trabalho, combinando a expansão do mercado formal de trabalho com o aumento real do salário mínimo, onde este fator é responsável por 47% da redução da desigualdade social no Brasil, (BARROS, CARVALHO, FRANCO, MENDONÇA, 2006).

O índice de Gini é utilizado para demonstrar o nível de desigualdade social da população residente em determinado espaço territorial, onde quanto mais perto de 0 o índice demonstra uma melhor distribuição de renda per capita entre a população do território em questão. O Quadro 1 apresenta o índice de Gini no período de 2003 a 2013.

Quadro 1: Índice de Gini no Brasil – 2003 a 2013

Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> , segundo Região e UF											
Brasil, 2003-2009, 2011-2013											
Região e UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	Variação
Brasil	0,581	0,571	0,568	0,561	0,554	0,544	0,54	0,529	0,528	0,501	13,81
Região Norte	0,544	0,543	0,531	0,522	0,534	0,511	0,522	0,537	0,514	0,484	10,96
Região Nordeste	0,584	0,582	0,57	0,572	0,564	0,556	0,556	0,543	0,542	0,509	12,89
Região Sudeste	0,555	0,539	0,54	0,534	0,52	0,512	0,507	0,498	0,501	0,483	12,89
Região Sul	0,528	0,519	0,512	0,504	0,502	0,491	0,488	0,469	0,465	0,458	13,32
Região Centro-Oeste	0,577	0,57	0,573	0,559	0,572	0,563	0,556	0,533	0,527	0,519	10,08

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2003-2009, 2011-2013

Conforme estudo de Barros *et al* (2006), que demonstra que o PBF contribuiu para a redução da desigualdade social no Brasil, e somando-se a esse, outros fatores, como o aumento real do salário mínimo, expansão do mercado de trabalho. No período de existência do PBF em que os dados estão disponíveis, ocorreu uma redução de 13,81% no índice de Gini no Brasil, passando de 0,581 em 2003 para 0,501 em 2013.

## **Desnutrição infantil**

A desnutrição infantil é um problema social existente na sociedade brasileira, em especial nas regiões mais pobres do país, sendo causada por diversos fatores, como a ausência de uma alimentação em quantidade e qualidade necessárias, o que ocasiona outros problemas de saúde nas crianças que se encontram em situação de desnutrição infantil, e em situações mais graves pode ocasionar a morte.

Uma das condicionalidades para que a família seja beneficiária do PBF, é a obrigatoriedade da realização de um acompanhamento nutricional nas crianças, com a finalidade de monitorar se o aumento de peso da mesma está de acordo com “níveis considerados aceitáveis” pelos órgãos de saúde nacionais e internacionais.

O índice de desnutrição infantil, no período de 1996 a 2007 teve como fatores preponderantes, a expansão de serviços públicos essenciais e um forte aumento do poder aquisitivo das famílias brasileiras, vinculado especialmente a partir de 2003 com a forte expansão de programas de transferência de renda as famílias em situação de vulnerabilidade social, (MONTEIRO *et al*, 2008)

Conforme Soares, Ribas e Osório (citado por Kerstenetzky, 2009) as transferências do Programa Bolsa Família representaram, não somente um importante mecanismo de redução da pobreza para famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade social e podem ter tido efeitos significativos sobre a subnutrição infantil.

Os gastos das famílias que recebem os benefícios do PBF, conforme estudo realizado por Duarte *et al*, estima-se que 88% das transferências foram utilizadas pelas famílias para comprar alimentos, o que exerce um impacto positivo sobre o consumo de alimentos pelas famílias, (DUARTE, SAMPAIO e SAMPAIO, 2007).

Desta forma, o Programa Bolsa Família pode auxiliar na redução dos índices de subnutrição, pelo fato de ocorrer um aumento na quantidade e na qualidade dos alimentos adquiridos pelas famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Quadro 2 apresenta o déficit ponderal em crianças com idade inferior a 5 anos, este índice representa o número de crianças que apresentam peso corporal abaixo do limite de normalidade aceitável pela Organização Mundial da Saúde – OMS, para a idade da criança.

Conforme o Quadro 2 no período em que os dados estão disponíveis, do ano de 1989 a 2006 houve uma redução do índice de déficit ponderal em crianças com menos de 5 anos, em

todas as macrorregiões brasileiras, sendo a redução de forma mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste, as quais reduziram respectivamente de 9,10% e 9,60% em 1989, para 3,30% e 2,00%.

Quadro 2: Déficit ponderal crianças até 5 anos

Prevalência de déficit ponderal para a idade em crianças menores de 5 anos de idade									
Prevalência por 100 crianças menores de 5 anos segundo região, por ano e sexo									
Brasil, 1989, 1996, 2006									
Região	1989			1996			2006		
	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total
Total	5,4	5,4	5,4	4,5	4	4,2	1,8	2	1,9
Região Norte	...	...	9,1	...	...	5,4	...	...	3,3
Região Nordeste	...	...	9,6	...	...	6,3	...	...	2
Região Sudeste	...	...	3,1	...	...	3,6	...	...	1,4
Região Sul	...	...	1,6	...	...	1,4	...	...	1,9
Região Centro-Oeste	...	...	3	...	...	1,7	...	...	1,6

Fonte: Datasus

O Quadro 2 apresenta uma redução no percentual de déficit ponderal em crianças menores de cinco anos, no total que passou de 5,40% em 1989 para 1,90% em 2006, o que representa uma redução 3,50 pontos percentuais.

Outro indicador importante está apresentado no Quadro 3, que demonstra a subnutrição infantil por meio do déficit estatural para crianças menores de cinco anos de idade, o qual demonstra o percentual de crianças menores de cinco anos que possuem estatura inferior ao limite de normalidade aceitável para a idade.

Quadro 3: Déficit estatural crianças até 5 anos

G.11 Prevalência de déficit estatural para a idade em crianças menores de cinco anos de idade			
Prevalência por 100 crianças menores de 5 anos, segundo região, por ano e sexo			
Brasil, 1989, 1996, 2006			
Região	1989	1996	2006



Brasil	26,1	24,9	23,4	22,5	21,5	20,4	19,6	18,6	17,7	16,8	16	15,3
Região Norte	32,8	32,1	29,7	29,3	27,8	27,1	26,8	25,3	23,1	22,3	21	19,9
Região Nordeste	35,9	33,4	30,8	29,3	27,8	25,9	24,8	23,2	21,8	20,3	19,1	18
Região Sudeste	20,1	19,2	18,3	17,5	16,8	16	15,3	14,8	14,3	13,9	13,4	13
Região Sul	16,9	16,5	16,1	15,6	14,9	14,1	13,4	13	12,5	12	11,6	11,3
Região Centro-Oeste	22,3	21,4	20,6	20,3	19,7	19,3	18,5	17,7	17,1	16,4	15,9	15,5

Fonte: Datasus

Conforme o Quadro 4 na Região Norte no período de 2000 a 2011 houve uma diminuição de 39,33% na mortalidade infantil, já na Região Nordeste houve uma diminuição de 49,86%, na Região Sudeste houve uma diminuição considerável de 35,32%, na Região Sul a redução foi de 33,14 % e na Região Centro-Oeste a diminuição foi de 30,49%.

Em todas as macrorregiões brasileiras houve um declínio anual na mortalidade infantil de crianças menores de um ano a cada mil nascidos vivos, mas as regiões em que se deu uma redução de forma mais acentuada foram nas regiões Nordeste e Norte.

### **O PBF e a educação básica**

Como uma das condicionalidades para a percepção do benefício pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família é a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) para as crianças e adolescentes do grupo familiar.

O Quadro 5 abaixo apresenta um comparativo entre a frequência escolar por macrorregiões brasileiras, compreendido entre os anos de 2003 a 2013, e dividido em faixas etárias de 07 a 14 anos, e de 15 a 17 anos.

Quadro 5: Frequência escolar de 07 a 17 anos

<b>Frequência escolar pessoas de 7 a 17 anos - 2003 a 2013</b>
--

Região	Frequência escolar - pessoas 7 a 14 anos (2003)	Frequência escolar - pessoas 7 a 14 anos (2013)	Frequência escolar - pessoas 15 a 17 anos (2003)	Frequência escolar - pessoas 15 a 17 anos (2013)
Região Centro-oeste	97,03	98,79	82,88	83,71
Região Norte	95,81	97,74	81,32	84,09
Região Nordeste	95,98	98,13	80,04	83,07
Região Sul	98,05	99,05	81,61	83,21
Região Sudeste	98,15	99,15	84,55	85,87
Brasil	97,19	98,64	82,36	84,33

Fonte: IPEADATA

Conforme os dados do Quadro 5, houve um pequeno aumento na frequência escolar em todas as macrorregiões brasileiras, bem como nas faixas etárias utilizadas que são de 07 a 14 e de 15 a 17 anos.

No Brasil a variação da frequência escolar das pessoas de 07 a 14 anos passou de 97,19% em 2003 para 98,64% em 2013, já a frequência escolar dos indivíduos de 15 a 17 anos passou de 82,36% em 2003 para 84,33% em 2013, representando um pequeno mas importante aumento na frequência escolar dos brasileiros.

Outro indicador de importante percepção e análise, que o PBF com a existência condicionalidade de frequência escolar, pode influenciar na melhora dos índices de educação brasileiros, refere-se ao analfabetismo entre os brasileiros entre 10 e 24 anos, conforme o Quadro 6 demonstra em duas faixas etárias, de 10 a 14 e de 15 a 24 anos por macrorregião brasileira.

Quadro 6: Analfabetismo de 10 a 24 anos

<b>Analfabetos de 10 a 24 anos - 2003 a 2013</b>				
Região	Analfabetos - pessoas 10 a 14 anos (2003)	Analfabetos - pessoas 10 a 14 anos (2013)	Analfabetos - pessoas 15 a 24 anos (2003)	Analfabetos - pessoas 15 a 24 anos (2013)
Região Centro-oeste	1,35	0,91	1,47	0,54
Região Norte	4,41	2,67	2,79	1,37
Região Nordeste	8,08	3,51	7,85	2,41
Região Sul	0,82	0,65	1,23	0,89
Região Sudeste	0,98	0,49	1,20	0,66
Brasil	3,52	1,71	3,37	1,26

Fonte: IPEADATA

Houve no período de 2003 a 2013, conforme o Quadro 6 uma redução no percentual de analfabetos por macrorregião brasileira, e conseqüentemente de todo o Brasil. O percentual de crianças de 10 a 14 anos em 2003 analfabetos era de 3,52%, já em 2013 este indicador é de 1,71%, o que representou uma redução no analfabetismo superior a 50% no período de 2003 a 2013 no Brasil.

O Quadro 6 apresenta a situação da população na faixa etária de 15 a 24 anos, que em 2003 possuía no Brasil um índice de 3,37% de analfabetos, e reduziu para 1,26% no ano de 2013, uma redução superior a 50% no número de pessoas analfabetas na faixa etária de 15 a 24 anos no Brasil.

O PBF pode ter influenciado na evolução e melhora destes índices relacionados a educação, pois é uma condicionalidade para a percepção de benefício pelas famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica a frequência escolar das crianças, onde neste período analisado de 2003, ano de início do PBF a 2013, houve uma significativa redução no percentual de pessoas analfabetas de 10 a 24 anos, e um aumento na frequência escolar das crianças de 07 a 17 anos em todas as macrorregiões brasileiras, de forma mais acentuada nas Regiões Norte e Nordeste.

### **Erradicação do trabalho infantil e o PBF**

O trabalho infantil é um problema social com maior incidência em regiões menos desenvolvidas socioeconomicamente, principalmente nas zonas rurais do Brasil, onde gera outras situações, em especial o aumento da evasão escolar.

A redução no índice de trabalho infantil no Brasil tem uma forte relação com políticas públicas que estejam vinculadas a tal propósito, exemplos de políticas públicas são o PBF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, estas ações governamentais têm maior incidência em municípios com o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, inferior a 0,697, (SILVEIRA, 2014).

O Quadro 7 expõe os dados relativos à evolução da taxa de trabalho infantil no Brasil, por macrorregiões no período compreendido entre os anos de 2003 a 2012, e é dividida de acordo com a região de residência das crianças.

#### **Quadro 7: Taxa de trabalho infantil**

Taxa de trabalho infantil segundo a Região (%)
--

Região	2003			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Total	8,16	32,36	12,6	4,44	16,8	6,67
Região Norte	10,06	31,85	10,77	5,2	23,57	10,23
Região Nordeste	10,94	34,36	18,67	4,88	16,74	8,47
Região Sudeste	6,13	20,4	7,52	3,45	12,47	4,16
Região Sul	8,36	46,01	15,39	5,49	16,11	7,15
Região Centro-Oeste	7,54	20,72	9,32	5,69	11,45	6,32

Fonte: DATASUS

O Quadro 7 demonstra que a taxa de trabalho infantil no período dos anos de 2003 a 2012 teve uma redução percentual em todas as macrorregiões brasileiras, com destaque para a Região Sul, onde a redução do trabalho infantil foi de 34,33% na área urbana e 64,99 % na área rural, e no Brasil houve uma redução total de 12,60% em 2003 para 6,67 em 2012.

Em virtude do cumprimento das condicionalidades do PBF que se referem à frequência escolar, esta traz a possibilidade de redução do trabalho infantil, pois a família fica impossibilitada de receber o benefício caso tenha uma criança realizando trabalho infantil e ou não comparecendo a escola Estes fatores somados a atuação de diversos órgãos públicos e Organizações Não Governamentais – ONG, influenciaram na significativa redução da taxa de trabalho infantil no Brasil.

### **Considerações finais**

A formulação das políticas públicas para a transferência de renda com condicionalidade as famílias em situação de vulnerabilidade social no Brasil, uma das principais da história trata-se da criação do Programa Bolsa Família – PBF, que tinha como seus principais objetivos a redução da fome, da insegurança alimentar e nutricional, a erradicação do trabalho infantil, o combate da pobreza e promoção do acesso à saúde e educação.

Desde a sua criação até os dias atuais Após este período

Conforme análise de dados deste estudo, constatou-se a evolução de alguns indicadores relacionados aos objetivos da implementação desta política pública, como a relevância do PBF para a evolução dos indicadores relacionados às condicionalidades do programa.

Um dos indicadores que teve uma melhor evolução refere-se à redução da desigualdade social, o índice de Gini no período de dez anos demonstrou uma redução na desigualdade social de 13,81% em todo o Brasil. Os indicadores de desnutrição e mortalidade infantil tiveram grande redução nos últimos anos.

Apesar de o PBF constituir uma importante política pública de transferência de renda com condicionalidade com vistas à redução da desigualdade social e terem sido positivos seus resultados, pode-se avaliar algumas formas de aperfeiçoamento ao funcionamento do programa, para que possa continuar contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

### Referências

ÁTYRO, N.; SOARES S. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, impactos e possibilidades futuras.** IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da república, 2009. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2598>>. Acesso em 14 out. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane. **Uma análise das principais causas da queda recente da desigualdade de renda brasileira.** Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1203.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1203.pdf)>. Acesso em 21 out. 2015. 2006.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003.** Disponível em <[http://www.caixa.gov.br/downloads/bolsa-familia-documentacao-programa/MEDIDA\\_PROVISORIA\\_N\\_132.pdf](http://www.caixa.gov.br/downloads/bolsa-familia-documentacao-programa/MEDIDA_PROVISORIA_N_132.pdf)>. Acesso em 28 out. 2015. 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Disponível em <[http://www.caixa.gov.br/downloads/bolsa-familia-documentacao-programa/DECRETO\\_N\\_5\\_209.PDF](http://www.caixa.gov.br/downloads/bolsa-familia-documentacao-programa/DECRETO_N_5_209.PDF)>. Acesso em 28 out. 2015. 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.232 de 30 de abril de 2014.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)>. Acesso em 28 out. 2015. 2014.

CARVALHO, Eliana Aguiar. **Programa Bolsa Família: Visão dos gestores em Porto Alegre.** Disponível em <<http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/3208/2/TCC%20Eliana.pdf>>. Acesso em 27 nov. 2015. 2009.

CORREA, J. S. **As contribuições do Programa Bolsa Família: Inclusão e permanência escolar.** Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/view/2238/152>>. Acesso em 25 out. 2015. 2011.

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil:** a experiência do Programa Bolsa Família. Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <[www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=28](http://www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=28)>. Acesso em 25 out. 2015, 2008.

DATASUS, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. **Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSa.** Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm#mort>>. Acesso em 21 out. 2015.

DUARTE, Gisléia Benini, SAMPAIO, Breno e SAMPAIO, Yony. **Programa Bolsa Família:** impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. RESR, Piracicaba, SP, vol. 47, nº 04, p. 903-918, out/dez 2009 – Impressa em dezembro 2009.

IPEADATA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 25 out. 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e Desenvolvimento?** A Economia Política do Programa Bolsa Família. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, 2009, pp. 53 a 83. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 13ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTEIRO, Carlos Augusto, BENICIO, Maria Helena D'Aquino, KONNO, Silvia Cristina, SILVA, Ana Carolina Feldenheimer da, LIMA, Ana Lucia Lovadino de e CONDE, Wolney Lisboa. **Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007.** Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/32565/34891>>. Acesso em 28 out. 2015, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Fundamentos, trajetória e abordagens contemporâneas do desenvolvimento. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard. (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local:** instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, Ivete Sacramento de Almeida. **Benefícios assistenciais permanentes, eventuais e o Bolsa Família.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3803, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25936>>. Acesso em: 26 out. 2015. 2013.

SILVEIRA, Natércia Janine Dantas da. **A produção das desigualdades:** análise da relação entre trabalho infantil e indicadores sociais. Disponível em <<http://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/17850>>. Acesso em 29 out. 2015. 2014

VERGARA, Sylvia C. Métodos de Pesquisa em Administração. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.