

# DESIGUALDADE SOCIAL E BOLSA FAMÍLIA: REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DA POBREZA E EMANCIPAÇÃO SOCIAL.

*SOCIAL INEQUALITY AND “BOLSA FAMÍLIA”: THEORETICAL REFLECTIONS ON INCOME TRANSFER PROGRAMS AS A WAY OF OVERCOMING POVERTY AND SOCIAL EMANCIPATION.*

Cássia Araújo Moraes Braga **1**  
Patrícia Aguiar Tavares **2**

**Resumo:** Este artigo discute conceitos como desenvolvimento econômico, crescimento econômico e sua relação com a desigualdade social. Buscamos identificar uma teoria que nos apresente um crescimento econômico menos desigual. A teoria de Amartya Sen nos mostra que para que haja crescimento econômico é necessário centralizar os investimentos em programas e políticas sociais, pois por meio destas é possível ampliar as liberdades dos indivíduos. Com base nisso, discutiremos sobre como o Programa Bolsa Família pode melhorar o bem estar social das pessoas beneficiadas e sua relação com o crescimento econômico. Apresentaremos possibilidades de emancipação social por meio deste Programa e dados que comprovam a superação da pobreza de famílias beneficiadas.

**Palavras-chave:** Desigualdade social; Bolsa-Família; Desenvolvimento.

**Abstract:** This article discusses concepts such as economic development, economic growth and its relation to social inequality. We seek to identify a theory that presents us with less unequal economic growth. Amartya Sen's theory shows us that for economic growth it is necessary to centralize investments in social programs and policies, because through them it is possible to broaden the freedoms of individuals. Based on this, we will discuss how the Bolsa Família Program can improve the social welfare of beneficiaries and their relation to economic growth. We will present possibilities of social emancipation through this Program and data that demonstrate the overcoming of the poverty of beneficiary families.

**Keywords:** Social inequality; Bolsa-Família; Development.

---

Graduada em Serviço Social pela UFT, especialista em Gestão Pública **1**  
e Sociedade pela UFT, mestranda em Desenvolvimento Regional pela UFT.  
Assistente social do IFTO, Campus Palmas. E-mail: cassia\_moara@hotmail.com

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão **2**  
– UFMA, Assistente social no Ministério Público do Maranhão, Especialista em  
políticas públicas, gestão e serviços sociais pela Universidade Cândido Mendes  
– RJ, Mestranda em Desenvolvimento Regional – UFT.  
E-mail: pat.agtav@gmail.com

## Introdução

Este artigo tem o objetivo de apresentar discussões teóricas sobre a desigualdade social inerente aos modelos de desenvolvimento econômico em países pouco desenvolvidos, para isso, trataremos sobre o reordenamento global da economia que orienta aos países a redução de investimento em políticas sociais. Discutiremos, por meio de revisão bibliográfica, as ideias que associam o crescimento econômico como fator desencadeador da desigualdade social. Sob outro ângulo, serão resgatadas perspectivas teóricas que defendem que o desenvolvimento econômico só ocorre quando há aumento na qualidade de vida das pessoas, por meio da implementação de políticas sociais.

Como foco central dessa revisão, a teoria de Amartya Sen nos mostra que o crescimento econômico por si mesmo não é sinônimo de desenvolvimento. Pois, para que haja desenvolvimento é necessário o aumento das liberdades dos indivíduos, o que pode estar relacionado ao aumento da renda, mas não de maneira exclusiva. Para Sen, é fundamental que as políticas sociais possibilitem a emancipação social das pessoas e deem-lhes liberdade de escolherem como querem viver suas vidas.

Em relação às políticas sociais voltadas à redução da pobreza, cumpre destacar que estas se tornam efetivas, à medida que contribuem para o desenvolvimento das pessoas, pois “[...] a mera redução da pobreza de rendimentos não pode, em si, ser motivação suprema de políticas de combate à pobreza [...]” (SEN, 2000, p.114). É necessário visualizar a pobreza sob uma perspectiva ampliada, ultrapassar as relações instrumentais, compreendê-la em sua natureza e características.

No contexto das políticas sociais, de responsabilidade estatal, que visam minimizar os efeitos das desigualdades geradas socialmente, encontra-se o Programa Bolsa Família (PBF), com expressiva visibilidade e abrangência no âmbito da assistência social e com razoável articulação com outras políticas, como educação e saúde.

Os dados oficiais do IBGE, PNUD e MDS, demonstram que o PBF tem causado uma redução considerável dos índices de pobreza entre as famílias brasileiras, em especial, nos estados do Norte e Nordeste, permitindo a ultrapassagem da linha da pobreza ou extrema pobreza, e ainda, conseguindo abranger todos os municípios do país. No entanto, pouco se tem pesquisado sobre o potencial emancipador das ações complementares a serem desenvolvidas em articulação com o PBF e que ultrapassam o viés monetário, porque se vinculam a autonomia das famílias beneficiárias.

Torna-se relevante apreender as particularidades existentes no PBF, sob uma perspectiva que supere a visão monetária de distribuição de renda, com destaque para teorias que valorizem o caráter emancipador que pode ser gerado por essa política de transferência de renda e sua intersectorialidade com outras ações, programas e políticas, para superação da desigualdade e pobreza vivenciada por expressiva parcela das famílias brasileiras.

Nesse sentido, a perspectiva de análise que melhor atende a esse escopo pode ser encontrada no pensamento de Amartya Sen, tendo em vista que a pobreza é um fenômeno persistente e complexo, e que atinge nacionalmente as famílias brasileiras. No decorrer do artigo, serão trazidas as reflexões teóricas sobre desenvolvimento econômico e desigualdade social associadas às ideias defendidas por Amartya Sen, bem como o PBF, enquanto responsável pela transferência de renda aos beneficiários e mecanismo de superação da pobreza e emancipação social.

## Desenvolvimento econômico e desigualdade social

No tocante aos autores que discutem a categoria desenvolvimento econômico, analisamos os que relacionam as consequências do crescimento econômico desigual, em virtude do aumento de capital de países industrializados. Oliveira (2002) ao definir desenvolvimento, pontua que ele sempre resulta em crescimento econômico, o qual deve melhorar a qualidade de vida, incluindo alocação de recursos nos diversos setores da economia, a ponto de melhorar os indicadores de bem estar econômico e social:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no

produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Desse modo, o referido autor afirma que é comum associar desenvolvimento com industrialização, em razão de a indústria ser a responsável por grande parte do crescimento econômico. A propagação dessa ideia contribuiu para que os países almejassem industrializar seus territórios. Em relação a isso, esse mesmo autor menciona que nas décadas de 1950 a 1970, na América Latina e no Brasil, as políticas desenvolvimentistas tinham como objetivo promover o crescimento do produto e da renda por meio da industrialização e acumulação de capital.

No período histórico citado acima, as atividades se baseavam na substituição das importações, fazendo com que o próprio país produzisse o que antes era importado. As produções internas passaram a ser protegidas da concorrência estrangeira, com a implantação de taxas e tarifas de importação. Os governos acreditavam que a industrialização poderia desenvolver seus países.

Vieira e Santos (2012) afirmam que as atividades industriais não garantem a melhor distribuição de renda. As teorias de desenvolvimento econômico enfocam em investimentos e em tecnologia, a fim de aumentar a produtividade do trabalho, sem levar em consideração fatores internos como fatores culturais e sociais. As decisões tomadas se baseiam apenas nos benefícios materiais. No entanto, há outros fatores que merecem ser considerados quando se busca alcançar o desenvolvimento:

Entende-se o desenvolvimento econômico como um processo dinâmico por meio do qual a quantidade de bens e serviços produzidos por uma coletividade em unidade de tempo determinada tende a crescer mais rapidamente que ela. O desenvolvimento ocorre de forma quantitativa e qualitativa. Representa um aumento da oferta de bens e serviços per capita, altera as técnicas produtivas, a distribuição do rendimento e o comportamento da mão de obra (VIEIRA; SANTOS, 2012, p. 358).

Os problemas advindos por meio do desenvolvimento ocorriam por causa da concentração de renda e riqueza em nível mundial, que se agravava pelo fato do pouco surgimento de países industrializados. Souza (2012) pontua que a grande depressão de 1930 possibilitou constatar que as crises prejudicam principalmente os assalariados e as pequenas empresas: “Desse modo, tanto a estabilidade torna-se condição necessária ao desenvolvimento econômico, como o crescimento precisa ocorrer em ritmo suficiente para atender às reivindicações das diferentes classes sociais, regiões e países” (SOUZA, 2012, p. 2).

Ricupero (2001) afirma que de 1990 até 1995 passamos por um momento de afirmação do capitalismo globalizado. Após 1995, temos um período de crescentes dificuldades. Com isso, foi internalizado pelo senso comum que não há nenhum outro caminho a não ser a integração ao sistema mundial de comércio e à economia globalizada das finanças.

Arbix e Zilbovicius (2001) pontuam que a partir da década de 1970, os relatórios das instituições financeiras passaram a recomendar aos países atrasados a redução de investimentos do Estado e a adoção de políticas em favor da liberalização dos mercados. Com isso, as novas exigências dos mercados levaram os governos a repensar sobre os investimentos e custos com projetos sociais, mesmo aqueles que poderiam acontecer com recursos mais modestos. Os mesmos autores mencionam que, esse reordenamento das prioridades tem levado os governos a focarem somente na formulação de políticas de emprego e renda, unicamente voltadas para estimular o crescimento econômico e favorecer os meios de produção privados e capital humano individual.

Streeten (2001) afirma que a globalização e o progresso econômico avançaram desigualmente. A renda *per capita* se apresentou de forma diferenciada entre os países e as regiões, aumentando a disparidade de renda entre os países ricos e pobres:

Ao mesmo tempo, a reestruturação econômica, a liberalização, as mudanças tecnológicas e a competição feroz que acompanham a globalização, tanto no mercado de bens quanto no de mão-de-obra, contribuíram para aumentar o empobrecimento, as desigualdades, a insegurança no trabalho, o enfraquecimento das instituições, dos sistemas de apoio social, o desgaste das identidades e dos valores estabelecidos (STREETEN, 2001, p. 72).

Streeten (2001) pontua ainda que a redução do fornecimento agrícola, provocada pela liberalização, e a diminuição da proteção à agricultura fizeram aumentar o preço dos alimentos, prejudicando os países importadores de gêneros alimentícios. A redução da tributação, foi uma estratégia de competição internacional por mercados e empregos, forçou os países a cortarem os serviços sociais e serviços públicos, assim como regulamentações que protegiam o meio ambiente, ocasionando uma desproteção social.

Para o referido autor, a globalização avançou rapidamente, unificando as economias e reduzindo a capacidade dos estados na formulação de políticas públicas e custeio de serviços sociais. Os países se comprometeram com gastos em virtude do desenvolvimento, sem suas economias apresentarem resultados de crescimento econômico suficiente para tamanhos investimentos. Entretanto, as populações envelheciam ocasionando custos com serviços de saúde, previdência social, etc. Com a privatização desses serviços e a proposta de uma economia globalizada, o resultado é a perda da capacidade de governar:

Intervenções governamentais são necessárias para fazer funcionar o mercado: redes de segurança, seguro social, seguro-desemprego, apoio a ajustes, programas de retreinamento, política de competição, infra-estrutura, saúde e regulamentações de segurança, pesquisa e desenvolvimento são alguns exemplos (STREETEN, 2001, p. 115).

Para esse autor, da mesma forma que há empréstimos para investir em programas desenvolvimentistas, deve também ser concedida assistência para promover o desenvolvimento humano: “Essa assistência deveria promover o crescimento econômico centrado nas pessoas, reforçando a nutrição, a saúde, a capacitação profissional e a produtividade dos mais pobres, reduzindo também o crescimento populacional” (STREETEN, 2001, p. 126). Essa assistência poderia ainda, mudar as estruturas sociais, investindo em clínicas médicas ou escolas, e também em atividades que promovam o emprego, capacitando profissionais, incluindo pessoas no mercado de trabalho e fornecendo crédito para microempresas, etc. (STREETEN, 2001).

Furtado (2001) menciona que o Brasil acumulou uma dívida alta devido aos investimentos em projetos desenvolvimentistas, o que ocasionou desordem nas finanças, priorizando somente o que favoreceria ao capital, sem se preocupar com o bem estar da população, o que acarretou em uma enorme desigualdade social e regional. Desse modo, essa crise na economia brasileira é resultado da pretensão do Estado em crescer economicamente. Furtado (2001) pontua que se o propósito da globalização é atingir um imperativo tecnológico inescapável, possibilitando uma unificação de decisões estratégicas das economias, o Brasil seria um país fácil de ser dominado por empresas transnacionais, uma vez que possui enormes disparidades sociais e desigualdades regionais.

O crescimento econômico, conforme Sachs (2001), pode trazer efeitos sociais devastadores, pois o mesmo favorece a acumulação de riquezas nas mãos de poucos, produzindo e reproduzindo a pobreza e deterioração das condições de vida. Esse mesmo autor pontua que para reconciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento social, só é possível pelo campo da política: “a capacidade de fornecer ao processo de desenvolvimento a orientação necessária, na forma de um projeto democraticamente construído, e de projetar um sistema de regulamentação das esferas pública e privada de nossas vidas” (SACHS, 2001, p. 161). Com isso, Sachs (2001) afirma que para que um país tenha potencial de desenvolvimento, deve apresentar capacidade cultural de pensar sobre o futuro desejável.

Ricupero (2001) menciona que é necessário criar um contexto econômico menos volátil e instável, que ofereça oportunidades de acesso aos mercados mais estáveis. Esse autor pontua ainda que é um erro considerar as políticas macroeconômicas como suficientes, uma vez que faltam políticas microeconômicas, que valorizem as pequenas e médias empresas, políticas sociais e políticas de renda. Para ele, a qualidade das políticas públicas faz diferença. Além disso, há a necessidade de implantação de políticas de distribuição da riqueza e da renda, pois sem elas, não há sistema social e sustentável:

Contrariamente ao que se pregava no passado recente, há hoje consenso crescente de que não só o agravamento da concentração da renda não é consequência inevitável do processo de crescimento como ele acaba por ameaçar a própria continuação desse crescimento (RICUPERO, 2001, p. 53).

Arbix e Zilbovicius (2001) afirmam que a teoria de Amartya Sen estabeleceu forte contraste com as teorias econômicas já existentes. A teoria de Sen prevê a expansão do atendimento à saúde, à educação e da seguridade social, a fim de que as pessoas vivam com mais liberdade e prazer, podendo escolher a sua melhor forma de viver. A teoria de Sen possibilita o alcance do bem estar social, pois associa desenvolvimento a expansão da capacidade das pessoas escolherem o que querem fazer. Com base nisso, os programas sociais, como educação, bem estar infantil, o combate à pobreza, saúde, etc, passam a ser indispensáveis para qualquer projeto de desenvolvimento:

Constituem sua fonte de sentido. Diretamente, possibilitam a ampliação da habilitação, capacitação e do bem estar das pessoas; indiretamente, impulsionam o aumento da produtividade do trabalho e da renda. Exatamente por isso, os programas sociais devem ser avaliados como meio e fim de toda e qualquer estratégia de desenvolvimento (ARBIX; ZILBOVICIUS, 2001, p. 65).

Sen (2010) enfatiza que entre as dimensões apresentadas pelo desenvolvimento econômico está a insegurança econômica. Para ele, a insegurança econômica relaciona-se com a ausência de direitos e liberdades democráticas, uma vez que a democracia e os direitos políticos podem impedir situações de desastres econômicos. Ele pontua que existem várias formas de privação de liberdade, como fomes coletivas que negam à liberdade básica de sobrevivência, assim como a subnutrição, a falta de acesso aos serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, gerando morte prematura das pessoas: “[...] é demasiado comum haver pessoas imensamente desfavorecidas, carentes de oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social” (SEN, 2010, p. 29).

Além disso, Sen (2010) menciona que há outras privações de liberdade, como a liberdade política e os direitos civis básicos: “Alguns chegaram a defender sistemas políticos mais autoritários – com negação de direitos civis e políticos básicos – alegando a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico” (SEN, 2010, p. 30). Na visão dele, a liberdade envolve os processos que permitem agir e decidir de maneira livre, com base em oportunidades reais, como também os determinados pelas circunstâncias postas:

A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação dos direitos ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária) (SEN, 2010, p. 32).

Sen (2010) pontua que as liberdades dos indivíduos perpassam pelos elementos constitutivos

básicos, e que priorizam a expansão das capacidades de escolherem a vida que valorizam. Para o autor, essas capacidades podem ser aumentadas por meio de uma política pública, ou pela direção política que expanda as capacidades participativas de um povo.

A pobreza, de acordo com Sen (2010), está mais relacionada com a privação de capacidades básicas do que apenas com a baixa renda. Essa perspectiva baseada na liberdade considera a qualidade de vida como o modo de viver das pessoas e não apenas os recursos e renda que dispõem. Essa abordagem sobre qualidade de vida e liberdades se distancia do que as tradições estabelecidas pela economia apresentam, com o enfoque na renda e na riqueza. A economia pode ser motivada pelas oportunidades de que as pessoas têm para levar uma vida boa, e o crescimento econômico pode ajudar a elevar as rendas privadas, como também financiar a seguridade social:

Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar (SEN, 2010, p. 61).

Para Sen (2010), a liberdade deve ser colocada como central para o desenvolvimento econômico. Nessa concepção, as pessoas devem ser beneficiárias de capacidades de escolhas dos seus próprios meios de vida: “A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção” (SEN, 2010, p. 77).

Sen (2010) afirma que há distintas variações entre rendas e as vantagens que podemos obter delas, que envolve bem estar e liberdades. Para ele, essas variações estão relacionadas com heterogeneidades pessoais, o que se refere às características físicas, como a incapacidade, doença, idade, sexo: “O bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros da família” (SEN, 2010, p. 100).

Conforme Sen (2010), a capacidade é um tipo de liberdade, a livre escolha para ter estilos de vida diversos. A perspectiva da capacidade é pluralista, uma vez que as satisfações das preferências podem variar de acordo com as necessidades individuais de cada pessoa:

Com efeito, dada a diversidade interpessoal, relacionada a fatores como idade, sexo, talentos inatos, incapacidades e doenças, o conjunto de bens possuídos pode efetivamente nos dizer pouquíssimo sobre a natureza da vida que cada pessoa pode levar. Portanto, as rendas reais podem ser indicadores muito insatisfatórios dos componentes importantes do bem-estar e da qualidade de vida que as pessoas têm razão para valorizar (SEN, 2010, p. 111).

Sob essa ótica, as condições para que o sujeito tenha suas necessidades satisfeitas podem ser objetivas externas ou ainda subjetivas. A primeira refere-se às situações em que o sujeito consegue viver em segurança, receber uma educação pública gratuita, dispor de um sistema de saúde público e gratuito, etc. A segunda condição diz respeito à subjetividade e poderia ser descrita, segundo Amartya Sen (2010), como capacidades e habilidades cujo indivíduo consegue desenvolver em sociedade.

A situação dos pobres pode ser analisada em termos de funcionamentos e capacidades. A má nutrição, a renda escassa ou nula, a exclusão política, tudo isso permite que se visualize uma série de funcionamentos: estar adequadamente nutrido, participar da vida política e que pressupõe a presença de certas capacidades.

É importante a distribuição de dinheiro realizada pelo Programa Bolsa Família, mas é necessário visualizar como isso tem se traduzido em capacidades reais na vida dos sujeitos beneficiários. A compreensão da pobreza como privação de capacidades não exclui a ideia de que a baixa renda constitui uma das causas principais da pobreza. A falta de renda pode ser a origem da privação de capacidades de uma pessoa. Nesse sentido, a teoria das capacidades contribui para análise da pobreza à medida que colabora para:

[...] o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins [...] (SEN, 2010, p. 123).

Ainda que ocorram relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, há que se considerar nesse contexto que a redução da pobreza atrelada à renda não pode constituir razão máxima e objetivo único das políticas de combate à pobreza. Pois trata-se de uma perspectiva de análise reducionista que pode resultar na adoção de investimentos em educação, serviços de saúde, entre outros, com enfoque eminentemente na renda do beneficiário.

Nesse sentido, pode ocorrer uma negação da compreensão elementar da natureza e características da pobreza. As diferenças e diversidades de ordem pessoal, familiar, ambiental, social, devem ser levadas em consideração quando da elaboração de políticas públicas. Pois, “[...] Desigualdade de rendas pode diferir substancialmente de desigualdade em diversos outros “espaços”, como bem estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade)” (SEN, 2000, p. 128).

Para Sen (2000), somente o crescimento econômico não resulta em desenvolvimento. Para que este último se efetive, é preciso que se eliminem as privações de liberdades substanciais. O aumento da renda pode servir de indicador quanto à expansão das liberdades desfrutadas, no entanto, não consegue ser instrumento de eliminação das fontes de privação das liberdades, dependentes de outros fatores prevaletentes.

As transferências de renda governamentais por meio de políticas públicas têm priorizado o critério renda para inclusão dos beneficiários, em detrimento das capacidades dos indivíduos. A autora Mauriel (2008), ao analisar o pensamento de Amartya Sen, conclui que:

Sua concepção sobre pobreza, desigualdade, fome, não tem seus fundamentos radicados nas mudanças estruturais, mas na observação dos “funcionamentos” das pessoas. Sen tenta o tempo todo demonstrar (e consegue dentro de sua estrutura de pensamento) que o enfoque das capacidades é mais importante como critério de análise das desvantagens do que o baixo nível de renda, argumentando que a renda é apenas instrumentalmente importante, pois o seu valor derivado depende de circunstâncias sociais e econômicas (isto é, estruturais), que estão fora do indivíduo (MAURIEL, 2008, p. 124).

Desse modo, a concepção de Sen nos mostra que somente transferir renda não resolve os problemas estruturais de um sistema, é necessário que esses programas possibilitem a emancipação social das pessoas beneficiadas, assim como a liberdade de escolherem o estilo de vida que querem levar.

## O programa bolsa família como forma de superação da desigualdade social

O PBF foi instituído pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O Programa é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>1</sup> e beneficiam famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00). Nesse sentido, são observadas a renda *per capita* familiar e composição familiar (se há crianças, adolescentes, jovens, mulheres grávidas ou nutrízes).

<sup>1</sup> Entre as mudanças implementadas pelo Governo Michel Temer em 2016, está a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O nome do novo ministério passa a ser Desenvolvimento Social e Agrário

Os programas de transferência de renda passam a ser adotados como alternativa de política social, em razão da crise do *Welfare State*<sup>2</sup>. Em um contexto marcado por novas questões sociais, desemprego persistente, aumento da pobreza considerada estrutural e ainda o advento da nova pobreza. Ocorre desse modo, uma tentativa de enfrentamento da pobreza e desigualdade, provocados pela reestruturação produtiva do capital, ancorado em uma ideologia neoliberal e em práticas de caráter privatizante. Nesse sentido, diferentes matrizes teóricas são apresentadas e defendidas por políticos, organizações sociais e estudiosos, tendo por base três principais perspectivas de análise: de natureza liberal/neoliberal, progressista/distributiva e como mecanismo para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos (SILVA, 1977).

Na década de 1990, os programas de transferência de renda surgiram no Brasil a partir de iniciativas locais voltadas a combater a pobreza, eliminar o trabalho infantil e aumentar a escolaridade de crianças e adolescentes. Sob uma perspectiva crítica, entende-se transferência de renda como:

[...] uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários, com possibilidade de contribuir para mudanças nas práticas políticas e na democracia, pela perspectiva de superar o clientelismo e o uso eleitoral que têm marcado as políticas sociais brasileiras (YAZBEK et al, 2007, p. 191).

A partir das iniciativas locais direcionadas ao combate da pobreza, em 2001, o governo federal adotou diferentes programas de transferência de renda, geridos por diversos ministérios. Esses programas utilizavam distintos cadastros para identificar e selecionar o público-alvo, o que dificultava a coordenação das ações, fragmentava o atendimento e reduzia sua eficiência. A legislação definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção dos beneficiários do PBF, consolidando essa ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda.

O Cadastro Único para Programas Sociais<sup>3</sup> foi criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, sendo a gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS no 376, de 16 de outubro de 2008. Atualmente a administração do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC que conta com o apoio operacional da Caixa Econômica Federal, conforme a Portaria n. 177 de 16 de junho de 2011.

A falta de integração das informações ocasionava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todos os que precisassem: uma mesma família podia ser beneficiária de dois ou três programas, ao passo que outras, em situação e localidades semelhantes, não contavam com nenhum apoio. A unificação desses programas garantiu mais eficiência, ampliação do atendimento às famílias pobres e do acesso aos serviços públicos.

Em 2003, o governo federal criou o PBF<sup>4</sup>, com o objetivo de unificar os seguintes programas de transferência de renda pré-existent: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás. Sendo assim, as condicionalidades previstas no PBF consistem na junção das condicionalidades do Programa bolsa Escola (anteriormente gerido pela área da educação) e do Programa Bolsa Alimentação (anteriormente gerido pela área da saúde).

A coordenação do processo de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a sua operacionalização é realizada pelos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais, o

2 Behring (2010, p.91;150) afirma que o Welfare State foi uma reforma, uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda. A superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social com o Plano Beveridge na Inglaterra (1942) trouxeram mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então vigentes.

3 No âmbito do município e do Distrito Federal cabe ao gestor municipal e do Distrito Federal, nos termos de sua adesão, responsável pela execução em seu território de abrangência, conforme Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-167-29-2005-05-20-246>

4 Criado pela Medida Provisória nº 132 e instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.



Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). Com regulamentações em duas Portarias Interministeriais MDS/MEC<sup>5</sup> e MDS/MS<sup>6</sup> – com orientações e definição de responsabilidades acerca do acompanhamento das condicionalidades de educação de saúde.

Em 2004, foi publicada a Portaria de Gestão de Condicionalidades<sup>7</sup> – com orientações e definição de responsabilidades entre os municípios, estados e governo federal, em relação à implementação das ações de gestão e condicionalidades. Em 2006, cria-se o Sistema Presença do Ministério da Educação para registro da informação da frequência escolar em substituição ao sistema anteriormente operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O sistema possibilitou o acompanhamento da frequência escolar de cada criança do PBF por escola.

O sistema de Condicionalidades do PBF – Sicon/PBF que viabiliza a operacionalização da gestão de condicionalidades em conjunto com os sistemas que instrumentalizam a condicionalidade de educação e saúde foi criado em 2007. As trocas de bases de dados e a consolidação dos resultados das condicionalidades são integradas no SICON.

No ano seguinte, em 2008, foi publicada nova Portaria de Gestão de Condicionalidades<sup>8</sup> – inclusão da responsabilidade da assistência social no acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, especialmente as que descumprem as condicionalidades. É formalizado o primeiro passo para a inclusão da rede de assistência social no desenvolvimento do trabalho social com as famílias que descumprem condicionalidades.

A publicação do Protocolo de Gestão Integrada entre Benefícios, Serviços e Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>9</sup> – reconhece que as dificuldades de acesso à escola e aos serviços de saúde são reveladoras de vulnerabilidade e risco e funcionam como um alerta para que a assistência social inclua as famílias em descumprimento nos serviços de atendimento integral às famílias.

Os avanços legislativos descritos e que regulamentam o Programa Bolsa Família permitem observar a existência de tentativas voltadas a ampliar sua abrangência e promover ações que contribuam para que as famílias beneficiárias se emancipem e consigam romper o ciclo de pobreza vivenciado. No entanto, os critérios até então vigentes para inclusão/exclusão de beneficiários estão centrados na renda per capita familiar.

Em pesquisa realizada pelo Censo Demográfico em 2010, os dados apontam que 16,2 milhões de pessoas (8,6% do total da população) possuíam renda *per capita* de até R\$ 70<sup>10</sup>, distribuídas entre a zona rural (46,7%) e zona urbana (53,5%) (IBGE, 2011). A realidade de pobreza vivenciada pelas famílias brasileiras vem acompanhada de baixo nível de escolaridade, trabalho e moradia em situações precárias, não acesso aos serviços básicos da rede pública de saúde, educação, assistência social e previdência.

Segundo o MDS (2015), ocorreu uma redução em 2014 de 2,8% da pobreza extrema no Brasil, se comparados com dados colhidos em 2004, ano em que o PBF teve início. Confirma essa tendência

5 Portaria Interministerial MEC/ MDS n° 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9908&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9908&Itemid=)

6 Portaria Interministerial MS/ MDS n° 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria%20Interministerial%20n%202.509%20vde%2018%20de%20novembro%20de%202004.pdf>

7 Portaria GM n° 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20551%2009-11-05.pdf>

8 Portaria GM n° 321, 27 de setembro de 2008. Revoga a Portaria GM n° 551 e Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2008/Portaria\\_GM\\_MDS\\_321\\_20-09-081.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_321_20-09-081.pdf)

9 Resolução CIT, n° 07 de 10 de setembro de 2009. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acessoainformacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CIT%20n%2007%20de%2010%20de%20setembro%20de%202009.pdf>

10 Em 2010, esse valor era considerado pelo Governo Federal como linha extrema pobreza pelo Governo Federal.

de queda da extrema pobreza nos últimos anos, a análise dos microdados realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados pelo IBGE em 2015, pois a taxa de pobreza em 2014 alcançou 7,3% da população, uma queda aproximada de 70% em relação a 2004. Além disso, houve acentuada redução entre as crianças de 05 anos de idade, com queda de 14% para 5%, definida como segmento prioritário nas ações do Plano Brasil sem Miséria e também do PBF (BRASIL, 2015).

O gráfico abaixo demonstra a evolução dos recursos do PBF, distribuídos pelas regiões norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste do país, correspondente aos anos de 2004-2012:

**Gráfico 01:** Bolsa Família: evolução dos recursos por região, 2004-2012



Fonte: SIAFI

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Os dados expostos acima demonstram um duplo crescimento em relação ao número de famílias beneficiadas e também aos recursos aplicados. Houve evolução crescente da execução orçamentária, o que se relaciona com o aumento da cobertura do Programa e aos reajustes dos benefícios. Podem ser considerados fatores que impulsionam esse crescimento:

[...] as atualizações do valor de referência para caracterização da condição de pobreza (linha de pobreza para concessão do benefício), mudanças na legislação no sentido de torná-la menos restrita, o que permitiu ampliar o público-alvo, bem como o valor médio do benefício; e uma efetividade no alcance dos potenciais beneficiários, em razão da estratégia de Busca Ativa (BRASIL, 2013, p. 35).

No entanto, ao analisar os critérios de elegibilidade das famílias, é possível identificar que os mesmos estão voltados eminentemente para o fator renda, com classificação das famílias em pobres e extremamente pobres, com cálculo realizado sob a renda *per capita* do grupo familiar. Trata-se de uma concepção reducionista e com centralidade sob o valor monetário transferido, o critério renda é utilizado para incluir e desligar famílias do PBF.

Superar o viés eminentemente monetário associado ao Programa supõe apreender o conceito de pobreza sob uma perspectiva ampliada. Significa admiti-la como fenômeno multidimensional, que precisa ser trabalhada de maneira interdisciplinar pelos profissionais que lidam com a problemática, ultrapassando assim, visões conservadoras que contribuem para estigmatização do pobre e reforçam as discriminações no âmbito institucional e social.

## Considerações finais

Neste artigo, buscamos evidenciar os impactos do desenvolvimento econômico para os países pouco desenvolvidos. Abordamos sobre o reordenamento da economia global, que

recomenda aos países atrasados a redução de investimentos do Estado em políticas públicas e a adoção de políticas em favor da liberalização dos mercados. Isso levou os governos a reduzir os gastos com serviços sociais ocasionando concentração de renda e aumento da pobreza.

Apresentamos a perspectiva de Amartya Sen, a qual nos ensina que a liberdade deve ser colocada como central para o desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, as pessoas devem ser beneficiárias de capacidades que lhes habilite a realizar escolhas dos seus próprios meios de vida. Para Sen, essas capacidades podem ser aumentadas por meio de uma política pública, ou pela direção política que expanda as capacidades participativas de um povo.

Desse modo, trouxemos a lógica do Programa Bolsa Família como uma forma de emancipar as pessoas beneficiadas, não somente pelo acesso a renda, mas pelo acesso às políticas de saúde, educação e assistência social. Esse caráter emancipador do Programa relaciona com a perspectiva de Sen, por possibilitar que as pessoas beneficiadas sejam capacitadas e acessem as políticas públicas. Em consequência disso, elas poderão conseguir um melhor emprego e terem acesso à renda, o que pode melhorar o bem estar delas e ampliar as liberdades mencionadas por Sen.

Com base nisso, compreendemos por meio da concepção de Sen, que somente o crescimento econômico não gera desenvolvimento. Que o desenvolvimento perpassa o aumento da renda *per capita*, e relaciona-se com o aumento da qualidade de vida das pessoas, com a ampliação das liberdades substanciais. Sob essa perspectiva, os programas sociais, como educação, bem estar infantil, combate à pobreza, saúde, etc, passam a ser indispensáveis para qualquer projeto de desenvolvimento.

## Referências

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro. Por uma estratégia de civilização. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP, 2001. p. 55-70.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: SACRISTÁN, José Gimeno (Org.). **Saberes e Incertezas sobre o Currículo**. Porto Alegre: Penso, 2013.

BRASIL. Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população. Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**, 2015. Disponibilidade em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

BRASIL. Módulo I do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social. PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria. **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão**. 2014. Disponibilidade em: <<http://egpbf.mec.gov.br/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno SUAS VI: Financiamento da Assistência Social no Brasil. Brasília, DF: MDS, **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponibilidade em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_SUAS-no06\\_final.pdf.pagespeed.ce.ITkZaFllmm.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_SUAS-no06_final.pdf.pagespeed.ce.ITkZaFllmm.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BEHRING, E.R.A. **A política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP, 2001. p. 21-28.

MAURIEL, ANA PAULA ORNELLAS. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, A. B. M. D. S.; JUNIOR, R. B. D. S.; MIYAMOTO, S. (orgs.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Teresina, 2008.

OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, mai/ago. 2002. Disponibilidade em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

RICUPERO, Rubens. A busca de sentido para a economia e o desenvolvimento. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP, 2001. p. 41-54.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP, 2001. p. 155-164.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 6ª Ed. São Paulo, Atlas, 2012.

STREETEN, Paul. Globalização: ameaça ou oportunidade?. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP, 2001. p. 71-154.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté – SP, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago. 2012. Disponibilidade em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/679>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. (org). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita (et al). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 edição. São Paulo: Cortez, 2007.

Recebido em 5 de março de 2018.

Aceito em 18 de junho de 2018.