

Programa Bolsa Família do Brasil e seus 13 anos de implementação e resultados (2003-2015)

[Bolsa Família program in Brazil and their 13 years of implementation and results (2003-2015)]

Alexandre Silveira de Amorim¹; Edvânia Torres Aguiar Gomes²

¹UFPE – Recife PE
alexandreamorim1@hotmail.com

²Orientadora, UFPE – Recife PE
torres@ufpe.br

***Abstract.** This article will explain a structural study about the “Bolsa Família Program”, created in 2004 by brazilian federal government like a public policy aiming income distribution and fight against poverty, hunger, and social inequality to the low-income population like practical measure of food security, their results along of thirteen years of implementation in national territory under a conjunctural analysis.*

***Keywords:** Bolsa Família; Income distribution; Hunger.*

***Resumo.** Este artigo abordará um estudo estrutural sobre o Programa Bolsa Família, criado em 2004 pelo governo federal brasileiro como política pública visando a distribuição de renda e combate a miséria, fome e desigualdade social para a população de baixa renda como medida prática de segurança alimentar, seus resultados ao longo dos seus 13 anos de implementação em território nacional sob uma análise conjuntural.*

***Palavras-chave:** Bolsa Família; Distribuição de renda; Fome.*

Introdução

O Programa Bolsa Família é uma política pública assistencialista implementada em 2004, no início da gestão Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a finalidade de distribuir renda, combater a fome, diminuir a desigualdade social, e a pobreza através da transferência de renda para a população de baixa renda, atingindo a cifra de 13 milhões de famílias e 50 milhões de beneficiados, conforme algumas exigências e contrapartidas. É considerado como um instrumento de política social favorável, amplamente aceito e incentivado pela crítica internacional.

A distribuição de renda no Brasil tem início sob governo de Cristóvam Buarque (PT) no governo do Distrito Federal em 1995, quando sob o seu governo, implementou uma oferta de renda que exigia como contrapartida uma assídua frequência escolar para os alunos devidamente cadastrados, conhecida como Bolsa Escola. O mesmo projeto fora implementado no município de Campinas no mesmo ano.

Após essa fase experimental, virou o carro-chefe do projeto de governo petista para a gestão Lula, popularizando-se entre as famílias de baixa renda em todo o Brasil, virando parte do cotidiano brasileiro das classes mais humildes, atingindo 13 milhões de famílias e 50 milhões de beneficiados diretos.

A busca por combate a fome no Brasil ganhara força nos anos 1980, com o desgaste social da ditadura militar, onde militantes, sociólogos e cientistas discutiam sobre como erradicar a fome, plantando assim a semente que originaria as políticas públicas como o Fome Zero e Bolsa Família.

Será visto aqui a trajetória de “ingredientes” sociais, políticos, agrários, econômicos que acompanharam a história do Brasil desde seu início, no qual muitos deles podem apontar causa-relação com a fome ao longo do desenvolvimento territorial brasileiro.

A execução, legislação, e processo burocrático para criação do programa também terá destaque ao longo deste ensaio, colecionando seu processo institucional como meta de projeto de governo.

Por fim, verificar os resultados obtidos com o Bolsa Família ao longo de uma década seguinte serve como um interessante termômetro sobre a eficácia social do programa, seus frutos, e como aperfeiçoa-lo e expandi-lo, assim como fortalecer as demais políticas sociais no território brasileiro.

Indicadores sociais e formulação de políticas públicas pós-ditadura militar

O Brasil do ponto de vista social, ao longo de sua secular história, sempre apresentou graves contradições e disparidades em (quase) toda sua totalidade territorial, incluindo a deficiência alimentar como mazela social e histórica.

Com a estagnação socioeconômica vivida pelo Brasil na década de 1980, após 21 anos de uma Ditadura Militar (1964-1985), cujo caráter econômico fora extremamente concentrador de renda, promoveu um gritante aprofundamento da desigualdade social no país, em que consistia basicamente em aumento da concentração de renda e de terras (além de arrochos salariais etc).

Com a fome atingindo níveis estratosféricos, surgiu a necessidade de formulações de políticas públicas por parte de críticos do regime, em especial os cientistas sociais, que visassem combater, ou ao menos amenizar, a situação de extrema deficiência alimentar e social vivida então pelo país, através de políticas de distribuição de renda. Um dos grandes nomes engajados nesse processo foi o sociólogo Hebert José de Souza, mais conhecido como Betinho.

Sendo alvo de debates entre intelectuais e militantes pós-ditadura militar, a concepção de distribuição de renda foi ganhando força no meio acadêmico e nos partidos de esquerda nesse período posterior a ditadura, sendo debatida inclusive na Universidade de Brasília sob gestão e incentivo de Cristóvam Buarque, evoluindo no fortalecimento da ideia nos anos seguintes, inclusive em parte da sociedade brasileira.

Com a eleição de Cristóvam Buarque, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o cargo de governador do Distrito Federal em 1995, a implementação do Bolsa Escola, um programa de oferta de renda para as famílias dos alunos de baixa renda do ensino básico, que exigia como contrapartida uma assídua frequência escolar para os alunos devidamente cadastrados, como forma de estímulo à frequência escolar; no mesmo período, no município de Campinas, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira do PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, também implementara tal projeto no município.

No Distrito Federal, o programa assegurava um salário mínimo a cada família carente que tivesse todas as suas crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na escola pública. Eram critérios para recebê-la:

- Renda *per capita* mensal da família deve ser igual ou inferior a meio salário mínimo;
- Todas as crianças da família devem ter uma frequência mensal mínima às aulas de 90%;
- A família deve residir no Distrito Federal há pelo menos cinco anos;
- Existindo algum membro adulto da família desempregado, ele deverá estar inscrito no Sistema Nacional de Emprego (SINE).

O programa atingiu, em 1997, 44.382 crianças de 22.493 famílias, com um gasto de R\$ 32 milhões, ou seja, menos de 1% do orçamento do Distrito Federal. Com esse programa, a evasão escolar, que era de cerca de 10% em 1994, caiu para 0,4%.

Alguns anos depois, em 2001, o programa fora implementado em nível federal pela gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), chegando a beneficiar 5 milhões de famílias.

Dentro do sistema de assistência chamado de Rede de Proteção Social, as regras para o recebimento do benefício do programa em âmbito nacional eram:

- Estar matriculado e frequentando escola (comprovado a cada três meses com um programa paralelo de controle de frequência);
- Estar cadastrado juntamente com sua família no programa Cadastro Único, um sistema de alimentação de dados sociais do governo federal que fora criado em 2001;
- Possuir renda *per capita* inferior à R\$90,00*.

O pagamento da bolsa de R\$15,00* (por filho, limitado ao máximo de três) dava-se através de saque em agência da Caixa Econômica Federal.

- (*valores da época), corrigidos pelo IPC-A, em 2014, equivale a R\$35.

Cada família inserida no programa recebia um número de identificação social (NIS), semelhantemente ao PIS e PASEP. Os pagamentos eram controlados pelo Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico que é um instrumento de coleta de dados e informações para identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, e que foi criado através do Decreto N° 3.877, de 24 de julho de 2001. Posteriormente foi alterado pelo Decreto n° 6.135, de 26 de junho de 2007. O CadÚnico, administrado pela Caixa Econômica Federal, cruza

dados do antigo *Cadastro Único* com o cadastro dos SUS, da RAIS, e da Receita Federal, passando a exigir o CPF da mãe ou do pai para realizar o cadastramento.

A execução em escala nacional

Após a eleição de Lula, do PT, partido historicamente de orientação esquerdista, que tinha como bandeira principal nas Eleições 2002 a erradicação da fome, houve um processo de unificação do legado anteriormente já existente, do programa mediante o Programa Fome Zero, que consistia no direito à segurança alimentar mínima de todos os cidadãos brasileiros de pelo menos as três refeições básicas do dia; café da manhã, almoço e janta.

O Bolsa Família surge como uma unificação dos programas já existentes, tendo a Lei Federal n. 10.836/2004ⁱ e a Regulamentação pelo Decreto 5.209/2004ⁱⁱ, unificando os seguintes programas anteriores de transferência de renda:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso).
- Cadastro Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso).
- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso).
- Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso).
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 - Governo Lula).

O Bolsa Família consiste basicamente na oferta de 77 reais para todo brasileiro e brasileira em estado de miséria extrema (renda mensal *per capita* de até 140 reais) atrelada a contrapartida de frequência escolar dos dependentes, assim como vacinação em dia.

A unificação dos programas Bolsa Escola, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação – do Ministério da Educação, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Saúde

respectivamente, antes transferidos sob gestões burocráticas de diferentes ministérios, agora sob aval do MDS, possibilitou um avanço na eficiência administrativa e fiscalização.

Somado ao crescimento no alcance do programa, saltando de 5 para 14 milhões de famílias e 50 milhões de beneficiados, a distribuição de renda promoveu, gradualmente, melhorias sociais e diminuição da fome em todo território brasileiro.

Burocratização e iniciação do programa

Tendo um projeto estratégico, o Bolsa Família divide-se em três eixos, são eles: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A transferência de renda pelo governo federal é mensal, sendo feito o saque mediante cartão magnético, de uso intransferível, preferencialmente no nome da mãe da família; dependendo do perfil familiar, como número de filhos, a idade em que se encontram, gestantes e mães em fase de amamentação, há benefícios específicos em tais casos.

O cadastramento dessas famílias é feito via o Cadastro Únicoⁱⁱⁱ, um dispositivo que identifica as famílias de baixa renda existentes em todo o Brasil. Com esses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem autorização para transferir mensalmente renda para as famílias mediante a Caixa Econômica Federal, banco estatal da União.

De acordo com a OIT (Organização Internacional do Trabalho), o Bolsa Família é a mais importante das políticas sociais do governo brasileiro e é hoje o maior programa de transferência condicionada de capital do mundo^{iv}.

A fundamentação básica da distribuição de renda consiste em amenizar de imediato o grau de miséria e fome da população de baixa renda, devido a urgência em sanar ou amenizar a sensação de fome sentida pelo indivíduo, garantindo assim a segurança alimentar, e dando uma certeza de instantânea e de longo prazo de acesso e direito à alimentação.

Definição fisiológica da fome

A fome é o nome que se dá à sensação fisiológica desagradável, desconfortável e nociva pelo qual o corpo percebe que necessita de alimento para manter suas atividades inerentes à vida^v, podendo ser também definida como insuficiência de ingestão de 2500 quilocalorias/dia para um humano adulto^{vi} segundo a FAO - ONU, conferindo assim um *status* de desnutrido para o indivíduo que se encontra em tal estado.

Como diz Castro, a fome é uma manifestação biológica de um fenômeno social, político e econômico. A fome pode ser causada por diversos fatores (no qual muitos podem estar interligados entre si), como por exemplo: extrema concentração de renda; extrema concentração de terras; corrupção e desvio de recursos; instabilidade política; incompetência ou má gestão de recursos naturais; pobreza; guerras, conflitos políticos e civis; acesso deficiente à produção; alta inflação; destruição da produção e/ou terras para manutenção do preço de mercado dos bens; influência força política demasiada de transnacionais no setor agrícola; educação nacional frágil; epidemias, pestes, pragas e catástrofes naturais que destroem a colheita.

Muitas vezes, é comum que tais fatores estejam interligados entre si, como uma rede de fatores políticos, sociais, econômicos e ambientais, além de um passado histórico que tenha favorecido tais causas, como países vítimas do imperialismo e colonização, de concentração de poder político nas mãos de grupos oligarcas, desorganização popular política, o que “enriquece” o malefício, muitas vezes sentenciando o país em questão à um ciclo vicioso.

História socioeconômica e agrária do Brasil

O cenário socioeconômico brasileiro, fomentado ao longo de sua semi-milênar história (1500- atualidade) por uma extrema concentração de renda, terras e poder político, constituiu um tripé-chave como razão e justificativa para a desigualdade e a fome ao longo do seu processo existencial.

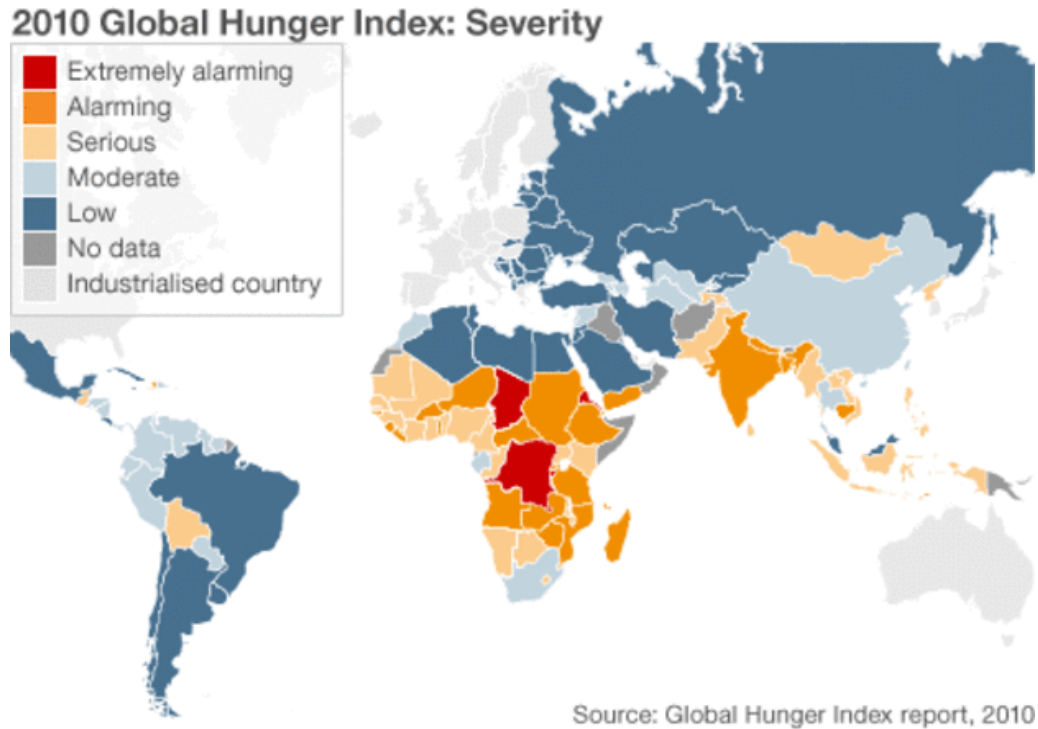


Figura 1 <http://www.bbc.com/news/science-environment-11503845>

Segundo Freyre, a colonização da América tropical foi agrária em sua estrutura, escravocrata na técnica exploradora, e híbrida na composição racial-social.

Agrária, pois a opção pela cultura açucareira significava a introdução de *plantations* de cana-de-açúcar, isto é, plantação do vegetal em larga escala, produção voltada para o mercado externo, adotando um porte monocultor, isto é, produção exclusiva de cana-de-açúcar, diferentemente do que ocorrera na América espanhola, onde o foco econômico fora o extrativismo mineral.

Escravocrata, pois a mão-de-obra adotada fora forçada (mediante violência e captura de indivíduos), oriunda do ensaio indígena, e posteriormente do negro africano, como força motriz para o trabalho da lavoura.

Híbrida, porque o projeto de povoamento da colônia e pela desinibição cultural do português na relação afetiva entre o branco europeu com a negra e a indígena era extremamente intensa, despida de moralismos e proibicionismos; diferentemente do colonizador da América espanhola, que massacrou e perseguiu os nativos indígenas, ou da

América anglo-saxônica, onde o teor religioso proibia com tamanha força a interação reprodutiva entre colonos.

A opção da coroa portuguesa pelo latifúndio monocultor deu-se devido ao potencial lucrativo da produção em larga escala, que aumentava e assegurava uma opção mais inteligente e lucrativa conforme maior fosse a área plantada. É interessante lembrar que o projeto planejado consistia numa extrema concentração de terras, onde poucos empresários portugueses, que foram incentivados pela coroa à se aventurar num ambicioso desafio num Novo Mundo um tanto desconhecido, desenvolveram o poder político da região no processo de desenvolvimento territorial brasileiro.

Assimilar a coincidência de poder agrário e político no Brasil em sua formação é a peça-chave para compreender o porquê de a fome acompanhar lado-a-lado a formação da nação. A concentração de terras é um fator que significa diminuir, dificultar, sufocar a produção de alimentos de subsistência, como feijão, milho, legumes, mandioca, etc, portanto, a concentração de terras significa diminuir a área de plantação de alimentos!

Como se não bastasse sufocar a produção policultora alimentícia, a concentração de terras significa explorar a massa trabalhadora (o escravo) através de métodos autoritários, violentos, forçados, e segregadores racialmente. Esse método escravista, segregador, e concentrador fomentou um legado social extremamente maléfico, injusto socialmente, em dividiu a sociedade brasileira entre a aristocracia branca e o escravo negro principalmente, refletindo de geração-em-geração o retrato social brasileiro até os dias atuais, de uma elite branca, herdeira direta da Casa Grande, e do pobre negro, herdeiro direto da senzala.

Seria errôneo também afirmar que na sociedade latifundiária não exista produção alimentícia. Mas é fato que tal produção, por não ser a atividade econômica principal, resulta por ser uma produção ora insuficiente, ora carente da variedade nutricional para os colonos, e até mesmo na aristocracia açucareira, se encontrava não uma fartura ou abundância alimentar, como pode-se imaginar uma vida de luxos, mas sim uma razoável qualidade alimentar no seu modo de vida, e ainda assim, débil ocasionalmente, como diz Freyre.

O latifúndio açucareiro se desenvolvera ao longo dos séculos preservando a estrutura socioeconômica e agrária da *plantation*, e portanto, mantendo a extrema concentração agrária até os dias atuais. A inexistência de uma reforma agrária no Brasil contribui negativamente para que a relação oferta-demanda equilibrada e sadia de alimentos do campesinato ainda sofra uma deficiência produtiva.

A diferença produtiva do latifúndio monocultor para o campesinato policultor é que o primeiro agrega uma estrutura concentradora de terra, de poder político na região, utilização de mão-de-obra escrava e em larga escala, ocupando uma vasta extensão de terra para o cultivo de um único produto; a estrutura policultora baseia-se na distribuição mais equitativa das terras, poder político desconcentrado e democrático, trabalho familiar e/ou comunitário, com fins a subsistência e a pequena comercialização, em lotes de pequena e média escala, diversificação da produção (várias culturas vegetais).

O Brasil viveu seus cinco séculos de existência sob esse viés extremamente concentrador de renda e de terras, ingredientes esses que culminaram na desgraça da fome e miséria no território até os dias atuais, cabendo assim a formulação de políticas públicas pela sociedade, empresariado e Estado brasileiro que visem diminuir a concentração de renda e terra para níveis mais justos, prósperos, para que o Brasil se torne um dia um país mais fraterno, justo socialmente e digno.

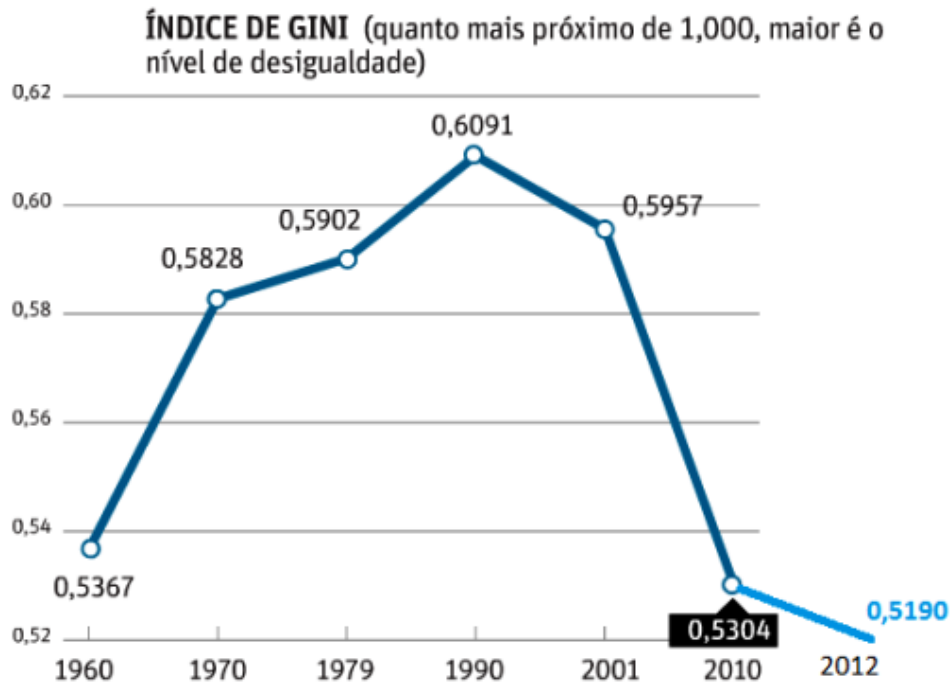
Resultados

Com a implantação do Bolsa Família, o Brasil viveu a melhoria da justiça social, a fome atingiu seu menor nível em toda história, e as pessoas mais humildes adquiriram o direito de se alimentar com segurança.

O Bolsa Família é uma política pública do governo brasileiro iniciado em 2004 pelo então Presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores, sendo considerada o carro-chefe do governo como política de combate a fome, conforme a campanha do PT nas eleições 2002.

A implementação do programa tem como foco garantir as pessoas de baixa renda uma oferta mensal de dinheiro para o uso pessoal, preferencialmente em alimentação, embora ocasionalmente também possa ser usada em vestimentas e outros.

Com a gradual massificação dos usuários do programa ao longo dos anos 2000 e 2010, diversos estudos apontavam que o programa cumpriu com eficiência seu objetivo de diminuir a fome e o grau de miséria no território brasileiro, além de diminuir a concentração de renda, conforme o Índice de Gini.



Fonte: PNAD (IBGE-a 2011)

Figura 2 Índices de Gini no Brasil. Resultados mostram que a distribuição de renda em nível nacional foi fundamental para queda da desigualdade social.

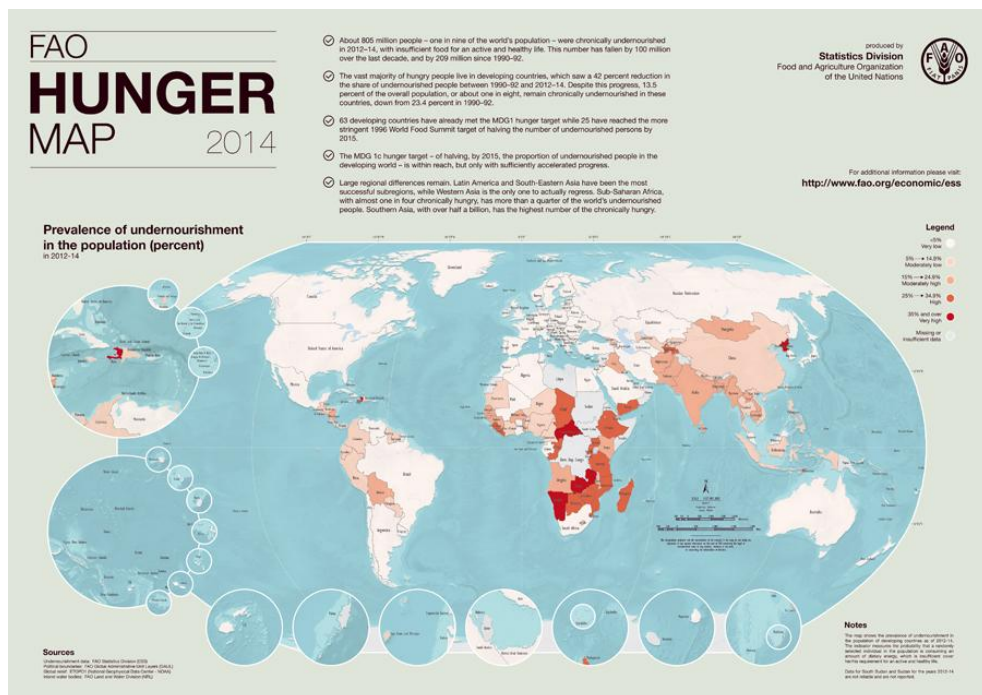


Figura 3 Mapa da Fome da ONU – 2014, Brasil pela primeira vez fora;
<http://www.institutolula.org/brasil-comemora-dia-mundial-da-alimentacao-fora-do-mapa-da-fome>

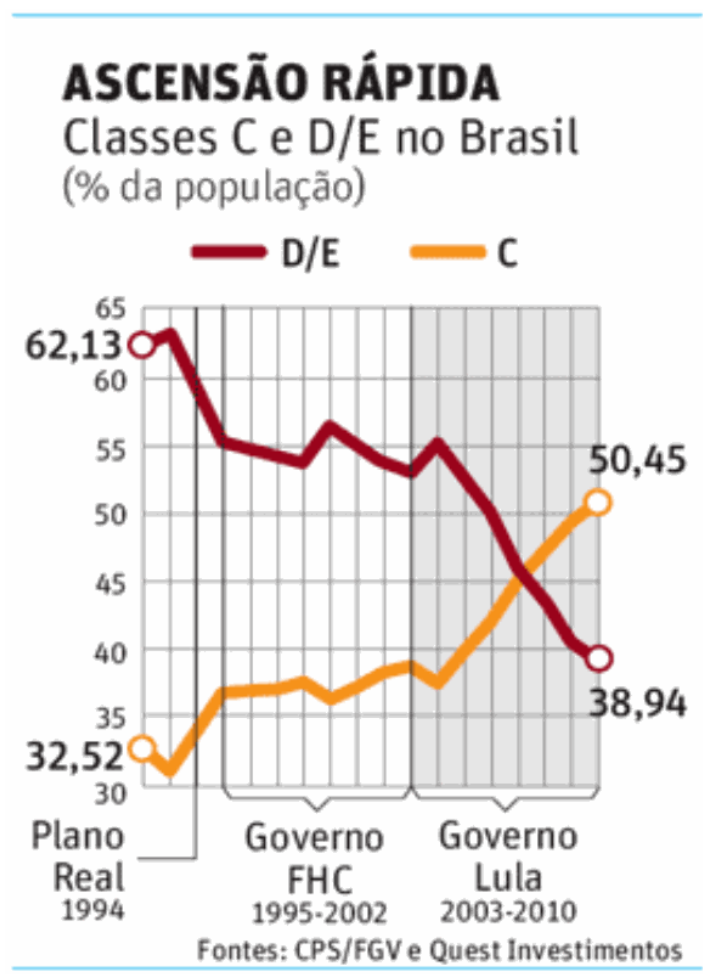


Figura 4 Ascensão social no Brasil; a distribuição de renda colaborou em tal processo.

Conclusão

Após uma análise sobre o processo histórico e socioeconômico do território brasileiro, de extremas injustiças sociais, desigualdades e segregação, fica evidente a urgência de políticas que assegurem um piso de seguridade social, em que o direito à alimentação fora escolhido como o número 1 para a missão governista petista.

A distribuição de renda promove comprovadamente avanços sociais e mais justiça social; sendo assim, é importante compreender a gigantesca dívida histórica no combate à fome no Brasil, no qual o Brasil de hoje pode dizer viver sua melhor fase social, uma fase onde o direito à alimentação virou realidade para milhões de brasileiros antes abandonados à mercê da miséria e fome.

Notas & Citações

-
- ii http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm
- ii http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm
- iii <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>
- iv http://www.bbc.co.uk/portuguese/servicos/2009/03/090318_bolsafamiliaoitad.shtml
- v <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fome>
- vi <http://www.bbc.com/news/science-environment-11503845>

Referências

- CASTRO, Josué de. *A geografia da fome*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil: Edusp, 1996*.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Nacional, 2005.
- PINTO, José Alexandre Barbosa. *Análise do Programa Bolsa Família como política pública para inclusão social do município de Lagoa do Carro – PE*. 2008. Dissertação de Mestrado do curso de geografia/UFPE.
- <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm
- http://www.bbc.co.uk/portuguese/servicos/2009/03/090318_bolsafamiliaoitad.shtml
- <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fome>

Recebido em 08/04/2015

Aprovado em 31/08/2015