



**JACQUELINE RODRIGUES DE OLIVEIRA**

**Mas, afinal, importa quem é o pai do Bolsa Família?**

**Campinas  
2016**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JACQUELINE RODRIGUES DE OLIVEIRA**

**Mas, afinal, importa quem é o pai do Bolsa Família?**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Instituto de Economia  
da Universidade Estadual de Campinas,  
como parte dos requisitos exigidos para  
a obtenção do título de bacharel em  
Ciências Econômicas, sob a orientação  
do Prof. Dr. Luís Renato Vedovato

**Campinas**

**2016**

***If I have seen further it is by  
standing on the shoulders of Giants.***

**-Isaac Newton**

## RESUMO

A proposta desse trabalho é analisar a influência dos programas de transferência de renda do governo de Fernando Henrique Cardoso sobre o programa federal Bolsa Família devido às repercussões que vêm ocorrendo na mídia durante a época de eleições. Essa análise será realizada através de fatos históricos e dados sobre desigualdade social, saúde e educação. Para contextualizar o debate será abordado como as políticas públicas se tornaram um fator importante na sociedade contemporânea, o papel do direito para formalizar os direitos sociais e sua relação com o Estado e o combate à pobreza. Os dados apresentados aqui evidenciam que foram registrados resultados positivos, no entanto o programa Bolsa Família teve suas falhas. Além disso, antes de abrir qualquer resultado de paternidade, a política brasileira precisa se atentar à continuidade da redução das desigualdades e, principalmente, à melhoria daqueles pontos cujos resultados não foram tão positivos quanto poderiam ser.

**Palavras-chave:** renda mínima; combate à pobreza; política social; Bolsa Família.

## ABSTRACT

The present study analyzes the influence of the income transfer programs of Fernando Henrique Cardoso government in the federal program "*Bolsa Família*" due to the repercussions that have been occurring in the media during the election season. This analysis will be carried out through historical facts and data on social inequality, health and education. To contextualize the debate will be approached how public policies have become an important factor in contemporary society, the role of the right to formalize social rights and its relation with the State and the fight against poverty. The data presented here show that positive results were recorded, however the "*Bolsa Família*" program had its flaws. Moreover, before opening any paternity results, Brazilian policy needs to be attentive to the continued reduction of inequalities and, above all, to the improvement of those points whose results have not been as positive as they could be.

**Keywords:** minimum income; combating poverty; social policy; Bolsa Família

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Concessão de Benefícios do Programa Bolsa Escola Federal em 2001 – Dados acumulados.....	21
Tabela 2: Habilitação de municípios no Bolsa Escola Federal em 2001 – Dados acumulados.....	23
Tabela 3: Número de concluintes do Ensino Fundamental regular na rede pública de ensino, por idade – Brasil e regiões (2012).....	28
Tabela 4: Decomposições estatísticas da desigualdade da renda domiciliar per capita – Brasil (2001-2011) .....	32
Tabela 5: Escolaridade da população de 15 a 64 anos no Brasil / IBGE...	33
Tabela 6: Evolução do indicador de analfabetismo da população de 15 a 64 anos (2001-2002 a 2011) .....	35
Tabela 7: Níveis de alfabetismo da população de 15 a 64 anos por escolaridade .....	35

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução mensal da Concessão de Benefícios do Programa Bolsa Escola Federal em 2001 .....	22
Gráfico 2: Evolução da habilitação de municípios no Bolsa Escola Federal em 2001 .....	23
Gráfico 3: Acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes beneficiárias do PBF (2005-2011).....	26
Gráfico 4: Número de Gestantes no Brasil (2004-2013).....	27
Gráfico 5: Evolução do acompanhamento das crianças beneficiárias do PBF no acompanhamento das condicionalidades de saúde (2005-2012) .....	27
Gráfico 6: Índice de Gini Brasil – 1995-2011 .....	31
Gráfico 7: Taxa de frequência líquida à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade, por quintos do rendimento mensal familiar per capita – Brasil (1998-2008) .....	33

## **LISTA DE SIGLAS**

PBE: Programa Bolsa Escola

PBF: Programa Bolsa Família

FHC: Fernando Henrique Cardoso

BPC: Benefício de Prestação Continuada

INAF: Indicador de Alfabetismo Funcional

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	10
<b>Capítulo 1: Políticas Públicas e combate à pobreza</b> .....	12
1.1 O caso brasileiro.....	16
<b>Capítulo 2: Governo FHC</b> .....	19
<b>Capítulo 3: Programa Bolsa Família</b> .....	25
<b>Capítulo 4: Comparações</b> .....	30
4.1 Índices .....	30
<b>Conclusão</b> .....	37
<b>Referências</b> .....	39

## Introdução

A origem do Bolsa Família se tornou um tema de grande discussão na mídia brasileira e em discursos políticos durante os debates eleitorais em 2014. Hoje em dia basta buscar na internet as palavras “Origens do Bolsa Família” que os primeiros resultados são notícias com as seguintes manchetes: “Mas, afinal de contas, quem criou o Bolsa Família?”<sup>1</sup>; “O verdadeiro 'pai' do Bolsa Família”<sup>2</sup>; “Quem criou o Bolsa Família foi FHC, não o Lula”<sup>3</sup>; e “PSDB perdeu paternidade do Bolsa Família porque não fez propaganda, diz FHC”<sup>4</sup>.

Outro fato que demonstra que há dúvidas na mídia sobre as origens do Bolsa Família é uma declaração do candidato Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) durante o debate eleitoral para presidente da república em 2014. Na ocasião ele disse: “Se fizermos um raio-x do DNA do Bolsa Família, o pai será o presidente Fernando Henrique e a mãe, Ruth Cardoso”<sup>5</sup>.

De fato, o Bolsa Família se instituiu no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em Lei em 9 de janeiro de 2004 (Lei Federal n. 10.836). Esta unificou e ampliou e os seguintes programas anteriores de

---

<sup>1</sup> AZEVEDO, Reinaldo. **Mas, afinal de contas, quem criou o Bolsa Família? Resposta: foi FHC! Afirmar que foi Lula é fraudar a história.** Blog Reinaldo Azevedo, São Paulo: Editora Abril, 15 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/mas-afinal-de-contas-quem-criou-o-bolsa-familia-resposta-foi-fhc-afirmar-que-foi-lula-e-fraudar-a-historia/>>. Acessado em 10 nov. 2016.

<sup>2</sup> CARVALHO, André. **O verdadeiro 'pai' do Bolsa Família:** As origens do programa de redistribuição de renda no centro do debate eleitoral. Huffpost Brasil, São Paulo: 16 out. 2014. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia\\_n\\_5989300.html](http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia_n_5989300.html)>. Acessado em 10 nov. 2016

<sup>3</sup> JOVEM PAN. **Quem criou o Bolsa Família foi FHC, não o Lula.** São Paulo: 15 out. 2014. Disponível em: <<http://jovempan.uol.com.br/opiniao-jovem-pan/comentaristas/reinaldo-azevedo/quem-criou-o-bolsa-familia-foi-fhc-nao-o-lula.html>>. Acessado em 10 nov. 2016

<sup>4</sup> QUADROS, Vasconcelos. **PSDB perdeu a paternidade do Bolsa Família porque não fez propaganda, diz FHC.** iG São Paulo, São Paulo: 17 out. 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/psdb-perdeu-paternidade-do-bolsa-familia-porque-nao-fez-propaganda-diz-fhc.html>>. Acessado em 10 nov. 2016

<sup>5</sup> FERNANDES, Ana; GALVÃO, Daniel. **Aécio defende 'paternidade' de FHC sobre Bolsa Família:** Indignada, Dilma afirmou não ter cabimento o tucano relacional o programa ao Bolsa Escola. Estadão Conteúdo, São Paulo: 15 out. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aecio-defende-paternidade-de-fhc-sobre-bolsa-familia,1576919>>. Acessado em 10 nov. 2016.

transferência de renda: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); e o Programa Auxílio-Gás (Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002).<sup>6</sup>

Por conta dessas discussões feitas pela mídia, o que será desenvolvido nesse trabalho será analisar e entender até que ponto os programas criados anteriormente impactaram no resultado do PBF. Evidenciando, principalmente, os aspectos da educação dos programas estudados.

Para contextualizar o debate, no primeiro capítulo será abordado como as políticas públicas se tornaram um fator importante na sociedade contemporânea e o seu significado dentro do Direito, bem como fundamentar alguns conceitos importantes para melhor entender a discussão em relação ao combate à pobreza.

No Capítulo 2 discute-se os programas que surgiram no governo Fernando Henrique Cardoso que serviram de base para o Bolsa Família, dando foco, principalmente, ao Bolsa Escola que é um programa de transferência de renda com base em condicionalidades.

No Capítulo 3, por sua vez, é explanado como surgiu o Bolsa família, quais seus fundamentos e quais foram seus impactos na sociedade brasileira.

Já a comparação entre os programas dos governos PSDB e PT é realizada no Capítulo 4 por meio de alguns índices sociais e análise de dados.

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acessado em 10 nov. 2016.

## Capítulo 1: Políticas Públicas e combate à pobreza

Definir pobreza é extremamente complexo. Geralmente, a análise é restrita ao problema do rendimento quando esses dados são os mais acessíveis. No entanto, em uma definição mais geral, a pobreza está diretamente ligada aos parâmetros históricos e culturais do mínimo necessário para uma vida digna. Na sociedade ocidental democrática, o mínimo necessário não se limita aos bens materiais, pois, além desses devem levar em conta também: os bens materiais, os direitos simbólicos e fundamentais na esfera da política, o campo social e a liberdade. De acordo com a definição utilizada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que vê a pobreza como a ausência de opções básicas e oportunidades para o desenvolvimento da vida humana, o fenômeno se constitui em três eixos principais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

Ricardo Paes de Barros (2000) em “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil” explicita, no trecho abaixo, como o conceito de pobreza não pode ser reduzido à sua renda:

Es evidente que la pobreza no puede ser definida de forma única y universal. No obstante, podemos afirmar que la pobreza se refiere a situaciones de privación en las que los individuos no logran mantener un nivel mínimo de vida en línea con las referencias socialmente establecidas en cada contexto histórico. (BARROS, 2000, p.22 apud AGUIAR; ARAÚJO, 2002, p. 16)

Essa definição clássica de pobreza – que leva em conta apenas a comida, o vestuário e a habitação como variáveis – é, portanto, insuficiente para descrever ou mesmo para quantificar o fenômeno da existência de pobres na sociedade. A nova definição de pobreza deve levar em consideração, portanto, o contexto histórico em que se vive e os direitos civis, políticos e sociais. Caso não haja um nível mínimo de qualidade de vida aí sim pode-se considerar uma situação de pobreza.

Esse ponto também é discutido por Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” (2000) que traz uma abordagem da pobreza que deve ser vista como a privação de capacidades básicas em vez da visão

simplista de apenas baixa renda como critério tradicional para sua identificação. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades, não envolve qualquer negação da ideia sensata de que a baixa renda é claramente uma causa principal da pobreza porque a falta de renda pode ser a principal razão para a privação da capacidade de uma pessoa.

Para o autor, o desenvolvimento de um país não pode ser definido simplesmente a partir de dados numéricos como renda per capita ou crescimento do PIB. O crescimento econômico não é o fim em si mesmo para o desenvolvimento, é apenas uma das razões que colabora para a melhora na qualidade de vida e fortalecimento das liberdades, permitindo assim que as pessoas tenham ferramentas para escolher a vida que querem ter (SEN, 2000).

O papel do Estado sempre foi visto como intrínseco sobre as decisões e rumos da sociedade. Essa discussão engloba, portanto, a inclusão de políticas públicas para o combate à pobreza, segundo Maria Helena Massa-Arzabe em seu artigo publicado no livro “Políticas Públicas: Reflexo sobre o Conceito Jurídico” organizado por Bucci (2006). “Hoje é indissociável à noção de Estado a ação sobre os rumos da sociedade, ação esta que deve estar direcionada a buscar o aprimoramento da vida em comum como requisito de legitimidade e da legitimação” (MASSA-ARZABE, 2006, p. 51). Essa busca por um aprimoramento como requisito de legitimidade e da legitimação exigiram do Estado uma reformulação do Direito em si. Esse novo Estado de Direito exige uma adaptação das normas aos anseios sociais e uma maior intervenção estatal.

Um dos marcos dessa nova postura do Estado foi o *Sherman Act* em 1890. Esta foi uma lei antitruste criada na forma de um ato de regulação que visava garantir a concorrência entre as empresas nos Estados Unidos, evitando que qualquer uma delas se tornasse suficientemente grande para ditar as regras do mercado em que atuava. Outro marco foi o *New Deal* que foi um conjunto de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt. O objetivo foi recuperar e reformar a economia norte-americana e assistir os prejudicados pela Grande Depressão (DRAIBE, 2013).

Maria Bucci (2006) explicita o significado do papel do Estado ao longo da história e o seu impacto para o direito:

O paradigma dos direitos sociais, que reclama prestações positivas do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas. A alteração na ordem jurídica que demanda essa nova conceituação provém da mesma fonte histórica, que é a formação do Estado intervencionista. Essa, embora tenha desenvolvimentos particulares em cada ordem jurídica nacional, pode-se demarcar a partir dos primeiros contratos de concessão de serviço público, no final do século XIX, de quando data, também, a primeira legislação antitruste, o Sherman Act, em 1890. Há um salto significativo na década de 1930, com o New Deal do governo Roosevelt e as políticas correspondentes em cada país (no Brasil, é o momento da industrialização), que irá desembocar nos chamados trinta anos gloriosos, que vão do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, ao choque do petróleo, em 1974. (BUCCI, 2006)

O período pós-guerra, também chamado de trinta anos gloriosos pelo forte desenvolvimento econômico, se consagrou como o ápice do Estado social, e foi reconhecido como o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Esse sistema foi implementado nos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial. Nele, o governo deveria prestar serviços sociais e econômicos para garantir proteção contra riscos à vida em sociedade como, por exemplo, invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário, etc. Como principal objetivo, o *Welfare State* tinha a intenção de garantir uma segurança econômica à população pós-guerra, assegurando os direitos sociais aos indivíduos (RODRIGUES, 2010).

Ao longo do tempo, portanto, pode-se perceber que houve mudanças no tratamento dos pobres. Na segunda metade do século XX a assistência social se tornou um meio eficaz para angariar votos, tendo em vista a relação demagógica e paternalista que se tornaram as relações entre os pobres e o Estado.

O voto, dentro das sociedades ocidentais modernas, se tornou o instrumento mais importante para a democracia e a liberdade. Já os programas sociais se tornaram um bom marketing para os partidos políticos, fazendo o governo focar no benefício imediato ao invés de pensar em uma transformação estrutural econômica das situações de pobreza.

Essa relação entre o Estado e os agentes políticos caracteriza os espaços públicos principalmente em relação aos países periféricos, como explicado por Marcelo Aguiar e Carlos Henrique Araújo em artigo publicado pela Unesco, “Bolsa-Escola: Educación para enfrentar la pobreza” (2002):

Tal forma de relacionamento entre o Estado e seus agentes políticos e os pobres marcou e ainda marca de maneira clara o espaço público ocidental, principalmente dos países ditos periféricos. Há um imenso mercado

político explorado de forma sintomática. As trocas estão se dando em função do desprovimento dos eleitores. É, definitivamente, uma relação de trocas, mas em bases muito desiguais. A assistência antes vista como uma forma de coação dos mais humildes agora é entendida e praticada como uma importante fonte de adesões e lucro político. (AGUIAR; ARAÚJO, 2002, p. 20)

Portanto, a assistência social se torna uma forma pela qual os partidos políticos favorecem os próprios interesses em detrimento da ajuda aos mais necessitados. Dessa forma, os pobres se tornam instrumentos para se obter vantagens com a carência de informações dos eleitores.

François Ewald, um filósofo e historiador francês, introduziu o conceito de “risco social” em *Histoire de l'état providence* (1996). Segundo ele, o risco social expõe que as limitações para o exercício do trabalho passam a ser compreendidos menos como fruto de desvios morais, do acaso ou de infortúnios, do que como fenômenos cuja presença faz parte da normalidade da vida social e laboral.

Os riscos sociais representaram uma nova racionalidade capaz de legitimar o princípio da intervenção social do Estado, dotando de nova interpretação o diagrama liberal – assentado em torno do conceito central de responsabilidade individual – e permitindo ultrapassá-lo. Tratando cada indivíduo como membro de um grupo com o qual ele partilha um risco social, o seguro social evita o debate da falta individual e reafirma a força da solidariedade sem confrontar o princípio liberal da responsabilidade. Mas, como também aponta Ewald:

O que caracteriza o seguro não é o fato dele repartir em um grupo a carga de prejuízos individuais, mas de permitir realizar esta repartição não mais segundo a forma de uma ajuda ou de uma caridade, mas segundo uma regra que é uma regra e justiça, uma regra de direito. (EWALD, 1996)

Segundo Bucci (2006), os direitos sociais têm principal função assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais.

Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação. Na mesma linha, como pode um sem-teto exercer o direito à intimidade (art. 5º, X, da Constituição brasileira)? Isso será uma ficção enquanto não lhe for assegurado o direito à moradia, hoje constante do rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição. E assim sucessivamente. (BUCCI, p. 3)

## 1.1 O caso brasileiro

O debate acerca do combate à pobreza e os programas de assistência social permeiam a realidade do governo brasileiro desde a década de 1970 com programas que beneficiavam os idosos e portadores de deficiência física de baixa renda, por exemplo. Esses programas foram incorporados a partir dos anos de 1990 no sistema operacional da Lei Orgânica de Assistência Social. (ROCHA, 2005)

O Estado de Bem-Estar Social serviu de base na formulação da Constituição brasileira de 1988. Como está explicitado pelo artigo 3º da Constituição Federal de 1988, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - Garantir o desenvolvimento nacional;
- III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No Brasil, segundo Luciana Jaccoud em seu artigo “O Programa Bolsa Família e o Combate à Pobreza” (2013), apesar das políticas públicas aparecem no Brasil desde 1970, o combate à pobreza sempre foi uma preocupação quando se pensava no futuro do país. Porém, essa preocupação sempre foi deixada de lado na hora de tomada de decisões, pois era tida como algo não-inalterável e não se tomavam ações para que houvesse mudanças nessa esfera. Como ela explicita no trecho abaixo:

Como observou Telles (2001), no Brasil a pobreza não se configurava tema ausente das preocupações e reflexões sobre o país e seu futuro. Mas, formulada como sinal de atraso e como tributo do passado, foi, durante décadas, interpretada como paisagem, ou seja, como aquele elemento que permanente, quase imutável, e secundário, não merecia tratamento específico. Seu enfrentamento seria paulatinamente realizado com o avanço do progresso e do crescimento econômico. Não dizendo respeito “aos parâmetros que regem as relações sociais e às regras da reciprocidade através das quais a sociabilidade se efetiva” (p. 20), a pobreza não era problematizada a partir dos padrões de organização da sociedade brasileira. Tampouco mantinha diálogo com ética ou com valores ou princípios de justiça. Nem abordada como violência, nem como negação de direitos ou de dignidade, nem como reflexo de uma sociedade profundamente hierárquica. A pobreza havia predominantemente penetrado em nossa reflexão apenas como um persistente passivo. (JACCOUD, p.110 in IPEA 2010)

Esses programas surgiram a partir de debates acadêmico no início dos anos 1980. O projeto foi criado pelo sociólogo Herbert José de Sousa e implementado por Cristovam Buarque do Partido dos Trabalhadores (PT), que, naquele momento

(em 1986) era reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB). O objetivo era pagar uma bolsa às famílias de jovens e crianças de baixa renda como incentivo para que essas frequentassem a escola regularmente.<sup>7</sup>

Programas de transferência de renda possuem algumas condicionalidades para que se possa ser beneficiário deles, ou seja, as famílias que recebem o auxílio devem, em contrapartida, tomar certas ações. Em janeiro de 1995 foi implementado em Campinas o programa de transferência de renda com condicionalidades, durante o governo do prefeito José Roberto Magalhães Teixeira do PSDB. Em seguida, um programa similar foi implantado em Brasília, pelo Governo do Distrito Federal, então chefiado por Cristovam Buarque, na época ainda no PT. Buarque deixou o partido em 2004, quando era Ministro da Educação.

A lei de Campinas foi aprovada na Câmara Municipal em 6 de janeiro de 1995 e regulamentada em 18 de abril do mesmo ano, quando os primeiros benefícios começaram a ser pagos. Em Brasília, o decreto foi assinado em 11 de janeiro de 1995 e os primeiros benefícios começaram a ser pagos em maio. Já o Bolsa Escola federal foi implementado em 2001 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa chegou a beneficiar mais de 5,5 milhões de famílias em um total de 45 milhões de pessoas em todo o Brasil quando, em 2003, foi incorporado ao Programa Bolsa Família pelo presidente Lula (DINIZ, 2007).

Conforme Sônica Rocha em “Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda” (2005):

No Brasil, o Bolsa-Escola foi um dos precursores destes programas. Adotado inicialmente no âmbito municipal, o Bolsa-Escola teve início no primeiro semestre de 1995 com a experiência pioneira do município de Campinas (SP), seguido pelo Distrito Federal e por outros municípios. Entretanto, as várias tentativas de implementação por iniciativa municipal passaram a demonstrar a necessidade de federalização do programa, uma vez que a grande maioria dos municípios não possuía capacidade financeira e operacional para garantir o seu funcionamento. Devido a esse fato, em 2001, o governo federal passou a arcar com as responsabilidades de financiamento, gestão e operacionalização do Bolsa-Escola. (ROCHA, 2005)

Em 2003 foi implementado, pelo presidente Lula, o programa Fome Zero, do Governo Federal, que visava o direito à alimentação da população brasileira. Era uma maneira de garantir cidadania às populações vulneráveis à fome. Esse

---

<sup>7</sup> PROGRAMAS do governo. Programa Bolsa Família. Disponível em <<http://www.programadogoverno.org/programa-bolsa-familia/>>. Acessado em 10 nov. 2016.

programa procurou facilitar o acesso à alimentação, por meio da expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, além de melhorias na saúde e na educação.

O projeto foi coordenado por José Graziano da Silva, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome<sup>8</sup>. O projeto defendeu uma abordagem envolvendo a criação de uma lista de alimentos, com validade para todo o território nacional, que os beneficiários poderiam comprar com a garantia de que o governo ressarciria a compra e a operação deveria ser garantida por notas fiscais. Em algumas instâncias, o governo e supermercados acordaram parcerias para compartilhar alimentos diretamente, sem dinheiro envolvido por parte dos beneficiados.

Ainda em 2003, o Fome Zero foi substituído por um modelo mais simples de imposto de renda negativo na forma de transferências diretas, o Programa Bolsa Família.

[...] o Bolsa Família integra um esforço do governo e da sociedade de enfrentar as difíceis condições de vida de uma parcela ainda importante da população brasileira. Entre 2003 e 2009, conseguimos reduzir em 27.9 milhões o número de pessoas pobres no Brasil e melhorar as condições de vida daqueles que continuam na pobreza. (IPEA, 2010, p.12)

Ademais, a importância da redução da pobreza, além dos aspectos morais, está vinculada, de forma abrangente, ao conceito de pobreza como um dos fatores que explicam o baixo crescimento econômico dos países da América Latina, de forma que a sua eliminação ou mesmo simples redução apresentaria efeitos positivos para o crescimento e desenvolvimento do país. (CACCIAMALI, 2010).

---

<sup>8</sup> Substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de acordo com a Lei No 10.869, de 13 de maio de 2004. (BRASIL. Lei nº 10.806 de 13 de maio de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm)>. Acessado em 10 nov. 2016.

## Capítulo 2: Governo FHC

Luiz Carlos Bresser Pereira comenta, em “50 anos de Ciência Econômica no Brasil” (1997), que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve como característica uma interpretação social-liberal do papel do Estado. Segundo o autor, foi “liberal” porque privilegiava a coordenação da economia pelo mercado, só admitindo a intervenção do Estado para corrigir suas falhas, jamais para substituí-lo; e foi “social” porque reafirma o papel do Estado na afirmação dos direitos sociais. Podemos dizer que essa interpretação de Bresser é fruto da crise dos anos 1980 que, na América Latina, foi fortemente influenciada pelo Consenso de Washington<sup>9</sup>, que introduz a intervenção do Estado na área social, principalmente no campo da educação.

Essas várias iniciativas de implementação por parte dos municípios mostraram a necessidade de incluir esse programa em um âmbito federal, uma vez que a grande maioria dos municípios não possuía capacidade financeira e operacional para garantir o seu funcionamento. Devido a esse fato, em 2001, o governo federal passou a arcar com as responsabilidades de financiamento, gestão e operacionalização do Bolsa-Escola (Rocha, 2005) de acordo com Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

Para desenvolver essa tendência social, um dos precursores foi o programa Bolsa Escola (PBE) que começou na esfera municipal em 1995 com a experiência pioneira em Campinas (SP). Em seguida houve uma experiência no Distrito Federal, foi em no Paranoá onde o programa Bolsa-Escola começou em DF, em janeiro de 1995, após as eleições de 1994. Como o foco do programa era o

---

<sup>9</sup> Elaborado por John Williamson, o “Consenso de Washington” foi uma recomendação internacional, elaborada em 1989, que visava a propalação da conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Segundo Batista (1994) em “Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos”, esse consenso apenas documentou o escancaramento das economias latino-americanas, mediante processo em que acabou se usando muito mais a persuasão do que a pressão econômica direta, embora esta constituísse todo o tempo o pano de fundo do competentíssimo trabalho de convencimento (BATISTA, 1994).

atendimento às pessoas mais pobres de Brasília, se desenvolveu um sistema de pontuação socioeconômico que deu prioridade aos mais necessitados entre todos os candidatos.

O PBE nasceu como um instrumento efetivo para melhorar as condições educacionais das “segmentações” mais pobres da população. Em muitas famílias pobres as crianças não vão à escola porque têm que trabalhar, então, programas de assistência monetária seriam uma alternativa para contornar esse problema e estimular as crianças a irem na escola (SCHWARTZMAN, 2006).

Portanto, o programa tinha o intuito de assegurar a educação para crianças de baixas renda, promovendo assim o combate à pobreza estrutural e também colaborando para a inclusão social no futuro e realizar a transferência de renda. Dessa forma, a situação de pobreza absoluta de famílias e crianças no Brasil todo seria amenizada (BRASIL, 2003).

A pontuação estabelecida era inversamente proporcional à renda, ou seja, ela era maior à medida que a renda era menor e a situação econômica pior. Como uma análise de componentes da situação, o PBE tinha o fato de que famílias monoparentais tinham: maior número de crianças; poucos bens; enfrentava doenças crônicas entre seus membros; condições difíceis em casas; entre outros fatores. Todos os critérios adotados pelo programa foram destinados para evitar que o benefício fosse transformado em moeda política. O fator impessoal na seleção das famílias foi um ponto essencial para evitar que o controle da distribuição da concessão fosse controlado por agentes externos ao programa. A participação da comunidade através do Comitê Executivo do Programa Local foi o que garantiu a transparência (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

De acordo com o portal “Programas do governo”, o foco do PBE foram as famílias pobres e com crianças em idade escolar. Sua população-alvo constituía-se de famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e que possuem crianças entre 6 e 15 anos de idade. O benefício mensal por criança era de R\$ 15,00, podendo chegar até o máximo de R\$ 45,00 por família – sendo que na época que foi criado esse valor era de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 e o seu recebimento estava condicionado ao fato de todas as crianças em idade escolar estarem matriculadas e frequentando a escola. O percentual mínimo de frequência nas instituições de

ensino exigido era de 85% e as escolas ficariam encarregadas de reportar tais números aos governos municipais beneficiários do programa.

Os recursos do PBE eram assegurados pelo Fundo de Combate à Pobreza, disponibilizando-se cerca de R\$ 2 bilhões por ano. Eram recursos suficientes para pagar os benefícios em nome das 5,8 milhões de mães, responsáveis por 11 milhões de crianças inscritas no Bolsa Escola Federal. Os recursos do programa tinham como fonte a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), ou seja, funcionava, em essência, como um mecanismo de distribuição de renda direta para a população em situação de pobreza (BRASIL, 2003).

De acordo com a tabela a seguir, disponibilizada pela Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola, o PBE, em seu primeiro ano de implementação pelo governo FHC, começou o primeiro mês, em maio de 2001, com 15.751 famílias atendidas e fechou o ano em 4.794.405 famílias.

**Tabela 1: Concessão de Benefícios do Programa Bolsa Escola Federal em 2001 – Dados acumulados**

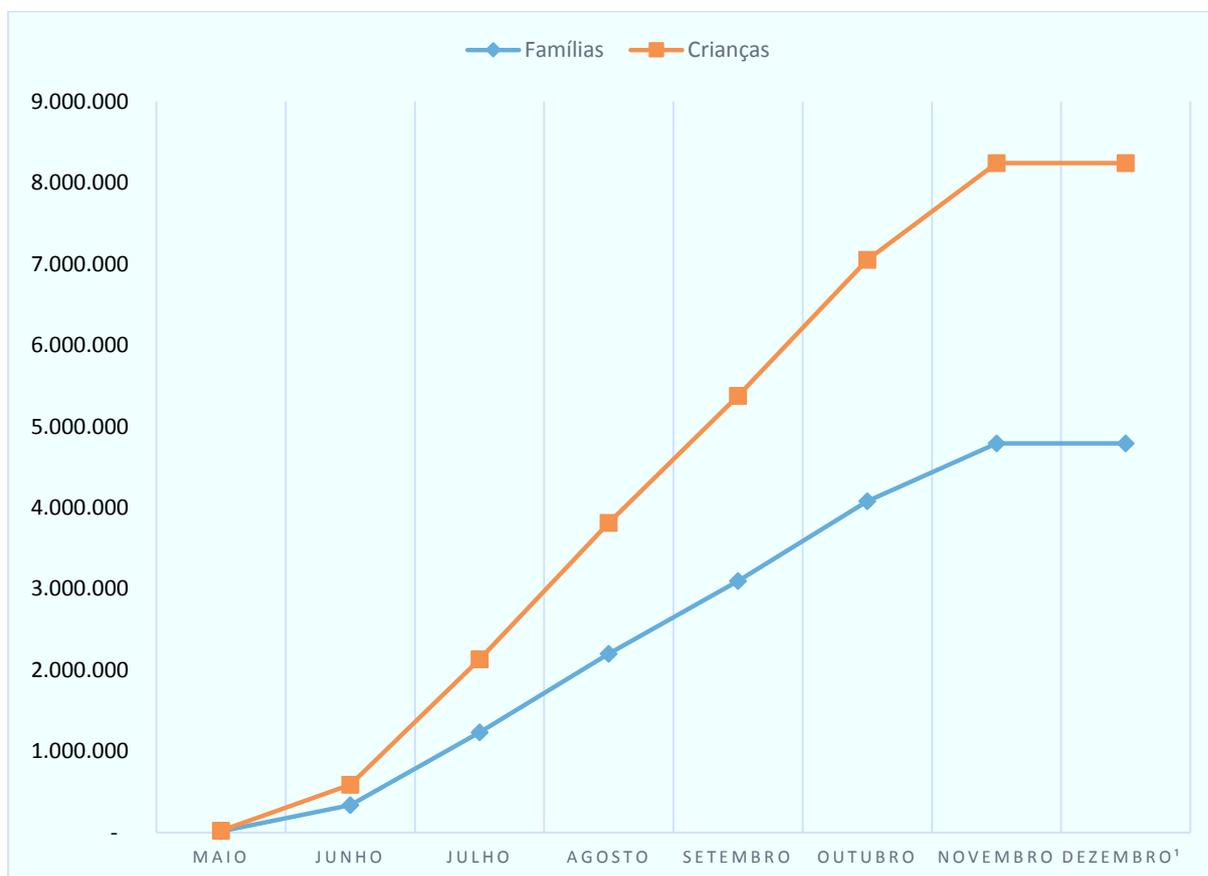
<b>Mês</b>	<b>Famílias</b>	<b>Crianças</b>
<b>Maio</b>	15.751	26.933
<b>Junho</b>	338.331	591.982
<b>Julho</b>	1.234.744	2.137.271
<b>Agosto</b>	2.201.915	3.815.511
<b>Setembro</b>	3.099.071	5.377.691
<b>Outubro</b>	4.082.377	7.051.130
<b>Novembro</b>	4.794.405	8.244.793
<b>Dezembro<sup>1</sup></b>	4.794.405	8.244.793

**Fonte:** Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), Ministério da Educação.

**Notas** (1): A habilitação e famílias e crianças, no exercício de 2001, foi encerra em novembro.

Podemos verificar essa evolução no gráfico a seguir:

**Gráfico 1: Evolução mensal da Concessão de Benefícios do Programa Bolsa Escola Federal em 2001**



**Fonte:** Elaboração própria com dados da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), Ministério da Educação

De acordo com o Gráfico 1, podemos verificar que no primeiro ano de implementação do Bolsa Escola na esfera federal o aumento foi muito grande. No mês de novembro o número de beneficiárias era 304 vezes maior do que no mês de maio, quando o programa começou.

Na Tabela 2, a seguir, é possível verificar o número de municípios atendidos pelo PBE no primeiro ano de implementação. Em maio de 2001 iniciou com 43 municípios e finalizou o ano com 5470 municípios em dezembro, representando um aumento de aproximadamente 12.720%.

**Tabela 2: Habilitação de municípios no Bolsa Escola Federal em 2001 – Dados acumulados**

	Municípios
<b>Maio</b>	43
<b>Junho</b>	558
<b>Julho</b>	1.973
<b>Agosto</b>	3.164
<b>Setembro</b>	4.244
<b>Outubro</b>	5.023
<b>Novembro</b>	5.470
<b>Dezembro<sup>1</sup></b>	5.470

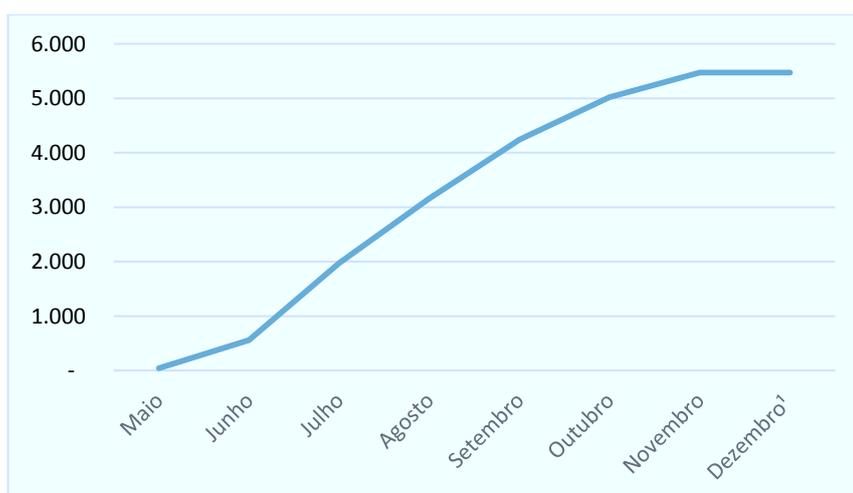
**Fonte:** Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), Ministério da Educação.

**Notas (1):** A habilitação de famílias e crianças, no exercício de 2001, foi encerra em novembro.

Apesar de programas de transferência de renda e condicionalidades tenham sido implementados em algumas cidades brasileiras previamente, esses números de municípios habilitados em menos de um ano são impressionantes, representando 98% do total de municípios brasileiros.<sup>11</sup>

No Gráfico 2, a seguir, é possível verificar esse aumento de municípios atendidos pelo programa em 2001:

**Gráfico 2: Evolução da habilitação de municípios no Bolsa Escola Federal em 2001**



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), Ministério da Educação

<sup>11</sup> Total de municípios brasileiros em 2001: 5.561 Fonte: <http://www.ibge.gov.br/>

No começo de 2002 de acordo com a Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola, o PBE abrangia 5.469 municípios brasileiros, atendendo 4.776.704 famílias e, totalizando 8.154.550 crianças matriculadas no Ensino Fundamental.

Outros programas voltados para políticas públicas também foram implementados pelo governo FHC como o Programa Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás.

À medida que o PBE auxiliava as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar, entre 6 e 15 anos, o Bolsa Alimentação atendia as famílias que tinham crianças até 7 anos de idade. Conforme obra já amplamente citada nesse trabalho de Sônia Rocha:

Os dois programas tinham diversos traços comuns: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo; ancoravam o programa em unidades do serviço público, respectivamente, rede escolar e de saúde; e realizavam pagamento mensal diretamente ao beneficiário (preferencialmente a mãe da família) por meio de cartão magnético. Em ambos os casos o benefício era de R\$ 15 por criança, no limite de três benefícios — isto é, R\$ 45 — por família. (ROCHA, 2005, p. 157)

Já o programa Auxílio Gás, conforme o portal Programas do Governo, foi criado em 2001 e era administrado pelo Ministério de Minas e Energia e garantia o auxílio financeiro de R\$ 15, a cada 2 meses, para famílias que apresentavam renda de no máximo meio salário mínimo, para que pudessem compra o gás de cozinha. Porém não existia qualquer restrição quanto à composição da família, de modo que o número de famílias potencialmente beneficiárias do programa era bem superior ao daquelas que recebiam o Bolsa-Escola e o Bolsa Alimentação. O programa atendia a famílias que já eram assistidas pelo Bolsa Escola e outros programas que integravam a chamada Rede de Proteção Social.

### Capítulo 3: Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa família (PBF) foi criado em 2004 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, de acordo com a Lei nº 10.836/2004. O programa tem sua origem na fusão dos programas implementados no governo FHC: Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), Bolsa Alimentação (Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001) e Auxílio Gás (Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002).

O PBF conta com um instrumento de identificação socioeconômica que é o Cadastro Único, atuando como um meio de transferência de renda para as camadas mais pobres da população de acordo com as diferentes características de cada família. Ademais, além de acesso a uma renda, o PBF também favorece seus beneficiários com um aumento ao acesso à serviços de saúde, educação e assistência social (IPEA, 2013). Ele se tornou uma das mais importantes fontes de informações sobre a população pobre, pois, como contém o nome e endereço dessa população, é possível não apenas verificar o grau de pobreza, mas também prestar o atendimento necessário.

De acordo com o Portal da Caixa Econômica Federal os valores do PBF em 2016 foram de:

[...] o benefício básico é de R\$ 85 e é pago as famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 85 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes e jovens. O benefício variável é de R\$ 39 e é pago às famílias pobres com renda mensal até R\$ 195 por pessoa desde que tenha crianças e adolescentes de até 15 anos. O benefício Variável Jovem de R\$ 46 é pago a todas as famílias do programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 92. O benefício variável extraordinário é pago às famílias nos casos em que a migração dos programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia caso a caso<sup>12</sup>.

As condicionalidades para poder se beneficiar do PBF abrange questões nas áreas de saúde e educação e têm, entre seus objetivos, a missão de manter as

---

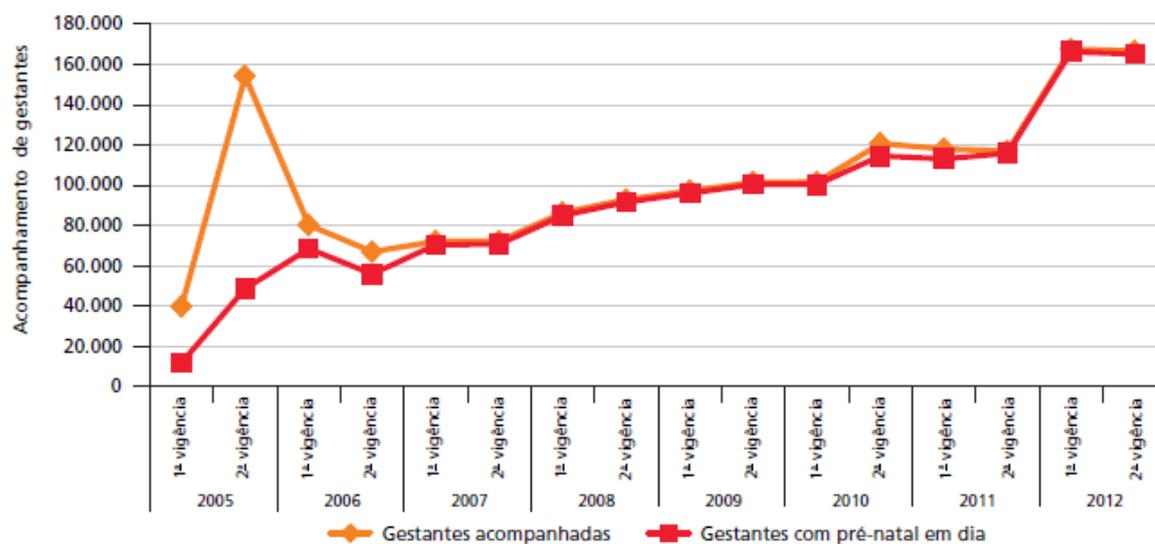
<sup>12</sup> CAIXA Econômica Federal. Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia>>. Acessado em 12 nov. 2016.

crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para os com idade entre 6 e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos. Também objetiva manter os cuidados básicos de saúde que compõem atendimento ao calendário de vacinação para as crianças entre 0 (zero) e 7 anos e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (IPEA, 2010, p.152).

Em relação à esfera da saúde pública é possível acompanhar os resultados obtidos pelo PBF a partir dos gráficos a seguir.

No Gráfico 3 é possível notar que o número de gestantes beneficiárias do PBF subiu de 40 mil em 2005 para mais de 160 mil em 2012. Além disso, é possível averiguar o aumento de gestante com o pré-natal em dia, atingindo 100% das gestantes acompanhadas.

**Gráfico 3: Acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes beneficiárias do PBF (2005-2011)**

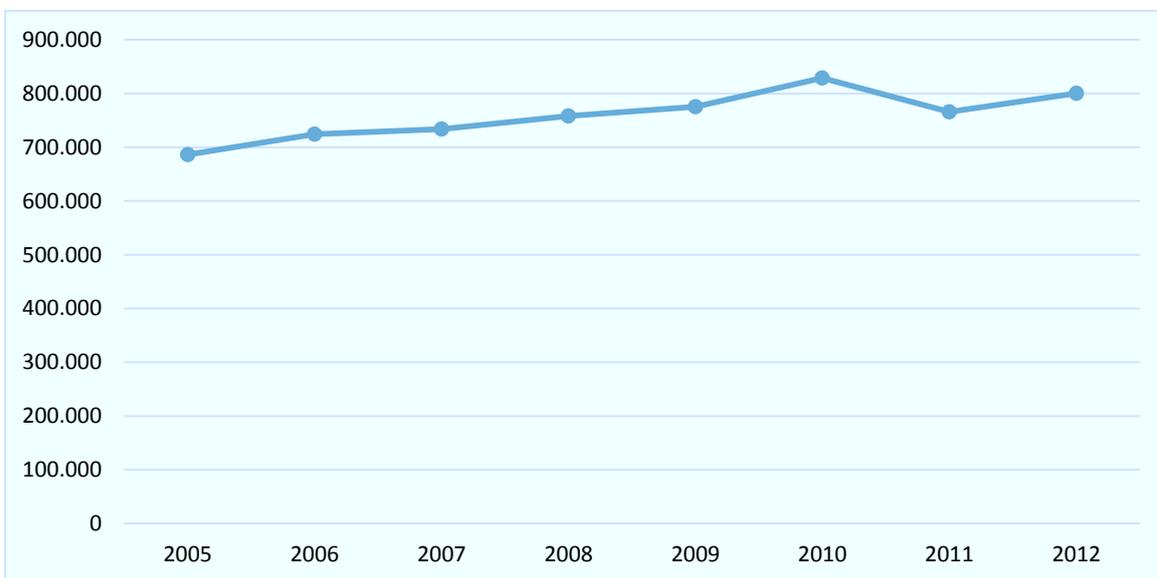


**Fonte:** Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, na saúde (IPEA, 2013).

Para verificar se esses números do Gráfico 3 são significativos podemos comparar com os números de gestantes no mesmo período. Em 2005 havia 686.507 gestantes e em 2013 esse número foi para 800.395, um aumento de 16,5%

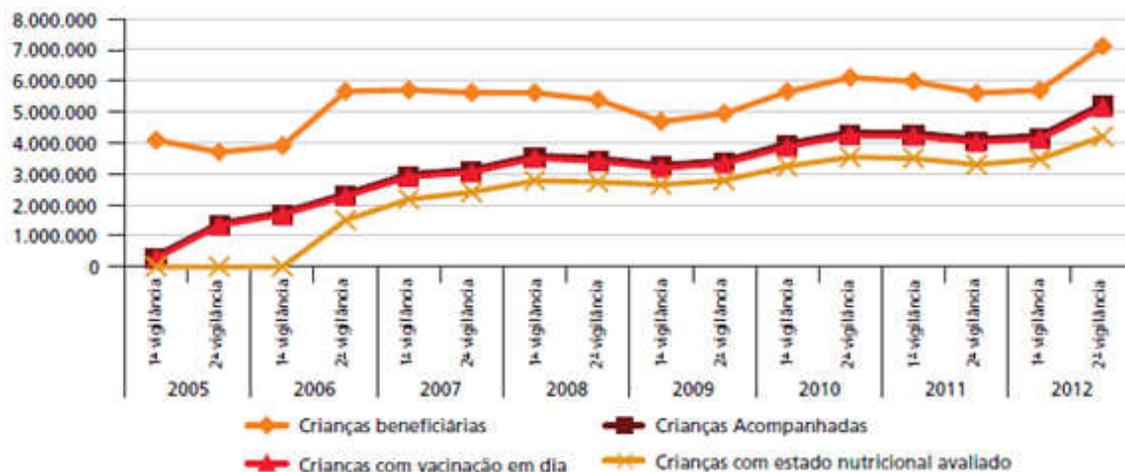
como observado no gráfico 4. Enquanto que o número de gestantes acompanhadas pelo PBF subiu em torno de 300%

**Gráfico 4: Número de Gestantes no Brasil (2004-2013)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Saúde – DATASUS<sup>13</sup>

**Gráfico 5: Evolução do acompanhamento das crianças beneficiárias do PBF no acompanhamento das condicionalidades de saúde (2005-2012)**



Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (IPEA, 2013).

No Gráfico 5 anterior, quanto às crianças beneficiárias pelo programa, podemos verificar que ainda há um gap entre as crianças que são acompanhadas

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/SIABFbr.def>>. Acessado em 4 jan 2017

de acordo com as condicionalidades de saúde. Em 2012 das aproximadamente 7 milhões de crianças beneficiárias, apenas 5 milhões são acompanhadas e estão com a vacinação em dia, sendo que apenas 4 milhões (cerca de 57%) estão com o estado nutricional avaliado.

Na Tabela 3, a seguir, percebe-se que na esfera da educação, ao comparar os estudantes com até 15 anos concluintes do Ensino Fundamental de famílias que recebem o PBF com os estudantes de famílias que não recebem o benefício, podemos perceber que o resultado nacional não é muito abaixo ao dos estudantes do PBF frente aos demais estudantes da rede pública, 75,6% contra 79,4%. Porém, merece destaque o fato de que nas regiões mais pobres do Brasil, onde há um maior número de famílias beneficiária do PBF, percebemos que o estudante do programa tem um resultado melhor. Na região Nordeste, por exemplo, 71,3% dos estudantes do PBF conseguem terminar o Ensino Fundamental até os 15 anos, contra 64% dos demais estudantes da rede pública

**Tabela 3: Número de concluintes do Ensino Fundamental regular na rede pública de ensino, por idade – Brasil e regiões (2012)**

Regiões geográficas	Alunos do Programa Bolsa Família					Demais alunos				
	Total	Até 15 anos	%	16 anos ou mais	%	Total	Até 15 anos	%	16 anos ou mais	%
Brasil	<b>798.187</b>	603.118	75,6	195.069	24,4	<b>1.351.166</b>	1.073.319	79,4	277.847	20,6
Norte	<b>91.552</b>	61.859	67,6	29.693	32,4	<b>108.352</b>	70.863	65,4	37.489	34,6
Nordeste	<b>329.007</b>	234.646	71,3	94.361	28,7	<b>247.785</b>	158.542	64,0	89.243	36,0
Sudeste	<b>250.020</b>	205.972	82,4	44.048	17,6	<b>632.275</b>	544.065	86,0	88.210	14,0
Sul	<b>74.397</b>	58.666	78,9	15.731	21,1	<b>254.255</b>	214.631	84,4	39.624	15,6
Centro-Oeste	<b>53.211</b>	41.975	78,9	11.236	21,1	<b>108.499</b>	85.218	78,5	23.281	21,5

**Fonte:** Censo Escolar 2012 (INEP, 2012) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (IPEA, 2013)

Após 10 anos de implementação do PBF, Tereza Campello<sup>14</sup>, então ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, divulgou dados sobre o programa

<sup>14</sup> PASSOS, Najla. Bolsa Família supera preconceitos e retira 36 milhões da miséria. Carta Maior, Brasília: 30 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bolsa-Familia-supera-preconceitos-e-retira-36-milhoes-da-miseria-/4/29394>>. Acessado em 21 nov. 2016

criado. Em 2013, o PBF atingia a 13,8 milhões de famílias. Sua meta de impedir que nenhum brasileiro viva com renda mensal inferior a R\$ 70 já retirou 36 milhões de pessoas da extrema pobreza, ao custo de apenas 24 bilhões, ou 0,46% do PIB (Produto Interno Bruto).

## **Capítulo 4: Comparações**

O programa o Bolsa Família implantado pelo governo Lula foi alvo de muitas discussões sobre suas origens, principalmente em épocas de eleição, sem dúvidas por ter tido um impacto positivo na sociedade brasileira e ser considerado um bom programa para se angariar votos em eleições.

Nesse capítulo dedicaremos nossa atenção sobre alguns índices que medem o grau de desigualdade de distribuição de renda e sobre educação como anos de estudo, analfabetismo e analfabetismo funcional durante os anos do governo FHC e Lula para entender melhor como esses programas impactaram a sociedade brasileira.

### **4.1 Índices**

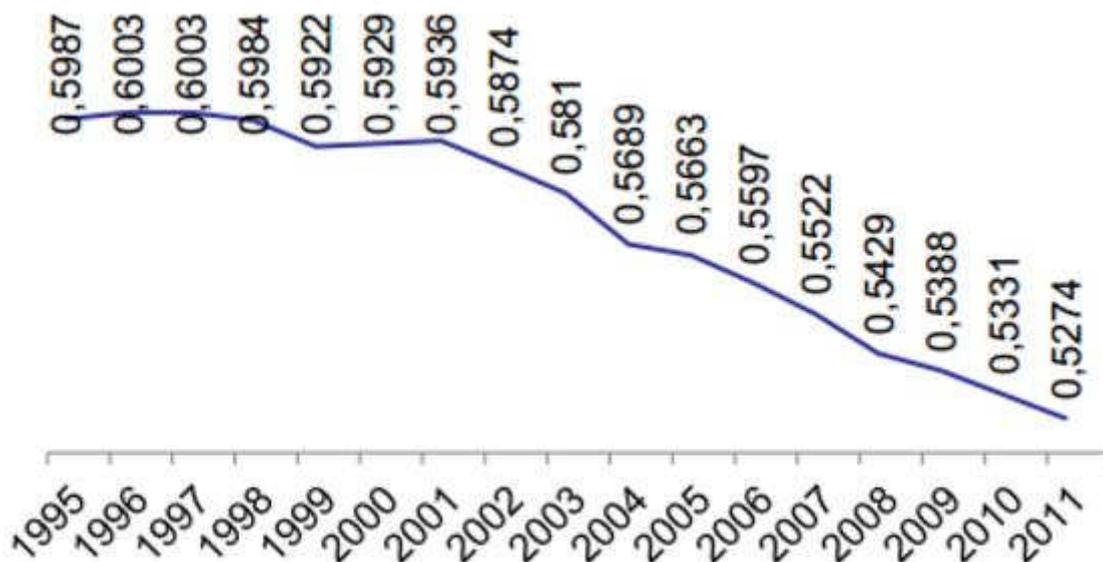
O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0 (zero), quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). A série a seguir foi calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IPEADATA Pnad/IBGE).

A seguir, no Gráfico 6, temos índice de Gini, desde o começo do governo FHC. É possível perceber que em 2002, após a implantação do programa PBE, houve uma queda significativa deste índice. Desde então e até o final do governo Lula em 2011 é notória uma tendência a queda. No período de 2001 até 2011 ocorreu uma queda de aproximadamente 10%.

Segundo Rocha (2007) a variação observada pelo índice de Gini entre 2001 e 2005 pode ser considerada uma queda significativa. Pois se for acompanharmos a evolução do coeficiente de Gini ao longo das décadas de 1990/2000 no mundo, menos de um quarto dos países foi capaz de reduzir a desigualdade a uma velocidade superior à alcançada pelo Brasil. Portanto, o ritmo em que a

desigualdade vem declinando no país é um dos mais acelerados do mundo (ROCHA, 2007).

**Gráfico 6: Índice de Gini Brasil – 1995-2011**



**Fonte:** IPEA a partir dos microdados da PNAD (IPEA, 2013)

A Tabela 4, a seguir, foi publicada no artigo “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda” de Marcelo Neri e Pedro Souza que está inserida dentro de Comunicados do IPEA de 2012 e nos mostra as decomposições estáticas da desigualdade para 2001, 2009 e 2011.

Podemos perceber que praticamente todas as rendas se tornaram menos concentradas nesse período. A exceção, contudo, é o BCP (Benefício de Prestação Continuada) que é um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade. Também é observável que o benefício se tornou um pouco mais concentrado em função dos grandes aumentos do salário mínimo, mas que, de qualquer forma, continua sendo excepcionalmente progressivo (NERI; SOUZA, 2012).

Em relação ao mercado de trabalho e a previdência, que são as duas principais fontes de renda, os dados apresentaram melhoras em seu coeficiente de concentração. Quanto à previdência, esses resultados são decorrentes e redistributivos da política de reajustes adotada nos últimos anos, tendo em conta

que os aumentos reais do salário mínimo beneficiam os aposentados e pensionistas mais pobres.

**Tabela 4: Decomposições estatísticas da desigualdade da renda domiciliar *per capita* – Brasil (2001-2011)**

<b>Coefficiente de concentração</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
Trabalho	0.589	0.578	0.565	0.557	0.544	0.539
Previdência	0.601	0.594	0.585	0.562	0.564	0.531
BPC	-0.097	-0.064	-0.012	-0.047	-0.017	-0.003
PBF	-0.328	-0.330	-0.484	-0.540	-0.527	-0.525
Outras rendas	0.668	0.659	0.662	0.620	0.602	0.605
<b>Total (Gini)</b>	<b>0.594</b>	<b>0.581</b>	<b>0.566</b>	<b>0.552</b>	<b>0.539</b>	<b>0.527</b>
<b>Participação na renda (%)</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
Trabalho	77.9	76.7	75.9	77.0	76.2	77.4
Previdência	17.1	18.5	18.2	18.0	18.8	18.2
BPC	0.1	0.1	0.5	0.5	0.6	0.6
PBF	0.1	0.3	0.4	0.5	0.7	0.9
Outras rendas	4.9	4.4	5.1	4.0	3.7	3.0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fonte:** microdados das PNADs 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 e 2011 (NERI; SOUZA, 2012)

Observação: Exclui domicílios com renda ignorada; exclui áreas rurais da região Norte (Exceto TO).

Outro ponto importante de destaque é o grau de progressividade do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011: o número de famílias beneficiárias cresceu mais de 70% e continua sendo a fonte de renda mais progressiva, isto é, com maior focalização entre os mais pobres.

Também analisaremos o Gráfico 7, a seguir, no qual é claramente visível o aumento da frequência à escola de adolescentes de 15 a 17 anos de idade. O aumento é maior entre os primeiros quintos de rendimento mensal familiar.

Pelos dados a seguir obtidos pela pesquisa do censo do IBGE podemos observar avanços na cobertura da educação ocorridas nessa década, em especial no que se refere ao nível médio e superior. O percentual dos que têm nível médio aumentou 11 pontos percentuais entre 2000 e 2009 (de 24% para 35%), e os que chegam ao nível superior 6 pontos percentuais (de 8% para 14%).

**Gráfico 7: Taxa de frequência líquida à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade, por quintos do rendimento mensal familiar *per capita* – Brasil (1998-2008)**



**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1998/2008 (CASTRO; MODESTO, 2010)

**Nota 1:** Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

**Tabela 5: Escolaridade da população de 15 a 64 anos no Brasil / IBGE**

Escolaridade	Censo 2000		PNAD 2009	
	%	População	%	População
Sem escolaridade	10%	10.866.552	9%	11.766.782
Ensino Fundamental I	30%	32.599.656	18%	23.533.564
Ensino Fundamental II	28%	30.426.345	24%	31.378.086
Ensino Médio	24%	26.079.725	35%	45.759.708
Superior	8%	8.693.242	14%	18.303.883
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>108.665.519</b>	<b>100%</b>	<b>130.742.024</b>

**Fonte:** IBGE: Censo Populacional 2000 e PNAD 2009 e 2010. (INSTITUTO, 2012, p. 11)

Leonardo Claver Amorim Lima (2011) analisou a universalização que ocorreu no Ensino Fundamental na primeira década dos anos 2000. Ele ressalta que em 2006 os dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apresentaram que 97,7% das crianças em idade entre 7 a 14 anos estavam matriculadas no sistema de

ensino. Já os jovens entre 15 e 17 anos, apenas 5,18 milhões estavam matriculados no Ensino Médio em 2008, o que representa 50,4% (LIMA, 2011).

Outro indicador que elencado para análise nesse capítulo é o medido pelo INAF, referente ao grau de analfabetismo funcional. Este indicador é obtido por meio de entrevista e teste cognitivo aplicados a partir de amostra nacional de 2.000 pessoas representativa de brasileiros e brasileiras entre 15 e 64 anos de idade, residentes em zonas urbanas e rurais de todas as regiões do país.

Nele, o analfabetismo é medido de acordo com 4 níveis que são:

**Analfabetismo:** corresponde à condição dos que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases ainda que uma parcela destes consiga ler números familiares (números de telefone, preços, etc.).

**Nível rudimentar:** corresponde à capacidade de localizar uma informação explícita em textos curtos e familiares (como, por exemplo, um anúncio ou pequena carta), ler e escrever números usuais e realizar operações simples, como manusear dinheiro para o pagamento de pequenas quantias ou fazer medidas de comprimento usando a fita métrica.

**Nível básico:** as pessoas classificadas neste nível podem ser consideradas funcionalmente alfabetizadas, pois já leem e compreendem textos de média extensão, localizam informações mesmo que seja necessário realizar pequenas inferências, leem números na casa dos milhões, resolvem problemas envolvendo uma sequência simples de operações e têm noção de proporcionalidade. Mostram, no entanto, limitações quando as operações requeridas envolvem maior número de elementos, etapas ou relações.

**Nível pleno:** classificadas neste nível estão as pessoas cujas habilidades não mais impõem restrições para compreender e interpretar textos em situações usuais: leem textos mais longos, analisando e relacionando suas partes, comparam e avaliam informações, distinguem fato de opinião, realizam inferências e sínteses. Quanto à matemática, resolvem problemas que exigem maior planejamento e controle, envolvendo percentuais, proporções e cálculo de área, além de interpretar tabelas de dupla entrada, mapas e gráficos. (INSTITUTO, 2012, p. 5)

Na tabela a seguir pode-se observar a evolução dos níveis de alfabetismo (analfabeto, níveis rudimentar, básico e pleno) e também uma classificação sintética que opõe o analfabetismo funcional (analfabeto absoluto e alfabetização rudimentar) à alfabetização funcional (níveis básico e pleno de habilidades).

Podemos analisar a partir dos dados a seguir que na década de 2001 a 2011 reduziu à metade o percentual de pessoas entre 15 e 64 anos classificados como analfabetas: de 12% em 2001-2002 para 6% em 2011. A quantidade de pessoas no nível rudimentar também diminuiu, de 27% para 21%. Isso resulta numa redução do analfabetismo funcional de 12 pontos percentuais: 39% em 2001-02 e 27% em 2011.

**Tabela 6: Evolução do indicador de analfabetismo da população de 15 a 64 anos (2001-2002 a 2011)**

Níveis		2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2007	2009	2011
<b>BASES</b>		2000	2000	2001	2002	2002	2002	2002
Analfabeto		12%	13%	12%	11%	9%	7%	6%
Rudimentar		27%	26%	26%	26%	25%	20%	21%
Básico		34%	36%	37%	38%	38%	46%	47%
Pleno		26%	25%	25%	26%	28%	27%	26%
Analfabeto e Rudimentar	Analfabetos funcionais	39%	39%	38%	37%	34%	27%	27%
Básico e Pleno	Alfabetizados funcionalmente	61%	61%	62%	63%	66%	73%	73%

**Fonte:** Inaf Brasil 2001 a 2011. (INSTITUTO, 2012, p. 8)

**Obs.:** Os resultados até 2005 são apresentados por meio de médias móveis de dois em dois anos de modo a possibilitar a comparabilidade com as edições realizadas nos anos seguintes.

**Tabela 7: Níveis de alfabetismo da população de 15 a 64 anos por escolaridade**

Níveis	Até Ensino Fundamental I		Ensino Fundamental II		Ensino Médio		Ensino Superior			
	2001-2002	2011	2001-2002	2011	2001-2002	2011	2001-2002	2011		
<b>BASES</b>	797	536	555	476	481	701	167	289		
Analfabeto	30%	21%	1%	1%	0%	0%	0%	0%		
Rudimentar	44%	44%	26%	25%	10%	8%	2%	4%		
Básico	22%	32%	51%	59%	42%	57%	21%	34%		
Pleno	5%	3%	22%	15%	49%	35%	76%	62%		
Analfabeto e Rudimentar	Analfabetos funcionais		73%	65%	27%	26%	10%	8%	2%	4%
Básico e Pleno	Funcionalmente alfabetizados		27%	35%	73%	74%	90%	92%	98%	96%

**Fonte:** Inaf Brasil 2001 a 2011. (INSTITUTO, 2012, p. 11)

Na Tabela 7 verificamos que o número de analfabetos funcionais caiu nas faixas de escolaridade até o Ensino Médio. No Ensino Fundamental I foi observado a maior queda, 8 pontos percentuais. Para quem estava no Ensino Fundamental II o índice praticamente ficou estável, porém ao analisarmos apenas o nível Pleno de alfabetismo verificamos que houve uma queda de 7 pontos percentuais. Essa queda no nível pleno pode ser notada em todos os níveis de escolaridade, portanto,

apesar de termos visto no Gráfico 5 uma maior frequência escolar dos alunos, isso não foi refletido na qualidade de ensino que receberam. Assim como entre os indivíduos com Ensino Médio, onde espera-se que todos ingressassem já com alfabetismo pleno, porém apenas 35% estão nesse nível. A maior parte mantém-se no nível básico (57%). E o que surpreende mais é que mesmo entre as pessoas com nível superior, o nível pleno fica longe de corresponder à totalidade, contemplando apenas a 62%.

Dessa maneira, verifica-se que o resultado positivo alcançado em termos de anos de estudo não é condizente aos ganhos no domínio das habilidades de leitura, escrita e cálculo. Ao confrontar os dados dos primeiros indicadores do INAF no Brasil em 2001/2002 com os resultados de 2011, somente no primeiro parcela do Ensino Fundamental constata-se melhorias em relação à aprendizagem ao longo desse período. Foi verificado que nos outros graus de escolaridade diminui o percentual de pessoas que atingem o nível pleno de habilidades.

Sônica Rocha também expõe, em seu artigo de 2005, algumas razões para o programa PBF ter tido melhores resultados do que os programas de transferência de renda do governo FHC:

A primeira é seu caráter “universal”, que leva a beneficiar todas as famílias, independentemente de sua composição, isto é, com crianças ou não, com renda per capita abaixo de meio salário mínimo. A segunda razão está associada ao próprio valor do benefício, que ultrapassa de forma significativa o benefício médio pago pelos programas lançados durante o governo FHC, que utilizam benefícios variáveis segundo regras específicas. Assim, à guisa de exemplo, o benefício médio do Bolsa-Escola em agosto de 2003 era de R\$ 21,80 para os limites mínimo e máximo de, respectivamente, R\$ 15 e R\$ 45. (ROCHA, 2005, p.166)

Outro ponto importante que nos induz a analisar esses dados, é relacioná-los com o que foi explicitado no Capítulo 1, no trecho de Aguiar e Araújo (2002) no qual é dito que as políticas públicas são usadas como forma de angariar votos. Esse pensamento é reforçado quando lembramos que 2001 foi o ano que antecedeu as eleições de 2002, no qual as pesquisas apontavam o então candidato Luís Inácio Lula da Silva à frente.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> DATAFOLHA. *Ciro, 20%, divide segundo lugar com Serra, 19%; Lula mantém a liderança, com 37%. São Paulo: 30 ago. 2002. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2002/08/1198889-ciro-20-divide-segundo-lugar-com-serra-19-lula-mantem-lideranca-com-37.shtml>>. Acessado em 30 dez. 2016.*

## Conclusão

A origem do Bolsa Família se tornou um tema de grande controvérsia nos meios de divulgação de informação no Brasil e em discursos políticos durante o período eleitoral de 2014. Foi examinado nesse trabalho os programas de transferência de renda criados anteriormente, no governo de FHC e como eles contribuíram para os resultados do PBF.

Primeiramente, é possível concluir que não podemos achar um pai para o PBF, visto que as políticas públicas vêm se desenvolvendo ao longo da história. No Brasil essa ideia foi difundida nos anos de 1980 e implementado na esfera municipal nos anos 1990.

Também não é cabível considerar que o PBF foi criado ainda no governo FHC, apesar de ter sido originado da unificação de programas de transferência de renda já implementados. Os programas do governo FHC (como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás) foram efetivados em escala federal apenas um ano antes das eleições para presidente de 2002, onde as pesquisas já apontavam o candidato Lula à frente nas intenções de voto.

Ao se analisar resultados do PBE e PBF foi observado que eles realmente efetivaram uma melhora do índice de Gini. No período de 2001 até 2011 ocorreu uma queda de aproximadamente 10%, queda essa que pode ser considerada bem significativa dado que apenas um quarto da população conseguiu atingi-la.

No entanto, visto que o índice de Gini se limita à análise da renda, não é o suficiente para demonstrar melhoras nas condições de vida da população, uma vez que o conceito de pobreza estudado nesse trabalho deve levar em consideração o contexto histórico em que se vive, os direitos civis, políticos e sociais. Assim, não é suficiente para demonstrar se houve sucesso nesses programas.

Ademais, dado que o PBF é um programa que requer algumas ações por parte dos beneficiários para que sejam elegíveis, as chamadas condicionalidades, foi-se analisado alguns dados, principalmente na esfera da educação .

Um dado relevante foi o aumento da frequência escolar resultando em uma universalização do Ensino Fundamental na primeira década dos anos 2000. Os dados do Censo Escolar apresentaram 97,7% das crianças em idade entre 7 a 14

anos matriculadas no sistema de ensino. Apesar do resultado positivo alcançado em termos de número de matriculados, não houve ganhos condizentes no domínio das habilidades de leitura, escrita e cálculo. Dados do INAF mostraram que apenas no primeiro bloco do ensino fundamental observa-se ganhos em relação à aprendizagem ao longo desse período. Nos outros graus de escolaridade, diminuiu o percentual de pessoas que atingem o nível pleno de habilidades.

No entanto independente dos discursos eleitoreiros, os programas assistenciais do governo federal precisam ser observados a partir dos resultados efetivos gerados para a população. Dizer que Lula ou FHC é o pai de um programa com tamanho potencial na redução da pobreza e das desigualdades brasileiras, é elevar a discussão à uma categoria por demais simplista. Os dados apresentados aqui evidenciam que, embora foram registrados resultados positivos, o programa teve suas falhas, algo que nenhum pai quer assumir frente à opinião pública e à imprensa. Portanto, antes de abrir qualquer resultado de paternidade, a política brasileira precisa se atentar à continuidade da redução das desigualdades e, principalmente, à melhoria daqueles pontos cujos resultados não foram tão positivos quanto poderiam ser.

## Referências

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2002.

BARROS, R. P. de. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**: a estabilidade inaceitável. In: HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Paz e Terra, 1994..

BRESSER, L. C. In: Maria Rita Loureiro (org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997: p. 17-69.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CACCIAMALI, Maria Cristina et al. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2010.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa família 2003-2010**. In: IPEA, 2010. 2 v.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11(2), out. 1999, p. 183-197 (editado em fev. 2000).

DRAIBE, S. M.. As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, v. 17, 1993, p. 86-101.

EWALD, F. **Histoire de l'état providence**. Paris: Grasset, 1996.

INSTITUTO Paulo Montenegro. INAF Brasil 2011: Principais resultados. São Paulo: Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro; IBOPE inteligência, 2012.

JACCOUD, L. **Programa Bolsa Família**: proteção social e combate à pobreza no Brasil. 2013

LAVINAS, L., VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 534).

LIMA, Leonardo Claver Amorim. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio de democratizar o Ensino Médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 231, 2011. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/532>>. Acessado em 20 nov. 2016.

MASSA-ARZABE, Maria Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola. **Conditional Cash Transfer Programs: Operational Experiences: World Bank Workshop**. 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/BrazilCCT.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Cavalcanti Ferreira de. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. 2012.

PINZANI, A.; REGO, W. L. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania**. Editora Unesp, 2013

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

RESENDE, Anne Caroline Costa; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estud. Econ.** V.38, n. 2, 2008, pp.235-265. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612008000200002&script=sci\\_arttext&tIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612008000200002&script=sci_arttext&tIng=pt)>. Acessado em 20 nov. 2016.

ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista Economia Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 153-185, jan-abr. 2005.

SCHWARTZMAN, S. Programas sociais voltados à educação no Brasil: o impacto do Bolsa Escola. **Sinais Sociais**, ano 1, 2006. (Versão original (não editada) de texto publicado em Sinais Sociais (Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1 (maio-ago. 2006), 114-145.) Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_Bolsaesc.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf)>. Acessado em 20 nov. 2016.

SEN, A., MENDES, R. D. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.