
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES À LUZ DAS IDEIAS DE AMARTYA SEN

Cryslãine Flavia da Silva Rodrigues¹

Resumo

Criado em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) constitui uma política social de governo que visa articular os diversos agentes políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Uma vez isto posto, o presente artigo tem como objetivo lançar breves considerações acerca de algumas das principais características do PBF e de seus principais resultados alcançados através, especialmente, das transferências de renda e das condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Para tanto, utilizamos como referencial teórico a abordagem do economista indiano Amartya Sen sobre o desenvolvimento, a pobreza e a importância da política pública. Apesar de reconhecermos que o PBF vem produzindo importantes resultados quando se tem em vista a superação da pobreza, algumas propostas são apontadas para que o PBF obtenha maior eficácia não só no curto prazo, mas também sustentabilidade na emancipação dos seus beneficiários.

Palavras-chave: pobreza. Política pública. Amartya Sen.

¹ Mestranda em economia (UFRN). E-mail: crys-cg@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Em meio à notável expansão dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano na maioria dos países da América Latina e do Caribe, e também em países da África, Oriente Médio e Ásia, o Brasil é o país que apresenta o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo: o Programa Bolsa Família (PBF), criado no ano de 2004.

Uma vez isto posto, o presente trabalho tem como objetivo lançar breves considerações acerca de algumas das principais características do PBF e de seus principais resultados alcançados através, especialmente, das transferências de renda e das condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Para tanto, este trabalho está estruturado em mais seis seções. Na segunda seção apresentamos as ideias de Amartya Sen sobre o desenvolvimento, a pobreza e a importância da política pública. Na terceira fizemos uma breve apresentação do histórico e principais características institucionais do PBF. Na quarta seção, nos baseando numa revisão de literatura, apresentamos alguns dos principais resultados alcançados pelo PBF. Na quinta seção, é realizada uma breve análise acerca de algumas das principais características do PBF e de seus principais resultados alcançados. Por fim, têm-se as considerações finais.

A ABORDAGEM DE AMARTYA SEN

O DESENVOLVIMENTO COMO EXPANSÃO DAS LIBERDADES

Representando um claro contraste à visão ortodoxa que identifica o desenvolvimento com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social, o economista indiano Amartya Sen defende que o desenvolvimento deve ser visto como um fenômeno mais amplo, configurado num processo de expansão das *liberdades reais* – ou seja, as oportunidades reais – que cada um dos membros de uma sociedade desfruta para realizar atos ou alcançar estados que realmente valorizam.

Ver o desenvolvimento desta forma significa levar em consideração o fato que o crescimento da renda nem sempre é sinônimo de maior bem-estar. Conforme coloca Sen (2000), por exemplo, apesar de seus níveis de renda baixíssimos, os habitantes de Kerala, China ou Sri Lanka apresentam níveis de expectativa de vida imensamente mais elevados do que as populações muito mais ricas do Brasil, África do Sul e Namíbia, sem mencionar o Gabão.

Além disso, é possível identificar pelo ao menos cinco distintas fontes de variação entre nossas rendas reais e o bem-estar que delas obtemos: 1) as heterogeneidades pessoais, relacionadas às características físicas díspares de incapacidade, doença, idade ou sexo; 2) as diversidades ambientais, como, por exemplo, as circunstâncias climáticas, as quais fazem com que as necessidades de aquecimento e vestuário dos pobres em climas mais frios gerem problemas que podem não ser igualmente sentidos pelos pobres de regiões mais quentes; 3) as variações no clima social, como por exemplo, a disponibilidade de serviços públicos de educação e a prevalência ou ausência de crime e violência na localidade específica; 4) diferenças de

perspectivas relativas, entendida como base no fato que as necessidades de mercadorias associadas a padrões de comportamento estabelecidos podem variar entre comunidades, dependendo de convenções e costumes; e 5) a distribuição da renda na família (SEN, 2000).

Assim sendo, conforme coloca Sen (2000), existem excelentes motivos para que a expansão das *liberdades reais* para as pessoas viverem da forma que têm razão para valorizar deva ser vista como *principal meio e fim* do desenvolvimento. Nas palavras do mesmo, ver o desenvolvimento desta forma é deixar de concentrar-se exclusivamente sobre os *meios* [PIB e renda individual] para o bem viver ou bem-estar.

Como principal meio do desenvolvimento, Sen (2000) identifica as liberdades reais com o que ele chama de *liberdades instrumentais*. Estas são definidas em diferentes dimensões, apresentadas a seguir.

As *liberdades políticas*, concebidas amplamente de modo a incluir os direitos civis, consistem nas oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura. Portanto, as mesmas incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais amplo. As *facilidades econômicas* dizem respeito às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com o propósito de consumo, produção ou troca. As *oportunidades sociais* são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva da pessoa viver melhor. As *garantias de transparência* dizem respeito às necessidades de sinceridade (desseguredo e clareza) que podemos esperar das outras pessoas. Por fim, a *segurança protetora*, a qual inclui disposições institucionais fixas, como benefício aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc* (como, por exemplo, distribuição de alimentos em crises de fome coletiva). Esta segurança protetora é vista como necessária para evitar que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta, à fome e à morte prematura.

Esta concepção de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas, também é colocada por Amartya Sen levando-se em consideração dois conceitos fundamentais, o de “*funcionamentos*” (“*functionings*”) e o de “*capacidade*” (“*capability*”).

De acordo com Sen (2000), os “funcionamentos”, apesar de estar fundado numa preocupação com a qualidade de vida, tem raízes distintamente aristotélicas e reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Dessa maneira, os funcionamentos valorizados podem variar dos mais elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. No que se refere à “capacidade”, as mesmas consistem nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para uma pessoa. Por exemplo, uma pessoa abastarda que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou se nutrir que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda uma vez que

pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda (SEN, 2000, p. 95).

Apesar de reconhecer o fato de que pode haver debates substanciais sobre quais funcionamentos devem ser incluídos na lista de realizações importantes e as capacidades correspondentes, Sen não estabelece pesos relativos aos funcionamentos e capacidades. De acordo com mesmo, a sua abordagem do desenvolvimento tem algo a oferecer na medida em que: 1) destaca o valor dos funcionamentos, das capacidades e, assim, das liberdades reais para as pessoas viverem da forma que valorizam; não ficando centrada nos *meios* (renda individual e PIB) que ajudam a expandir as liberdades, e 2) representa significativo avanço em relação às abordagens tradicionais rawsiana (a qual se concentra apenas nas liberdades formais, como liberdades políticas e direitos civis básicos) e utilitarista.

Preocupando-se também com o bem-estar, a abordagem utilitarista define a utilidade como uma medida do prazer, felicidade ou satisfação dos desejos humanos. Entretanto, dentre vários outros limites que esta abordagem apresenta, conforme ressalta Sen (2000, p.82), a medida mental do prazer ou do desejo é maleável demais para se constituir em um guia confiável para a privação e desvantagem – os destituídos tendem a, por exemplo, se conformar com sua privação pela pura necessidade de sobrevivência, chegando mesmo a ajustar seus desejos e expectativas àquilo que sem nenhuma ambição considera exequível.

A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES E A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Conforme Sen (2000), a ideia de que a pobreza é simplesmente escassez de renda obviamente não é sem sentido, pois a renda tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. Entretanto, tomando por base a concepção de desenvolvimento como liberdade, a pobreza deve ser vista, antes de tudo, como uma privação de capacidades básicas (como, por exemplo, ter a oportunidade de estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis e de ter acesso à educação e emprego) para os membros de uma sociedade viver de um modo que têm razão para valorizar.

Conforme o próprio Sen (2000) ressalta, a concepção de desenvolvimento como expansão das liberdades é importante porque nos dá uma visão da pobreza não apenas nos países em desenvolvimento, mas também nas sociedades mais desenvolvidas. Para melhor qualificar tal argumento, o mesmo coloca que a presença de níveis elevados de desemprego na Europa implica privações que não são bem refletidas pelas estatísticas de distribuição de renda. Isto porque o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado, o mesmo é também uma fonte de “exclusão social” de alguns grupos e de perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica. Assim sendo, ainda de acordo com Sen (2000), essa concepção de desenvolvimento também é importante porque nos dá uma noção de igualdade, eficiência e justiça social não num sentido restrito de renda.

Uma vez posto o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades e a pobreza como privação de capacidades, Amartya Sen ressalta que as instituições públicas possuem o *dever* de garantir *capabilities* básicas necessárias para atingir o nível mínimo de vida digna. Apesar de apreciar o mecanismo de mercado – pois através dele efetiva-se a liberdade para realização de trocas –, Sen (2000), assim como Adam Smith, reconhece que os agentes do mercado, ao buscarem os seus interesses de ganhos privados, tendem a gerar significativos desequilíbrios de oportunidades, fazendo, portanto, que a importância da intervenção do Estado e a implementação das políticas públicas fiquem assim incondicionalmente justificadas.

De acordo com Sen (2000), as políticas públicas de educação, saúde e segurança protetora, por exemplo, podem desempenhar importante papel não só na eliminação da pobreza, mas inclusive na promoção do próprio desenvolvimento, isto, sobretudo quando se considera que os diferentes tipos de liberdades (econômicas, políticas e sociais) apresentam relações mutuamente reforçadoras umas das outras. A liberdade real de acesso a serviços públicos como educação e saúde, reforça significativamente, por exemplo, a liberdade de direito à vida e também de comunicação e participação na vida política. A liberdade de participação política amplia significativamente a liberdade a reivindicação de direitos sociais e de sucumbir à fome coletiva. A liberdade de participação no mercado de trabalho alarga a liberdade à realização de trocas no mercado, contribuindo assim para o crescimento econômico. O crescimento econômico, por sua vez, além de aumentar a renda individual (importante *meio* de expandir as liberdades reais), expande as condições reais para efetivação de liberdades substantivas de segurança protetora.

HISTÓRICO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DO PBF

Conforme ressaltam Cavalcante (2010) e Rego e Pinzani (2013), a experiência histórica brasileira apresenta pouca tradição na introdução de direitos sociais universais capazes de combater a fome, a pobreza e as profundas desigualdades sociais do país. Até a década de 1980 os direitos sociais implementados encontravam-se, em sua grande maioria, estritamente vinculados à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho formal, implicando conseqüentemente na contribuição para a previdência social.

Entretanto, conforme chama atenção Rego e Pinzani (2013), é enorme o número de pessoas que não tiveram e ainda não têm acesso a sequer os gêneros indispensáveis à reprodução da vida, como, por exemplos, alimento. E a ausência do Estado para lhes conceder e garantir direitos sociais básicos, conformou uma verdadeira situação de pessoas sem “direito a terem direitos”.

Dado tal fato, ressalta-se que a Carta da Constituição de 1988, constituindo o resultado de uma longa história de esperanças e lutas sociais, possibilitou o surgimento, pela primeira vez na história das políticas sociais brasileiras, de programas de caráter não contributivo, como por exemplo, o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar e o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência física ou

mental em situação de extrema pobreza (consolidado no Benefício de Prestação Continuada – BPC).

Inserindo-se no perfil de programas sociais de caráter não contributivo, no ano de 2004, durante o governo Lula, foi criado o chamado Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada que unificou o Programa Bolsa Escola Federal, o Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás, todos criados em 2001, e o Programa Cartão Alimentação, criado em 2003. No ano de 2005 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, também foi integrado ao PBF. Com exceção do Programa Auxílio-Gás, todos os demais já constituíam programas de transferência de renda condicionada.

Beneficiando atualmente mais de 13 milhões de famílias no Brasil, a regulamentação do PBF considera elegível as famílias em situação de pobreza – com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 – e extrema pobreza – com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00 – cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. E os benefícios transferidos podem ser: 1) Benefício Básico (R\$ 77,00), concedido à famílias extremamente pobres; 2) Benefício Variável (R\$ 35,00), concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; 3) Benefício Variável à Gestante (R\$ 35,00); 4) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 42,00) – limitado a dois benefícios por família; e 5) Benefício para Superação da Extrema Pobreza, calculado caso a caso e transferido às famílias que continuem em situação de extrema pobreza mesmo após o recebimento dos outros benefícios. No caso dos benefícios variáveis anteriormente descritos, cada família pode receber até cinco benefícios (MDS, 2015).

Contando com uma gestão descentralizada e compartilhada por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os principais objetivos do PBF são promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; 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 intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Tendo em vista alcançar os supramencionados objetivos, o PBF possui três eixos principais:

- a própria transferência de renda, através da qual busca-se promover o alívio imediato da pobreza;
- as condicionalidades nas áreas de educação e saúde, quais sejam: as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e jovens de 6 a 17 anos de idade devem apresentar frequência escolar de no mínimo, respectivamente, 85 e 75% da carga horária mensal do ano letivo, devendo ser apresentado à escola a devida justificativa nos casos de impossibilidade de comparecimento à aula; as gestantes e nutrizes devem estar inscritas no pré-natal, comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência e participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável; e por fim, as crianças menores de 7 devem ser levadas às unidades de saúde ou aos locais de vacinação

para se manterem com cartão de imunização atualizado, às unidades de saúde para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento, bem como para outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde; e

- as ações e programas complementares, os quais objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. A nível federal, se destacam, por exemplo, o Programa Saúde da Família, Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Programa da Inclusão Produtiva de Jovens, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros.

Apesar de não se caracterizar como uma política governamental concebida ou voltada para o segmento feminino, o PBF dá preferência à titularidade do cartão magnético (utilizado no saque do benefício) às mulheres, principais responsáveis pelos cumprimentos das condicionalidades.

Cabe aqui destacar que, apesar de o PBF vir aumentando significativamente o número de beneficiários desde o ano de sua criação, o mesmo, ao depender de uma quota de recursos por município, não beneficia a todas as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade. Diversamente de políticas sociais como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), seguro-desemprego e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que contam com a segurança e a proteção jurídica contra cortes orçamentários, conforme estabelece o artigo 6^o, parágrafo único, da lei N^o 10.836, de 9 de janeiro de 2004, as despesas do PBF correm à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no CadÚnico, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

ALGUNS DOS PRINCIPAIS IMPACTOS DO PBF: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Constituindo o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, os resultados produzidos no Brasil pelo PBF vêm sendo alvo de pesquisas de uma série de estudiosos e instituições públicas. O objetivo desta seção é justamente fazer uma breve revisão da literatura que apresenta alguns dos principais impactos/resultados alcançados pelo PBF.

No que se refere à transferência de renda pura e simplesmente, conforme demonstra Hoffmann (2013), o PBF vem desempenhando papel bastante relevante na redução das desigualdades na distribuição de renda no Brasil. Baseando-se nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009 e numa decomposição do índice de Gini conforme diversas parcelas do rendimento, Hoffmann (2013) demonstra que o PBF foi a parcela do rendimento que apresentou o maior valor positivo de progressividade (1,1230). Os mesmos resultados relevantes foi obtido pelo autor quando o mesmo se utilizou de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e realizou – também conforme diversas parcelas da renda – uma decomposição não só do índice de Gini, mas também de índices de Mehran e de Piesch.

Ainda no que se refere à renda, as transferências do PBF vêm sendo de suma importância nas compras de alimentos para as famílias, e também de vestuário, remédios e material escolar para as crianças (BRASIL, 2012; REGO e PINZANI, 2013)². Sendo muitas das famílias beneficiadas pelo PBF composta por pais que não possuem emprego ou que se encontram empregados em trabalhos transitórios e sem carteira assinada, conforme demonstram Rego e Pinzani (2013), em muitos dos casos, o PBF representa a principal fonte de renda de muitas famílias brasileiras pobres e extremamente pobres.

No que tange mais especificamente aos impactos do PBF sobre a alimentação das famílias beneficiadas, conforme se pode verificar no estudo de Almeida, Mesquita e Silva (2013), o PBF vem contribuindo significativamente para a diversificação alimentar das famílias beneficiadas residentes nas zonas urbana e rural do Brasil. Fato este que, segundo os autores, é essencialmente relevante para questões de segurança nutricional e alimentar dos indivíduos.

Corroborando os resultados de Almeida, Mesquita e Silva (2013), Cotta e Machado (2013) destacam uma série de estudos que indicam que as famílias atendidas por programas de transferência condicionada de renda tendem a gastar uma parcela importante do benefício recebido com a compra de alimentos, principalmente para as crianças. Entretanto, conforme os mesmos, o aumento na aquisição de alimentos não necessariamente indica diminuição da insegurança alimentar ou bem-estar nutricional das famílias, pois muitos dos beneficiários do PBF vêm priorizando a ingestão de alimentos com maior densidade energética e menor valor nutritivo, o que, portanto, pode se traduzir no longo prazo em hipertensão arterial, sobrepeso e obesidade.

Rego e Pinzani (2013) demonstram que na dieta das famílias entrevistada faltam frequentemente alimentos que são fontes de vitaminas e sais minerais (como legumes e frutas) e de proteínas nobres (carne vermelha), substituídos normalmente por alimentos altamente calóricos, mas excessivamente ricos em gorduras e carboidratos (arroz, lingüiça, macarrão). E conforme Rego e Pinzani (2013) constataram as razões que levam a essa conduta alimentar não dependem somente da falta de conhecimentos nutricionais, mas também da incompatibilidade entre o valor da renda percebida pelas mulheres e os preços dos produtos no mercado.

Importantes resultados positivos do PBF na área de educação podem ser verificados, por exemplo, em Cireno, Silva e Proença (2013). Os mesmos constatam que os alunos do 5º e 9º ano, oriundos do Bolsa Família têm um desempenho pior que a média dos alunos não-beneficiários do programa. Entretanto, procedendo a análise dos resultados através uma abordagem de diferença das diferenças, é possível observar que, quando se compara o 5º e o 9º ano, há tanto uma inversão da desvantagem no que se refere à variável abandono escolar em 2011, como uma

² Cabe aqui ressaltar que o trabalho de Rego e Pinzani (2013) apresenta um objetivo muito mais amplo, qual seja, buscar analisar os efeitos políticos e morais do PBF sobre seus usuários. Entretanto, sempre que possível, no presente trabalho destacaremos algumas outras importantes constatações presentes na obra dos referidos autores. O estudo de Rego e Pinzani (2013) foi realizado no período de 2006-2011, através da realização de 150 entrevistas à mulheres usuárias do PBF nas regiões do sertão nordestino (Alagoas), zona litorânea de Alagoas, Vale do Jequitinhonha (MG), periferia da cidade do Recife, interior do Piauí e Maranhão e periferia de São Luís (MA).

significativa redução das diferenças no campo das variáveis proficiência média, reprovação em 2011 e taxa de distorção idade-série.

Constituindo uma pesquisa longitudinal de representatividade nacional, realizada em duas rodadas (2005 e 2009), Brasil (2012) constata que o registro de freqüência escolar é superior a 90% não só entre crianças e adolescentes beneficiárias de 6 e 15 anos de idade, mas também para o grupo de 16 e 17 anos. A análise de impacto realizada pelos mesmos indica que a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,0% maior em comparação com crianças na mesma faixa etária em famílias não beneficiárias.

Na área de saúde, Brasil (2012), por exemplo, destaca que:

- em 2005, a proporção de mulheres grávidas que informaram não ter recebido nenhum cuidado pré-natal foi de 20%. Entre as beneficiárias do Bolsa Família esta porcentagem era um pouco menor, 19%, enquanto 23% das mulheres grávidas de domicílios não beneficiários do Bolsa Família não tinham recebido nenhum cuidado pré-natal. Contudo, em 2009 o percentual de mulheres que não estava recebendo cuidados pré-natais diminuiu para 7%, queda esta bastante concentrada entre as beneficiárias do PBF (cujo percentual caiu de 19% para 5%, enquanto entre não-beneficiárias do programa, o percentual caiu de 23% para 12%);
- somente 8% de recém-nascidos cujas mães eram beneficiárias do PBF tinham baixo peso ao nascer (isto é, pesos inferiores a 2,5 kg);
- a proporção de crianças que nasceram a termo (isto é, após uma gestação de pelo menos 38 semanas) foi de 88% para não beneficiárias do PBF e 91% para os filhos de beneficiárias do PBF;
- efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal também foi verificado, especialmente quando se observam os índices de vacinação DTP e contra poliomielite, popularmente conhecida como paralisia infantil. A DTP foi mais freqüente entre as famílias beneficiárias do PBF, com uma diferença de 15,5% na segunda dose e 26% na terceira dose. A proporção de crianças beneficiárias que receberam a terceira dose da pólio no período apropriado foi 11,6% maior do que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias.

Utilizando dados de 5.507 municípios brasileiros no período de 2004 a 2009 bem como modelos de regressão binomial negativa condicional para dados em painel com efeitos fixos, Rasella *et al.* (2013) demonstram que o PBF desempenhou papel expressivamente forte na redução da taxa de mortalidade em menores de cinco anos, resultante da desnutrição.

Brasil (2014), valendo-se de painel longitudinal de dados no período 2008 a 2012, coloca que a análise dos níveis de desnutrição crônica das crianças beneficiárias do PBF acompanhadas nas condicionalidades de saúde, considerando a faixa etária de até 5 anos, revela uma melhora gradual. Entre 0 e 2 anos foi observada uma redução de 1,6%, passando de 17,0% a 15,4%. A faixa de 0 a 5 anos, também apresentou evolução de magnitude semelhante, nesse caso, a queda foi de 2%, passando de 14,2% em 2008, para 12,2% em 2012 (BRASIL, 2014). Em termos regionais, verificam-se efeitos significativamente mais fortes do PBF nas regiões Norte e Nordeste do país,

onde, respectivamente, a proporção de crianças menores de 5 anos de idade com desnutrição crônica passou de 21,7%, em 2008, para 19,2%, em 2012 e de 15,9% para 12,6%. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, segundo Brasil (2014), os impactos não ficam evidentes, oscilando entre pequenos crescimentos seguidos de pequenas reduções, sendo que o Centro-Oeste não apresenta nenhum crescimento quando considerado o período como um todo.

Apesar dos resultados positivos supramencionados, Brasil (2014) também constata que na faixa etária de 0 a 5 anos existe tendência de aumento da proporção de crianças com excesso de peso. O percentual inicial de 2008 para essa faixa foi de 12,5%, chegando a 13,1% em 2012, portanto, uma diferença de 0,6% no período. Já na faixa de 0 a 2 anos, a diferença no mesmo interregno é de 0,2%, passando de 16,6% em 2008 para 16,8% em 2012. Entretanto, segundo Brasil (2014), o incremento da proporção de crianças de 0 a 5 anos na categoria de peso excessivo deve ser compreendido sob o espectro mais amplo de mesmo movimento na população como um todo.

Considerando um conjunto de 36 itens que abordavam a situação do domicílio, de trabalho e oportunidades produtivas, Brasil (2012) constata positivas mudanças de percepção de bem-estar para grande parte das famílias brasileiras, isto sem fazer distinção do fato de serem ou não beneficiárias do PBF. Entretanto, ressalta que é na região Nordeste [região que possui o maior número de beneficiários e recebe o maior volume de recursos do PBF] que quase sempre se observa uma percepção mais otimista em relação a mudanças nas condições de vida entre os beneficiários do Programa em oposição aos não beneficiários. Brasil (2012) também constata que é entre os domicílios de famílias beneficiárias que a avaliação de que “podem mandar as crianças à escola” tem maior destaque. Embora entre os não beneficiários as afirmações positivas nesta assertiva cheguem a ordem de 40% ou 50% (dependendo da região), para os domicílios beneficiários do PBF esse percentual é ainda mais elevado, sobretudo na região Nordeste, aonde chegou a 60%.

Conforme sabemos, constitui um fato que o PBF é visto por um grande número de pessoas de forma bastante preconceituosa e estigmatizada. Apresentando um pensamento fundamentalmente malthusiano, muitos afirmam que as transferências de renda para a população pobre os levarão a ter mais filhos tendo em vista receber mais recursos monetários do PBF; além disso, acredita-se que o dinheiro transferido pelo PBF produz um significativo desincentivo à participação no mercado de trabalho por parte de beneficiários do PBF, ou seja, produz o chamado “efeito preguiça”.

Entretanto, levando-se em consideração que o PBF estabelece números limites de filhos para a concessão dos seus benefícios, é possível percebermos que os posicionamentos supramencionados são totalmente desprovidos de informação. Resultados importantes nesse sentido foram recentemente publicados pelo MDS. Tendo por base as edições de 2003 a 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o MDS constatou que, nos últimos dez anos, o número de filhos por família no Brasil caiu 10,7% e entre os 20% mais pobres a redução foi de 15,7%, sendo redução maior ainda identificada entre os 20% mais pobres que vivem na região Nordeste: 26,4%. Para explicar tais reduções significativas no número de filhos nas famílias mais pobres brasileiras, o MDS destaca as condicionalidades do PBF na área

de saúde, as quais promovem um aumento da frequência de atendimento médico e assim, oportunizam o acesso à informação sobre controle de natalidade e métodos contraceptivos (LABOISSIÈRE, 2015).

Buscando também destacar o impacto do PBF sobre a redução das taxas de fecundidade no Brasil, Alves e Cavenaghi (2013, p. 236) colocam que mais da metade das famílias beneficiárias do PBF obtém métodos contraceptivos por meio do Programa de Saúde da Família. As outras fontes de obtenção para as famílias beneficiadas do PBF são os centros de saúde (ou ambulatórios) e as farmácias particulares, com 17,0% e 26,0%, enquanto as famílias não beneficiadas do PBF conseguem 27,0% e 20,0% respectivamente nestes dois locais. Segundo os autores, o fato de as famílias beneficiadas recorrerem um pouco mais às farmácias particulares pode indicar que o efeito renda do PBF pode estar sendo usado inclusive para a compra de métodos contraceptivos via mercado.

No que se refere o argumento de que o PBF produz um expressivo “efeito preguiça” sobre os seus beneficiários, Brasil (2012) – levando em consideração que grupos populacionais com maior parcela de adultos e homens tendem, *ceteris paribus*, a apresentar maiores taxas de participação e menor desemprego que grupos compostos predominantemente por pessoas muito jovens ou mulheres e, assim sendo, também atentando para o fato que os jovens se fazem mais presentes entre os beneficiários do PBF do que entre os não beneficiários – não encontra sustentação para o mesmo.

Conforme coloca Brasil (2012), considerando um contingente amplo da força de trabalho, de 18 a 55 anos de idade, a parcela de pessoas ocupadas ou procurando trabalho em 2009 era de 65% entre beneficiários, apenas um pouco menor que para os não beneficiários (71%). No que se refere mais especificamente apenas à variável busca por trabalho, Brasil (2012) coloca que a parcela de pessoas entre 30 e 55 anos procurando trabalho no ano de 2009 foi maior entre os beneficiários do PBF (8,9), em comparação aos não beneficiários (7,0%). Considerarmos um grupo etário de 18 a 55 anos, a parcela de pessoas procurando trabalho também foi maior entre os beneficiários do PBF (14,2%), em comparação aos não beneficiários (11,4%).

Evidências que não dão embasamento ao argumento de que o PBF produz um “efeito preguiça” também são encontradas por Rego e Pinzani (2013). Entre as 150 entrevistas à beneficiárias do PBF que estes autores realizaram, somente duas mulheres afirmaram ter deixado de trabalhar para viver da bolsa; ambas trabalhavam como empregadas domésticas para famílias de classe média recebendo um “salário” de R\$ 150,00 e R\$200,00, para trabalhar semanalmente 6,5 dias e 6 dias, respectivamente. Desta forma, conforme colocam Rego e Pinzani (2013, p. 144), “antes de aludir à presumida preguiça dos beneficiários do BF [Bolsa Família], seria o caso de questionar o cinismo de quem explora o trabalho alheio oferecendo salário de fome.”

O PBF E OS SEUS RESULTADOS: UMA BREVE ANÁLISE COM BASE NAS IDEIAS DE AMARTYA SEN

Ao selecionar os seus beneficiários somente a partir do critério renda, o PBF à primeira vista parece apresentar uma visão bastante limitada de pobreza. Entretanto, ao estabelecer diversas condicionalidades nas áreas de saúde e educação, bem como enfatizar a importância do desenvolvimento, por parte dos agentes públicos, de ações e programas complementares no combate à pobreza, o mesmo deixa transparecer um entendimento consideravelmente multidimensional da pobreza. Conforme vimos, de acordo com Sen (2000), a superação da pobreza não depende apenas de as pessoas obterem mais ou menos renda, mas também de possuírem ou não uma série de capacitações consideradas básicas.

Conforme pode ser percebido na seção 4 deste trabalho, a realização das transferências de renda, bem como a implementação de diversas condicionalidades nas áreas de educação e saúde, vêm resultando, não só em reduções nas desigualdades de distribuição de renda no país, mas também em importante expansão de *liberdades reais* consideradas por Sen (2000) elementares para o bem viver, e assim, para a superação da pobreza e promoção do desenvolvimento, quais sejam: a garantia do direito à vida, a oportunidade de sucumbir à fome, à desnutrição infantil, de ter acesso à serviços de educação e saúde.

No entanto, cabe aqui colocar que o valor dos recursos transferidos pelo PBF, apesar de vir contribuindo significativamente para a melhora da vida material dos seus beneficiários, ainda é considerado por grande parte deles como insuficiente para o suprimento de suas necessidades pessoais e, portanto, para dotá-los de *meios* para alcançar de forma plena a liberdade à uma sobrevivência digna (REGO e PINZANI, 2013).

Constituindo um exemplo do fato supramencionado, as informações sobre o impacto do dinheiro do PBF na dieta alimentar dos seus beneficiários colocadas na seção anterior nos leva a perceber que uma série de maus *functionings* vêm sendo realizados devido a ausência de correspondentes *capabilities*. Devido não só a falta de conhecimentos nutricionais, mas também de insuficiência de renda, muitos beneficiários do PBF passaram a ingerir mais alimentos que nem sempre se refletem numa dieta mais saudável.

Percebe-se também que a expansão de liberdades reais como, por exemplo, a oportunidade de acesso à serviços de educação e saúde, apesar de vir alcançando um grande número de pessoas, infelizmente não vem ocorrendo para todos os beneficiários do PBF. Conforme colocam Rego e Pinzani (2013, p. 182), existem beneficiários do PBF que vivem ou em casas isoladas, ou em povoados que normalmente se situam longe das estradas principais e até das secundárias; e a distância do centro ou da sede do município implica quase sempre a dificuldade de ter acesso a serviços essenciais como escola e atendimento médico. As entrevistas realizadas pelos autores também revelaram que o acesso ao Sistema Único de Saúde depende muito do fato de as prefeituras contratarem um número suficiente médicos e garantir a assistência todos os dias da semana.

Além disso, uma vez que na maioria dos casos os serviços de saúde e educação pública no Brasil são significativamente mais precários em relação aos serviços de saúde e educação privada, pode-se dizer que as condicionalidades do PBF não constituem formas de reduzir as desigualdades em termos de liberdade de acesso a um sistema de saúde e educação de qualidade, e assim, de superação da própria pobreza.

Levando-se em consideração que o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação constitui uma *exigência* do PBF para que as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza recebam regularmente os benefícios do programa, aqui se considera que tais condicionalidades representam uma grave violação à liberdade de segurança protetora que as pessoas em situação de grandes privações devem ter incondicionalmente garantida pelo Estado. Conforme bem demonstra Rego e Pinzani (2013), grande parte das mulheres do PBF que foram entrevistadas sequer são providas da informação a respeito do fato que constitui um dever incondicionado do Estado ajudar os pobres – 75% das entrevistadas afirmaram que a bolsa do PBF é um favor do governo ou uma ação derivada do fato de Lula ter sido pobre; como consequência de tais percepções, os autores constatam também que muitas das beneficiárias apresentam muito medo que o PBF seja extinto.

Posto que o PBF, ao definir quotas de recursos para cada município, não alcança à todas as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do programa, o mesmo, de certo modo, mais uma vez representa uma violação à liberdade de segurança protetora que *todas* as pessoas em situação de grandes privação deveriam ter incondicionalmente garantida pelo Estado.

Atentando para o mesmo fato supramencionado, ou seja, o de que o PBF não atende a todos que se enquadram nos seus critérios de elegibilidade, Barrientos (2013) defende que para que o programa avance no sentido de obter eficácia no curto prazo e sustentabilidade na redução da pobreza, o mesmo precisa avançar rumo a uma institucionalização mais forte que faça com que, por exemplo, o seu financiamento não seja regulamentado de forma diferente de outros processos orçamentários normais; a sua base normativa não seja governada pela discricionariedade governamental; e que as decisões sobre elegibilidade sejam passíveis de apelação e a processos de revisão.

Apesar de não se caracterizar como uma política governamental concebida ou voltada para o segmento feminino, Rego e Pinzani (2013), utilizando-se também de um referencial teórico seniano, afirmam que a renda do PBF vem produzindo importante papel liberatório sobre as mulheres beneficiadas não apenas no sentido econômico, mas também em níveis mais profundos da sua subjetividade.

Evidenciando tal fato, os autores colocam que a maioria das mulheres beneficiárias do PBF afirmaram se sentir mais livres e menos angustiadas no que diz respeito à capacidade de adquirir bens primários para seus filhos. Quando perguntadas se prefeririam que o cartão do PBF viesse no nome do marido, a quase totalidade das mulheres garantiu ser melhor o cartão estar em seu nome do que no do marido. A justificativa mais utilizada é que a mulher sabe cuidar melhor do dinheiro, sabe mais do que a família precisa e é capaz de fazer compras mais econômicas. Mas muitas entrevistadas também disseram que os seus esposos usariam o dinheiro para beber.

Deste modo, o PBF vem possibilitando que as mulheres usufruam de um maior grau de autonomia no campo da vida familiar.

Ao possibilitar a obtenção de crédito nos mercados e lojas nas quais fazem habitualmente suas compras, o cartão do PBF também passou a conferir a muitas mulheres mais confiabilidade e dignidade pessoal. Como prova disso, os autores ressaltaram, por exemplo, a seguinte afirmação feita por Dona Inês (uma das suas entrevistadas, residente do Piauí): “o cartão do Bolsa Família é a única coisa que meu deu crédito na vida, antes não tinha nada.” Conforme coloca Rego e Pinzani (2013, p. 200), na hora da entrevista foi perceber que o termo “crédito” utilizado por Dona Inês foi além de um sentido meramente econômico, remetendo à dimensão da confiança e confiabilidade.

E apesar de ainda constituir fato muito raro nas regiões pobres e atrasadas do país, o PBF também contribui para que algumas mulheres tomassem decisões de separação conjugal, libertando-se, assim, da opressão masculina a que estavam submetidas.

Ao possibilitar que as mulheres beneficiárias obtenham maior acesso à informação sobre controle de natalidade e métodos contraceptivos, bem como possam recorrer inclusive às farmácias particulares para compra de contraceptivos, o PBF também vem concedendo à muitas mulheres pobres ou extremamente pobres maior liberdade de controle sobre o funcionamento do seu próprio corpo.

Finalizamos esta seção colocando que, apesar de percebermos que algumas características do PBF representam grande violação à liberdade de segurança protetora que o Estado, por dever, deveria garantir de forma incondicionada, acreditamos que os resultados produzidos pelo PBF no que diz respeito à expansão de outras liberdades aqui destacadas não são nada desprezíveis quando se tem em vista a superação da pobreza e a emancipação sustentada das famílias beneficiadas.

Entretanto, para que o PBF obtenha maior eficácia no curto prazo e sustentabilidade na emancipação dos seus beneficiários, consideramos extremamente necessário que o PBF, por exemplo: 1) se torne mais fortemente institucionalizado no sentido proposto por Barrientos (2013), 2) evolua no sentido de promover ações que lidem com fato que as necessidades das pessoas dependem significativamente de variações nas suas características físicas, ambientes e sociais, e que, portanto, os valores atualmente transferidos nem sempre refletem um adequado reconhecimento das privações enfrentadas pelas famílias beneficiadas; e 3) seja acompanhado por uma geração mais efetiva de oportunidades de emprego no mercado de trabalho. Também se considera fundamental que as expansões e melhorias que ocorreram ao longo dos últimos anos nos serviços de educação e saúde pública continuem ocorrendo nos anos seguintes, isto de modo que sejam superadas no país as ainda expressivas desigualdades em termos de liberdade de acesso a um sistema de saúde e educação de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando por base uma abordagem seniana, bem como alguns dos resultados alcançados pelo PBF já apontados pela literatura, este trabalho teve como objetivo principal lançar algumas breves considerações acerca de algumas principais características do PBF e de seus principais resultados alcançados através das transferências de renda e das condicionalidades nas áreas de saúde e educação.

Concluimos que, apesar de algumas características do PBF representarem grande violação à liberdade de segurança protetora que o Estado, por dever, deveria garantir de forma incondicionada, o PBF vem produzindo importantes resultados quando se tem em vista a superação da pobreza e emancipação sustentada das famílias beneficiadas. Conforme destacamos, o PBF vêm resultando, não só em importantes reduções nas desigualdades na distribuição de renda no Brasil, mas também numa expressiva expansão de *liberdades reais* consideradas por Sen (2000) elementares para a superação da pobreza e promoção do desenvolvimento.

Entretanto, chama-se atenção para o fato que o PBF precisa: 1) se tornar mais fortemente institucionalizado no sentido proposto por Barrientos (2013), 2) evoluir no sentido de promover ações que lidem com fato que as necessidades das pessoas dependem significativamente de variações nas suas características físicas, ambientes e sociais (conforme ressaltou Sen, 2000), e que, portanto, os valores atualmente transferidos nem sempre refletem um reconhecimento adequado das privações/necessidades enfrentadas pelas famílias beneficiadas; e 3) seja acompanhado por uma geração mais efetiva de oportunidades no mercado de trabalho. Também é essencial que as expansões e melhorias que vêm sendo verificados ao longo dos últimos anos nos serviços de educação e saúde pública continuem ocorrendo, isto de modo que sejam superadas no país as ainda expressivas desigualdades em termos de liberdade de acesso a um sistema de saúde e educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.; MESQUITA, S.; SILVA, M. Impactos do Programa Bolsa Família sobre a demanda por diversificação alimentar no Brasil. 2013. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC*, 41. Foz do Iguaçu, 2013.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. 2013. *In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Ipea, 2013.

BARRIENTOS, A. *Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo*. 2013. *In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.)*, 2013.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - 2ª rodada (AIBF II)*. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde. *Avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), acompanhadas nas condicionalidades de saúde*. 2014.

CAVALCANTE, Valéria. *Análise crítica do Programa Bolsa Família: vantagens e desvantagens*. 2010. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/60252145/ANALISECRITICA-DO-PROGRAMA-BOLSA-FAMILIA-VANTAGENS-E-DESVANTAGENS#scribd>>. Acessado em: 23 de julho de 2015.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. P. *Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família*. 2013. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.), 2013.

COTTA, R.; Machado, J. *Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura*. 2013. In: *Revista Panamericana de Salud Pública*. v. 33. n.1. 2013.

HOFFMANN, R. *Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011)*. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.), 2013.

LABOISSIÈRE, P. *Redução no número de filhos por família é maior entre os 20% mais pobres do país*. 2015. In: *Agência Brasil*, 27 de março de 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/reducao-no-numero-de-filhos-por-familia-e-maior-entre-os-20-mais-pobres>>. Acessado em: 20 de julho de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acessado em: 20 de julho de 2015.

RASELLA, D.; *et al.* *Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros*. 2013. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.), 2013.

REGO, Walquíria L. R.; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: editora Unesp, 2013.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.