

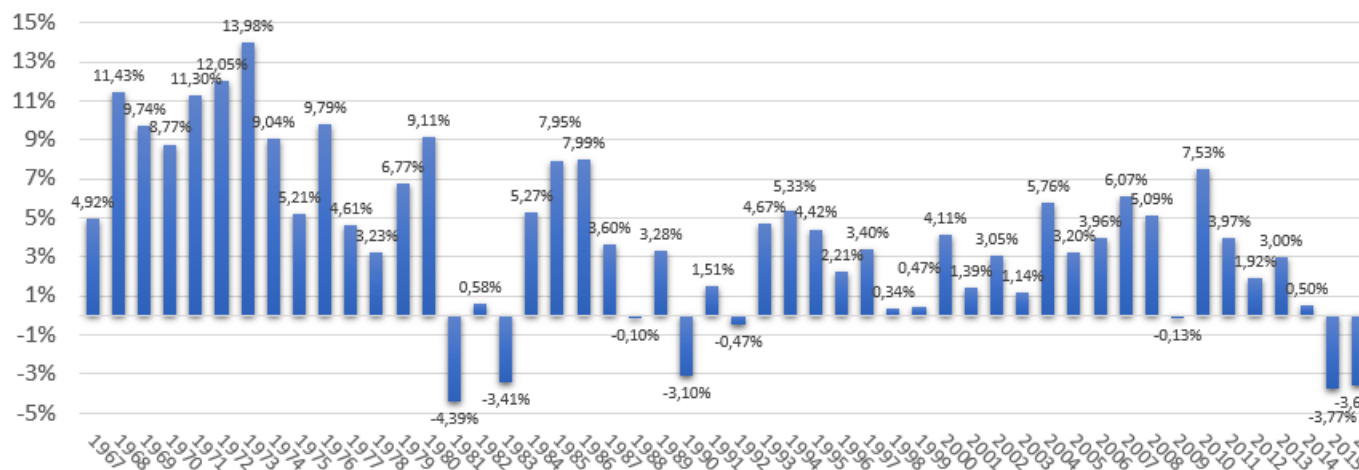
## BOLSA FAMÍLIA: QUANDO A EFICÁCIA HORIZONTAL DE UM PROGRAMA SOCIAL É AFETADA PELO FINANCIAMENTO DO MESMO.

A economia brasileira reagiu negativamente à crise da economia mundial de 2008, com queda de -0,13% do PIB no ano de 2009, após 16 anos de taxas positivas de crescimento.

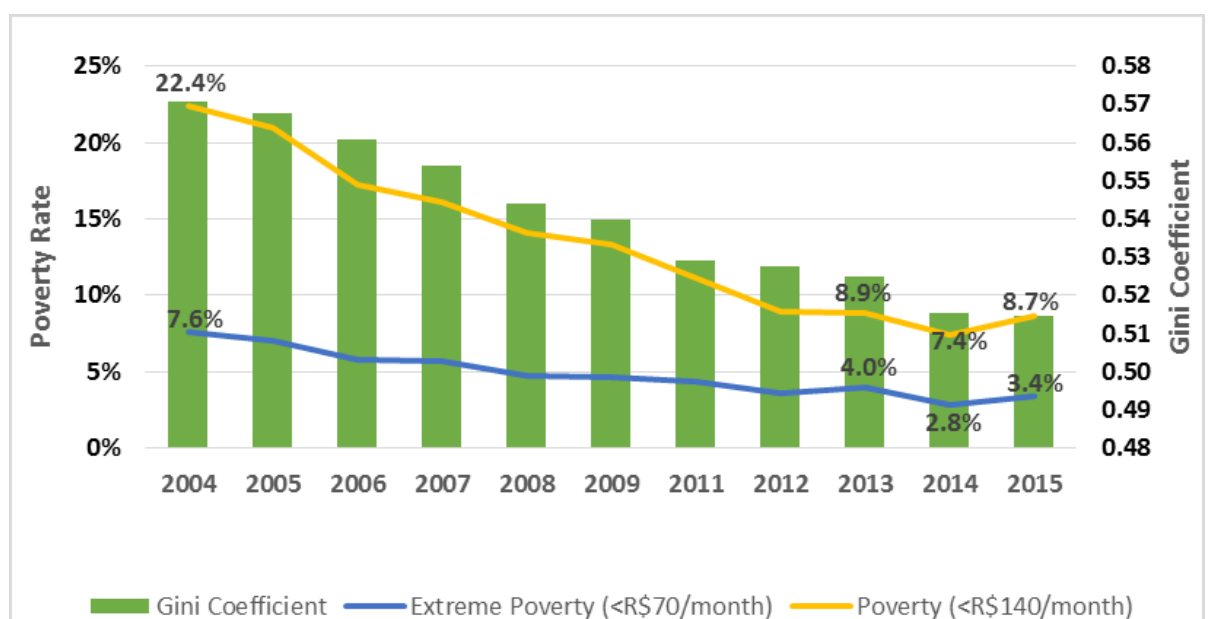
Embora voltasse a crescer no ano seguinte, uma nova redução do PIB parecia anunciada, visto que, apesar de positivas, as taxas de crescimento do PIB foram, quase que ininterruptamente, decrescentes até 2014.

Agora já confirmadas, as reduções do PIB em 2015 e 2016 podem ter sido, segundo Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas (2017), acompanhadas do aumento estimado do número de pobres e extremamente pobres em 2015, o que deve se repetir para os anos de 2016 e 2017<sup>1</sup>, segundo aqueles autores.

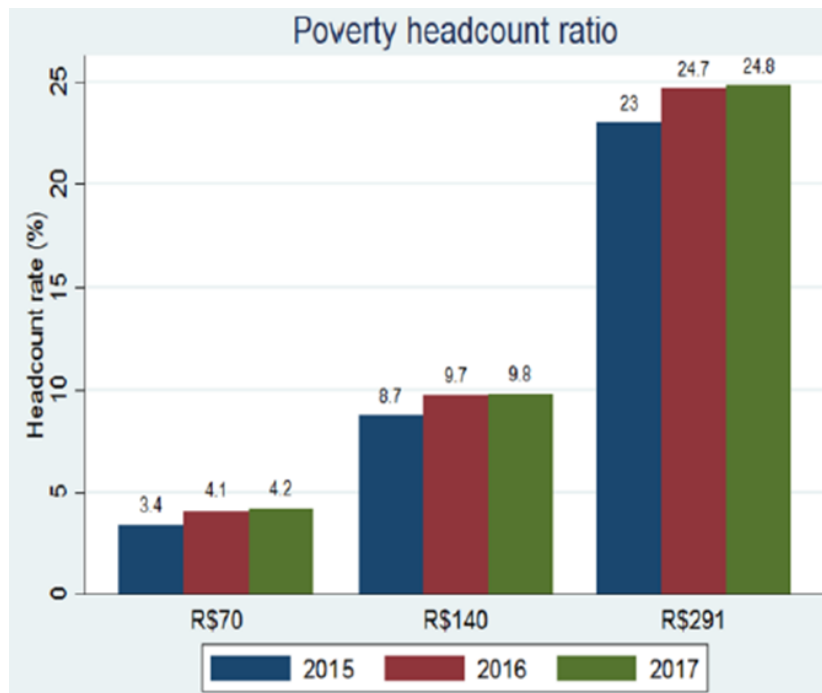
Varição do PIB do Brasil (1967 - 2016)



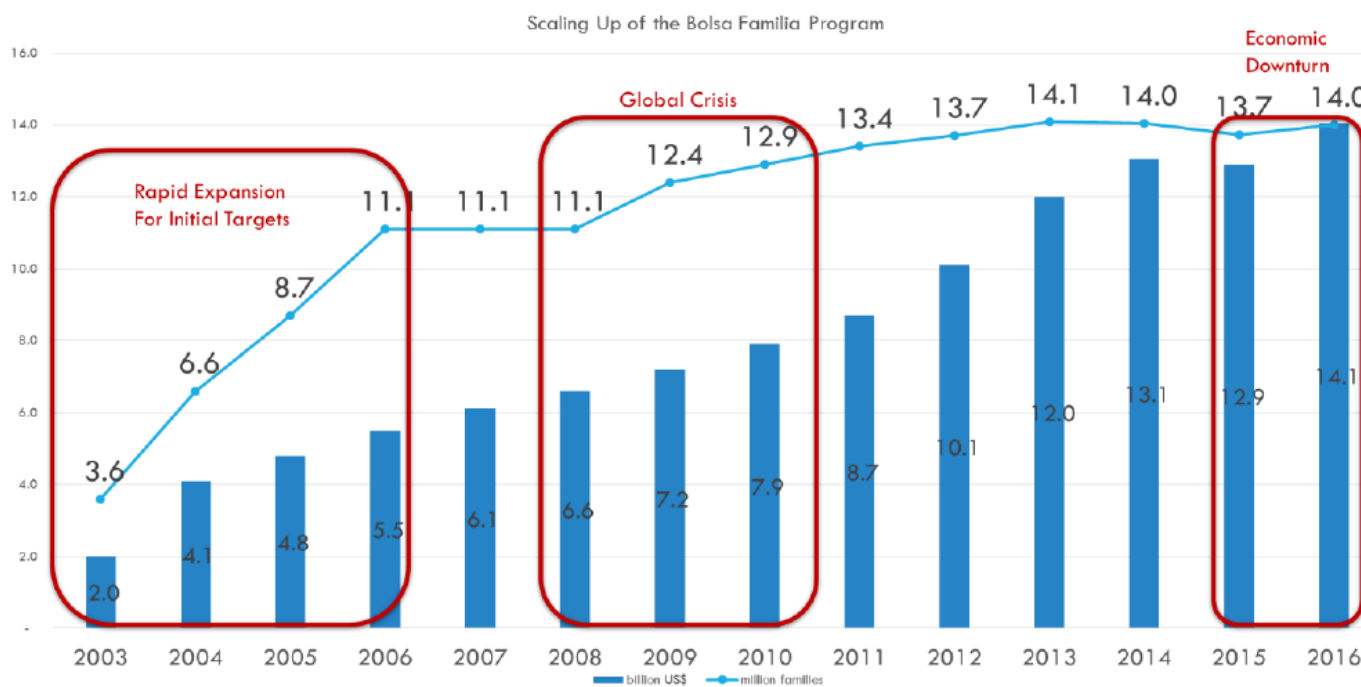
Fonte: Wikipedia



Fonte: Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas (2017)



Fonte: Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas (2017)



Fonte: Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas (2017)

### A que pobreza o Bolsa Família é dirigido?

Nas palavras de Búrigo (2003) “o Brasil associa três indicadores, que demonstram sua singular posição no quadro da pobreza: possui uma enorme concentração de renda [...]; abriga um grande número de pessoas abaixo de linha da pobreza e está situado no terço mais rico dos países do mundo”. Isso é o que leva Barros, Henrique e Mendonça (2000) a dizerem “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. Essa pobreza é apontada por autores como Telles (2001) como uma característica inerente à formação do Estado Nacional Brasileiro, na qual, segundo ela, a maneira como a pobreza é tratada no Brasil descreve um quadro de paternalismo de Estado, que, com

isso, regula a cidadania dos pobres. A esse quadro estrutural Demo (1996) acrescenta o “déficit de cidadania”, que desde a escravidão permitiu à elite uma dominação excludente.

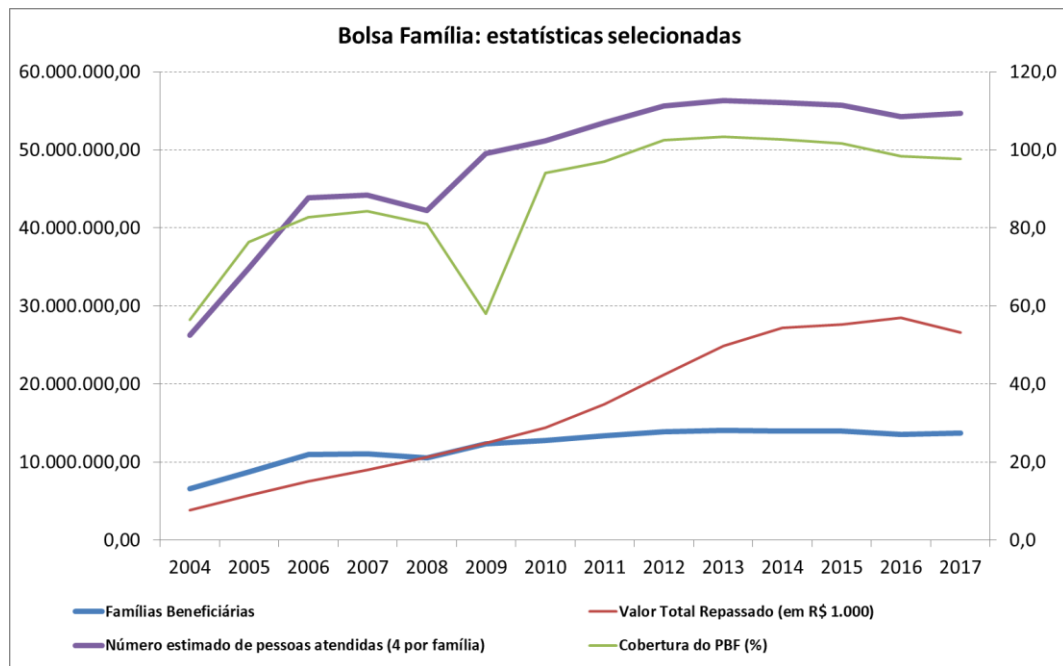
O que aconteceu com esse quadro, aparentemente estrutural, para que o Brasil fosse mencionado no relatório *Development Initiatives* apresentado na reunião da ONU em 23 de setembro de 2013, como exemplo a ser seguido no combate à pobreza, depois de, em dez anos, reduzir a pobreza em 40%, ampliar o acesso à alimentação a 52% dos domicílios e reduzir a mortalidade infantil? O que aconteceu com a aparente falta de compromisso com a eliminação da pobreza, quando, em 30 de outubro de 2013 a então presidente Dilma anunciou o fim da miséria e que este seria “só o começo”?

Em ambos os momentos, a resposta apresentada foi a mesma: o Bolsa Família. Nas palavras da então presidente, os programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria romperam “com a longa tradição brasileira de programas assistencialistas em sua maioria de baixa efetividade e que tinham vigência nas proximidades das eleições”. O relatório *Development Initiatives* citado acima, por sua vez, também atribui a redução da pobreza à combinação daqueles dois programas citados pela então presidente, aos quais reúne o Brasil Carinhoso.

Essa resposta parcial àquela pergunta, porém, se transformará adiante em outra pergunta.

No mesmo dia do pronunciamento da então presidente Dilma sobre o aniversário do Bolsa Família, o IPEA atualizou em sua plataforma IPEADATA os dados sobre pobres. O total de pessoas que viviam na extrema pobreza passou de 10.081.225, em 2012, para 10.452.383 em 2013, a primeira alta desde 2003. A proporção de extremamente pobres subiu de 5,29% para 5,50%, também a primeira alta desde 2003. Pelos critérios do Brasil sem Miséria, o percentual da população em situação de miséria também subiu, de 3,6%, em 2012, para 4%, em 2013. Foi a primeira alta desde o início da série histórica, em 2004. Já em fevereiro deste ano de 2017, Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas (2017) apresentaram estudo estimando que o Brasil terá entre 2,5 milhões e 3,7 milhões de novos pobres em 2017 e entre 1,7 e 2,6 milhões de pessoas extremamente pobres a mais desde 2015. As proporções de pessoas pobres e extremamente pobres aumentariam, na melhor das hipóteses, respectivamente, para 9,8% e 4,2%. Esses aumentos exigiriam, segundo os autores citados, um aumento de 34,5 bilhões de reais com novas Bolsas Famílias para atender àquelas pessoas.

Se o Bolsa Família consegue atender à pobreza, porque não consegue reduzir o número de pobres? Eis aí a nova forma que toma aquela primeira pergunta. Parte dessa resposta é dada no próprio estudo de Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas, que atribui o aumento das proporções de pobres e de extremamente pobres à crise econômica, detalhando inclusive o perfil daquelas mais vulneráveis a se tornarem pobres e extremamente pobres, qual seja, mais moradores de áreas urbanas, adultos jovens, de cor branca, principalmente do Sudeste, qualificados e que trabalhavam anteriormente no Setor de Serviços.



Fonte: elaboração própria, com dados do Ministério do Desenvolvimento Social

A parte restante da resposta a por que o Bolsa Família não foi suficiente para evitar o aumento da pobreza, está relacionada àquela primeira parte da resposta. Para desenvolvê-la, faremos um comparativo entre o Bolsa Família e o recém lançado programa de combate à pobreza na Itália.

O programa de combate à pobreza da Itália foi anunciado aqui no Brasil na reportagem da Revista Época do último dia 23, com o título “ ‘Bolsa Família’ entra em vigor na Itália em 1º de dezembro” (<http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2017/11/bolsa-familia-entra-em-vigor-na-italia-em-1-de-dezembro.html>)

Tentemos enxergar o que há por trás das aspas menores (‘Bolsa Família’)

De fato o ‘Bolsa Família’ (assim intitulada pela reportagem), italiano é um mix, em termos de seus objetivos e do público atendido, daquilo que temos no nosso Benefício de Prestação Continuada (BPC), que beneficia deficientes e idosos não assistidos por parentes, e um pouco do nosso Bolsa Família, no que diz respeito à assistência a pessoas pobres. Para por aí. Senão, vejamos.

\* Enquanto o critério de elegibilidade do público alvo a ser beneficiado no programa italiano é ter renda familiar mensal menor do que 23 mil reais e patrimônio imobiliário menor do que 76,7 mil reais, excluída a casa onde mora, o critério de elegibilidade do Bolsa Família é ter renda *per capita* familiar menor do que 170 reais e não tem critério patrimonial. Note-se que pobre com patrimônio tem reserva para tempos piores e acesso a bancos.

\* O valor da bolsa na Itália é de 1,8 mil reais; no Brasil é de até 170 reais *per capita* familiar.

\* Enquanto o público atendido estimado na Itália é de até 490 mil famílias, o Bolsa Família já atingiu 13,6 milhões de famílias atendidas atualmente.

\* O beneficiário italiano fica obrigado a assumir um programa personalizado para tentar ingressar no mercado de trabalho. No Brasil, exige-se como contrapartida do benefício a participação em programas de assistência social e, quando houver menores envolvidos, matrícula na escola e frequência mínima de 85%.

\* Duração do programa italiano é de até 30 meses, enquanto aqui não há limitações.

Além disso, não se pode deixar de considerar que:

a) A pobreza objeto da “Bolsa” italiana é a europeia, que equivale à nossa classe média.

b) O foco, lá, é outro: a inclusão pelo trabalho. Inclusão, por si só, já dá dignidade, à medida que torna partícipe da sociedade o beneficiário. Trabalho, por sua vez é a garantia de independência das pessoas incluídas.

Quando se colocam aspas menores no “Bolsa”, isso quer dizer que os países europeus, com seus programas de combate à pobreza – dentre os quais a Itália é um dos últimos – querem encontrar saída para o problema estrutural de baixo crescimento excludente.

No Brasil, temos muitos pobres e não temos proposta de solução para o (não) desenvolvimento econômico.

Se, de um lado, é ótimo que, com o Bolsa Família, sinalizemos que as pessoas devam ser priorizadas, por outro lado não temos políticas redistributivas em favor dos pobres, além do Bolsa Família. Essa política, juntamente com o que acontece para o conjunto da assistência social, não é prioridade. Ao contrário, lhes são reservados os mais baixos escalões. Alguns dados que demonstram essa irrelevância:

a) Os gastos médios com o Bolsa Família no PIB, atingiram seu máximo de 0,45% do PIB em 2015;

b) Os gastos diretos com assistência social no PIB (inclusive Benefício de Prestação Continuada) atingiram seu máximo em 2015 (1,24%);

c) Os fundos de programas assistenciais (incluindo Bolsa Família e Bolsa de Prestação Continuada) só foram maiores do que os do setor produtivo (que incluem subsídios, como os juros menores do financiamento do BNDES) no primeiro mandato de Lula.

d) Se reunidos os fundos de programas agropecuários aos produtivos, entre 2003 e 2016 (incluídos os anos limítrofes), em apenas dois anos (2004 e 2007) eles foram superados pelos fundos de programas assistenciais.

Ao contrário do “Bolsa Família” italiano, que enfrenta o problema do desenvolvimento excludente com baixo crescimento, através da inclusão pelo trabalho (mesmo sem se ter garantias sobre os resultados), no Brasil, à falta de uma proposta de desenvolvimento, evitamos priorizar a inclusão pelo trabalho e fazemos uma inclusão “meia boca” pelo consumo, com assistência social, que supostamente garantem as condições mínimas de sobrevivência e dignidade.

O problema é que sem solução de desenvolvimento o país todo definha e os programas assistenciais perdem espaço quanto à sua fonte de financiamento.

Economia e sociedade não se separam. É isso que temos que aprender com o ‘Bolsa Família’ italiano.

Wagner Nóbrega

*Prof Associado IV do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe*

Membro do grupo de Pesquisa em Análise de Dados Econômicos

profwn@hotmail.com

*Bibliografia citada:*

- SKOUFIAS, EMMANUEL; NAKAMURA, SHOHEI; MAYER GUKOVAS, RENATA. Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil. Equipe de Práticas Globais sobre Pobreza e Equidade da América Latina e do Caribe. Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas. Fevereiro de 2017. Disponível em <[https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf)> acesso em novembro de 2017.
- BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 42, fevereiro de 2000.
- BÚRIGO, Fábio L. Pobreza: Um Conceito em Transformação. In: Colóquio Internacional Sobre Políticas Públicas, Pobreza e Exclusão Social, 2003, Ijuí. Colóquio Internacional. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 115-115.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Ed.34, 2001
- DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas: Autores Associados, 1996.

---

<sup>i</sup> O Skoufias, Nakamura e Mayer Gukovas estimou a pobreza com dados da PNAD para 2015 e para 2016 e 2017 usou de método próprio, apresentado no referido estudo.