

# **O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO COMBATE A FOME E A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

## *THE IMPACT OF THE FAMILY SCHOLARSHIP PROGRAM TO FIGHT HUNGER AND SOCIAL INEQUALITY IN BRAZIL*

Cristiano Riam Berger,  
João Henrique Stumpf

### **RESUMO**

Há alguns anos observa-se no Brasil um aumento da desigualdade social e o consequente crescimento da pobreza extrema. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar a eficácia dos programas e políticas públicas que visam superar tais problemas sociais. Seguindo as diretrizes de uma pesquisa bibliográfica de cunho teórico, explorando livros e artigos já publicados que trabalham diretamente ou indiretamente a temática, o artigo analisa dados relacionados à situação da fome e da desigualdade social no Brasil e no mundo, apresenta a história e as características básicas do programa Bolsa Família, e por fim, busca identificar os impactos do referido programa no combate à fome e a desigualdade social no Brasil. Pode-se observar que após uma década de avanços no combate a fome e a desigualdade social no Brasil, na atualidade visualiza-se um recuo na velocidade de sua superação. Nesse contexto, torna-se fundamental avaliar a eficácia dos programas e políticas públicas que dialogam com tais injustiças sociais. Considerado o principal programa de incidência sobre o combate a fome, e também considerado como fundamental para a diminuição das desigualdades sociais, o Bolsa Família se mostrou limitado em superar essas duas questões, embora indispensável em situações emergenciais geradas pela pobreza extrema.

**Palavras-chave:** Fome. Desigualdade social. Programa Bolsa Família.

### **INTRODUÇÃO**

Não é de hoje que o Programa Bolsa Família divide opiniões. Embora tendo suas raízes no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), grande parte da população acredita que foi o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que o idealizou. Em todo caso, o Bolsa Família tornou-se um símbolo do governo petista, especialmente pelo substancial aumento de envergadura que teve neste período. Os críticos apresentam o programa como uma prova do suposto perfil paternalista das políticas sociais do governo do PT. Os defensores apresentam o mesmo programa como uma prova do perfil emancipador das políticas públicas do mesmo governo. Tendo ciência da dimensão polêmica desse programa, buscaremos, nesse artigo, levar em consideração várias perspectivas diferentes, analisando posições tanto dos críticos como dos defensores do programa, sem entrar em questões político-partidárias.

Além da polêmica em torno desse programa, forma parte da motivação para a escolha dessa temática, a percepção de um retrocesso na

luta contra a superação da fome no Brasil, somada a intuição de que as desigualdades sociais no Brasil não diminuíram, mesmo após 15 anos do programa. Ora, se a fome está aumentando e as desigualdades sociais não diminuíram, é fundamental identificarmos a eficácia dos programas e políticas públicas que prometeram e prometem superar tais injustiças sociais.

Com o objetivo de entender o impacto do programa no combate à fome e a desigualdade social no Brasil, o artigo estuda no primeiro tópico a realidade da pobreza, da fome e a desigualdade social no Brasil e no mundo. O segundo tópico busca compreender a história, as bases teóricas, a forma de funcionamento, e os objetivos do Bolsa Família. Por fim, o terceiro tópico analisa os resultados do programa, buscando compreender seus impactos na superação da fome e da desigualdade social no Brasil.

O artigo pode ser classificado como pesquisa bibliográfica de cunho teórico, realizada a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura e artigos científicos divulgados por meios eletrônicos.

## **A POBREZA, A FOME E A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO**

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam um preocupante e substancial aumento da fome mundial: “Pelo terceiro ano consecutivo, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) registrou um aumento no número de pessoas passando fome no mundo, que subiu de 815 milhões de indivíduos, em 2016, para quase 821 milhões em 2017” (FAO, 2017). Segundo as informações do referido relatório, pelo menos uma de cada nove pessoas, no mundo, é vítima da fome.

Fato é que, mesmo após décadas de esforços para se erradicar a fome a mesma persiste como um fenômeno global. “[...] A erradicação da pobreza extrema continua a ser um desafio, com mais de 700 milhões de pessoas vivendo, globalmente, com menos de US\$ 1,90 (PPP) por dia e mais da metade da população global vivendo com menos de US\$ 8,00 por dia” (AGENDA 2030, 2018).

A situação é tão preocupante que a ONU, reuniu em 2015, representantes de 195 países-membros da organização, incluindo o Brasil, para assinar um acordo de interdependência, que compromete os respectivos países a tomarem uma série de medidas com vistas a promover um desenvolvimento mundial sustentável, capaz de combater as injustiças sociais, construindo uma sociedade global saudável para todas as pessoas. Esse acordo, que ficou conhecido como Agenda 2030, estabeleceu 169 metas e 17 objetivos que deverão ser buscados pelos estados e demais organizações comprometidas com o bem comum. Entre todos os objetivos, o combate à pobreza, e, a suas consequências, é a prioridade mundial (AGENDA 2030, 2018): “a Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para atingirmos o desenvolvimento sustentável. Por isso, a grande prioridade do desenvolvimento sustentável deve ser os mais pobres e vulneráveis” (AGENDA 2030, 2018).

Nesse contexto, a América Latina e o Caribe não são exceções. Segundo dados da ONUBR (2018) esse fenômeno profundamente dramático e inaceitável, especialmente através da perspectiva dos direitos humanos, parece surgir como consequência da gritante desigualdade social, que continua

sendo uma marca, não só do Brasil, mas também da América Latina. Dados revelados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) afirmam que a América Latina e o Caribe, são, em termos econômicos, as regiões mais desiguais do mundo.

Estima-se que nessas regiões 39,3 milhões de pessoas vivem subalimentadas (FAO, 2018). O Brasil que por mais de uma década conseguiu obter sucesso no combate a fome, experimenta, nos últimos anos, um retrocesso no êxito proveniente desse esforço.

[...] Em 2017 havia “menos de 5,2 milhões” de brasileiros passando fome, uma mudança marginal em comparação aos números que vinham sendo apresentados nos últimos anos. Em 2014, essa taxa era de “menos de 5,1 milhões”. Dois anos antes, o volume era de 5 milhões. O ponto mais baixo foi atingido em 2010, quando “menos de 4,9 milhões” de brasileiros eram considerados famintos (CHADE, 2018).

Se pegarmos um histórico de 20 anos, referente ao combate a fome, é possível perceber importantes avanços. Para Chade (2018), “os números atuais estão distantes da realidade de 1999, quando 20,9 milhões de brasileiros eram considerados desnutridos. Em 2004, esse volume havia sido reduzido para 12,6 milhões e, em 2007, era de 7,4 milhões”.

Tais dados destacam os grandes avanços que o Brasil teve nos últimos 20 anos. Mas quais foram os responsáveis por esse importante avanço? Quais foram as políticas públicas que efetivamente surtiram efeito? Não se pode negar que o programa Bolsa Família está entre as principais iniciativas, dos últimos governos, para se combater a fome e a extrema pobreza. Por tal motivo, o próximo tópico buscará conhecer melhor esse programa, para posteriormente, buscar compreender a importância que ele teve no progresso da superação da fome no Brasil das últimas duas décadas.

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O programa bolsa família surge de dentro de um esforço de unificação de programas sociais já existentes no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que ganharam uma nova dimensão e direção no governo posterior de Luiz Inácio Lula da Silva, conforme explica Ortiz e Camargo (2016):

Em 2001, no segundo mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma expansão de programas sociais de transferência de renda, baseados no programa nacional do “Bolsa Escola”, tendo destaque o “Bolsa Alimentação”, que juntos alcançaram 5.561 municípios brasileiros, o que proporcionou uma grande rede de proteção social. E no primeiro mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, foram realizados estudos de viabilização de uma Política Pública de Transferência de Renda abrangente, a fim de enfrentar a questão da fome, além de ser implementado o Plano Fome Zero de modo gradual, e em conformidade com o Programa de Renda Básica de Cidadania proposto pelo Senador Eduardo

Suplicy. Assim, foi desenvolvido o Programa Bolsa Família para unificar os programas sociais pré-existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Auxílio Gás e Cadastro Único do Governo Federal. E com a unificação dos programas sociais de transferência de renda, o Bolsa Família foi sancionado pela Lei nº. 10.836/2004, com três grandes eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares, tendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no comando do referido programa de política pública.

Barbosa e Souza (2010, p. 6-7) esclarecem, ainda mais, o surgimento do programa, destacando a relação deste com o Programa Fome Zero, umas das principais bandeiras de campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores eleito em 2002:

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004-2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas.

Atualmente, segundo dados da Caixa Econômica Federal (2018), 13,9 milhões de famílias recebem algum benefício proveniente do Bolsa Família. Segundo informações encontradas no site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018), o Programa Bolsa Família é constituído por três eixos principais: a) “*Complemento da renda* — todos os meses, as famílias atendidas pelo programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal (MDS, 2018)”. b) “*Acesso a direitos* — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social (MDS, 2018)”. c) “*Articulação com outras ações* — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias (MDS, 2018)”.

Atualmente, Segundo informações do MDS (2018) todas as famílias que tem renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais tem direito de acessar os benefícios do Programa. Se a família tem crianças ou adolescentes como membros, este limite de renda aumenta para R\$ 178,00 por pessoa. Os valores pagos pelo Bolsa Família variam desde R\$ 41,00 mensais, por família, até R\$ 205,00. Os valores dependem do grau de vulnerabilidade social das famílias, sendo levados em consideração elementos como: situações de extrema pobreza; gestantes; mães que amamentam; crianças e adolescentes.

Os objetivos atuais do programa continuam sendo: “combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços

públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). A pergunta que surge é se o programa conseguiu, desde seu surgimento até a atualidade, cumprir esses objetivos. Tendo essa indagação como pano de fundo, o próximo tópico buscará compreender a relação do referido programa, com a diminuição nas taxas de pobreza e fome, dentro do histórico dos últimos vinte anos.

## **IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA NA SUPERAÇÃO DA FOME E DA POBREZA EXTREMA**

O artigo iniciou fazendo uma análise sobre o grande desafio que o combate à fome e a pobreza representa para o Brasil. Chamou a atenção para o fato de que a partir de 2010 o combate à fome estagnou e retrocedeu ligeiramente. No entanto, o artigo trouxe dados que afirmam que de 1999 até 2010, pelo menos 15 milhões de brasileiros e brasileiras deixaram de sofrer com a fome, superando a pobreza extrema. Se foram nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva que a fome foi combatida com maior força, resta descobrir a importância que o programa Bolsa Família teve para isso.

Para Aloizio Mercadante (2010, p. 364 - 365), senador, líder do governo e do Partido dos Trabalhadores no Senado, no período de 2002 a 2010, a importância do Bolsa Família, no sucesso ao combate a fome, a pobreza extrema e suas consequências, é fundamental. Defende ele, em sua tese de doutorado, que o Bolsa Família foi o principal programa de transferência de renda dos dois mandatos do governo Lula, responsável por aumentar a frequência escolar, especialmente no ensino fundamental, diminuir substancialmente a mortalidade infantil e a desnutrição. As Constatações de Ortiz e Camargo (2016, p. 09), após desenvolverem pesquisas relacionadas ao impacto social do programa, são bastante semelhantes às conclusões de Mercadante:

Os resultados mostram que as famílias assistidas tiveram aumento na sua renda, o que as ajudou a alcançar um nível econômico além de mera subsistência. O cumprimento das condicionalidades possibilitou que crianças e adolescentes beneficiárias frequentassem mais a escola e os postos de saúde, escapando da rua e do trabalho escravo infantil ou degradante (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 09).

A eficiência do programa na erradicação da fome e pobreza também foi reconhecido pela ONU (2011), que destacou o bom custo-benefício do programa, em termos sociais:

O Bolsa Família, programa brasileiro de transferência de renda com condicionalidades, foi citado como um bom exemplo de política pública na área de assistência social no mais recente Relatório sobre Erradicação da Pobreza do Secretário-Geral das Nações Unidas [...]. Além de ser apontado pelos resultados na redução da pobreza e melhoria das condições sociais de brasileiros, o Bolsa Família foi citado como referência de política “acessível”

em termos econômicos para países em desenvolvimento (ONU, 2011).

Se a eficiência do programa é pouco questionada no que diz respeito a sua capacidade de combater a fome e a pobreza extrema, o mesmo não pode ser dito, sem ressalvas, quando a questão é sua capacidade na diminuir as desigualdades sociais. São muitos os críticos que afirmam que o programa perpetua a dependência, dos grupos economicamente mais vulneráveis, às políticas sociais do governo. Nessa direção vai à crítica do Nobel da Paz Muhammad Yunus, que

critica o modelo assistencialista adotado pelo governo brasileiro ao falar sobre programas como o Bolsa Família. “É importante ajudar as pessoas que precisam, mas é preciso tomar cuidado para que elas não se tornem dependentes dessa ajuda por um tempo longo demais. A Europa criou um problema nesse sentido, com várias gerações de pessoas desempregadas. É necessário pensar em ideias para tirar as pessoas dessa situação de dependência, a começar por um grupo pequeno. Esse é o desafio do negócio social”. Para Yunus, o assistencialismo deve dar espaço para soluções de longo prazo, tornando os cidadãos responsáveis e colaborando para a sua integração à sociedade (AZEVEDO, 2013).

Na mesma direção de Yunus, muitos críticos sustentam que a suposta dependência gerada pelo Bolsa Família é utilizada para interesses políticos. Não se pode negar, e não é de hoje, que programas sociais são usados como propaganda eleitoral. Isso pode ser comprovado a partir da percepção de que no processo eleitoral de 2018, o Bolsa Família não foi criticado por nenhum dos candidatos a presidência mais votados, pois alguns, mesmo não concordando com a proposta do programa, perceberam que uma crítica a ele resultaria em perda de votos.

A constatação de que o programa pode ser usado para interesses políticos corporativistas não é suficiente para sustentar que ele deva deixar de existir. Sua comprovada eficiência histórica, no combate a fome e a pobreza extrema, parece indicar que ele ainda é uma necessidade em um país que mantém pelo menos 5 milhões de pessoas em um estado de insegurança alimentar. Mesmo assim, permanece a pergunta a respeito do potencial emancipador ou paternalista do programa. Será que aqueles críticos, que afirmam que o programa deve acabar porque perpetua o estado de dependência dos grupos mais pobres, estão certos? Ou o programa também conserva um potencial emancipador?

Para Janaína Selva (2018), ao contrário dos críticos do programa, o Bolsa Família, além de garantir direitos básicos, desempenha um papel importante na diminuição das desigualdades sociais. Afirma ela:

O "dar dinheiro" assegura vários direitos básicos, entre eles, a garantia da segurança de renda e alimentar. O Programa teve impactos comprovados na redução da

desigualdade social: entre 2001 e 2008 13% da queda na desigualdade de renda foi causada pelas transferências do Bolsa Família.

Selva (2018) faz oposição a ideia de que o Bolsa Família perpetua a dependência dos pobres as políticas sociais do governo.

Em junção, transferência de renda e acesso a serviços básicos possibilita ao beneficiário buscar oportunidades de saída da sua condição de vulnerabilidade social. Somente com a segurança alimentar e a segurança de que são detentores de direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), a população pobre consegue acessar políticas que objetivam seu desenvolvimento social completo. Afinal, quem consegue aprender com fome? Quem concorre a um emprego com perspectiva de crescimento se precisa estar o dia na rua em busca de comida para a família? [...] Oportunidades de educação e trabalho passam, então, a ser possíveis para uma população que por tanto tempo as teve negadas. (SELVA, 2018)

Na busca por dar um encaminhamento final para a discussão aqui proposta, devem ser consideradas posições tanto dos críticos do Bolsa Família, como de seus defensores. Por um lado, não se pode acreditar que o Bolsa Família conseguirá resolver todo o problema da desigualdade social que persiste ao longo de toda a história brasileira. Tampouco, conseguirá combater toda a pobreza e suas consequências perversas, uma vez que o aumento da pobreza surge como consequência direta do abismo social que paira entre os grupos economicamente mais pobres e os mais abastados da população. Os críticos estão certos em sustentar que é fundamental que se tome medidas de médio e longo prazo, não só *dando o peixe, mas também ensinado e oferecendo possibilidades para pescar*.

A pergunta que se coloca, se utilizando dessa metáfora popular, é: é possível ensinar a pescar, quando o pescador não possui uma vara de pesca, tampouco tem forças para segurar a mesma? Nesse contexto as palavras de Selva (2018) são oportunas: “É necessário que uma população receba investimentos educacionais, de saúde, de oportunidades para que enfim consiga se livrar da vulnerabilidade de renda”.

Levando em consideração a histórica desigualdade social que marca a sociedade brasileira, desde suas origens, que mantém alguns grupos e pessoas condenadas a fome e outras com acesso total aos privilégios da sociedade capitalista, o Programa Bolsa Família mostra-se ainda como uma necessidade fundamental. Sem as necessidades básicas garantidas qualquer processo de emancipação fica comprometido. Os benefícios e obrigações propostos pelo programa, não asseguram a emancipação social de seus beneficiados, tampouco condenam eles a perpetua dependência, porém, é, sem dúvidas alguma, uma política pública indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

## CONCLUSÃO

Apesar do atual retrocesso na luta contra a fome e a desigualdade social, não se pode negar os grandes avanços que o país teve, nos últimos vinte anos, no combate a essas duas questões, mas especialmente no combate a fome. A principal política pública responsável pela superação de boa parte da fome e da extrema pobreza brasileira, nos últimos 15 anos, foi o Bolsa Família. Objetivando na atualidade, combater a fome, a extrema pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional, o acesso a rede de serviços públicos, como educação, saúde e assistencial social, o programa se mostra audacioso em relação aos objetivos, mas limitado em cumpri-los.

Os dados relacionados à fome e a desigualdade social no Brasil, que na atualidade voltam a crescer, indicam que o Programa é incapaz de promover sozinho, o combate total da fome e a diminuição efetiva das gritantes desigualdades sociais, porém mostra-se indispensável, por estar direcionado às necessidades humanas mais fundamentais.

Não é possível promover a emancipação econômica de pessoas e grupos, diminuir a desigualdade social, se as necessidades humanas básicas não estão sendo providas. Nesse sentido, entendemos que o Bolsa Família é um programa voltado para situações emergenciais e, por isso, deve estar aliado a uma série de políticas públicas, que visam, mais especificamente a emancipação de pessoas e grupos que se encontram em estado de vulnerabilidade social.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2018. Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/> Acesso em: 14 de Nov. 2018.

AZEVEDO, Reinaldo. Nobel da Paz diz que Bolsa Família é assistencialista e que o assistencialismo deve dar espaço a soluções de longo prazo. 2013. Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/nobel-da-paz-diz-que-bolsa-familia-e-assistencialista-e-que-o-assistencialismo-deve-dar-espaco-a-solucoes-de-longo-prazo/> Acesso em 31 de Nov. 2018.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA; Marco Aurélio (org.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010, p. 6-7.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. O que é o Bolsa Família. CAIXA. 2018. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx> Acesso em: 29 de Nov. 2018.

CHADE, Jamil. Combate à fome no Brasil se estagnou, diz ONU. Estadão. 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,combate-a-fome-no-brasil-se-estagnou-diz-onu,70002496919> Acesso em: 26 de Nov. 2018.

FAO. FAO: fome aumenta no mundo e afeta 821 milhões de pessoas. ONUBR. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-fome-aumenta-no-mundo-e-afeta-821-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 19 de Out 2018.

MERCADANTE OLIVA, Aloízio. As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010). 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Conheça o Programa Bolsa Família. MDS. 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e> Acesso em: 29 de Nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. América Latina e Caribe é região mais desigual do mundo, revela comissão da ONU. ONUBR. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/america-latina-e-caribe-e-regiao-mais-desigual-do-mundo-revela-comissao-da-onu/> . Acesso em 14 Set. 2018.

ONU. Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza, afirma relatório da ONU. 2011. ONUBR. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/> Acesso em: 30 de Nov. 2018

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. BREVE HISTÓRICO E DADOS PARA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. II SIPPEDES. 2016. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf> Acesso em: 29 de Nov. 2018.

SELVA, Janaína. A verdade sobre o Bolsa Família. 2018. Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-verdade-sobre-o-bolsa-familia> Acesso em: 31 de Nov. 2018.