O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza e na sequência histórica das grandes políticas econômicas brasileiras: suas condições de possibilidade

Lucas Casonato¹

André Luiz Corrêa²

Suzana Cristina Fernandes de Paiva³

Resumo

Este trabalho apresenta o Programa Bolsa Família por duas vias, enquanto política socioeconômica necessária para o enfrentamento da pobreza historicamente persistente no país, resultando diretamente na desigualdade de renda, e como consequência histórica da dinâmica entre essa pobreza recorrente e as políticas econômicas adotadas nos últimos 50 anos, que ocorrem em paralelo ao processo de evolução institucional do país. Defende-se que tais fatores permitiram as condições de possibilidade do Bolsa Família, porque no período foram criados os instrumentos necessários para o enfrentamento desses problemas, embora esses últimos tenham persistido e até se acentuado nesse período. Essa defesa é corroborada com uma breve descrição da criação e desenvolvimento do Bolsa Família, considerando seu desenho inicial a partir das necessidades específicas a serem atendidas e das experiências de programas anteriores, buscando maior eficiência do gasto social, e ilustra-se o sucesso dessa estratégia com a apresentação dos seus resultados, principalmente sobre a pobreza e a desigualdade.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; História da pobreza e desigualdade; Política econômica.

Abstract

This paper presents the Bolsa Família Program in two ways, as a socioeconomic policy needed to address the historically persistent poverty in the country, resulting directly in income inequality, and as a historical consequence of the dynamics between this recurrent poverty and the economic policies adopted in the last 50 years, which occur in parallel with the country's institutional evolution process. It is argued that such factors allowed the conditions of possibility of Bolsa Família, because in the period the necessary instruments were created to deal with these problems, although the latter persisted and even became more pronounced during this period. This defense is corroborated with a brief description of the creation and development of Bolsa Família, considering its initial design based on the specific needs to be met and the experiences of previous programs, seeking greater efficiency of social spending, and illustrates the success of this strategy with the presentation of its results, mainly on poverty and inequality.

Keywords: Bolsa Família Program; History of poverty and inequality; Economic policy.

JEL H53, H55, O15.

1 Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, busca através da transferência de renda direta o combate das condições de miséria e

(1) Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Professor Adjunto de Ciências Econômicas na Faculdade de Educação Superior do Paraná (FESPPR). E-mail: casonato.economia@gmail.com.

(2) Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual Paulista (Unesp). E-mail: andrelc@fclar.unesp.br.

(3) Professora da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp). E-mail: suzanapaiva@fclar.unesp.br.

pobreza num sentido compensatório, dado o padrão desigual de desenvolvimento da população brasileira ao longo de sua história, principalmente desde o agravamento dessa situação durante o período 1960-1990 com as políticas de crescimento econômico e a alta inflação daí resultante. No período seguinte, especificamente entre 1988 e 2010, foram criados os arranjos institucionais e condições econômicas que permitiram ao país iniciar a luta contra tais mazelas sociais, como a consolidação da atual Constituição Federal, a correção do processo inflacionário, o ajuste das contas públicas, o surgimento das primeiras políticas locais de combate à pobreza etc.

Data também desse período, no começo dos anos 2000, a criação dos primeiros programas nacionais de transferência de renda condicionada no então governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), capitaneados pelo Cadastro Único (CadÚnico) que centralizou nas mãos do Governo Federal os registros das famílias de baixa renda do país inteiro. A outra grande mudança observada nessa época foi a vitória nas urnas em 2002 de um discurso em prol da redução das desigualdades sociais e valorização dos trabalhadores, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência nacional com Lula.

Considerando essas evidências históricas, este trabalho tem por finalidade apresentar o Programa Bolsa Família (PBF), contextualizando historicamente seu surgimento às condições anteriores e atuais de pobreza e desigualdade social no Brasil, e também à dinâmica econômica do país nas últimas décadas, resultado da sucessão das políticas utilizadas em período recente, com ineficiência acentuada para a questão social.

O referencial parte de uma revisão da literatura existente sobre o Bolsa Família, a partir dos mais diversos trabalhos de pesquisadores do programa, independente da perspectiva analisada, a fim de apresentar um resumo da sequência lógica de eventos e conjunturas citados nesses textos que justificaram a necessidade e a criação do PBF, mostrando como o surgimento do programa na história econômica do país se dá em consequência das políticas anteriores, que agravaram os problemas da pobreza e desigualdade, assim como, implicitamente, forneceram as bases para seu enfrentamento, criando então suas condições de possibilidade.

Eventualmente são citados autores que não trataram do PBF, de forma a preencher algumas lacunas ou elucidar melhor alguns pontos, mas não alterando o sentido da narrativa histórica objetivada no trabalho. Dividido em três seções, contando esta introdução, apresenta na próxima o contexto histórico que justifica a necessidade do programa Bolsa Família no país, enquanto a terceira e última seção apresenta as considerações finais sobre a discussão realizada.

2 Revisão da literatura – O contexto histórico

Esta seção apresenta o Programa Bolsa Família inserido no contexto histórico das políticas econômicas brasileiras. A primeira parte oferece um breve resumo das condições de pobreza e desigualdade vivenciadas no país, enquanto reflexos das políticas econômicas adotadas anteriormente, sejam para o crescimento econômico e/ou para o controle da inflação. A segunda parte sintetiza a criação e desenvolvimento do PBF, num processo de ampliação do gasto social e sua eficiência, através da unificação de programas socioassistenciais precedentes.

2.1 A questão social no Brasil

Pobreza⁴ no Brasil é um fator histórico e recorrente, que remonta ao seu descobrimento e exploração enquanto colônia, bem como da sua inserção no mercado mundial como país politicamente independente, na situação de fornecedor de bens primários permitida pelos baixos custos da produção, tanto na mão-de-obra quanto na terra abundante, fazendo com que esta fosse competitiva via custos (Furtado, 2003).

A década de 1950 foi marcada por governos populistas que vivenciaram bom desempenho econômico, dada a iniciativa de superar os gargalos para o crescimento do produto nacional através do investimento estatal em indústrias de base e na atração de capital estrangeiro. No contraponto, no início dos anos 60 se instala o regime militar, em grande parte impopular, meio a uma crise econômica acompanhada de aumento de um processo inflacionário iniciado na década anterior, dado o esgotamento do modelo de crescimento via substituição de importações de bens de consumo duráveis que vigorava até então.

O ponto de partida adotado para a análise econômica do Brasil é década de 1960, por se tratar de um período histórico onde se acentuaram as políticas implementadas para impulsionar o crescimento econômico do país, buscando continuar o ritmo de desenvolvimento conquistado à época do Governo JK, mas que tiveram como contrapartida, do ponto de vista social, resultados excludentes, pois, nessa época, observa o país um aumento na concentração de renda pelas grandes empresas, levando muitas das pequenas e médias a serem eliminadas do mercado, o que se refletiu no aumento do desemprego e nas recessões econômicas. Dados econômicos do período revelam que pelo menos 70% da população economicamente ativa recebia menos de um salário mínimo como remuneração, o que evidencia tanto o tamanho desse desemprego como o baixo nível salarial pago aos trabalhadores. Essas condições salariais, que permitiram um processo gradativo de empobrecimento da população, demonstrando o descaso que teve o governo para com as pessoas – principalmente com relação aos mais pobres – em favor do crescimento econômico (Sousa, 2009, p. 31).

As desigualdades sociais e de renda persistiram mesmo após o elevado ritmo de crescimento econômico que obteve o país na década de 1970, período que ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”. Antes, o crescimento econômico observado no país levou a concentração da renda nas esferas mais ricas da sociedade – ou só foi possível por esta⁵. Desta forma:

[...] O Brasil teve o maior índice de crescimento mundial no século XX. No entanto, isso não se traduziu em redução das desigualdades sociais. Pelo contrário, elas aumentaram, transformando as grandes e as médias cidades brasileiras em áreas de grande instabilidade social (Weissheimer, 2006, p. 11).

(4) Não faz parte dos objetivos desse trabalho analisar historicamente a pobreza ou a desigualdade no Brasil. Sua inclusão neste trabalho atende ao objetivo de situar o contexto recente que permitiu o surgimento de iniciativas como o Programa Bolsa Família no país.

(5) Não faz parte do escopo deste trabalho a investigação das causas da desigualdade de renda na década de 70. A escolha de uma das justificativas existentes implicaria a necessidade de ampliar a discussão pretendida nesse artigo e/ou a utilização de determinada teoria econômica como hipótese para explicação do fenômeno. Aqui interessa apenas situar a década mencionada como período de acentuação dos problemas distributivos, independentemente se por diferenças nos níveis educacionais, como defendeu a “tese oficial”, ou se por problemas ocasionados pela dinâmica de desenvolvimento do capital, como defendem as teses heterodoxas, já que, em qualquer caso, o problema persistia em paralelo às políticas adotadas. Para melhor entendimento sobre o debate entre essas duas principais teses recomenda-se a leitura de Malta (2010).

O declínio das condições sociais foi facilitado pela permanência do governo militar no poder, que mantinha um controle centralizado das instituições brasileiras, reprimindo e desencorajando qualquer espécie de manifestações e reivindicações. Conquanto houvesse continuidade do fluxo de investimentos, pouco importavam as condições de subemprego e desemprego da população, cuja participação na economia, paradoxalmente, foi sacrificada em prol do crescimento econômico. Como resultado do milagre econômico, observa-se o contraste entre ricos e pobres percebido pela evolução de suas participações na renda brasileira. Enquanto em 1970 os 10% mais ricos da população detinham 46,7% da renda, os 10% mais pobres possuíam apenas 1,2%. A situação se agrava em 1980, quando os mais ricos aumentam sua participação na renda em 4,3 p.p., para 51%, e os mais pobres têm sua participação diminuída em 0,1 p.p., passando a controlar apenas 1,1% da renda nacional (Sousa, 2009, p. 33).

Já a década de 1980 penalizou a população pela falta de empregos, como resultado das crises internacionais que fizeram escassear os investimentos estrangeiros, bem como da inflação descontrolada que atingia a economia e aumentava a incerteza dos agentes econômicos. O aumento do desemprego acentuou as desigualdades sociais, e estas inseriram-se num ciclo vicioso, vez que resultava num consumo básico, restringido, impedindo a parte do crescimento econômico correspondente à expansão da demanda (Sousa, 2009, p. 37).

Essa desconsideração pela proteção econômica e social de boa parte da população fez aumentar no país o já grande contingente de pobres, em parte como resultado de políticas econômicas praticadas como o arrocho salarial praticado à época, com sucessivas diminuições dos salários reais, como evidenciava Francisco Oliveira (2003) ao tratar do “exército industrial de reserva”⁶ presente na economia brasileira. Apesar disso, Barros et al. (2000, p. 124) apresentam que durante as décadas de 1980 e 90 se manteve constante o nível de pobreza no país, com o nível do total de pessoas consideradas pobres variando na faixa de 40% a 45% da população, com notáveis diminuições somente quando da implantação dos Planos Cruzado e Real, que contribuíram na redução da taxa de pobreza para níveis abaixo dos 30% e 35%, respectivamente.

Assim, esses problemas sociais evidenciados a partir dos anos 60 e a experiência vivida ao longo do período dominado pelo regime militar, associados à crise da inflação e ao esgotamento do padrão de crescimento econômico via financiamento estatal, resultaram numa nova visão de Estado, que ganhou fôlego durante o período da redemocratização brasileira: a necessidade de melhor gerenciamento das instituições e menor interferência nos mercados – um anseio pela diminuição do governo na economia, a visão liberalizante. Essa aproximação às ideias liberais não foi só resultado dos problemas internos apresentados pelo Brasil, mas também externos, como a defesa de interesses próprios pelos órgãos de financiamento como o FMI, e o modelo de política econômica adotado nos países desenvolvidos. O novo paradigma para atuação do Estado propunha: (i) privatização da produção de bens e serviços; (ii) descentralização das políticas sociais e; (iii) focalização, através do oferecimento de serviços essenciais à população e na busca de apoio às pessoas mais vulneráveis economicamente (Draibe, 1993 apud Carvalho, 2007, p. 78).

A partir de então, o Estado adotou uma postura de subsidiário do mercado, e no Brasil não foi diferente, guardados as peculiaridades de nossa cultura e prática política, que flutua ao sabor dos

(6) Termo marxista utilizado pelo autor para designar a população mantida em desemprego para fins de redução da massa salarial em nível macroeconômico.

governos, sem uma filosofia doutrinária, sem instituições e programas voltados para metas sociais de longo prazo (Carvalho, 2007, p. 79).

Quase que ao mesmo tempo, e em parte resultado desse debate, surge a Constituição Federal Brasileira (1988), construída com base nas paixões populares geradas no período de instabilidades sociais e econômicas resultantes da ditadura militar (Pires; Longo, 2008, p. 6). Bichir (2010, p. 117) atribui a esta Constituição uma estrutura de política social no país que promoveu a descentralização da “capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para os estados e municípios”, com a definição de responsabilidades distintas entre as esferas do governo, mesmo que a todas caiba o dever de superar a pobreza e reduzir a desigualdade social. Aos municípios, adicionalmente, caberia a assistência da população pobre, bem como o combate direto à pobreza. Segundo a autora, esse novo arranjo se contrapôs ao modelo pré-existente, apontado como centralizado no governo federal, num diferenciado alcance sobre a população brasileira que perpetuava a desigualdade social.

Uma questão importante sobre a Constituição de 88 é levantada por Patrus Ananias (2010, p. 319), ex-ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre 2004 e 2010, quando aponta que as políticas sociais passam a valer como política pública, e adentram ao cenário político do país através da incorporação da assistência social como integrante da seguridade social garantida por lei. Sampaio (2010, p. 273), também dá destaque para a formalização da assistência social através da promulgação dessa nova Constituição, junto à garantia dos direitos trabalhistas, e evidencia este acontecimento como uma ruptura com o pensamento liberal existente na época:

[...] A cultura política no país, fruto de um processo de desenvolvimento econômico neoliberal, contribui para a concepção da desigualdade como uma tendência natural da sociedade. A política social no passado foi marcada por uma dualidade: em um extremo, as pessoas com empregos formais recebiam os benefícios das políticas de proteção social; no extremo oposto, vigorava um modelo clientelista e paternalista. A Constituição de 1988 aprovou um Modelo de Seguridade Social, com os componentes da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Os benefícios e serviços assegurados pela seguridade social passaram a ser concebidos como direito de cidadania e dever do Estado (Sampaio, 2010, p. 273).

Nessa perspectiva histórica de resultados políticos e econômicos ineficientes para a questão social, aqui representados respectivamente pela ditadura e as políticas de crescimento de renda da década de 1980, que ajudaram a formar o consenso prévio à atual Constituição, tem-se como dever do Estado, independente se direta ou indiretamente, a criação e manutenção de políticas públicas que visem combater problemas socioeconômicos específicos, principalmente quanto ao enfrentamento da pobreza.

Conquanto o problema da pobreza não tivesse findado ou diminuído suficientemente na década de 1980 e início dos anos 90 – antes, acentuado pela corrosão dos salários reais pelos altos níveis inflacionários da época –, a partir da segunda metade desta última década observou-se uma ligeira redução da desigualdade social, apontada como fruto da expansão da educação básica no país. Essa desigualdade iria apresentar quedas consideráveis após 1995 em função desse maior acesso à educação, responsável pela diminuição de 0,02 ao ano no índice de Gini (Gryspan, 2010, p. 39).

Mesmo sendo essa a mesma época de reforma da política econômica promovida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, Barros et al. (2000, p. 134) afirmam que o ajuste

macroeconômico alcançado com o Plano Real em meados de 94/95 não resultou em nenhum efeito sobre a desigualdade, apesar de ter impactado com uma pequena diminuição da pobreza. Isso se daria porque os efeitos da nova moeda sobre os índices de pobreza seriam apenas uma correção das distorções neles provocadas pela elevada inflação do período anterior.

Sobre o período FCH, Sousa (2009, p. 63) recorda que havia à época o desafio da correção macroeconômica em paralelo às políticas de reformas sociais, e com o advento da crise fiscal do Estado entendia-se que eram necessárias políticas de ajuste para controle das despesas, objetivando maior eficiência do gasto social, tido como o vilão nas contas públicas. Conquanto não tenha havido redistribuição da renda, a estabilidade permitida pelo Plano Real possibilitou maior eficiência dos gastos públicos, uma reivindicação então recente, além de permitir um melhor planejamento orçamentário das famílias, empresários e governo, dado o controle sobre o processo inflacionário (Neri, 2007, p. 66).

É durante a década de 1990 que surge no Brasil o modelo de transferência de renda direta como forma de suavização da pobreza, principalmente após o agravamento desta ocasionado pelas políticas econômicas anti-inflacionárias determinadas pelos organismos internacionais de fomento ao crédito e investimento durante a década anterior (Brito, 2011, p. 9). Assim, considerando a necessidade de proteção social aos menos favorecidos, e tendo por base a descentralização dessas atividades promovidas pela Constituição de 88, bem como os problemas orçamentários ocasionados por conta da crise fiscal brasileira, tem início uma série de iniciativas locais de combate à pobreza pela transferência direta de renda pelo governo.

Logo em 1991, o então Senador da República Eduardo Suplicy apresentava a ideia de oferecer através do Estado uma parcela mínima de renda, fixa e para toda a população brasileira, que seria suficiente para que fossem atendidas as necessidades básicas de uma pessoa. Contanto não tenha sido adotada na época, a proposta serviu de base aos projetos de renda mínima de alguns municípios brasileiros, tais como Campinas, Ribeirão Preto e Brasília, para combater tanto a pobreza como sua mais dura consequência, a fome (Zimmermann, 2006, p. 147). No Brasil, tem-se que o início mais recente das políticas de transferência de renda no âmbito nacional ocorre ao final do governo Fernando Henrique, com programas que visavam as pessoas abaixo da linha da pobreza, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (Marques, 2008, p. 239).

A União assumiu, então, forte protagonismo na definição dessa agenda e das atribuições dos demais entes federativos na gestão desses programas. Portanto, o contexto de surgimento e expansão dos programas de transferência condicionada de renda é paradoxal. Caracterizou-se por tendências descentralizantes, tendo em vista terem resultado dos processos de inovação fruto do fortalecimento dos governos locais para a implementação das políticas sociais; e centralizantes, dada a maior disponibilidade de recursos para a União (Licio et al., 2011, p. 462).

Através desses novos programas buscou-se a proteção da parcela mais vulnerável da população, que muitas vezes não é capaz de absorver – independente se por responsabilidade própria ou de outrem – os efeitos da proteção social básica das políticas universais. Esses novos programas não pretenderam apenas suprir seus beneficiários com uma parcela mínima de renda, mas também promover a capacitação necessária para sua inserção social (Bichir, 2010, p. 117). Essa capacitação se dá através do sistema de condicionalidades desses programas, que geram a necessidade de contrapartidas por parte de seus recebedores para que comprovem, por exemplo, a frequência escolar

dos filhos. Programas de transferência de renda condicionada se tornaram iniciativas de combate às desigualdades sociais nos países em desenvolvimento, como mostra Teixeira (2009, p. 1) apontando exemplos de México, Bolívia e Colômbia.

Nessa conjuntura, nota-se a partir de 1990 um evidente afunilamento da proteção social brasileira em prol das parcelas mais pobres da população. A nova concepção de Estado possibilitada pela nova Constituição e pela reforma do sistema de seguridade social rumo à descentralização exigiu resultados mais eficientes, dados os poucos recursos disponíveis para programas de combate à pobreza como, por exemplo, os de renda mínima (Draibe, 2005 apud Faria et al., 2007, p. 289). Esse processo de afunilamento, a busca por atingir uma parcela específica da população, é denominado focalização, já que busca suprir necessidades pontuais das pessoas atendidas através de determinados requisitos, diferente de programas universalizantes que estão disponíveis a todos – ou deveriam – tais como saúde e educação, que são ofertados sem nenhuma contrapartida aos usuários.

Barros et al (2000, p. 141) concluem que, a despeito da desigualdade social ter sido basicamente estável entre os anos 1970 e 1998, com elevações apenas no final da década de 1980 (2000, p. 134), e que tenha havido uma diminuição do número de pobres em 6% entre 1977 e 1998 (2000, p. 124), o maior problema brasileiro quando da entrada no século XXI era o alto grau de desigualdade social, e não a pobreza, reforçando a necessidade de um projeto que combinasse políticas sociais com eficiência econômica.

Essa análise é corroborada pelos resultados de Sousa (2009, p. 45) que, comparando os anos de 1990 com 2001, apresentam uma redução de 2,7 p.p. na renda dos 10% mais ricos da população, ao mesmo tempo em que há um aumento de 8,4 p.p. de participação na renda pelos 20% mais pobres. Também aponta uma diminuição de 16,4 p.p. na parcela de pessoas pobres, apesar da elevação de 0,2 p.p. na quantidade de pessoas que habitam domicílios em condição de pobreza. Outro dado importante é a redução de 2,4 p.p. das pessoas consideradas indigentes, acompanhado por uma redução de 8,6 p.p. no número de pessoas que residem em domicílios também definidos como indigentes. A autora justifica estas mudanças como resultado do Plano Real, em razão da elevação do poder de compra permitido pela estabilização do processo inflacionário. Interpretação diferente, portanto, da análise de Barros et al. (2000, p. 134).

Após a correção da inflação e estabilização das contas públicas durante a década de 1990, o novo milênio clamava por um combate efetivo à pobreza, principalmente pela observação do alto grau de disparidade de renda entre ricos e pobres no Brasil. Nesse contexto, cabe destaque ao ano 2002, marcado principalmente pelas baixas expectativas do mercado internacional em relação às eleições presidenciais, mesmo após a estabilidade macroeconômica atingida na década anterior.

Como resposta econômica e política a esse ambiente de incertezas brasileiro, surgem no governo Lula duas direções quanto à política econômica, como mostram Moraes e Saad-Filho (2011): (i) num primeiro momento, principalmente durante seu primeiro mandato, 2003-2006, a continuidade da política macroeconômica pautada no tripé de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário; (ii) num segundo momento, do final do primeiro mandato e início do segundo, 2006-2010, a mescla entre os objetivos do tripé e a adoção de políticas econômicas que pertencem ao que hoje alguns pesquisadores definem novo-desenvolvimentismo, pautado em políticas de incentivo ao crescimento econômico. Em resumo:

[...] Essas novas políticas atribuem ao Estado um papel central. Seus objetivos derivam de um projeto político visando implementar uma **estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social** que separa o país dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado. As condições necessárias à implementação dessa proposta incluem a negação da primazia do mercado e a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. **A construção desse Estado forte tem como precondição um desenvolvimento com equidade social** (Morais; Saad-Filho, 2011, p. 525, grifo nosso).

As políticas econômicas adotadas no Governo Lula, contextualizadas pela proposta novo-desenvolvimentista, apresentam a necessidade de crescimento econômico ao longo do tempo para combate à desigualdade social, de modo que esse crescimento permita o nível necessário de atividade econômica, assim como o nível de arrecadação tributária para a geração de reservas que viabilizem as políticas públicas de distribuição de renda. Porém, essa perspectiva também incorpora que a questão social apresenta um problema estrutural, que faz necessário políticas de estímulo ao ingresso das pessoas no mercado de trabalho e elevem sua renda, como as políticas universais de acesso à educação, por exemplo. Outra ótica para a necessidade do crescimento econômico advém do fato de que a “qualificação sem crescimento produzirá [...] uma gama de trabalhadores bem-educados subempregados ou desempregados” (Sicsú et al., 2007, p. 523).

Tendo como base essa prerrogativa de aumento da participação do Estado na economia, dadas as condições históricas de pobreza de boa parte da população brasileira, viu-se necessária:

[...] a intervenção do Estado através de algum tipo de política compensatória. O diagnóstico de um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da “linha de pobreza” de forma persistente [...] legítima constitucionalmente a ação direta do Estado brasileiro através de políticas sociais que visam a erradicação da pobreza (Cruz; Pessali, 2007, p. 4).

Além dos motivos sociais que justificam políticas econômicas para redução da pobreza no país, essas medidas também podem ser explicadas por um diagnóstico do Governo Federal de que a pobreza brasileira fosse um entrave ao crescimento econômico. Moreira (2009, p. 120) calcula que os níveis de pobreza e desigualdade no Brasil responderam por parte do baixo crescimento econômico nos estados entre 1996 e 2007, impactando não só na própria condição de pobreza, através da sua manutenção, mas no aumento da desigualdade e na taxa de aumento da renda nacional.

Sampaio (2010, p. 257) aponta que durante o Governo Lula apresentou-se uma nova visão da questão social no Brasil, ao tratar das políticas sociais ao mesmo nível das políticas de desenvolvimento econômico, modificando a concepção de assistência social ao caráter de direito da população descoberta, promovendo melhorias sociais efetivas. Em outro trecho (2010, p. 259), a autora apresenta que estava em pauta uma nova visão da política social no Brasil, de forma que o Estado se tornasse o responsável pela promoção econômica juntamente com o atendimento da suplicante agenda social.

Essa responsabilidade, porém, não foi institucionalizada como política de Estado, antes, se firmou como política de governo, de responsabilidade do Poder Executivo. Porém, vale destacar que a partir de 2003, conquanto o projeto não tenha sido incluído como direito constitucional, pela

primeira vez tem-se políticas de combate à pobreza na agenda da política econômica nacional, e com um papel central, firmemente alicerçada numa estratégia de crescimento econômico via consumo das massas, atendendo a demanda reprimida de boa parte da população.

Assim forma-se o cenário onde está justificada a intervenção estatal no mercado pelas ideias do novo-desenvolvimentismo, junto à importância política dada pelo governo ao caráter social, bem como pela consideração das amplas oportunidades de movimentação econômica através das faixas mais pobres da população – crescimento econômico via consumo das massas – a partir dos programas de transferência de renda então executados pelo Governo Federal. Independentemente de ter como objetivo principal o marketing político, como afirma Moura (2007, p. 119), fato é que surge o Programa Bolsa Família em 2003, já de início agregando todos os programas de transferência de renda com condicionalidades até então existentes no Governo Federal.

2.2 O Programa Bolsa Família

Até 2003 a existência desses diversos programas sociais para transferência de renda implicava em reduzida eficiência do gasto público, ocasionada pela excessiva descentralização de gestão e recursos. Pires e Longo (2008, p. 16) discorrem que eram diversificados e pequenos os programas de transferência de renda existentes antes do Bolsa Família. Zimmermann (2006, p. 150) explica que o combate à pobreza fragmentado em diferentes programas apresentava custos administrativos maiores do que se houvesse a centralização num único projeto, motivo pelo qual o autor justifica a unificação dos programas nacionais de transferência de renda condicionada precedentes no PBF. Nas palavras de Soares (2012, p. 1) foi a experiência com os projetos anteriores, tanto nacionais como locais, e a percepção de possíveis melhorias nestes, que influenciariam numa nova proposta de programa social.

Os Programas de Transferências [de Renda] Condicionada [PTRC] começaram no Brasil, em 1995, de forma hesitante e um pouco caótica. Desde então, sua importância vem aumentando. Entre 1995 e 2003, havia muitos [PTRC], administrados por todos os níveis de governo e, dentro do governo federal, por cinco ministérios diferentes, com muito pouca coordenação entre eles. Embora a falta de coordenação tenha certamente reduzido sua eficácia, há pouca dúvida de que as experiências municipais e estaduais foram decisivas na concepção do que viria a seguir (Soares, 2012, p. 1).

Considerando a malha de programas socioassistenciais paralelos, existentes sob controle do Governo Federal, cuja finalidade era a mesma – a transferência de renda à população carente – mas com diferentes condicionalidades, e controlados por ministérios distintos, percebeu-se a ineficiência resultante dessa diversificação e a falta de controle sob o cadastro da população. O Cadastro Único surge em 2001, ainda sob o Governo FHC, para gerir o cadastro das famílias e nortear o Governo Federal quanto à elegibilidade para os diferentes programas sociais oferecidos, contornando o problema do controle cadastral das famílias (Soares et al., 2009, p. 8). Resolvida a questão do controle dos dados cadastrais a partir da ampliação do Cadastro Único, o próximo passo necessário era aumentar a eficiência do gasto público através da diminuição da burocracia, fazendo com que convergissem os diferentes programas de transferência de renda existentes para um único programa, o Bolsa Família (Brito, 2011, p. 45), sob o cuidado de um único e novo projeto, a ser gerido por um ministério voltado exclusivamente para promoção da assistência social no Brasil, o MDS, criado em 2004 (Zimmermann, 2006, p. 150).

Os programas agregados ao PBF foram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Os ganhos de eficiência obtidos dessa agregação e a redução de custos não se deram apenas por parte do Governo Federal, enquanto gestor dos recursos, mas também das famílias beneficiárias, dado o aumento de agilidade para liberação da verba, bem como a redução da burocracia para acesso aos programas (Weissheimer, 2006, p. 25). Linhares (2005, p. 51) aponta que as iniciativas anteriores serviram de influência ao desenho do Bolsa Família, ao observar que este último incorpora o sistema de condicionalidades e promove a focalização às famílias mais pobres. Outra importante contribuição do autor (2005, p. 77) é apontar que o Programa Fome Zero, precursor da ideia do PBF, teve o mérito de levantar a discussão sobre o papel do Estado para superação da fome e da pobreza. Sobre os demais programas de transferência de renda anteriores ao Bolsa Família:

A integração é um processo demorado por meio do qual se buscou superar as limitações que os programas tinham isoladamente e que poderiam continuar a manter caso fossem simplesmente somados. Os programas hoje chamados de remanescentes foram concebidos de forma independente e assim se mantiveram; eles eram como partes que não formavam um todo. Cada programa tinha sua própria estrutura administrativa, sua forma específica de selecionar beneficiários e mecanismos para repassar os recursos. Este isolamento dos programas contribuiu para o surgimento de ineficiências, dispersão e sobreposição de esforços que contribuíram para a perda de oportunidades de importantes sinergias (Santana, 2007, p. 6).

Apesar do debate acerca da estratégia político-econômica iniciado na década de 1990 entre Estado mínimo e o Estado de bem-estar social, resultando na discussão sobre a utilização de políticas universais ou focalizadas (Fagnani, 2011, p. 46), o objetivo em 2003 passa a ser o da promoção da transitividade do conjunto de programas sociais que atendiam milhões de famílias para um único programa, caminhando diretamente à focalização do gasto público com assistência social, ao mesmo tempo que cria uma ponte entre esse gasto focalizado e as políticas universais com o sistema de condicionalidades. As dificuldades administrativas eram potencializadas, uma vez que a estrutura dos programas era diferente, e que algumas famílias por vezes recebiam os benefícios de mais de uma dessas bolsas. Mas, principalmente, o grande desafio era promover a união dos programas sem interromper seus benefícios, para que as famílias não fossem prejudicadas, ou seja, “sem provocar descontinuidade no pagamento”. Assim iniciava o Programa Bolsa Família, agregando as famílias dos programas anteriores e posteriormente adicionando novas famílias com o perfil estipulado para o recebimento dos benefícios (Cotta; Paiva, 2010, p. 61).

Carraro et al. (2007, p. 3) apontam que o PBF se tornou a política social mais importante do então presidente Lula, objetivando a garantia de renda às famílias pobres e extremamente pobres via transferência de renda, trabalhando em três perspectivas: (i) a amenização do nível de pobreza através da transferência monetária às famílias; (ii) garantia de acesso aos sistemas públicos de educação e saúde; (iii) superação da pobreza via programas complementares. Licio et al. (2009, p. 33) colocam o Bolsa Família como “carro-chefe das políticas sociais” no Brasil a partir de 2003, em função do seu alcance à quase totalidade dos municípios brasileiros na época, abrangendo aproximadamente 25% da população brasileira.

Criado em 2003 através da Medida Provisória nº 132, e regulamentado pela Lei 10.836 em 2004, o PBF promove transferência de renda às famílias de forma diferenciada entre as que são classificadas como pobres ou extremamente pobres, uma vez que as primeiras têm direito apenas aos benefícios variáveis – dado pelo número de membros na família, com um máximo de recebimento

permitido – enquanto as famílias em condição de extrema pobreza têm direito aos benefícios variáveis e também a um benefício básico fixo (Rathmann, 2005, p. 130).

Suplicy (2007, p. 1623) defende que a criação do Programa Bolsa Família é um primeiro estágio da Renda Básica de Cidadania (RBC), sancionada pela Lei 10.835, a ser implementada no Brasil, a exemplo de sua proposta de 1991. O então Senador da República afirmara que, a critério do Poder Executivo, o programa está sendo lançado, e nesse primeiro momento, com o PBF, o governo estaria objetivando primeiro os mais pobres, porém apontando que no futuro não haverá nenhuma condicionalidade ou critérios de elegibilidade, permitindo a todos os brasileiros sua participação da renda nacional. Sobre a Lei que regulamenta a RBC, Mesquita (2007, p. 60) apresenta que a transferência monetária seria anual, passando de benefício a direito de todos os brasileiros e estrangeiros – estes últimos desde que contem com um mínimo de cinco anos de residência – independentemente da situação econômica⁷.

Em 2006 o Bolsa Família já beneficiava mais de 11 milhões de famílias, atingindo diretamente mais de 48 milhões de pessoas, mais de 25% da população total, com o custo mensal de aproximadamente R\$ 680 milhões (Marques, 2008, p. 241). O resultado do montante monetário remetido às famílias de baixa renda, juntamente à elevação do poder de compra percebido no Governo Lula, permitiu que se reduzisse em 6% o índice de Gini, que mensura a desigualdade social, quando se compara os anos 2002 e 2007 (Sousa, 2009, p. 48).

Não há na História brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 1970, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. [...] Segundo dados do Banco Mundial, os indicadores de 2005 já colocavam o Brasil como o 10º país em desigualdade do mundo – antes éramos 3º. Ou seja, a má notícia é que ainda somos muito desiguais, a boa é que há muita desigualdade a ser reduzida e conseqüentemente muito crescimento de renda a ser gerado na base da pirâmide de renda (Neri et al., 2010, p. 85).

Os dados do Cadastro Único de 2010 sobre a pobreza e extrema pobreza nas grandes regiões do Brasil disponíveis na Tabela 1 permitem avaliar efetividade do Programa Bolsa Família ao combater a pobreza e a extrema pobreza e corroboram a citação de Neri et al. acima. Essas evidências mostram as mudanças no perfil de renda entre as duas classes mais baixas, pobres e extremamente pobres, com os melhoramentos possibilitados pela concessão das bolsas, com valores para antes e depois do programa. O que se percebe é um impacto muito maior sobre a extrema pobreza do que sobre a pobreza, e que esta última acaba sendo inflada pelo número de pessoas que saíram da condição mais baixa, extrema pobreza, e passaram a se enquadrar na categoria de pobres a partir da renda distribuída pelo Bolsa Família, como mostram mais detalhadamente as colunas de “variação” e “sem ascendentes”, este último sendo o número de pobres após a concessão do Bolsa Família descontado o número dos que saíram da extrema pobreza após o programa, a fim de ter a variação precisa do impacto do PBF sobre a população considerada pobre antes do recebimento das bolsas.

(7) O Senador Eduardo Suplicy considera o Programa Bolsa Família enquanto Política de Renda Mínima (PRM), discricionária num primeiro momento de sua aplicação, diferente da abordagem mais comum em apresenta-lo como Política de Transferência de Renda Condicionada.

Tabela 1
 Situação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família antes e depois dos benefícios –
 informações do CadÚnico, março de 2010, e da Folha de Pagamento, abril de 2010

Região	Extrema Pobreza		Variação	Pobreza			Variação
	Antes	Depois		Antes	Depois	Sem ascendentes	
Norte	1.133.914	669.482	-40,95%	180.502	630.089	165.657	8,22%
Nordeste	5.590.007	3.392.320	-39,31%	717.947	2.850.706	653.019	9,04%
Sudeste	1.944.755	895.886	-53,93%	1.061.036	1.996.517	947.648	10,69%
Sul	634.953	262.351	-58,68%	407.184	733.432	360.830	11,38%
Centro-Oeste	386.954	149.394	-61,39%	224.035	439.680	202.120	9,78%
Brasil	9.690.583	5.369.433	-44,59%	2.590.704	6.650.424	2.329.274	10,09%

Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Costanzi e Fagundes (2010, p. 261).

Embora se tenha mudado a percepção na gestão pública de combate à pobreza, atribuindo-se maior responsabilidade ao Estado, resultando nos programas focalizados de transferência de renda, Fagnani (2011, p. 77) alerta para os problemas agravantes da condição de pobreza local que careceram de projetos nacionais desde a década de 1990, tais como moradia, transporte público e saneamento. O autor apresenta dados onde aproximadamente 80% das famílias brasileiras com rendimento de até três salários mínimos não alcançam os programas públicos de acesso à moradia; que a rede de esgoto não alcança cerca de metade da população urbana; que apenas 20% dos municípios brasileiros têm tratamento de esgoto; e que, sobre o sistema de transporte, o Brasil é diferente do restante dos países desenvolvidos, porque no país prevalecem incentivos para o transporte individual em relação ao público, e que, nesse último, há preferência pelo sistema de ônibus em detrimento da instalação de metrô e trens.

O período do Governo Lula, 2003-2010, foi marcado por uma sucessão de projetos políticos. Em 2003 havia o conflito interno do governo entre manter a agenda econômica liberalizante ou partir para uma intervencionista, impedindo maiores avanços de investimento nas áreas sociais focalizadas. A partir de 2006 o governo se rende às propostas de maior intervenção, com uma estratégia que visava conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, possibilitada pela melhoria das contas públicas que permitiram o aumento do gasto público. Se realmente persistiu no governo alguma dúvida a respeito do grau de intervenção estatal na economia, a crise econômica de 2008 acabou por finda-la, fazendo com que o governo abarcasse conjuntamente as políticas sociais tanto universais como focalizadas. A crise de 2008 elimina os resquícios liberais nas pautas governistas, justificando aumentos do gasto público. Já quanto às políticas de assistência social, passa a haver um novo consenso, onde não se comparam mais a eficácia entre as ações focalizadas ou universais que, antes, passam a ser tidas como complementares (Fagnani, 2011, p. 45).

Uma explicação sobre a importância da crise de 2008 nesse processo pode ser tomada de Gryspan (2010, p. 34), quando aponta que a “solidez macroeconômica” brasileira da época não se traduzia em segurança por parte das camadas mais pobres da população, para o enfrentamento da turbulência econômica por vir, uma vez que estimativas indicaram que havia fragilidade nos índices de desenvolvimento brasileiro, com possibilidade de queda nos indicadores sociais no Brasil em

função da crise – de onde se pode abstrair a necessidade de garantia de renda para a população de baixa renda.

A Tabela 2 apresenta a decomposição da variação do índice de Gini feita por Soares et al. (2010), e serve de ilustração da efetividade das políticas adotadas entre 1999-2009, permitindo considerar os efeitos isolados em pequenos recortes temporais. Fato é que as políticas para combate à desigualdade social no governo Lula não ficaram restritas ao Bolsa Família, cuja preocupação central é a pobreza, mas ampliaram-se para a valorização do salário mínimo e demais programas assistenciais. Uma informação principal nessa tabela é a diferença de resultados permitida pelo recorte temporal adotado, o que pode ser explicado pela variação na idade da população em relação à variação na entrada e saída do mercado de trabalho, ou no cadastramento do Bolsa Família. Independente do período observado, a renda do trabalho ainda permanece como predominante para diminuição na desigualdade de renda, demonstrando a importância da política de reajuste nos ganhos reais de salários.

Tabela 2
Contribuição para a queda da desigualdade (%)

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada	52	30	9	18	9	15
Previdência superior	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Soares et al. (2010, p. 41).

Grande parte da melhoria no campo social brasileiro, principalmente no esforço em combate à fome e à extrema pobreza, se deve ao Programa Bolsa Família. Na “era Lula”, o PBF foi criado e desde então vem aumentando significativamente, ultrapassando a marca de mais de 12 milhões de famílias atendidas, além de passar por melhorias estratégicas, como a criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), que amplia os benefícios para as famílias que possuam adolescentes de 16 e 17 anos em sua composição, desde que cumpram as condicionalidades, de forma a incentivar a permanência escolar dos jovens de baixa renda nessa faixa de idade (Fagnani, 2011, p. 65). Entretanto, após essa mudança, com a inclusão do BVJ, só se observam nas modificações posteriores do Programa Bolsa Família as ampliações no número de beneficiários, dado o aumento no número de bolsas variáveis por família, bem como eventuais reajustes nos valores reais das bolsas e dos critérios para definição das faixas de pobreza e extrema pobreza, sem qualquer mecanismo claro que aponte sua causa ou metodologia de correção, que não uma agenda arbitrária do Poder Executivo.

Conclusão

Na década de 1960 um forte impacto sobre a economia se deu com a instalação da ditadura militar no Brasil, que conseguiu reanimar o crescimento econômico obtido nos anos anteriores. Já a década de 1970 permitiu acelerado crescimento do PIB ao custo do aumento da desigualdade, enquanto que a década de 1980 foi coroada por uma sucessão de planos econômicos ineficientes no que tange ao crescimento econômico. Em meados da década de 1990 surge o Plano Real, realizando

o ajuste macroeconômico que permitiria ao país o controle da inflação e reajuste das contas nacionais. Os anos 2000 marcam o início da redução dos índices de pobreza e desigualdade no país, fortemente influenciados pelas transferências de renda condicionada dos programas sociais.

Essa contextualização dos resultados alcançados pelas políticas econômicas das últimas décadas pode ser traduzida pelas prioridades de seus formuladores à época. Em 1960 buscava-se utilizar os resultados economia como medida de autoafirmação do regime militar no poder, aumentando a inflação que já vinha crescente desde o final da década de 1950. Em 1970 continuava-se essa busca, reanimada pelos resultados positivos alcançados nos últimos anos da década anterior, permitindo grande crescimento econômico, que caracterizou o período como o já citado “milagre econômico brasileiro”. Porém, esse crescimento acelerado trouxe consigo um aumento da pressão inflacionária existente, direcionando a totalidade das políticas econômicas da década de 1980 para o combate à inflação. Não resolvido, continuaria esse tema como o principal na agenda da década de 1990, quando enfim o problema é solucionado com a implantação do Plano Real. Com as contas arrumadas, a partir de 2000 percebem-se como próximos itens da pauta nacional o combate à fome e à pobreza, bem como a redução da desigualdade social. Essa nova agenda pode ser traduzida a partir da criação do Cadastro Único para programas sociais, bem como pelo surgimento dos programas precedentes ao Bolsa Família.

Colocando os eventos em forma linear e resumida, têm-se que as políticas econômicas da segunda metade do século passado, se não acentuaram, ao menos foram coniventes com a pobreza existente no Brasil, em função do aumento da desigualdade social, ocasionada tanto pela concentração de renda como pelo processo inflacionário corrosivo aos salários. Esse aumento da pobreza associado a um novo entendimento, agora intervencionista por parte do governo, ao surgimento de experiências bem sucedidas dos programas de transferência de renda em outros países, e ao sucesso de programas locais em alguns municípios brasileiros, deram condições de possibilidade a uma gama de programas assistencialistas nacionais, posteriormente unificados sob a égide do Programa Bolsa Família. É assim que a história brasileira justifica, dando condições de possibilidade, o surgimento do programa, bem como estratégia de crescimento econômico pautada no intervencionismo estatal, na promoção da economia via governo, que alguns denominam novo-desenvolvimentista, onde seu papel se reforça pelas crises econômicas num mundo com mercados fortemente interdependentes.

De maneira geral, historicamente tem-se que as bases para o combate à pobreza nos anos 2000 foram dados nas décadas imediatamente anteriores. Porém, não apenas as bases em termos de políticas e instrumentos proporcionados, mas também de condições de existência e/ou reforço da pobreza brasileira. Entre 1960 e 1990 tem-se o agravamento da desigualdade socioeconômica no país, com controles de salários reais e privilégio do capital estrangeiro, tanto na busca pelo crescimento econômico quanto nas medidas corretivas para o processo inflacionário. Na contramão, criam-se os instrumentos necessários ao enfrentamento desses problemas, como Constituição de 88 e sua distribuição de deveres nos diferentes níveis do Estado, assim como o Plano Real em 1994, que permitiu o fim da distorção inflacionária e o ajuste das contas públicas.

Essas necessidades e ferramentas seriam exploradas conjuntamente, incorporadas à estratégia de Governo do ex-presidente Lula na concepção de um programa para a melhoria socioeconômica do país, o Bolsa Família. É relevante o fato que, conquanto o problema da pobreza sempre tenha afligido

o Brasil, somente quando este foi priorizado, alçado ao patamar dos demais objetivos da política econômica, é que se observou uma redução continuada do mesmo.

Nessa perspectiva o Programa Bolsa Família se apresenta como resultado de um processo histórico em múltiplas perspectivas, entre elas, resumidamente as condições de: (i) pobreza e desigualdade; (ii) política social focalizada; (iii) institucional e; (iv) política econômica. (i) Pobreza e desigualdade porque são mazelas que continuaram a permear a população brasileira a despeito das medidas de combate e correção implementadas – na esperança de que o crescimento econômico promoveria a distribuição da riqueza; (ii) política social focalizada porque houve o entendimento de que as políticas universais não se mostraram suficientes para o enfrentamento do problema, fazendo necessária a ação conjunta entre elas para efetividade de ambas; (iii) institucional porque a Constituição de 88 permitiu a criação de um novo acervo de responsabilidades e políticas nas diferentes esferas de governo; e (iv) econômica porque se passa a admitir no Brasil o uso das políticas de transferência de renda como forma de fomento ao crescimento econômico nacional através do atendimento às demandas reprimidas da população de baixa renda.

O Programa Bolsa Família surge, também dentro de uma condição política específica, de discurso voltado aos menos favorecidos, a partir de um conjunto de aprendizados técnicos permitido pelas experiências anteriores. Seu desenho buscou contornar diversos problemas observados nos programas precedentes descentralizados, e se mostrou promissor nessa tarefa, tendo alcançado alto índice de eficiência no alcance das famílias. Porém, desde a inclusão do Benefício Variável Jovem em 2008, não houveram modificações no programa, somente nos valores das bolsas concedidas, perdendo possibilidades de melhorias em seu desenho.

Apesar disso, como resultados do PBF foram observados um amplo atendimento de famílias, redução da pobreza e da desigualdade, e externalidades positivas nos direitos de cidadania das famílias. A crescente preocupação com a fome e a condição dos menos favorecidos deu visibilidade a uma gama de problemas que o país começou a resolver, mas cuja lista ainda é grande e persistente.

Para onde a pesquisa pode avançar?

Até aqui o problema da pobreza foi encarado numa perspectiva macroeconômica, dada sua relação com as políticas econômicas adotadas em nível nacional, dividindo-se o período de análise através das décadas, intervalos de tempo que em boa medida conseguem representar de forma mais ou menos homogênea um padrão de desafios e resultados na política econômica brasileira, como apresentado ao longo do trabalho, permitindo caracterizar a década que inicia o século XXI como pautada no desempenho pela inclusão social.

Por se tratar de um extenso período de tempo, vários são os problemas de pesquisa que surgem para discussão. Como esta pesquisa gira em torno do Programa Bolsa Família, em especial se destacam os quatro pontos levantados no último parágrafo da conclusão. Porém, o primeiro ponto é muito amplo, já tendo sido muito discutido, enquanto o último foi abordado neste artigo, ao apresentar o PBF dentro de uma sequência das políticas econômicas.

Assim, de maneira geral, os outros dois pontos ficam mais claramente em aberto para serem estudados, para que se avance no entendimento do Bolsa Família. O primeiro é analisar o programa como resultado do surgimento da focalização do gasto público como resposta à necessidade imposta

pela Constituição de 1988 às contas nacionais, bem como pelo imperativo de aumento da eficiência dos recursos utilizados pelo governo. O segundo trata da influência que teve a modificação das instituições brasileiras ao longo do tempo no combate à pobreza, e os impactos resultantes desse processo na criação de ferramentas, bases legais, culturais e políticas que permitiram e resultaram no Programa Bolsa Família.

Referências bibliográficas

ANANIAS, Patrus. Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Org.). *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2010. p. 315-332.

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.

BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos Cebrap*, n. 87, p. 115-129, 2010.

BRITO, Alessandra S. *Programa Bolsa Família: uma análise das limitações e possibilidades da PNAD e do Cadastro Único*. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em Economia, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. 104p.

CARVALHO, Ailton M. Políticas sociais: afinal do que se trata? *Agenda Social*, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 3, p. 73-86, 2007.

COSTANZI, Rogério N.; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. 2v., p. 249-269.

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luis H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. 2v., p. 57-99.

CRUZ, Marcio J.V.; PESSALI, Huáscar F. (2007) ‘As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família’. Texto para Discussão nº 12, 2007. Curitiba-PR: CEPEC/UFPR. Disponível em: http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos_discussao/html/texto_para_discussao_ano_2007_texto_12.html. Acesso em: 23 nov. 2013.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FARIA, Ana L. C.; FEIJÓ, C. A.; SILVA, Denise B. N. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, 2007.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 2003.

GRYSPAN, Rebeca. Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Org.). *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2010. p. 27-48.

LICIO, Elaine C.; MESQUITA, Camile S.; CURRALERO, Claudia R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do programa Bolsa Família. *RAE*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINHARES, Fernando. *Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil*. Niterói: UFF, 2005. 110p. Dissertação (Mestrado)–Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, 2005.

MALTA, Maria Mello de. A controvérsia da distribuição de renda no pensamento econômico brasileiro: a ampliação do debate teórico sob a conjuntura política dos anos 1970. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 38, Salvador, 2010. *Anais...*

MARQUES, Rosa M. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, p. 237-243, 2008.

MESQUITA, Camile S. *O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social*. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, UnB, 2007. 139p.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

MOREIRA, Renata C. *Desigualdade, crescimento econômico e armadilhas da pobreza no Brasil: 1996 a 2007*. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009. 206p.

MOURA, Paulo G. M. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 115-122, 2007.

NERI, Marcelo C. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, edição especial em português, p. 53-75, out, 2007.

NERI, Marcelo C.; CARVALHAES, Luísa; MONTE, Samanta. 2010. Atlas do bolso dos brasileiros. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica (Org.). *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2010. p. 73-100.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

PIRES, Daniane C. A.; LONGO, Luciene A. F. B. A implementação do Bolsa-Família e sua relação com a pobreza nas Regiões Brasileiras no período de 2004 e 2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu, MG. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1145.pdf. Acesso em: 22 nov. 2013.

RATHMANN, Régis. A ineficácia dos programas públicos pró-pobres: o caso do Programa Bolsa-Família. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 129-136, 2005.

SAMPAIO, Arlete. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica (Org.). *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2010. p. 257-275.

SANTANA, Jomar Á. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO E DESIGUALDADE, 2007, Belo Horizonte: Associação Brasileira e Estudos Populacionais, 2007. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf. Acesso em: 02 dez. 2013.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz F.; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SOARES, Sergei. Bolsa Família: um resumo de seus impactos. *One Pager*, Brasília, International Policy-Centre for Inclusive Growth, n. 137, 2012.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael P.; SOARES, Fábio V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1396.pdf. Acesso em: 03 dez. 2013.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro H. G. F.; OSÓRIO, Rafael G.; SILVIERA, Fernando G. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. 2v. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 27-52.

SOUSA, Juliane M. C. *A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autossustentada do programa*. Dissertação (Mestrado)–Acadêmico em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, FGV, 2009. 184p.

SUPLICY, Eduardo M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.

TEIXEIRA, Clarissa G. *O Programa Bolsa Família e a oferta de trabalho: uma perspectiva de choque orçamentário*. Dissertação (Mestrado)–Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/Cedeplar), Belo Horizonte, 2009. 108p.

WEISSHEIMER, Marco A. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *SUR*, v. 3, n. 4, p. 144-159, 2006.