

## **A relação entre pobreza e renda do programa bolsa família: O Que Mudou na Legislação entre 2004 e 2013?**

### **The relationship between poverty and income of the bolsa família program: What Changed in legislation between 2004 and 2013?**

**Roberta Rezende Oliveira\***

**André Augusto Pereira Brandão\*\***

**Resumo:** O presente artigo objetiva discutir as principais mudanças ocorridas no Programa de transferência de renda Bolsa Família quanto ao escopo proposto em seu desenho, referente à superação da pobreza enquanto insuficiência de renda. Com base na análise da legislação federal produzida entre 2004 e 2013, verificamos modificações que resultaram em incremento na incorporação de famílias mediante: o aumento do teto no valor da renda *per capita* máxima; modificações nos critérios de inclusão vinculados à composição familiar e; incorporação de outros programas assistenciais federais. Nas conclusões discutimos a adequação destas alterações, frente ao perfil e às características da pobreza brasileira.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Pobreza. Transferência de Renda.

**Abstract:** This article objects to discuss the main changes that happened in the 'Bolsa Família' Program of income transfer in terms of the scope proposed, that refers to the overcome of poverty as inadequacies of income. Based on the federal legislation analysis produced between 2004 and 2013, we observed changes that resulted in an increment in the family's incorporation by means of: increasing the ceiling on the value of the maximum *per capita* income; changes in the criteria of inclusion bound to family composition and; incorporation of other federal assistance programs. In the conclusions we talked about the adequacy of these changes, face to the profile and aspects of the Brazilian poverty.

**Keywords:** Bolsa Família Program. Poverty. Income transfer.

Recebido em: 20/06/2014. Aceito em: 09/12/2014.

---

\* Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (2013). Mestrado em política social pela universidade Federal Fluminense (2015). Doutoranda em Política Social no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social.

\*\* Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988). Mestrado em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002). É professor associado da Universidade Federal Fluminense, atuando na graduação e no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social.

## Introdução

Os programas de transferência de renda têm sido utilizados, não somente no Brasil<sup>1</sup>, como uma alternativa recorrente às transformações sociais e econômicas ocorridas na contemporaneidade. As mudanças na esfera produtiva, com a flexibilização das relações trabalhistas e com a precarização do mercado de trabalho têm levado a um aumento do contingente populacional em situação de pobreza em todo o mundo. Na América Latina, essa reorganização do modo de produção capitalista chega com força principalmente no final da década de 1980, tomando uma conotação diferenciada diante desse contexto onde a pobreza sempre foi marcante.

É importante destacar que o Brasil foi marcado por um longo período de fragmentação, centralização e restrição no que tange às políticas sociais, no qual apenas algumas frações da sociedade tinham acesso a um conjunto de garantias - em especial à previdência e à saúde - o qual estava vinculado ao trabalho formal. A incorporação de novas categorias profissionais ao longo do processo de consolidação das políticas sociais fez-se sobre normas contributivas. Logo, aos que não tinham condições de contribuir restavam recorrerem à política assistencial, que se dava de forma desarticulada e com mínima cobertura (BRANDÃO, 2002).

Não obstante a ampliação do escopo interventivo da política previdenciária via contribuição prévia, Brandão (2002) ressalta a presença marcante do setor terciário informal no contexto brasileiro. O autor menciona que esse setor terciário possui dois pólos: o primeiro corresponde a um setor moderno e capitalizado, no entanto, vinculado à indústria; já o segundo representa um setor terciário arcaico, descapitalizado e vinculado à prestação de serviços desqualificados.

É esse segundo pólo do setor terciário que absorve grande parte da massa trabalhadora não integrada ao mercado de trabalho formal urbano, garantindo patamares mínimos de reprodução

a um amplo contingente. Também é ele que vai fornecer serviços e bens de baixo custo, sendo qualitativamente rebaixados, servindo para o consumo dos trabalhadores urbanos integrados ou não no mercado formal de força de trabalho (BRANDÃO, 2002).

Demarcar esta configuração é fundamental para entendermos que a precarização e a flexibilização dos processos de trabalho no contexto nacional, que chegam com força no Brasil dos anos 1990, vão operar justamente em um ambiente onde a rede de políticas públicas de consumo coletivo estava posta de forma ineficiente, chegando ao máximo a “[...] uma cobertura previdenciária que jamais ousou qualquer iniciativa redistributiva” (BRANDÃO, 2002, p.151). Ou seja, um contexto onde experimentávamos ainda patamares próximos de uma pré-proteção.

Ainda chamamos a atenção para o fato de que em nossa realidade, trabalho assalariado não equivale necessariamente a trabalho formal, o que leva boa parte da população a vivenciar situações perversas sem a possibilidade de sequer conseguir ser diretamente explorada pelas redes do capitalismo globalizado. Nesses termos, não podemos desconsiderar que a pobreza que aqui impera tem origem em uma estrutura de manutenção de uma ordem injusta, cerceada por uma lógica de desigualdades diversas, seja de renda, raça, gênero, relações sociais e principalmente, de controle no acesso a serviços e bens de qualidade.

Nesse sentido, importa enfatizar que os impactos dessa dinâmica de flexibilização juntamente com a onda da ofensiva neoliberal no início da década de 1990 vieram de encontro a uma introdutória tentativa de construção de um escopo mais ampliado de proteção social, que tem na Constituição de 1988 um marco importante, na medida em que esta apontava para a consolidação de direitos sociais amplos. Contudo, a implementação efetiva dos preceitos constitucionais esbarrou nas exigências postas pelo grande capital, que tem como foco uma política de ajuste fiscal e estrutural. Sendo assim, o crescimento do desemprego juntamente ao fenômeno da precarização atingiu àqueles que, há muito já sofriam com o reflexo desse legado, refletindo no agravamento dos problemas sociais e na agudização da pobreza.

<sup>1</sup> Como exemplo de outros países Latino-Americanos com programas de transferência de renda podemos citar: o México com o *Progressa* (2000) que em 2002 passa a se chamar *Oportunidades*; o Chile com o *Puente* (2002); o Peru com o *Programa Juntos* (2005); a Argentina com o *Ciudadanía Porteña* (2005); o Uruguai com o *Ingreso Ciudadano* (2005) que a partir de 2008 foi transferido para o *Asignación Familiar*, entre outros (IPC-UNDP).

A pobreza será marcada diante dos efeitos da exacerbação dos modos de segregação das camadas mais pobres. Em suma, há uma disparidade ainda maior entre os que irão se adaptar aos novos moldes do sistema capitalista, dispendo de qualificação e requisitos necessários para se integrar aos padrões de um mercado globalizado e flexível, e aqueles que não dispõem nem de qualificação, nem de disposições úteis ao sistema. A esses últimos restam se integrar – ou não – a este processo de forma ainda mais perversa, deixando-se explorar de forma mais profunda, auferindo remunerações tão ínfimas que não permitem nem ao menos satisfazer as necessidades mais básicas. Claro que essa massa sobrevivente de patamares mínimos de reprodução é útil ao sistema na medida em que contribui para uma estrutura salarial rebaixada, a custo de níveis míseros de sobrevivência.

Sabendo que no Brasil as necessidades mais básicas não são garantidas a todos, a persistência de pessoas vivendo em situação precária vai suscitar propostas que deem conta de lidar com esse amplo contingente populacional em situação de pobreza e miséria, levando a questionamentos sobre como conciliar crescimento econômico com redução da desigualdade e da pobreza (ROCHA, 2003, p.9).

É diante desse histórico que no Brasil, os programas de transferência de renda utilizados no combate à pobreza serão iniciados em nível federal no governo Cardoso (1995 a 2002), onde a pobreza entra como problema na agenda pública diante do alto índice de desigualdade de renda e da manutenção da dívida social que marca a sociedade brasileira (BARBOSA, 2013, p.58). Já em 2003, no início do primeiro governo Lula, o Programa Bolsa Família (PBF) é implementado, unificando quatro programas iniciados na gestão anterior<sup>2</sup> (que possuíam, no entanto, baixa capacidade de incorporação). O PBF vai consolidar assim, um modelo de transferência de renda condicionada<sup>3</sup> no país.

---

<sup>2</sup> Os programas que integraram o PBF foram: o Bolsa Escola (2001), o Bolsa Alimentação (2001), o Vale Gás (2002) e o Cartão Alimentação (2003) (BARBOSA, 2013, p. 63-65).

<sup>3</sup> As condicionalidades são compromissos aos quais as famílias beneficiárias do PBF devem aderir para permanecerem no programa e se relacionam com elementos do campo do acesso às políticas de saúde e educação. Trata-se do acompanhamento da

Nesse intuito, o presente artigo objetiva analisar a legislação pertinente ao PBF, entendendo quais as principais mudanças ocorridas no período compreendido entre 2004 e 2013. Para tanto, o artigo está dividido em três seções além desta introdução. A primeira traz uma contextualização acerca do conceito de pobreza que norteou os programas de transferência de renda instaurados, entendendo alguns processos que marcaram o surgimento deste modelo de Programa de combate à pobreza no país. Apontamos que há intenso debate e ausência de consenso no que tange ao conceito utilizado e às estratégias para intervenção neste problema. A segunda seção trata da análise da legislação federal que vai desenhando o PBF entre 2004 e 2013, apresentando as principais alterações e incorporações nos quesitos relativos à transferência de renda e aos critérios de elegibilidade. Com isso, queremos mostrar como foi se dando o progressivo aumento no valor do benefício e a extensão do mesmo, além da incorporação de outros Programas assistenciais no intuito de atingir mais famílias ao longo do processo. A terceira e última seção refere-se à conclusão do estudo e traz um balanço dos resultados encontrados na análise.

Por fim, para compor este estudo utilizamos como base metodológica a análise documental e a pesquisa bibliográfica pertinente ao tema. Já a opção pela análise da legislação que compõe o PBF foi motivada diante da gama de legislação acrescida ao longo dos 11 anos de vigência do Programa, no intuito de regular o processo de implementação deste.

### **A pobreza no Brasil e sua associação à renda**

A Constituição Cidadã promulgada em 1988, ao promover um aparato organizacional bem definido com direitos sociais amplos sob responsabilização do Estado, tinha por objetivo agir de forma a satisfazer as necessidades sociais da população, de maneira inclusiva e sem distinção entre grupos ocupacionais. Atrelado a isso, a

---

taxa de frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade, e do acompanhamento relativo ao exame pré-natal e acompanhamento nutricional de crianças menores de 7 anos de idade (BRASIL, 2006)

ampliação da proteção social se deu no intuito de abarcar a população em seu conjunto, incorporando os princípios da universalidade, equidade e igualdade de acesso, sendo esse um considerável progresso no que tange a proteção social brasileira. Contudo, convém mencionar o modelo híbrido (LOBATO, 2009) da referida Constituição, que ao instaurar a Seguridade Social composta pelas políticas de Saúde, Assistência e Previdência, perfazem uma diferenciação no padrão de acesso a essas políticas, onde, a Saúde é institucionalizada como direito universal, a Assistência voltada aos necessitados, e por fim a Previdência persiste numa lógica de contribuição prévia. Esse híbrido já denota os impasses postos pelo próprio texto constitucional onde, ao mesmo tempo em que aponta para uma gama de direitos a serem garantidos pelo Estado abrangendo a população sob o escopo da cidadania, evidencia limitações dentro de uma proposta que mescla tanto os direitos não contributivos quanto os contributivos.

Considerado o demasiado desemprego que aflige a sociedade brasileira logo ao final dos anos 1980, e também o adensamento do quantitativo de pessoas vivendo em situação de miséria, é importante mencionar que esse quadro não foi revertido de imediato pelas políticas previstas na Constituição. Primeiro porque não havia uma agenda organizacional de operacionalização definida para que esses direitos fossem de fato implementados (BARBOSA, 2013). Segundo, a conjuntura de pressões impostas pelo grande capital contribuiu massivamente para a não implementação efetiva dos direitos apregoados na Carta Magna.

Outro fator que converge para os impasses de uma proteção social mais abrangente centra-se no próprio padrão de relacionamento entre Estado e sociedade no âmbito brasileiro, embasado pela perspectiva de uma cultura patrimonialista (FAORO, 1958), que acaba disseminando uma sensação de descrédito na ação Estatal, visto enquanto espaço onde sobejam privilégios e corrupção. Nesta perspectiva, há no Brasil um padrão duplo onde impera um mercado privado de bens e serviços que são socialmente tomados como de provedores de serviços de qualidade; em contraste com a provisão de serviços públicos de baixa qualidade voltados para uma população mais pauperizada. A isso, soma-se a noção dos variados problemas gerenciais articulados ao

disseminado discurso da falta de recursos que perpassa o setor público.

Não podemos negligenciar os avanços evidenciados na Constituição que representam, sem dúvida, uma grande conquista da sociedade brasileira. No entanto, diante dos limites explicitados, não restam dúvidas quanto aos impasses postos na atual conjuntura no sentido de restringir a concretização de um sistema de proteção que contemple a sociedade de forma equitativa sob o escopo da justiça social.

Cabe ressaltar que a pobreza em território nacional não está apenas relacionada à escassez de recursos, visto que falamos de um país com situação econômica intermediária, com um Produto Interno Bruto (PIB) médio se comparado com o resto do planeta, onde o valor atingido pela renda *per capita* mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos. Na verdade, estamos permeados por uma pobreza absoluta que persiste proveniente da má distribuição de renda (ROCHA, 2003, p.31).

Atrelado a uma concentração brutal de renda, o padrão de relacionamento social em nosso meio subjaz de uma lógica estritamente hierarquizada, marcado por um contexto de relações clientelistas onde vigora um modelo individualista em detrimento de ações coletivas. A baixa solidariedade social em nossa sociedade reflete no próprio processo interventivo das políticas sociais, visto que àqueles que teriam capacidade de reivindicar bens coletivos, se fecham em uma lógica de bens e serviços privados pelos quais conseguem pagar.

É isso que ressalta Reis (2000) ao analisar as percepções da elite sobre pobreza e desigualdade, destacando a posição estratégica que esta ocupa nos processos decisórios no que tange a formulação e implementação de políticas sociais. A autora diz que, “[...] as elites europeias viram no Estado nacional o agente coletivo adequado para assegurar a colaboração compulsória dos indivíduos (via tributação) e a própria provisão dos serviços sociais.” (REIS, 200, p.144). Já as elites brasileiras<sup>4</sup>, por mais que reconheçam os

<sup>4</sup> Para maiores detalhes acerca da percepção das elites brasileiras e quais as implicações dessas visões sobre a implementação e formulação de políticas públicas ver: REIS, E.P. Percepções das elites brasileiras sobre pobre e desigualdade. *Revista Bras-*



problemas sociais relativos à pobreza e à desigualdade, defendem a educação como remédio para todos os males. Para essas, o Estado deve dotar os setores mais pobres da população de condições para competir por um melhor lugar na estrutura social, sem envolver, no entanto, uma ativa redistribuição de renda e riqueza (REIS, 2000, p.147). Ou seja, a lógica de justiça social que vigora é a meritocrática. Contudo, sabe-se que meritocracia por si só já é um conceito excludente.

Por mais que seja consensual a visibilidade em torno das desigualdades existentes no país, não há consenso em torno das estratégias políticas para atuar sobre estas. Assim, ainda que se reconheça o Estado enquanto agente fundamental neste processo, a sociedade, e principalmente as elites destacadas por Reis (2000), não se identificam enquanto responsáveis socialmente pela persistência da desigualdade e da pobreza que assolam nossa sociedade.

É nesse sentido que Rocha (2003, p. 36) afirma que a redução da pobreza depende tanto do crescimento da renda como da melhoria distributiva, sendo este um fator estratégico no Brasil por três motivos:

Primeiramente, por uma questão de justiça social. Em segundo lugar por ser disfuncional: o nível explosivo de desigualdade de renda já atingido gera inevitavelmente situações de conflitos insustentáveis, especialmente onde os contrastes de renda, riqueza e poder são críticos. Em terceiro lugar, porque as oportunidades “naturais” de crescimento econômico são predominantemente concentradoras, o que exige ações específicas do poder público no sentido não apenas de evitar o agravamento, mas de promover a diminuição da desigualdade de renda, objetivando, particularmente, a redução da pobreza absoluta no país.

Não obstante, foram os programas de transferência de renda com condicionalidades que têm como foco famílias com insuficiência de renda, que no debate público se mostraram uma proposta viável diante de um contexto de

subordinação das políticas sociais às prioridades neoliberais de ajustamento econômico. Assim, inicialmente, para a transferência de renda os parâmetros utilizados para mensurar a carência monetária eram medidos pela possibilidade econômica das famílias de, com seus rendimentos, adquirirem uma cesta básica, considerando os bens materiais essenciais para garantir necessidades alimentares (BARBOSA, 2013, p.60).

Nesta direção, Rocha (2003, p.11) traz contribuições importantes para pensar a diferenciação entre pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta, foco dos programas de transferência de renda no Brasil, faz referência a sobrevivência física ou, ao não provimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Já a pobreza relativa é definida mediante a não satisfação das necessidades a serem atendidas em função do modo de vida predominante na sociedade, lembrando que a delimitação dos relativamente pobres se dá em um ambiente onde os mínimos sociais já são garantidos a todos.

Não por acaso, no âmbito brasileiro o procedimento tomado para delinear os programas específicos para o combate à pobreza se deu mediante a associação entre pobreza e renda ou entre miséria e renda, adotando enquanto critério, linhas de pobreza e de indigência para delimitar o público a ser atendido. Lembrando que essa abordagem é a que teria sido disseminada pelo Banco Mundial, segundo Barbosa (2013).

Para Rocha (2003) a caracterização da pobreza enquanto insuficiência de renda, diretamente associada à sobrevivência física, provavelmente se ancorou em estudos desenvolvidos nos países desenvolvidos e foi disseminada nos países pobres, onde a pobreza referente ao não suprimento de necessidades básicas, sempre foi recorrente.

Assim, no âmbito brasileiro ao imperar a pobreza absoluta devido a gama de pessoas que não possuem suas necessidades básicas atendidas é adotada a definição de valores correspondentes a duas linhas predominantemente. A linha de extrema pobreza está associada a uma cesta de consumo mínimo alimentar; enquanto a linha de pobreza está relacionada ao custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário e etc.

Sendo o Brasil um país de renda média, com economia urbana e monetizada onde

*leira de Ciências Sociais* – Vol.15 Nº42, p.145-152. Fev/2000. As elites selecionadas pela autora para orientar seu estudo foram: políticos, burocratas, líderes empresariais, líderes sindicais, elites militares, religiosas, intelectuais e outras.

persiste um importante contingente populacional desprivilegiado, a abordagem da pobreza absoluta ainda é relevante. Com isso, Rocha (2003) ressalta que em função da disponibilidade de dados, utilizar linha de pobreza absoluta definida a partir da composição do consumo observado em populações de baixa renda é um procedimento adequado para classificar como miseráveis e pobres, grupos a serem objetos de políticas públicas específicas.

O principal argumento utilizado para sustentar a variável renda enquanto um critério de pobreza consiste na estreita relação entre nível de renda e indicadores de bem-estar físico. Assim, é o número alarmante de pessoas vivendo em condições degradantes, diante de um país de economia amplamente monetizada, que de acordo com Rocha (2003) torna a renda uma boa opção quanto ao bem-estar das famílias, ao menos no âmbito do consumo privado.

Não se trata aqui de argumentar em prol de programas focalizados em detrimento de políticas universais, tampouco de considerar univocamente a renda enquanto fator primordial para mensurar a pobreza, que sabemos, possui dinâmicas de reprodução mais complexas. Contudo, objetivamos trazer à discussão argumentos para a compreensão desse contexto de tamanha desigualdade de renda, entendendo que essas medidas de combate à pobreza voltadas aos grupos “mais pobres entre os pobres” tornaram-se, em alguma medida pertinentes, diante da maior propensão destes a vulnerabilidades e riscos – não desconsiderando, no entanto, a necessidade de investimento em políticas “desmercadorizantes” (ESPING-ANDERSEN, 1991. p.103).

Nesse aspecto, é importante frisar que não há um consenso em torno dos critérios de elegibilidade dos programas focalizados nas parcelas mais pobres e miseráveis mensurados em torno da falta de recurso monetário. Isso porque muitos autores associam pobreza a um espectro mais amplo de problemas que vão além da renda, sendo necessário, por exemplo, levar em conta a falta de acesso a serviços públicos essenciais, na qual muitas famílias estão enquadradas, entendendo pobreza enquanto um fenômeno multidimensional (MONNERAT *et al.*, 2007; SPOSATI, 2011; YAZBEK, 2012).

Também há um debate com abordagens que irão criticar a ênfase na adoção de progra-

mas focalizados de transferência de renda no lugar da efetivação dos preceitos constitucionais, como encontrado em Lobato (2009). Podemos destacar também, Lavinias (2007) que demonstra a retração de gastos em políticas que tendem a ampliar o grau de desmercantilização da provisão de serviços como habitação, infraestrutura urbana, assistência e até educação, nos períodos compreendidos entre 2001 e 2004. A autora ressalta a falta de investimentos e qualidade desses serviços básicos de primeira necessidade, os quais são essenciais para a melhoria das condições de vida da população, principalmente a mais pobre para romper com a situação de pobreza. A hipótese é de que a retração destes gastos se deu concomitantemente com a disseminação dos programas de transferência de renda focalizados.

Com isso, queremos deixar claro que o escopo do trabalho não desconsidera a abordagem em torno da pobreza enquanto fenômeno multifacetado, que abrange vulnerabilidades e questões que se colocam para além da renda – levando em conta o não acesso a serviços públicos essenciais para o suprimento de necessidades básicas. Contudo, a proposta é demonstrar as argumentações que embasaram a eminência dos programas de transferência de renda instaurados no Brasil em meados da década de 1990, que adotam uma abordagem de pobreza enquanto insuficiência de renda.

Lembramos que a utilização da renda monetária enquanto critério de inclusão em programas sociais possui intenso debate. Assim, não há consenso em torno das estratégias utilizadas para interferir nos elevados índices de pobreza que assolam a sociedade brasileira. Porém, é importante entender o que perpassa o atual Programa de transferência de renda Bolsa Família, implementado em 2004, mapeando as principais mudanças decorridas desde sua implementação, com vista a subsidiar as discussões diante das atuais estratégias de proteção social no contexto atual.

### **Análise da legislação: o Programa Bolsa Família, transferência de renda e critérios de inclusão**

O benefício monetário tende a ser um fator relevante quando falamos em atuar sobre a fome

e a miséria. Isso porque, em uma sociedade na qual para saciar necessidades vitais é preciso voltar-se ao mercado, ter renda, equivale a ter acesso a bens de consumo essenciais para a sobrevivência. Isso converge com o que indica Rocha (2003), quando ressalta que em economias modernas monetizadas, onde parcela ponderável das demandas de subsistência das pessoas é viabilizada mediante trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda (ROCHA, 2003, p.12).

Nesse sentido, a Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, que regulamenta o Programa de transferência de renda Bolsa Família, dá providências acerca da garantia de uma renda destinada às pessoas que vivem abaixo da linha da miséria e da linha da pobreza. Em seu artigo 1º, a referida Legislação institui o Programa, que é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Em seu parágrafo único, tal lei trata da unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Assim, fica instituída a unificação dos chamados programas remanescentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio gás e Cartão Alimentação. A intenção com a unificação deveu-se à proposta de racionalizar os custos com a administração de quatro programas de transferência de renda antes geridos separadamente, otimizando assim, esses recursos. Ademais, essa unificação ainda possibilitou a constituição de maior densidade institucional, mediante a construção de procedimentos, normatização e definição mais claras dos papéis para a implementação do Programa. Logo, é mediante esse processo que vai ser marcada a consolidação do atual modelo de transferência de renda no Brasil.

O artigo 4º do Decreto nº 5.209, de 19 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei que cria o PBF, dispõe sobre os objetivos básicos do Programa em relação a seus beneficiários, que são: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, de educação e de assistência; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersectorialidade,

a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Os benefícios financeiros previstos pelo PBF, mencionados no artigo 2º da Lei 10.836, se dividem entre benefício básico e variável. Logo, no quesito transferência monetária fica assegurada a provisão de um benefício básico (que no início do Programa era de R\$50,00), destinado às famílias com renda *per capita* de até R\$50,00. Atualmente esse valor corresponde à R\$70,00 atendendo famílias com renda *per capita* de até R\$70,00 (BRASIL, 2011).<sup>5</sup>

O benefício variável contém certas peculiaridades passíveis de destaque, visto que está condicionado não só à renda, mas também à composição familiar. Inicialmente, era previsto o valor de R\$18,00 destinado às unidades familiares que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza e que contavam com a presença de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos (BRASIL, 2004). Em 2008, esse benefício passou a ser limitado em até no máximo três por família beneficiária (BRASIL, 2008). Mas em 2011, esse limite se estendeu para até no máximo cinco por família com renda *per capita* de até R\$140,00, abrangendo ainda gestantes e nutrízes, com o valor atual de R\$32,00<sup>6</sup> (BRASIL, 2011).

No campo da progressiva alteração dos critérios de elegibilidade do PBF e entendendo este enquanto proposta intersectorial, em 2005, seguindo o princípio de integração de Programas de transferência de renda, o PBF vai agregar também ações junto às famílias com membros em situação de trabalho infantil (BRASIL, 2005).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi incorporado ao PBF e seu ca-

<sup>5</sup> De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os valores dos benefícios do PBF, além das linhas que definem as situações de extrema pobreza e de pobreza, terão um reajuste de 10%, que passará a valer a partir de 1º de junho de 2014. Com isso, a linha relacionada à extrema pobreza passa a ser de até R\$77,00 *per capita* familiar, enquanto a relacionada à pobreza passa a ser de R\$77,01 até R\$154,00 *per capita* familiar dada a condição de presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes (BRASIL, 2014a).

<sup>6</sup> Seguindo os incrementos em 2014, mediante o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, o valor do benefício variável vinculado às famílias pobres e extremamente pobres que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrízes, aumentará para R\$35,00 (BRASIL, 2014a).



dastró foi fundido ao Cadastro Único<sup>7</sup> mediante definições contidas na Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS MDS nº01 de 2006. A intenção era evitar a duplicidade e a superposição de serviços e transferências monetárias. Tal mudança pretendia promover a superação da fragmentação dos programas e integrar ações e políticas voltadas para a vulnerabilidade destas famílias.

Nesse movimento, em 2008, é criado um benefício variável referente aos adolescentes (BVJ). Esse é destinado a unidades familiares, que contenham jovens de 16 a 17 anos de idade. Seu pagamento é limitado a até 2 benefícios por família. Este benefício, implementado através da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 (que regulamenta o Projovem), correspondia inicialmente ao valor de R\$30,00. Atualmente seu valor corresponde a R\$38,00<sup>8</sup>.

Cabe acrescentar, que a instituição do Projovem prevê para os jovens de 15 a 29 anos, a possibilidade de reintegração no processo educacional, além de estimular a qualificação profissional e o desenvolvimento humano destes. Para tanto, é prevista a conjugação de esforços entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios: da Educação; do Trabalho e Emprego; e, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2008). Atrela-se a isso, a necessidade de contar com a integração dos entes federativos, promovendo de forma articulada, ações que venham atender o público alvo em questão.

É importante lembrar que são várias as modalidades de Projovem. Para nós, interessa destacar o Projovem adolescente (Serviço Socioeducativo), que se destina aos adolescentes entre 15 e 17 anos que sejam: egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas; egressos do PETI ou inseridos em medidas protetivas;

egressos ou vinculado a programas de combate ao abuso e exploração sexual; *ou adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF*. Assim, o Projovem é desenvolvido tendo por objetivos, complementar a proteção social básica das famílias criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária, e também criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Para o desenvolvimento do Programa, a União ficou autorizada a conceder auxílio financeiro aos estados e municípios, cujo valor é calculado mediante o número de jovens atendidos. Este recurso deve ser destinado à promoção de ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens.

Com a proposta de atender de forma integral as famílias beneficiárias, em 2011 é implementado o Benefício Variável à Gestante (BVG) e o Benefício Variável à Nutriz mediante a Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011. Estes são direcionados a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e pobreza. A proposta é conceder um benefício adicional para as famílias que contenham em sua composição, crianças entre 0 e 6 meses (Benefício Variável Nutriz), e famílias que tenham em sua composição gestante entre 14 e 44 anos (Benefício Variável Gestante). O limite para o recebimento desses Benefícios Variáveis é de no máximo 5 por família beneficiária.

O objetivo desses Benefícios é aumentar a proteção social relativa à mãe e ao recém-nascido, no período de gestação e nos primeiros meses de vida da criança. Com isso, é proporcionada a elevação da renda familiar nessas fases, que tendem a fragilizar principalmente os domicílios mais pobres, que se encontram, muitas das vezes, desprotegidos de qualquer política pública.

Convém lembrar que estamos nos referindo a uma população pobre, com ínfimos rendimentos para reprodução familiar, onde, os moradores estão em geral inseridos de forma precarizada no mercado de trabalho. Ainda levando em conta a massiva informalidade que atinge principalmente os grupos mais pobres, esses não acessam direitos que assegurem um período de licença remunerada, como a licença-maternidade, que está vinculada aos inseridos no mercado de trabalho formal. Por isso, a criação desse benefício é de grande importância, principalmente quando

<sup>7</sup> O Cadastro Único é um instrumento que permite identificar famílias de baixa renda que são as que possuem renda mensal de até meio salário mínimo *per capita*, ou renda mensal de até três salários mínimos. O CadÚnico possibilita conhecer a realidade socioeconômica das famílias podendo inseri-las em programas sociais que visam intervir nas vulnerabilidades as quais estas se encontram. Para maiores informações consultar: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>.

<sup>8</sup> Com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, o valor do Benefício Variável Jovem (BVJ) vinculado ao adolescente passará a ser de R\$42,00 (BRASIL, 2014a).



aborda a proteção da parcela mais pauperizada, que está majoritariamente afastada de garantias e direitos.

É ainda nesse sentido que em 2012 é criado o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância - através da Medida Provisória nº 570 de 2012. Este sofreu no mesmo ano, duas alterações. De início visava atender famílias beneficiárias que continham cumulativamente crianças de 0 a 6 anos e, que apresentavam soma de renda familiar juntamente com outros benefícios do Programa igual ou inferior a R\$70,00 *per capita*. No mesmo ano, esse benefício foi estendido para crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. Já em 2013, chamado agora de Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), incluso mediante a Lei nº 12.817, de 15 de Junho de 2013, passa a atender unidades familiares do PBF que apresentam soma da renda familiar juntamente com os benefícios previstos, igual ou inferior à R\$70,00<sup>9</sup> *per capita*, independente da presença de filhos. O objetivo é retirar estas famílias do limite definido pelo governo federal como o de extrema pobreza.

Com base nestas mudanças, podemos perceber que há um esforço em incorporar cada vez mais famílias, mediante o aumento no valor máximo da renda *per capita* exigida para inclusão no Programa, além da criação de novos benefícios variáveis vinculados à composição familiar. Neste sentido, não somente são abarcadas mais famílias, como também são consideradas as situações de vulnerabilidade que as envolvem, visto que se leva em conta a presença de gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes. Isso permite ampliar o escopo interventivo do Programa proporcionando a um contingente mais amplo, um mínimo de renda para que estas famílias possam superar, em alguma medida, suas vulnerabilidades socioeconômicas.

A importância atribuída a essas alterações se dá justamente pela abrangência dos domicílios que possuem estruturação e composição distintas, os quais apresentam diferentes momentos do ciclo da vida familiar, que convergem para a fragilização do núcleo doméstico. Sabendo que

essa fragilização incide de maneira mais perversa precisamente sobre essas famílias que não auferem uma renda digna para satisfação de suas necessidades mais básicas, a composição familiar torna-se um quesito muitas vezes desfavorável, principalmente para inserção de seus componentes no mercado de trabalho (MONTALI; TAVARES, 2008).

É preciso enfatizar quando nos referimos à pobreza associada à questão monetária, que lidamos com patamares muito tênues de renda, e que entendendo a pobreza como um problema complexo e multidimensional, a transferência de renda por si só, não garante que as famílias serão de fato atendidas em todas as suas necessidades. A satisfação das necessidades básicas, tratadas primordialmente via setor privado, contribui drasticamente para a desigualdade impetrada em nossa sociedade. Contudo, falamos de um país com economia extremamente monetizada, permeado por uma brutal concentração de renda, que impõem limites frente a uma intervenção mais arrojada do Estado em meio a resistências ferrenhas.

Assim não podemos desconsiderar os efeitos redistributivos e os avanços do Programa Bolsa Família que em alguma medida apontam para a consolidação de um modelo de proteção social no Brasil – ao menos para os mais pobres – atendendo atualmente aproximadamente 14.145.274 famílias (BRASIL, 2014b). Esse é um número bastante expressivo, principalmente quando desagregamos este dado e verificamos que aproximadamente 13.365.297 destas famílias beneficiárias possuem renda *per capita* de até R\$70,00 (BRASIL, 2014b).

A sumária conclusão a que chegamos é que, a gama de legislações acrescida ao longo dos 10 anos de vigência do Programa tem servido para ampliar a regulamentação das ações em torno da transferência de renda no Brasil. Isso fica constatado pela quantidade de Decretos verificados no período analisado, juntamente com as diversas instruções operacionais que visam controlar a operacionalização deste, organizando a cooperação dos entes federados.

Somado a isso, esta normatização tem buscado não somente ampliar o escopo interventivo do PBF, como ainda institucionalizar os benefícios, elevando-os a um patamar aquém da lógica assistencialista marcada

<sup>9</sup> A alteração prevista pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, prevê o aumento do teto da *per capita* máxima necessária para a inclusão no BSP, considerando o valor de R\$77,00 enquanto linha de extrema pobreza (BRASIL, 2014a).

pela política assistencial brasileira. Entende-se, assim, o Programa enquanto precursor de bases institucionais e organizacionais para a incorporação de um determinado segmento social antes sem notoriedade no campo do sistema de direitos brasileiro (VAITSMAN *et al.*, 2009).

Prova disto encontra-se nas mudanças percebidas no cenário atual, que vem fomentando questionamentos em torno do que teria sido o real motivador para a queda dos índices antes estáticos que mediam a pobreza e a desigualdade em território nacional.

Nesta perspectiva, resta demonstrar os efeitos da transferência monetária do PBF para consolidar nossa análise. Apesar das dificuldades de isolarmos os fatores que teriam contribuído para a redução da pobreza no Brasil, sabe-se que esse fato deve-se ao crescimento econômico aliado a menor concentração de renda, ou seja, deve-se a um aumento da função redistributiva após 2001, e mais especificamente, após 2003. Lembrando que, como discutido anteriormente, a pobreza no Brasil está relacionada em grande parte ao grau de concentração de renda que aqui vigora (ROCHA, 2003).

Segundo Soares *et al.* (2010), o volume de recurso que o PBF mobiliza ainda pode ser considerado relativamente modesto. “Em 2009, as transferências do PBF representavam 0,7% da renda total das famílias, medida pela PNAD, e 0,4% do produto interno bruto (PIB), medido pelas Contas Nacionais” (SOARES, *et al.*, 2010, p.34). O que é explicado em decorrência dos baixos valores dos benefícios.

Nesse caso, para Soares *et al.* (2010, p.41) o que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, de acordo com a metodologia empregada por ele. A explicação para esse fato, segundo o autor, encontra-se na focalização do Programa. Isto é, quando se transfere recurso para famílias que vivenciam patamares mínimos de subsistência por auferirem renda ínfima, qualquer transferência, ainda que pequena, tem um grande peso no orçamento familiar.

É isso que explica o potencial do Bolsa Família. Só em 2009, o Programa gerou as condições para que as taxas de pobreza extrema e de pobreza fossem 1,9 e 1,6 pontos percentuais menores do que seriam essas taxas na ausência

do mesmo, segundo Soares *et al.* (2010, p.46). De acordo com o autor, estas reduções equivalem a 13% da pobreza e 32% da pobreza extrema em 2009. E mais, ainda que se compreenda a timidez dos valores transferidos; a não cobertura total dos agentes elegíveis; e as baixas linhas estipuladas para a focalização do Programa; a inexistência deste modelo de transferência de renda federal teria servido para incrementar o número de pobres e miseráveis no país.

Sintetizando esse cenário, Soares *et al.* (2010, p.47) destaca:

[...] no período 2003-2005, a pobreza caiu 4,2 p.p. e a pobreza extrema caiu 2,7 pontos. O Bolsa Família foi responsável por 17% dessa queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema. É relevante que no período de 2007 a 2009 o PBF foi responsável por quase 60% da redução da pobreza e, talvez mais importante, foi responsável por manter a pobreza extrema em queda em um período quando a renda do trabalho dos mais pobres de fato caiu.

Somam-se a isso, dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) que apontam que entre 2003 e 2011, a renda *per capita* brasileira cresceu mais de 40,0%; e a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini<sup>10</sup> diminuiu 9,2%, ou seja, de 0,576 para 0,523. A extrema pobreza teve queda de 8,0% para pouco mais de 3,0% da população, e a pobreza recuou de 16,0% para 6,0% (IPEA, 2013, p.142).

O interessante é que, entre 2003 e 2009, constata-se que a renda *per capita* medida pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) teria crescido 4,71% ao ano, contra uma taxa de crescimento do PIB *per capita* de 2,88% ao ano (NERI, 2010, p.10). O fator que majoritariamente teria contribuído para os incrementos na renda do brasileiro no período demarcado provém da renda do trabalho, que explicaria 76% da renda média percebida pelos brasileiros, conferindo sustentabilidade ao crescimento observado (NERI, 2010, p.53).

<sup>10</sup> O Índice de Gini é um instrumento criado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Esse aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente ele é representado mediante a variação entre 0 e 1, onde, quanto mais próximo de 0 mais igualitária é a distribuição de renda; e quanto mais próximo de 1, mais desigual é a distribuição de renda.

Já no que tange a desigualdade de renda, no período entre 2001 e 2009, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou em 1,49% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a uma taxa de 6,79% por ano, segundo a metodologia empregada por Neri (2010, p.10). Com isso, a renda do trabalho explicaria 66,86% da redução da desigualdade; os programas sociais como bolsa família, explicariam 17%; os benefícios previdenciários explicariam 15,72% da desconcentração de renda; e as demais fontes ficariam com um valor inferior a 1% (NERI, 2010, p.44).

Tal quadro revela a importância da transferência do Bolsa Família sobre a vida dos brasileiros mais pobres. O impacto constatado coincide com as inúmeras modificações sentidas ao longo da trajetória do Programa, que demonstra a magnitude que o PBF atinge no campo da política social brasileira desde sua implementação em 2003.

Levando em conta que certamente resta grande contingente de famílias que ainda não conseguiu ser captado pelo Cadastro Único, é necessário um esforço ainda maior do poder público para atender essa população com escassas condições socioeconômicas, sem desconsiderar, no entanto, o investimento massivo em serviços públicos universais essenciais, principalmente os de educação e de saúde. Estes dois últimos campos citados, não deixam de estar articulados ao Programa que previa três finalidades já no seu desenho inicial: aliviar a pobreza de forma imediata através de transferência monetária; contribuir para a redução da reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações investindo no “capital humano” através das condicionalidades; e, apoiar o desenvolvimento das capacidades da família através da integração com Programas complementares que visam capacitar os adultos para sua inserção no mercado de trabalho, buscando romper com a situação de vulnerabilidade financeira (BRASIL, 2010).

## Conclusão

O artigo procurou verificar as principais mudanças ocorridas na legislação que vai dando corpo ao Programa Bolsa Família desde 2004.

A partir do levantamento da legislação e da análise desta, verificamos uma preocupação explícita na implementação do Programa, com a

incorporação de um maior contingente de famílias mediante o alargamento do teto da renda *per capita* enquanto critério de inclusão, e mudanças quanto aos critérios de elegibilidade baseados na composição familiar.

O PBF ao longo do período analisado passou a atuar de forma a conjugar ações, com vista a intervir nas vulnerabilidades socioeconômicas que assolam as famílias pobres e extremamente pobres, integrando em seu escopo as famílias em situação de trabalho infantil. Também promoveu incrementos com a incorporação de benefícios variáveis, no sentido de abarcar adolescentes, gestantes e nutrízes, juntamente com a inclusão daqueles que, nem mediante a transferência de renda, conseguiriam superar a linha de extrema pobreza.

Os elevados índices de pessoas vivendo em condições de reprodução precárias apontam que, ter acesso a renda equivale a ter chances mínimas de satisfação de necessidades vitais em um contexto em que impera um padrão mercantilizado. Assim, a persistência de pessoas que não conseguem se inserir de forma qualificada no mercado de trabalho leva essas a não auferirem remunerações capazes de manter a sobrevivência, sendo necessárias políticas redistributivas para interferir nesse perverso padrão concentrador de renda em nosso meio.

Na primeira seção desse artigo, procuramos destacar os elementos que margeiam a definição de pobreza enquanto insuficiência de renda, que foi a concepção utilizada para nortear os programas de combate à pobreza no país, que se iniciaram em meados dos anos 1990 e que optaram pela transferência de renda com condicionalidades.

Lembramos que há limites nessa definição que trata da pobreza univocamente enquanto insuficiência de renda. Nesta direção, não há um consenso quanto às estratégias de intervenção sobre a pobreza, nem quanto aos critérios para mensurá-la. No entanto, é preciso levar em conta a pobreza absoluta que vigora no Brasil, país de economia bastante monetizada que acumulou historicamente uma enorme desigualdade de renda e reproduziu ao longo dos séculos um majoritário contingente populacional sob as piores condições socioeconômicas.

Assim, Rocha (2003, p.35) aponta que as oportunidades “naturais” de crescimento



econômico foram, no Brasil, necessariamente concentradoras. Deriva disto a urgente necessidade de ação do Estado, no intuito de intervir para evitar não somente o agravamento da pobreza, mas também, com o objetivo de promover a diminuição da desigualdade de renda endêmica em nosso país. Isso, pressupondo a articulação com políticas universais de qualidade que são imprescindíveis para prover condições dignas de sobrevivência, entendendo os programas de transferência de renda como necessários, mas não suficientes.

A gama de legislação acrescida no período analisado, além de denotar a importância que o Programa Bolsa Família ganhou na agenda pública, deve-se também a necessidade de constante renovação e inovação para que se efetivem os objetivos desenhados pelo mesmo. Em um contexto como o brasileiro, de tamanha dimensão territorial, que conta com absurdas disparidades regionais, atuar de forma descentralizada, conjugando, esforços e ações, não é tarefa fácil, mas é extremamente necessário pensar em articulação, intersetorialidade, e envolvimento da sociedade civil para fiscalização das políticas públicas.

Para tanto, ressaltamos os patamares ainda tênues que separam os pobres dos não pobres e que ainda apresentam dissensos entre pesquisadores e órgãos públicos no Brasil. Aqueles que seriam pobres para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>11</sup>, por exemplo, já não estariam dentro das linhas estipuladas de pobreza e miséria para o PBF. Isso implica a necessidade de se pensar a adoção de linhas oficiais que incorporem não apenas os valores com base nos mínimos vitais, mas ainda àqueles referentes aos gastos não alimentares, como: moradia, transporte, vestuário, etc., que sabemos tendem a se elevar em função da urbanização.

Na esteira desse movimento convém questionar os valores dos benefícios do PBF. Por mais que esses tenham sofrido reajustes ao longo do tempo, eles ainda não levam em conta as características sócio-culturais que se interpõem no cotidiano das famílias brasileiras.

<sup>11</sup> O Benefício de Prestação Continuada é instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (1993) que prevê o benefício de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência; e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência, ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

Ou seja, não se pode presumir, neste sentido, que a pobreza no meio urbano, em uma metrópole, tenha as mesmas peculiaridades que a pobreza no meio rural, na região semi-árida do nordeste, por exemplo.

É nessa perspectiva que apontamos que o PBF apresenta, já no seu estado atual, robustez para lidar com o público mais pobre no Brasil. A miríade de estudos em torno dos eixos norteadores do Programa só vêm ressaltando seu potencial no alcance dos objetivos propostos, como demonstrado pelos estudos de impacto já realizados (BRASIL, 2007; BRASIL, 2012; IPEA, 2010; IPEA, 2013; BRANDÃO, *et al.*; etc.). Por outro lado, tais estudos não deixam de considerar as críticas que, se ouvidas, só tendem a melhorar a atuação do Programa sobre o contingente beneficiado. Logo, é preciso rever valores e reforçar as responsabilidades de cada ente federado para atender da melhor forma possível aos que realmente interessam. Soma-se a isso o reforço constante na articulação intersetorial entre assistência, educação e saúde, com vista a atuar de forma integral sobre o público-alvo.

Enfim, este artigo apresentou um debate que se encontra em aberto e ainda necessita de mais discussões, sendo esta, uma introdutória contribuição para nortear e fomentar mais pesquisas concernentes ao tema.

## Referências

BARBOSA, A. C. M. A. **O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda.** 2013 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília: Brasília, 2013.

BRANDÃO, A. A. P. Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil. **Emancipação.** 2(1): 141 – 157, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/34/31>>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

BRANDÃO, A.; PEREIRA, R.; DALT, S. Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola. **Revista Política e Trabalho**, n. 38, Abril de 2013, pp. 215-232. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14312>>. Acesso em: 15 de maio. 2014.

BRASIL, **Lei nº 11.692, de 10 de Junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de

Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm)>. Acesso em: 21 de maio de 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatórios de Informações Sociais. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**, Brasília: 2014b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; **Portaria nº. 666, de 28 de Dezembro de 2005**. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoinformacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portarias-1>>. Acesso em: 20 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011**. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Presidência da República. 2014a Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº01, de 14 de Março 2006**. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no

que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI, e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoinformacao/legislacao/assistenciasocial/instrucoesoperacionais/2006/Instrucao%20operacional%20Conjunta%20no%2001%20de%202014%20de%20marco%20de%202006.pdf>> Acesso em: 15 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004**. Regulamenta o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 18 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. 2011. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012**. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm)>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.817, de 5 de Junho de 2013**. Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Jun/6/lei-no-12-817-de-5-de-junho-de-2013-altera-a-lei>>. Acesso em: 01 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 18 de Nov. de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. - 1ª Rodada (AIBF I). Sumário Executivo. Brasília, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (II AIBF)**. Sumário Executivo. Brasília, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Instrução operacional conjunta SENARC/MDS/SAS/MS nº11 de 18 de novembro de 2011**. Divulga informações e procedimentos sobre a implantação do Benefício Variável destinado a unidades familiares que tenham em sua composição gestante (Benefício Variável à Gestante) e crianças menores de seis meses (Benefício Variável Nutriz). Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/instrucoesoperacionais/2011/Instrucao%20Operacional%20Beneficio%20Variavel%20a%20Gestante%20e%20Beneficio%20Variavel%20Nutriz%20FINAL.pdf>>. Acesso: em 15 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão de Condicionais**; 1 ed. Brasília, DF: 2006.

COELHO, A. V. A. G. “**A construção da Intersectorialidade no Programa Bolsa Família em Manginhos, no Rio de Janeiro**”. 2009. 138 p.. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca: Rio de Janeiro, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº24, 85-116, set./ 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006)>. Acesso em: 31 de maio de 2014.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro, Rio de Janeiro: Globo, 1958.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. V.1, Brasília: Ipea, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LAVINAS, L. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12(6): 1463 – 1476 mar. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 01 de junho de 2014.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS). **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso 06 de junho de 2014.

MONNERAT, G. L. *et al.* Do direito inconstitucional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do PBF. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12 (6): 1453-1462 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232007000600008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600008)> Acesso em: 23 de maio de 2014.

MONTALI, L.; TAVARES, M. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v.25, n2, p.211 – 231 jul./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010230982008000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010230982008000200002)>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

NERI, C. M. **A Nova Classe Média: O Lado Brillhante dos Pobres**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA CRESCIMENTO INCLUSIVO (IPC/UNDP). **Programas de transferência de renda na América Latina e no Caribe**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/PagePortb.do?id=164&active=3#>> Acesso em: 5 de maio de 2014.

REIS, E. P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** vol. 15, nº42, fev. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092000000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092000000100010&script=sci_arttext)> Acesso em: 15 de maio de 2014.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SOARES, S.; *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v.1, Brasília: Ipea, 2010. p. 27 – 52.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104 – 115 jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/19360/17745>>. Acesso em: 18 de maio de 2014.

VAITSMAN, J. ; *et al.* Proteção Social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 14 (3): 731-741, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413->



81232009000300009&script=sci\_arttext>. Acesso em: 18 de Nov. de 2014.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p.288- 322 abr./jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 17 de maio de 2014.