

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS – CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E  
APERFEIÇOAMENTO – CEFOR E INSTITUTO SERZEBELLO CORREA –  
ISC/TCU**

Claudio Francisco de Espíndola

**EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Brasília  
2007**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E  
APERFIÇOAMENTO - CEFOR E INSTITUTO SERZEBELLO CORREA – ISC/TCU**

**EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Autor: Claudio Francisco de Espíndola**

**Brasília  
2007**

Claudio Francisco de Espíndola

**EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Monografia apresentada para aprovação no curso de  
Pós-graduação em Orçamento Público.

Orientador: Jorge Abrahão de Castro

Brasília  
2007

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data 27/07/07

Espíndola, Claudio Francisco de.

Evolução física e financeira do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família [manuscrito] / Claudio Francisco de Espíndola. --  
185 p.

Orientador: Jorge Abrahão de Castro.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Câmara dos Deputados/CEFOP em conjunto com o Tribunal de Contas da União/ISC, 2007.

Inclui bibliografia

1. Programa Bolsa Família, Brasil, avaliação. 2. Benefício de Prestação Continuada, Brasil. 3. Programas de Assistência Social, Brasil. 4. Desigualdade social, Brasil. 5. Política Social, Brasil. I. Título.

CDU 328(81)

**EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público -  
1º Semestre de 2007.

Aluno: Claudio Francisco de Espíndola

Banca Examinadora:

---

Jorge Abrahão de Castro (orientador)

---

Luciana de Barros Jaccoud (examinador)

Brasília, 27 de julho 2007.

*“Aquele que não se esforça em lograr um conhecimento melhor, se faz vulnerável para um conhecimento pior, inclusive desenvolve uma propensão a aderir-se ao primeiro que se lhe apresenta”.*

*(Max Horkheimer)*

## RESUMO

A implementação de políticas públicas que visem amenizar o quadro de desigualdade social brasileira é fundamental no sentido de garantir condições mínimas de dignidade e bem estar à população mais pobre.

Nesse sentido, analisaremos se os programas de transferência direta de renda: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), destinados à população mais pobre, que não estão condicionados à contribuição prévia, têm potencial para contribuir na melhoria do bem estar de parte da população que se encontra exposta às vulnerabilidades sociais.

Inferimos que impactos positivos dessas políticas junto ao seu público alvo são possíveis, na medida em que os dispêndios efetuados pelo governo federal sejam significativos, bem como o número de benefícios concedidos, revelando, assim, a importância dessas políticas para o aumento da proteção social.

Da análise dos resultados obtidos, verificamos a importância dada não só pelo montante dos recursos gastos, que apresentou uma significativa ampliação orçamentária, mas também ao crescimento relevante dos benefícios concedidos às pessoas antes desprotegidas. Verificamos, ainda, o aumento da participação desses gastos no conjunto dos gastos sociais, o que revela a priorização dada aos programas de transferência de renda analisados.

Palavras-chave: políticas públicas, desigualdade, transferência de renda, proteção social.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL CONCEITUAL E HISTÓRICO .....</b>	<b>12</b>
2.1	Discussão sobre políticas públicas e programas sociais.....	12
2.2	Definição e discussão do Programa de Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família.....	14
2.2.1	Benefício de Prestação Continuada (BPC).....	15
2.2.2	Programa Bolsa Família (PBF).....	19
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....</b>	<b>26</b>
3.1	Considerações Preliminares.....	26
3.2	Benefício de Prestação Continuada.....	28
3.3	Programa Bolsa Família.....	30
3.4	Impacto dos dispêndios sobre a redução da desigualdade social.....	34
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>ANEXO .....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho está relacionado com o entendimento de que as políticas públicas são peças importantes dentro de uma política de inclusão social, principalmente no caso brasileiro, visando amenizar o quadro de fome e desigualdade social, de forma a garantir um mínimo de bem estar à população pobre.

Esse quadro social de grandes dificuldades, para a maioria do povo brasileiro, tem repercutido na ação do Estado, ao longo dos últimos anos, mediante a execução de um conjunto significativo e progressivo de políticas públicas. Para coordenar e executar as ações voltadas para o desenvolvimento social e combate à fome, foi criado pela Medida Provisória nº. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei n.º 10.869, de 13 de maio de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS<sup>1</sup>, que herdou algumas políticas desenvolvidas pelo antigo Ministério da Assistência Social e pelo extinto Gabinete de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O objetivo deste trabalho é analisar dois programas atualmente desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de avaliar a evolução dos dispêndios e benefícios com os programas. Selecionaram-se os dois programas tendo em vista que, por se tratarem de programas de transferência de renda à população carente não condicionados à contribuição prévia (caso da cobertura previdenciária), os mesmos têm grande potencial de amenizar o quadro social de fome e desigualdade social presente no cenário brasileiro.

O Benefício de Prestação Continuada é provisão não contributiva da Assistência Social, assegurado pela Constituição com objetivo de acolher os excluídos da cobertura da Previdência Social. A escolha pelos deficientes e idosos se justifica pela especial situação de vulnerabilidade a que tais grupos estão expostos, principalmente em razão de sua difícil ou até mesmo impossível inclusão no mercado de trabalho.

---

<sup>1</sup> Criado para responder pelas políticas nacionais de assistência social, de segurança alimentar e combate à fome e de transferência de renda. O MDS passou a ter também sob sua responsabilidade a gestão de dois fundos: Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social.

O PBF é fruto da unificação de quatro programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação)<sup>2</sup>. A unificação dos programas teve como objetivo reduzir a burocracia e seus custos. O PBF caracteriza-se pela transferência de renda: a) focalizada (famílias em situação de pobreza e extrema pobreza); b) condicionada (compromisso das famílias na saúde e educação); c) de livre utilização. Um dos argumentos a favor do PBF é que esse programa está associado a condicionalidades, ou seja, à frequência das crianças à escola e ao atendimento das famílias aos centros de saúde pública. Isso seria importante, porque, em médio prazo, as transferências monetárias deveriam fazer com que a nova geração rompa o ciclo de pobreza.

Esse trabalho parte do princípio de que impactos positivos das ações de transferência de renda no combate das situações de indigência e pobreza só podem ser possíveis se o dispêndio efetuado pelo governo federal, bem como os benefícios concedidos, forem significativos. É, portanto, relevante formular as seguintes perguntas: **houve ampliação dos gastos do governo federal voltados para os programas BPC e PBF no período de 1995 a 2005? Houve elevação da prioridade macroeconômica e na política social concedida a estes programas sociais?**

## **OBJETIVO GERAL**

Analisar a evolução do gasto público federal voltado aos programas: Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família, no período de 1995 a 2005, bem como apresentar dados e informações relativos ao público beneficiado.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Definir as políticas sociais de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF);
- Discutir sobre políticas públicas, programas sociais e redução da desigualdade social;

---

<sup>2</sup> O Bolsa Família é, pois, fruto da unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, ou seja, Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energia), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e o Cartão-Alimentação (MESA).

- Comparar o crescimento dos gastos orçamentários com transferência de renda vis-à-vis os indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) e Gasto Social Federal (GSF).

## **HIPÓTESE**

Os gastos do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família foram crescentes e prioritários no que diz respeito ao Produto Interno Bruto (PIB) e quanto ao Gasto Social.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

Para atingir os objetivos propostos buscou-se inicialmente elaborar uma base referencial e histórica descrevendo essas políticas sociais.

Quanto aos aspectos quantitativos, os dados utilizados foram provenientes dos demonstrativos físico-financeiros do programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), no período de 1996 a 2006, do Programa Bolsa Família (PBF) e programas remanescentes (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Vale-Gás), no período 2001 a 2006.

Todas as tabelas em Reais (R\$) foram elaboradas com montantes atualizados mês a mês para dezembro de 2006, pelo IPCA de dezembro/2006. O processo de correção de valores nominais de uma série temporal é justificado pela necessidade de se minimizar os efeitos da flutuação do nível de preços.

A seguir, foram elaboradas as tabelas, a partir da base de dados, com o propósito de analisar a evolução dos dispêndios e dos benefícios do BPC e do PBF. Por último, comparamos os gastos desses programas em contraste com indicadores sociais e econômicos.

## **ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA**

Iniciaremos o estudo com a apresentação de elementos históricos e conceituais. Em seguida, mostraremos a execução orçamentária e a comparação dos indicadores e, por fim, serão expostas a conclusão e as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL CONCEITUAL E HISTÓRICO

### 2.1 Discussão sobre políticas públicas e programas sociais.

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição. Podemos, então, definir políticas públicas sendo "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 2002, p. 241).

A Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais da população, com aumento da responsabilidade pública em assuntos referentes a políticas sociais, assim como à necessidade de uma maior atuação estatal, onde se destaca:

1. A instituição da Seguridade Social (integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde);
2. A instituição do SUS (Sistema Único de Saúde);
3. O reconhecimento da assistência social como política pública;
4. O direito à aposentadoria aos trabalhadores rurais;
5. O reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador.

No âmbito das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional “o público dessas políticas sociais não é mais identificado apenas como aquele caracterizado pela insuficiência de renda. Incluem-se também aqueles que, em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições), ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros), necessitam da oferta de serviços públicos. Contudo, cabe ressaltar que é o contexto da pobreza que determina que, no Brasil, as

políticas de assistência social e segurança alimentar tenham uma grande amplitude<sup>3</sup>, devendo atender parte expressiva da população, ao mesmo tempo em que impõem a necessidade de implementação de amplo programa de transferência de renda.” (IPEA, 2007, p. 81).

“De fato, a pobreza no Brasil repercute não apenas em um conjunto variado de carências, mas também de situações de destituição de direitos. Ela vem, em geral, acompanhada de acesso precário a serviços e equipamentos básicos - como moradia e saneamento - e de inserção precária no mercado de trabalho e no sistema de ensino. A pobreza se refere igualmente à falta de acesso à renda que permita a manutenção de um patamar mínimo de bem-estar via consumo, assim como a insegurança social em situações de impossibilidade de trabalho, como nos casos de doença, velhice ou invalidez”. (IPEA, 2007, p. 77).

“A pobreza se torna visível, por exemplo, nas situações de trabalho infantil ou de exploração sexual de crianças e adolescentes, mas também ocorre em situações de menor visibilidade social, como é o caso do direito humano à alimentação. A ausência de renda pode ainda comprometer a possibilidade de usufruto dos direitos sociais básicos garantidos pela Constituição e assegurados pelas políticas públicas, como é o caso da educação fundamental e dos serviços de saúde.” (IPEA, 2007, p. 77).

Assim, o Estado é levado a integrar estas políticas de forma a fazer com que determinada proteção social seja implementada, com vistas a beneficiar a população como um todo. Isto ocorre, em geral, devido à percepção da impossibilidade de o mercado conseguir oferecer melhores condições de vida à população. Logo, a busca por igualdade dentro das sociedades modernas impõe ao Estado a solução de determinados problemas, sendo a pobreza um dos principais.

Programas de transferências de renda, não condicionados à contribuição prévia, realizados pelo governo federal existem desde a década de setenta. Têm sido mantidos, sem interrupção, programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda que foram incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social na década de noventa (ROCHA, 2003). Estudos do IPEA confirmam que os programas

---

<sup>3</sup> “Um exemplo pode ser dado por pesquisa recente que, investigando a causa do abrigo de crianças e adolescentes, observou que, ao contrário do que orienta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a pobreza é responsável por praticamente metade dos casos de abrigo.” (IPEA 2007, p. 81, nota 2).

de transferência de renda são eficazes na redução da pobreza e da desigualdade chegando exatamente àqueles mais necessitados. Afirma Soares et al (2006) que:

Em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nos dados divulgados pela Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar de 2004 (Pnad), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se que as políticas de transferência de renda, considerando o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos sob a responsabilidade do MDS, têm forte impacto na redução da desigualdade social.

No tocante à redução da pobreza Soares et al (2006), informa que:

“as aposentadorias e pensões vinculadas ao piso previdenciário, o BPC e os demais programas de transferência, são diretamente responsáveis por uma redução de 7 pontos percentuais na pobreza e na indigência. Isso quer dizer que em um cenário contrafactual onde esses programas não existissem, a proporção de extremamente pobres seria de 19%; e de pobres, 38%, em vez dos 12% e 31% observados, respectivamente, em 2004. Entre os programas, o BPC é mais importante para uma grande parcela de beneficiários que seria indigente sem o programa do que os demais programas de transferência de renda.”

No que diz respeito à focalização Soares et al (2006), afirma que:

“as evidências indicam que todos os programas de transferências são bem focalizados. As famílias mais pobres recebem a maior parte dos recursos transferidos por esses programas e é praticamente irrelevante o número de beneficiários entre a população de renda mais alta. Além disso, as transferências reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como a desigualdade.”

## **2.2 Definição e discussão do Programa de Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) criam possibilidades de melhoria das condições de vida, contribuindo para a emancipação dos grupos familiares e de desenvolvimento local sustentável. Estes programas constituem-se em fenômenos significativos surgidos no cenário das políticas sociais no Brasil (SOARES et al, 2006).

A partir de 1995, a transferência de renda do tipo Bolsa Família para a população pobre, em geral, começa a abrir caminho no país, primeiramente por meio de iniciativas municipais e estaduais, e, mais tarde, por programas federais. Progride, assim, um movimento

de reconhecimento do direito a uma renda mínima às famílias, independente da incapacidade para o trabalho (IPEA, 2006).

### 2.2.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa assistencial de natureza continuada implementado pelo Governo Federal e iniciado em janeiro de 1996, cuja operacionalização fica a cargo do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS.

A efetivação desse programa foi prevista pela Constituição Federal de 1988 (capítulo II - Seguridade Social). Não obstante, somente após cinco anos de intensas discussões e debates sobre a regulamentação da política pública de assistência social<sup>4</sup> é que, através da promulgação da Lei n.º 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social<sup>5</sup> – de 13 de dezembro de 1993, o dispositivo constitucional referente ao programa BPC adquiriu contornos mais explícitos sobre a forma que esse benefício assumiria.

Assim, na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - encontramos uma redação mais detalhada sobre o Benefício, por meio do artigo 20 que define:

*Art. 20. O Benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família (LOAS, 1993).*

Com o advento da Lei n.º 9.720, de 30 de novembro de 1998 e do Estatuto do Idoso, instituído pela Lei n.º 10.741, de 1.º de outubro de 2003, a idade foi reduzida para 67 (a partir de 1998) e para 65 anos (a partir de 2004).

---

<sup>4</sup> “A área setorial da assistência social somente adquiriu a condição de política pública com a Constituição Federal de 1988 que nos artigos 203 e 204 a reconheceu como uma das três políticas que compõem a Seguridade Social Brasileira. Isso permitiu (pelo menos no plano jurídico) que a assistência social superasse a feição assistemática, irregular e incerta que marcava os programas assistenciais do governo em suas diferentes esferas (Municípios, Estados, Distrito Federal e União).” (MACIEL, 2005, nota 16).

<sup>5</sup> “A Lei Orgânica da Assistência Social regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e definiu os princípios, as diretrizes e o modelo de gestão da assistência social para todo o território brasileiro.” (MACIEL, 2005, nota 17).



Cabe destacar que a implantação do BPC implicou a extinção da “renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social” (LOAS, 1993 Art. 40). A renda mensal vitalícia<sup>6</sup> era um benefício da Previdência Social, de caráter assistencial, concedido “às pessoas idosas e às inválidas que cumprissem algumas exigências circunscritas, necessariamente, a sua incapacidade para o trabalho, destacando-se, entre elas, o critério de renda” (GOMES, 2001, p.112).

A partir de uma nova concepção da Política Nacional de Assistência Social – PNAS na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2004, o Benefício de Prestação Continuada - BPC passou a constituir parte integrante da Proteção Social Básica. A garantia constitucional deste benefício no âmbito da assistência social caracteriza-o como um **benefício assistencial** ao qual tem direito:

a) todas as **pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho**, pertencentes às famílias com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo, independentemente de idade, e de terem realizado contribuições para a previdência social; e

b) todas as **pessoas idosas, com 65 anos ou mais**, pertencentes às famílias com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo, independentemente de terem realizado contribuições para a previdência social.

A comprovação da idade é feita por um registro oficial ou outra evidência que comprove a idade. A condição de deficiência grave é avaliada por exames clínicos sob a responsabilidade do médico-perito, ao passo que a renda familiar é analisada por um questionário socioeconômico em geral, sob a responsabilidade de um assistente social. A cada dois anos, os beneficiários são submetidos a uma reavaliação de sua condição de deficiência ou de pobreza para a permanência no benefício ou para sua exclusão.

A renda familiar *per capita* é avaliada mediante um questionário que coleta informações acerca do *status* ocupacional dos membros da família e da renda declarada de

---

<sup>6</sup> “O BPC substituiu a antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV), que fora criada em 1974 para o atendimento de idosos de 70 anos ou mais, que tivessem efetuado doze contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de garantir sua sobrevivência. A RMV foi então extinta, não havendo, novas concessões do benefício a partir de 01/01/1996, e sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes naquela data.” (IPEA, 2007, p. 95, nota 26).

todas as fontes de renda de cada membro. Para o programa, “família significa o grupo de pessoas que reside no mesmo domicílio” (BRASIL, 1998). Enquanto a LOAS e o Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, considerava família como unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes, a Lei n.º 9.720, de 30.11.98, alterou este conceito, e passou a considerar o “conjunto de pessoas elencadas no Art.16 da Lei no 8.213, de 24.07.91, desde que vivam sob o mesmo teto”, ou seja, o cônjuge, o companheiro (a), os pais, os filhos e equiparados a essa condição, e os irmãos não emancipados de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválidos.

Segundo Medeiros e Diniz (2004),

O BPC tem como objetivo atingir indivíduos em famílias que vivem sob privações severas. Uma linha de pobreza única que não considere particularidades das famílias é inadequada nesse caso. Esse tipo de linha tende a tratar do mesmo modo famílias que têm necessidades bastante diferentes. Além disso, qualquer critério focado exclusivamente na renda não leva em conta a disponibilidade de serviços públicos que, em uma população tão pobre, são um determinante dos níveis de bem-estar de famílias tão importante quanto a renda familiar. Em algumas cidades, por exemplo, o transporte público é gratuito para idosos e os serviços públicos gratuitos de saúde são acessíveis, enquanto em outras, nenhum desses serviços é acessível, o que evidentemente marca uma diferenciação entre essas famílias. Além disso, o envelhecimento e a deficiência impõem vários custos adicionais às famílias e esses custos variam de pessoa para pessoa, mas o método atual de definição do patamar mínimo de renda de elegibilidade simplesmente ignora esse fato.

No que diz respeito ao critério da composição da renda familiar, que não deve ser interpretado de forma absoluta, Daniel Cogoy no artigo: O Benefício Assistencial à luz do Programa Fome-Zero e do Estatuto do Idoso, esclarece que:

“Quanto ao critério previsto na Lei n.º 8.742/93, de renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, não pode ser interpretado de forma absoluta, tendo em vista a difícil elaboração de um critério único em nosso país para aferição de pobreza, tão severas são as diferenças verificadas entre as regiões. Ademais, diversas circunstâncias contribuem para a elevação das despesas do grupo familiar, tais como idade e enfermidades (físicas e mentais). Felizmente, os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça têm sido sensíveis a estas questões, sendo hoje pacífico o entendimento de que a aferição de carência no caso concreto deve ser realizada seguindo o princípio da razoabilidade, e não por mero cálculo aritmético.”

Ainda, segundo Cogoy:

“Outro aspecto relevante diz respeito ao parágrafo 4º do artigo 20 da LOAS (1993), que explicita que o benefício não pode ser acumulado com outro benefício da seguridade ou de outro regime. Vejamos, se o critério de renda per capita se constitui em um patamar econômico que revela o limite mínimo que o indivíduo deveria possuir para ter provida a sua manutenção, o fato de se ter outro benefício social (previdenciário ou de outro regime) não significa necessariamente que o pretendo beneficiário esteja com a renda per capita acima do limite estabelecido em lei.”

É possível exemplificar essa situação com um idoso que recebe um salário mínimo de aposentadoria, e que, com essa aposentadoria, sustenta sozinho uma família de cinco membros. Inquestionavelmente, este aposentado estará com uma renda que no grupo familiar corresponderá a um valor per capita muito inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Inquestionavelmente, este aposentado estará com uma renda que no grupo familiar corresponderá a um valor per capita muito inferior ao  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Essa mesma situação pode se repetir com a pessoa portadora de deficiência.

A sua operacionalização é processada por intermédio da realização de convênios anuais pelo MDS, com o INSS e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social ou órgãos correspondentes, mediante os quais, recursos do Fundo Nacional de Assistência Social/FNAS são repassados, exercendo parte de suas competências de forma descentralizada para Estados e Municípios, compartilhando com os gestores estaduais e municipais de assistência social o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício, nas suas respectivas esferas de governo, em consonância com as diretrizes da LOAS, da PNAS, do SUAS e orientações complementares<sup>7</sup>.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) realiza transferências incondicionais a idosos e pessoas com deficiência que estejam em situação de extrema pobreza. As transferências são mensais, no valor de um salário mínimo, e o dinheiro é retirado na rede bancária comum por meio de cartões magnéticos pelo beneficiário ou seus familiares<sup>8</sup>. De

<sup>7</sup> A LOAS previu mais dois dispositivos a respeito do BPC no artigo 21:

*Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.*

*§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput ou em caso de morte do beneficiário.*

*§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na concessão ou utilização.*

<sup>8</sup> Os recursos do BPC são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para o INSS que paga o valor da bolsa-auxílio ao usuário por meio de operação bancária.

acordo com o artigo 21 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o BPC deve passar por uma revisão a cada dois anos<sup>9</sup>, para que seja avaliado se os idosos e portadores de deficiência continuam tendo direito ao benefício e, ao mesmo tempo estabelecer parcerias para a total implantação do Estatuto do Idoso (SILVA; RODRIGUES; GUEDES, 2006).

Embora existam critérios bastante restritivos para o acesso ao BPC, não podemos deixar de considerar que esse benefício, ao apresentar-se como uma garantia de rendimento enquanto uma provisão regular da assistência social.

De acordo com (GOMES, 2001, p.113):

“Esse benefício assume as características de certeza e regularidade, o que o diferencia das tradicionais provisões de assistência na forma de programas, projetos e serviços, cujo traço comum é o da descontinuidade e da incerteza”

Vale ressaltar que o BPC diferencia-se dos benefícios previdenciários, posto que visa a acolher os excluídos da cobertura da Previdência Social. A escolha pelos deficientes e idosos se justifica pela especial situação de vulnerabilidade a que tais grupos estão expostos, principalmente em razão de sua difícil – quando não impossível - inclusão no mercado de trabalho.

O Benefício de Prestação Continuada é um direito, na medida em que pode ser reclamado na Justiça pelas pessoas que atendem aos critérios para a sua concessão e não tiveram o benefício concedido na via administrativa, ao contrário do Programa Bolsa Família que abordaremos a seguir.

### **2.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)**

O Programa Bolsa Família (PBF)<sup>10</sup> é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias<sup>11</sup> em situação de pobreza (com renda mensal

---

<sup>9</sup> Essa revisão do benefício estabeleceu um processo sistemático com o objetivo de manter um controle sobre o mesmo, impedindo a manutenção de benefícios concedidos que estejam fora dos critérios exigidos, seja por morte do beneficiário, seja por ele não atender mais aos critérios definidos pela lei, seja por processos fraudulentos.

<sup>10</sup> Tem como fonte de financiamento o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FCEP que começou a vigorar em 2001, visando financiar ações em nutrição, habitação, reforço de renda, saúde e educação e apoiando um amplo conjunto de ações, inclusive no campo da assistência social. Hoje ele financia basicamente o Programa Bolsa Família.

por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto n.º 5.749, de 11 de abril de 2006.

O Programa foi criado em outubro de 2003, com o objetivo de unificar os programas não constitucionais de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) até então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação<sup>12</sup>, a partir do Programa Fome Zero<sup>13</sup>. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil veio a ser incorporado ao PBF em dezembro de 2005. A unificação ocorreu devido à concorrência e sobreposição de programas, objetivos e público alvo; desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor, além de alocações orçamentárias insuficientes, com não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados (BRASIL, 2002).

Segundo Maluf, Renato (2006):

Em Junho de 2006, o PBF atingiu a marca de 11,1 milhões de famílias, das quais cerca de metade na região Nordeste e um quarto na Sudeste, com um dispêndio total de R\$ 700 milhões. O programa está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros, tendo se tornado obrigatório submetê-lo a instâncias locais de controle social. As condicionalidades vêm sendo aplicadas na direção de ampliar a rede de atendimento aos direitos de cidadania

O programa está presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal. A importância relativa do Bolsa Família fica evidente quando comparada a outros indicadores.

<sup>11</sup> O Art. 2º § 1º da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004 descreve o conceito de família utilizada pelo Programa como sendo: *a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.*

<sup>12</sup> A migração entre os beneficiários dos programas extintos para o Bolsa Família veio ocorrendo de forma progressiva desde 2004, tendo sido concluída em outubro de 2006.

<sup>13</sup> O Programa Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome, que atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Os princípios do FOME ZERO têm por base a transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Fonte: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>

No município de Pedra Branca (CE)<sup>14</sup>, o total dos recursos transferidos correspondem a 43% da Receita Disponível (receitas próprias mais as transferências constitucionais). De maneira geral, os dados revelam que quanto menor a receita disponível nas cidades, maior é o impacto dos recursos transferidos pelo programa Bolsa Família. Em relação aos recursos federais, transferidos ao Sistema Único de Saúde, no município de Vitória de Santo Antão (PE), o total dos recursos do Bolsa Família chega a ser 283% maior que aqueles (MARQUES, 2004).

O Programa Bolsa Família possui cinco objetivos básicos em relação aos seus beneficiários, quais sejam: “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” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto n.º. 5.209 de 17/09/2004, art. 4º).

Além da renda monetária, a legislação prevê que as famílias sejam selecionadas levando-se em conta um conjunto de indicadores sociais a serem definidos posteriormente, a partir das informações observadas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico<sup>15</sup> e em estudos sócio econômicos. Na visão dos formuladores, esses indicadores serão capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica das famílias (LINHARES, 2005).

O Cadastro Único dos Programas Sociais – CadÚnico, foi instituído pelo Decreto n.º. 3.877, de 24 de julho de 2001, sendo revogado pelo Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007, sendo conceituada:

---

<sup>14</sup> Os municípios foram agrupados de forma a espelhar a realidade de um grupo de municípios homogêneos quanto aos critérios definidos na pesquisa: A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros .Pedra Branca (grupo 32) representa a situação de 57 municípios e Vitória de Santo Antão (grupo 39), representa 4 municípios.

<sup>15</sup> Sua relevância decorre do fato de permitir a realização de diagnósticos socioeconômicos das famílias cadastradas assim como nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. Da mesma forma, vários estados e municípios já utilizam este cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas. (IPEA, 2007).

*Art. 2o O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.*

O CadÚnico tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. A definição de família de baixa renda está disposta no inciso II do art. 4º do referido Decreto:

*II - família de baixa renda:*

*a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou*

*b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.*

A renda familiar mensal é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados e Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem (inciso IV, art. 4º, do supracitado Decreto).

Esse cadastro constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades<sup>16</sup>.

A renda da família é calculada a partir da soma dos recursos monetários que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família. (SICSÚ et al, 2005).

O responsável pela operacionalização do Programa é o município. Se a família se encaixa numa das faixas de renda definidas pelo Programa, deve procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família no município, munido de documentos pessoais.

---

<sup>16</sup> Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/o-que-e-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1)

Famílias que se encontram na faixa de renda de até meio salário mínimo - *per capita* - também podem se cadastrar no CadÚnico<sup>17</sup>, pois existem outros programas sociais, tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal, destinados a essa faixa de renda (SICSÚ et al, 2005).

O quadro 1 apresenta os critérios de elegibilidade e os valores dos benefício do Programa Bolsa Família, levando-se em consideração a situação das famílias que se encontram em condições de pobreza ou de extrema pobreza.

Quadro 1 – PBF - Critérios de elegibilidade e Valores do benefício

Situação da família	Renda Mensal per capita (R\$)	Ocorrência de crianças / adolescentes, gestantes e nutriz	Quantidade e tipo de benefícios	Valor do benefício (R\$)
Pobreza	60,01 a 120,00	1 membro	( 1 ) Variável	18,00
		2 membros	( 2 ) Variável	36,00
		3 ou + membros	( 3 ) Variável	54,00
Extrema Pobreza	Até 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 membro	Básico + ( 1 ) Variável	76,00
		2 membros	Básico + ( 2 ) Variável	94,00
		3 ou + membros	Básico + ( 3 ) Variável	112,00

Fonte: MDS

Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar, segundo a Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto n.º 6.157, de 16 de julho de 2007:

- Básico: no valor de R\$ 58,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar;

<sup>17</sup> O governo federal utiliza, ainda, o Cadastramento Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas: Agente Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Tarifa Social de Energia Elétrica e outros. A utilização de um único cadastro pelas três esferas de governo (União, estados e municípios) permite analisar se todas as famílias de baixa renda são assistidas pelos programas sociais, bem como evita a sobreposição de programas para uma mesma família. Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/quem-utiliza](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/quem-utiliza).



- Variável: no valor de R\$ 18,00, para cada criança, adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutriz, no limite financeiro de até R\$ 54,00.

Existe ainda o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) que é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. Nestes casos, o valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago, nos termos da Portaria MDS/ GM nº. 737, de 15/12/2004 (SICSÚ et al, 2005).

Estão disponibilizados na Internet dados sobre o Programa Bolsa Família, como municípios atendidos, quantidade de famílias atendidas, valor dos benefícios por Unidades da Federação, bem como os valores totais transferidos às famílias brasileiras beneficiadas pelo programa. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “a divulgação dos nomes dos beneficiários do Bolsa Família via Internet garante transparência à execução do programa” (NUNES, 2004).

É importante destacar que a unificação dos programas de renda mínima feita pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que culminou no Bolsa Família, foi imprescindível, pois aparou arestas e corrigiu muitas distorções de programas de garantia de renda anteriores, mas não pode ser considerada uma política de Estado, tornando-se apenas uma ajuda emergencial no combate à miséria, de norte a sul do Brasil.

Há de se fazer uma distinção entre política de governo e política de Estado, uma vez que enquanto a primeira possui profunda relação com um mandato eletivo, a segunda, na maioria das vezes, pode atravessar vários mandatos. Deve-se reconhecer, por outro lado, que no cenário político brasileiro a confusão entre estas duas categorias demonstra ser comum. A cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, grande parte das políticas de governo, fomentadas pela gestão que deixa o poder, é abandonada pela gestão que o assume.

O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) aumentou de 3,6 milhões, em 2003, para cerca de 11 milhões, em 2006, estando presente em todos os municípios brasileiros, o que significa que a meta prevista na criação do Bolsa Família, em outubro de 2003, foi cumprida.

No que diz respeito aos gastos em 2006, chegou-se ao montante de aproximadamente R\$ 7,5 bilhões (em valores atualizados pelo IPCA constante, mês a mês, para dezembro de 2006), ou seja, um significativo aumento em relação aos quatro programas que o precederam.

Pelo exposto, verificamos a universalização do PBF, dentre a população elegível, que beneficia um número expressivamente maior de famílias que antes estavam fora do alcance das políticas sociais vivendo em situação de grande pobreza e que passaram a ser acolhidas por uma rede de proteção social.

A orientação desta política pública é a inclusão social, por meio da universalização dos direitos da cidadania, a começar pelos direitos sociais básicos - acesso à alimentação, saúde, educação etc., visando à erradicação da pobreza e à eliminação dos diferentes tipos de desigualdades e vulnerabilidades sociais.

O desafio agora é encontrar portas de saída do programa, seja pela emancipação da pobreza, seja por melhorias do CadÚnico, trocando beneficiários pouco pobres, ou não-pobres, por beneficiários mais pobres, excluídos do programa.

### **3 EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)**

#### **3.1 Considerações Preliminares**

Antes de adentrarmos na análise da evolução física e financeira do BPC e do PBF, faz-se necessário tecer algumas considerações a respeito da importância da análise que será efetuada.

Os gastos sociais sempre foram uma necessidade do governo, por meio dos quais a população conseguia obter uma melhoria em sua qualidade de vida, assim como em suas oportunidades de desenvolvimento pessoal. A partir da Constituição de 1988, esta preocupação por parte dos legisladores do país se transformou em uma realidade mais exposta e necessária, não apenas como forma de demonstrar uma pré-disposição do governo em investir em políticas públicas de auxílio e melhoria da vida de seus cidadãos, mas também como forma de diminuir as enormes desigualdades sociais existentes.

Isso ficou estabelecido de forma clara no artigo 3º da CF, referente aos seus objetivos fundamentais, onde a erradicação da pobreza e da marginalização se constituem em formas de redução das desigualdades sociais. Percebe-se a preocupação do Estado em melhorar as condições de vida de sua população, como forma de promover o bem social e dar oportunidade de crescimento individual para que a coletividade como um todo cresça.

Além disso, a CF destinou um capítulo específico para o estabelecimento do que constitui como direito social (Capítulo II), onde se deve enfatizar o escrito em seu art. 6º: *“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”* (Alterado pela EC-000.026-2000)

Este capítulo trouxe, em especial, modificações na relação existente entre Estado e sociedade. Onde antes havia um governo atento às suas necessidades imediatas, passou a existir um governo atento às necessidades e direitos da sua população.

É correto afirmar que, devido à mudança do regime ditatorial militar, em que restrições civis eram uma constante, para o regime democrático, em que o governo possuía o dever de melhorar a sua condição junto à população e modificar sua forma de fazer política, para que o povo passasse a ser o centro de suas atenções, fez-se necessário o aumento dos gastos da União e demais entes federativos em setores em que a sociedade mais necessitava.

Portanto, se a política social ganhou essa importância é de grande relevância discutir os gastos do governo federal em áreas sociais, no sentido de medir o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais.

Assim é fundamental se estabelecer um conceito para gasto social. Nesse sentido Castro et al (2001, p. 7) apud Fernandes (2000) e Comenetti e Ruiz (1994) conceituam Gasto Público Social (GPS) como:

Os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviço - inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). O Gasto Social Federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações (projetos/atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação sociais.

Para tanto também é importante se definir o que seja Política Social, o que é feito por Castro et al (2001, p. 9) ao afirmar que:

(...) a política social deve ser entendida como um conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Além disso é relevante compreender, segundo Castro et al (2001, p. 10), que :

O intuito e a escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados pelo Estado mediante políticas sociais estão diretamente relacionados às condições econômicas estruturais, bem como conjunturais, que determinam a disponibilidade de recursos, e ainda ao arranjo político de uma sociedade, pois é justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define opções de ação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado, as quais resultam no Gasto Público Social.

Castro et al (2001) entende, ainda, que uma das principais linhas de conflitos, interação e alianças entre atores coletivos é dada pela disputa de posições privilegiadas de acesso à distribuição dos recursos orçamentários e financeiros do poder público.

Feitas essas considerações, apresentaremos a seguir os resultados para os gastos públicos e benefícios mantidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF), em contraste com uma série de indicadores sociais e econômicos.

Primeiro vai-se analisar o BPC com seus gastos e benefícios distribuídos. Em seguida trata-se o PBF e por último faz-se uma análise conjunta de ambos em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) e o Gasto Social.

### 3.2 Benefício de Prestação Continuada

A Tabela 1 apresenta a evolução dos gastos do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, dividida por categoria de usuário em Idosos e Pessoa Portadora de Deficiência – PPD.

TABELA 1  
BPC – Evolução dos Gastos  
1996-2006

valores constantes em milhões (R\$) corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dez. de 2006

Ano	Categoria do benefício				
	Idosos (a)	PPD* (b)	Total (c=a+b)	a/c	b/c
1996	47	289	336	0,14	0,86
1997	173	1.233	1.406	0,12	0,88
1998	392	1.616	2.008	0,20	0,80
1999	719	1.869	2.588	0,28	0,72
2000	1.011	2.146	3.157	0,32	0,68
2001	1.368	2.609	3.977	0,34	0,66
2002	1.704	2.963	4.667	0,37	0,63
2003	2.068	3.311	5.379	0,38	0,62
2004	2.799	3.674	6.473	0,43	0,57
2005	3.614	4.223	7.837	0,46	0,54
2006	4.606	5.112	9.718	0,47	0,53

Fonte: MDS, elaboração própria.

\*PPD - Pessoa Portadora de Deficiência

Os dados apresentados demonstram a elevação permanente desses gastos considerando-se os valores corrigidos. O BPC saiu de R\$ 336 milhões, em 1996, para R\$ 9,7

bilhões, em 2006, o que significou que em 10 anos cresceu em termos reais, cerca de 30 vezes.

A evolução dos gastos por categoria de usuário (idosos e PPD) permite identificar o desenvolvimento ao longo do tempo da distribuição dos benefícios. No ano em que a operacionalização do benefício é iniciada, os idosos representaram apenas 14% do total de beneficiários, enquanto as PPD representaram 86% destes. Os dados de 2006 evidenciam uma proporcionalidade bem distinta, uma vez que os idosos representam um montante de aproximadamente 47% do total dos beneficiários e as PPD representam aproximadamente 53%.

A tabela 2 apresenta a evolução dos benefícios do BPC dividida por categoria de usuário em Idosos e Pessoa Portadora de Deficiência – PPD.

TABELA 2  
BPC – Evolução dos Benefícios  
1996-2006

Ano	Categoria do benefício				
	Idosos (a)	PPD* (b)	Total (c=a+b)	a/c	b/c
1996	41.992	304.227	346.219	0,12	0,88
1997	88.806	557.088	645.894	0,14	0,86
1998	207.031	641.268	848.299	0,24	0,76
1999	312.299	720.274	1.032.573	0,30	0,70
2000	403.207	806.720	1.209.927	0,33	0,67
2001	469.047	870.072	1.339.119	0,35	0,65
2002	584.597	976.257	1.560.854	0,37	0,63
2003	664.875	1.036.365	1.701.240	0,39	0,61
2004	933.164	1.127.849	2.061.013	0,45	0,55
2005	1.065.604	1.211.761	2.277.365	0,47	0,53
2006	1.183.840	1.293.645	2.477.485	0,48	0,52

Fonte: MDS, elaboração própria.

\*PPD - Pessoa Portadora de Deficiência

Do início da operacionalização do benefício em 1996 até o ano de 2006, ocorreu um crescimento quantitativo aproximado de 715% no número de benefícios concedidos, ou seja, indivíduos que passaram a ter o direito de receberem o BPC.

A evolução dos benefícios concedidos por categoria de usuário (idoso e pessoa portadora de deficiência – PPD) permite identificar que no ano em que a operacionalização do benefício é iniciada, os idosos representaram apenas 12% do total de beneficiários, enquanto as PPD representaram 88% destes. Os dados de 2006 evidenciam uma proporcionalidade bem

distinta, uma vez que os idosos representam um montante de aproximadamente 48% do total dos beneficiários e as PPD representam aproximadamente 52%.

Obviamente, um componente que deve ser destacado para o incremento dos beneficiários idosos e, conseqüentemente, no montante dos valores gastos nesse período foi a redução da idade limite para 67 (sessenta e sete anos), em 1998, e para 65 (sessenta e cinco anos) ocorrida a partir de outubro de 2003. Verificamos um acréscimo de cerca de 50% de 1998 para 1999 e de cerca de 40% de 2003 para 2004.

De acordo com o levantamento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: das pessoas que receberam o BPC em 2005, 52,5% eram portadores de deficiência e 47,5%, idosos. Os números mostram também que 71% dos deficientes e 59% dos idosos não são alfabetizados. Uma média de 45% do total de atendidos contribuía para o sustento da família, sendo que o gasto majoritário do salário mínimo do BPC foi destinado à alimentação (31%) e medicamentos (25%).

Particularmente, em relação à destinação para compra de medicamentos é possível inferir que esses custos poderiam ser absorvidos pela política de saúde pública, o que permitiria que a pessoa portadora de deficiência e o idoso beneficiário utilizassem os recursos do benefício para outro destino.

### 3.3 Programa Bolsa Família

A seguir, a Tabela 3 apresenta os dados da evolução dos gastos com o **Programa Bolsa Família (PBF)** e dos demais programas assistenciais que vieram a integrá-lo.

TABELA 3  
**PBF\* – Evolução dos Gastos  
2001-2006**

Valores constantes em milhões (R\$), corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dezembro de 2006

Ano	Tipos de Programas						TOTAL (f=a+b+c+d+e)	N. Índice (2001 = 100%)	Variação anual (%)
	Bolsa escola (a)	Bolsa alimentação (b)	Cartão alimentação (c)	Auxílio gás (d)	Bolsa família (e)				
2001	556	-	-	-	-	556	100	-	
2002	2.084	161	-	825	-	3.070	552,2	452,2	
2003	1.690	343	150	945	676	3.804	684,2	23,9	
2004	1.070	62	190	627	4.221	6.170	1.109,7	62,2	
2005	652	8	62	408	5.929	7.059	1.269,6	14,4	
2006	131	2	29	133	7.524	7.819	1.406,3	10,8	

Fonte: MDS, elaboração própria.

\* inclui programas remanescentes

Desde o surgimento do Programa Bolsa Família, que unificou os programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), os recursos aplicados passaram de aproximadamente R\$ 3,8 bilhões em 2003 para aproximadamente R\$ 7,8 bilhões em 2006. Se considerarmos, desde o início do Programa Bolsa Família, verifica-se um incremento de aproximadamente 1.400%. Em 6 anos, cerca de R\$ 28 bilhões já foram gastos com esses programas (em valores atualizados pelo IPCA, dez/2006).

Na comparação entre os índices de crescimento dos gastos de cada programa, fica clara a ampliação orçamentária desses programas sociais com o incremento de aproximadamente de 60% dado pelo Programa Bolsa Família em 2004.

Na seqüência, a Tabela 4 apresenta os benefícios concedidos com o Programa **Bolsa Família** e os programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás), que atendem milhões de famílias em todo território nacional.

TABELA 4

**PBF\* - Evolução dos Benefícios  
2001-2006**

Valores constantes em milhões (R\$), corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dez. de 2006

Ano	Bolsa escola (a)	Bolsa alimentação (b)	Cartão alimentação (c)	Auxílio gás (d)	Bolsa família (e)
2001	4.794.405	-	-	-	-
2002	5.106.509	966.553	-	8.846.696	-
2003	3.771.199	326.587	349.905	6.931.699	3.615.596
2004	3.042.794	53.507	107.907	5.356.232	6.571.842
2005	1.783.913	24.175	83.524	3.401.114	8.700.451
2006	36.481	2.474	32.136	575.921	10.965.810

Fonte: MDS, elaboração própria.

\* inclui programas remanescentes

Do início da operacionalização, em 2003, do Bolsa Família até o ano de 2006 ocorreu um crescimento de aproximadamente 3 vezes no número de benefícios.

Vemos que o Programa Bolsa Família (PBF) vem, ao longo do tempo, absorvendo os beneficiários dos programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás).



A partir deste ponto apresentaremos os dados e análise dos resultados conjunto dos programas BPC e PBF e sua relação com os indicadores sociais e econômicos.

Para tanto, constrói-se a Tabela 5 que demonstra o gasto agregado do **Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**.

TABELA 5  
PBF\* e BPC- Gasto Agregado  
1996-2006

Valores constantes em milhões (R\$), corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dezembro de 2006

Ano	Programas				N. Índice (1996 = 100%)	Variação anual (%)
	PBF (a)	BPC (b)	Total (c=a+b)			
1996	-	336	336	100,0	-	
1997	-	1.406	1.406	418,5	318,5	
1998	-	2.008	2.008	597,6	42,8	
1999	-	2.588	2.588	770,2	28,9	
2000	-	3.157	3.157	939,6	22,0	
2001	556	3.977	4.533	1.349,1	43,6	
2002	3.072	4.667	7.739	2.303,3	70,7	
2003	3.806	5.380	9.186	2.733,9	18,7	
2004	6.172	6.573	12.745	3.793,2	38,7	
2005	7.062	7.838	14.900	4.434,5	16,9	
2006	7.821	9.718	17.539	5.219,9	17,7	

Fonte: MDS, elaboração própria.

\* inclui programas remanescentes

Percebe-se claramente o aumento dos investimentos de recursos orçamentários na aplicação do BPC e PBF, registrando um incremento superior a 5.000% desde o início da operacionalização dos dois programas. Em 2002, verificamos um crescimento médio na ordem de 70% ocasionado pela elevação dos gastos do programa Bolsa-Escola.

Dois fatores explicam esse relevante crescimento. Nos primeiros anos, a implementação do BPC, para idosos sem acesso ao sistema previdenciário e pessoas portadoras de deficiência física – atendidos os critérios de renda domiciliar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  salário-mínimo, trouxe um contingente elevado de beneficiários expostos à vulnerabilidade social. Daí em diante o crescimento é puxado pela implementação do PBF que atinge as famílias que estão em situação de **pobreza** e de **extrema pobreza**

Para analisar a relação da importância dos gastos do **Programa Bolsa Família (PBF)** e do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** no **Gasto Social Federal (GSF)** constrói-se a Tabela 6.

TABELA 6  
Gastos do PBF\* e do BPC comparados ao GSF.  
1996-2005

Valores constantes em milhões (R\$), corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dezembro de 2006

Ano	Programas				
	PBF (a)	BPC (b)	Total (c=a+b)	GSF* (d)	c/d (%)
1996	-	336	336	181.135	0,19
1997	-	1.406	1.406	197.484	0,71
1998	-	2.008	2.008	209.882	0,96
1999	-	2.588	2.588	218.756	1,18
2000	-	3.157	3.157	233.618	1,35
2001	556	3.977	4.533	243.585	1,86
2002	3.072	4.667	7.739	259.903	2,98
2003	3.806	5.380	9.186	261.303	3,52
2004	6.172	6.573	12.745	285.359	4,47
2005	7.062	7.838	14.900	309.167	4,82
2006	7.821	9.718	17.539	-	-

Fonte: MDS para os gastos do PBF e BPC e Castro et ali (2007), para o GSF, elaboração própria.

\*O valor do GSF de 2006 não está disponível

\* inclui programas remanescentes

Comparando os gastos do BPC e PBF conjuntamente com os do GSF, observa-se que eles representavam cerca de com 0,19% em 1996, e atingiram aproximadamente 5% em 2005.

Vemos que, nos primeiros anos, apesar dos aumentos constantes dos gastos com o BPC e PBF em relação ao GSF, as variações anuais foram poucos relevantes. A partir de 2002, inicia-se um movimento de recuperação dos gastos sociais de transferência de renda assistencial, com o crescimento dos gastos com o Bolsa Escola, que contribuiu para a expansão desses programas sociais, passando de 2,98% em 2002 para 4,82% em 2005, ou seja, 1,84 p.p. do GSF.

Para analisar se houve prioridade macroeconômica para estes programas construiu-se a Tabela 7 que apresenta os dados do **Programa Bolsa Família (PBF)** e do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, em termos de percentuais do **Produto Interno Bruto (PIB)**, que foi recalculado, em 2007, pelo IBGE.

TABELA 7  
**Gastos do PBF\* e do BPC comparados ao PIB (atualizado em 2007)**  
**1996-2006**

Valores constantes em milhões (R\$), corrigidos pelo IPCA, mês a mês, para dezembro de 2006

Ano	Programas				
	PBF (a)	BPC (b)	Total (c=a+b)	PIB (d)	c/d (%)
1996	-	336	336	1.649.018	0,02
1997	-	1.406	1.406	1.716.136	0,08
1998	-	2.008	2.008	1.734.042	0,12
1999	-	2.588	2.588	1.798.458	0,14
2000	-	3.157	3.157	1.860.716	0,17
2001	556	3.977	4.533	1.922.690	0,24
2002	3.072	4.667	7.739	2.012.082	0,38
2003	3.806	5.380	9.186	2.017.627	0,46
2004	6.172	6.573	12.745	2.161.689	0,59
2005	7.062	7.838	14.900	2.237.807	0,67
2006	7.821	9.718	17.539	2.322.818	0,76

Fonte: MDS, IPEA e IBGE, elaboração própria.

\* inclui programas remanescentes

Verificamos que houve um crescimento da importância macroeconômica destes gastos, tanto do BPC quanto do PBF quando comparado ao PIB, pois o indicador (c/d) passou de 0,02%, em 1996, para chegarmos com 0,76%, em 2006. Portanto, em 10 anos essa política do governo federal elevou sua participação na renda nacional em cerca de 0,74 p.p. do PIB – o que representa um crescimento relevante em relação ao crescimento da economia como um todo.

### 3.4 Impacto dos dispêndios sobre a redução da desigualdade social.

Vimos que tanto o BPC e o PBF apresentaram uma evolução significativa nos últimos anos, mas qual a consequência disso? De acordo com Soares et al (2006), as políticas de transferência de renda, considerando o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada tiveram impacto na redução da desigualdade social.

A queda da desigualdade de renda foi verificada por BARROS, et al (2004, p. 3):

Estimativas da desigualdade de renda no Brasil mostram um declínio acentuado desde 2001. A disponibilidade de informações sobre a desigualdade de renda no país para os últimos 30 anos permite que analisemos não só a magnitude da queda recente observada, mas também em que medida essa redução na desigualdade foi a mais persistente nesse período.

Ainda, segundo Barros et al (2004, p. 6):

(...) entre 2001 e 2004, houve uma forte redução na desigualdade de renda no país. Essa queda recente, entretanto, não foi a maior nem a mais prolongada dos últimos 30 anos. Podemos observar três grandes reduções na desigualdade de renda ao longo desses anos. A primeira ocorreu no quinquênio 1976-1981, quando o coeficiente de Gini declinou em quase 7% e o índice de Theil-T, em 22%. A segunda queda importante da desigualdade ocorreu no triênio 1989-1992, quando o coeficiente de Gini se reduziu 8% e o índice de Theil-T, 22%. Essas duas quedas foram maiores e pelo menos tão prolongadas quanto à ocorrida no triênio 2001-2004, quando o coeficiente de Gini caiu 4% e o índice de Theil-T, 9%.

Uma queda dessa magnitude na concentração de renda tem, potencialmente, elevados impactos sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza. Isso porque essa queda só ocorre quando a renda média dos mais pobres cresce mais rapidamente que a renda média nacional. De fato, ao longo do período estudado, a renda média dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa anual média de 7%, enquanto a renda média nacional declinou 1% ao ano (a.a). Tomando o período como um todo, o crescimento da renda média dos 20% mais pobres foi cerca de 20 pontos percentuais (p.p.) acima do observado entre os 20% mais ricos. Portanto, a percepção dos mais pobres no Brasil foi de estarem vivendo em um país com uma alta taxa de crescimento econômico, enquanto os 20% mais ricos tiveram a percepção de estarem vivendo em um país estagnado (IPEA, 2006).

A tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é um dos principais obstáculos a serem enfrentados. Países com renda *per capita* similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto nós estamos na casa dos 30%. Segundo dados oficiais, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência (WEISSIMER, 2006).

Soares et ali (2006), mostra que o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) no combate à indigência e à pobreza tem sido positivo, contudo, de menor intensidade em face do observado para o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Devido a sua expressiva abrangência e cobertura, o PBF tem repercussão sobre as condições de vida da população mais pobre. Porém, dados os valores médios dos benefícios concedidos, ele tem menor impacto que aqueles para elevar a renda desta população acima das linhas de indigência e pobreza. Cabe ainda lembrar que o impacto destes benefícios é igualmente

expressivo no combate à desigualdade. Mostra, ainda, a significativa contribuição destes programas na redução da desigualdade medida pelo índice de Gini.

Neste mesmo trabalho, Soares et ali (2006), ainda percebe que tanto o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como o Programa Bolsa Família (PBF) são bem focalizados: 74% da renda declarada do BPC e 80% da renda do PBF vão para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de um salário-mínimo per capita), e que conjuntamente estes programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21% para o PBF). Esta contribuição é muito grande se levarmos em conta que, conjuntamente, estes dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias, de acordo com os dados da PNAD.

O IPEA (2007) vai ainda mais longe ao compreender que a emergência dos benefícios assistenciais (entendidos aqui tanto o BPC como o PBF), fortalecendo o sistema de transferências de renda do sistema de proteção social brasileiro ao lado dos benefícios previdenciários, não é apenas uma importante novidade institucional, como também altera, de maneira fortemente positiva, o perfil da pobreza, da indigência e da desigualdade no país.

#### **4 CONCLUSÃO**

Da análise dos resultados obtidos com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), observamos que seus dados indicam a importância e o impacto social desse programa dentro da política pública de assistência social. Uma magnitude dada não só pelo montante dos recursos utilizados, como também pela expressiva quantidade de usuários que o acessam, revelando um aumento na proteção social, para os idosos e as pessoas portadoras de deficiência em situações de vulnerabilidade social extrema, proporcionada por esta política, quanto em termos de melhoria do poder aquisitivo do piso do benefício, vinculado ao salário-mínimo.

Quanto aos resultados da análise do Programa Bolsa Família (PBF), encontramos números bastante expressivos. Uma magnitude dada não só pelo crescimento progressivo dos dispêndios, como também pela significativa quantidade de benefícios concedidos.

Dessa forma, entendemos que o PBF é uma conquista, não só do governo, mas de toda a sociedade brasileira, uma vez que pessoas que estavam fora do alcance das políticas sociais e que viviam em situação de grande pobreza passaram a ser beneficiadas por uma rede de proteção social inédita em suas vidas – e inédita no Brasil. E para quem não tinha praticamente nada, ter algum avanço de renda, mesmo que pequeno, já causa um grande impacto na sua qualidade de vida.

Observamos, também, que houve um crescimento expressivo dos gastos do BPC e do PBF em comparação com o Gasto Social Federal (GSF) no período de 1996/2005 (os dados do GSF de 2006 não estão disponíveis), o que significou uma ampliação desses benefícios frente a outros programas sociais, que se reflete no alcance de um contingente maior de beneficiários antes desprotegidos. Inferimos, ainda, a elevação da importância macroeconômica dos gastos desses programas quando comparado aos índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Ressaltamos, também, subsidiados nos textos comentados neste trabalho, a importância dessas políticas na promoção da melhoria das condições de vida da população pobre, porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil seriam possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável.

Por todo o exposto inferimos que, em conjunto, houve uma significativa ampliação orçamentária dos gastos federais na área social relativos ao BPC e ao PBF, bem como o aumento significativo no número de benefícios de ambos os programas, e que houve uma elevação da prioridade social e macroeconômica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de transferência de renda, instrumentos eficazes para o desenvolvimento social e humano, no que diz respeito a sua natureza e objetivos, devem abranger não apenas o atendimento às necessidades básicas dos mais pobres, mas também possibilitar o crescimento de suas potencialidades e a redução de sua vulnerabilidade em face da problemática social brasileira.

Embora seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida que esses programas devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa. Vislumbramos que a saída definitiva para os extratos da população mais pobres enquadrados na linha de pobreza e extrema pobreza encontra-se na construção de políticas de geração de oportunidades visando à inserção no mercado de trabalho produtivo, a fim de eliminar sua dependência do Estado.

Em contrapartida, a implementação de programas do tipo de transferência de renda, busca diminuir não apenas as desigualdades sociais existentes no país, mas também proporcionar uma melhoria na condição de vida de sua população, no que tange à educação e saúde, de forma que os gastos do governo federal decresçam, para as próximas gerações.

Este é o grande desafio estabelecido à frente e, para alcançá-lo, cabe o esforço de todos: da União, Estados, Municípios, empresas públicas e privadas e da sociedade civil, a fim de que a diminuição da pobreza seja alcançada.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David, *A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência* (Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1997).

*Anexo de Metas Fiscais Lei de Diretrizes Orçamentárias* – 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2007/anexos/Anexo\\_IV.2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/anexos/Anexo_IV.2.pdf)>. Acesso em: 07 mai.2007.

ARRETCHE, Marta. T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State*: teorias explicativas. BIB. Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, nº. 39. 1995.

BARROS, Ricardo Paes & FOGUEL, Miguel Nathan. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA. (2000).

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *Acesso ao trabalho e produtividade no Brasil: implicações para crescimento, pobreza e desigualdade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. 196 p

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*, 2ª edição, Saraiva/1992, p. 74).

BERNARDO, D.C.R; SALAZAR, G.T. *Programa Bolsa Família: Valorizando as Parcerias e as Singularidades Regionais*. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/vinteedois/denise\\_e\\_german\\_22.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteedois/denise_e_german_22.htm)>. Acesso em: 18 Abr. 2007.

*Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, edição especial nº. 13*. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/AssistenciaSocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/AssistenciaSocial.pdf)> Acesso em: 04 jun.2007.

*Bolsa Família tem impacto positivo na renda dos municípios* Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://por1novobrasil.blogspot.com/2005\\_09\\_25\\_archive.html](http://por1novobrasil.blogspot.com/2005_09_25_archive.html)>. Acesso em: 23 abr.2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família*. Brasília, 2005. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 mar.2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas*. Brasília, Governo Federal, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas e o Direito Administrativo. Revista Trimestral de Direito Público*, nº 13, São Paulo: Malheiros, 1996

CASTRO, Alexandre Barros. *O Orçamento Público, Sua Natureza E Atuais Vicissitudes*. DATAVENI@ - Artigos Ano V - Nº. 49 - Agosto de 2001. Disponível em:



<[http://www.datavenia.net/opiniao/2001/O\\_ORCAMENTO\\_PUBLICO.htm](http://www.datavenia.net/opiniao/2001/O_ORCAMENTO_PUBLICO.htm)>. Acesso em: 10 mai.2007.

CASTRO, M.H.G. de. *A política de combate à pobreza do governo do estado de São Paulo. São Paulo em Perspectiva*. vol.18 n.º 4. São Paulo Oct./Dec. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392004000400002&lng=in&nrm=iso&tlng=in](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000400002&lng=in&nrm=iso&tlng=in)>. Acesso em: 20 abr.2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de e CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal no período de 1995 a 2002*. Brasília: ESAF, 2005.

COGOY, Daniel Mourgues. *O Benefício Assistencial à Luz do Programa Fome-Zero e do Estatuto do Idoso*. Brasília, Ministério da Justiça. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/defensoria/pdf/artigos/artigo\\_beneficio\\_Daniel.pdf](http://www.mj.gov.br/defensoria/pdf/artigos/artigo_beneficio_Daniel.pdf)>. Acesso em: 04 jun.2007

*Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: O primeiro ano do Programa Fome Zero do governo LULA*. Disponível em: <[http://216.239.51.104/search?q=cache:0u0oUD8JuTYJ:www.pt.org.br/site/assets/cartilhas\\_fomezero/fian\\_direito\\_alimentacao\\_fome\\_zero.pdf+O+Programa+Fome+Zero+tornouse,+ainda+antes+de+ser+implementado,+uma+refer%C3%A0ncia+mundial+no+combate+%A0+fome++Ministerio+do+desenvolvimento+da+fome&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br&lr=lang\\_pt](http://216.239.51.104/search?q=cache:0u0oUD8JuTYJ:www.pt.org.br/site/assets/cartilhas_fomezero/fian_direito_alimentacao_fome_zero.pdf+O+Programa+Fome+Zero+tornouse,+ainda+antes+de+ser+implementado,+uma+refer%C3%A0ncia+mundial+no+combate+%A0+fome++Ministerio+do+desenvolvimento+da+fome&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br&lr=lang_pt)>. Acesso em: 21 abr.2007.

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. *Welfare State, Crise e Gestão da crise*. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, n.º. 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 53-78.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA. *O futuro do Welfare State na nova ordem mundial*. IN: Revista Lua Nova, n 35, São Paulo, CEDEC, 1995, p.73-112.

FACHIN, Gleisy R. B. *Modelo de avaliação para periódicos científicos on-line: proposta de indicadores bibliográficos e telemáticos*. 2002. 210 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)

FILGUEIRAS, Otto. *Desenvolvimento É Distribuir Renda* Gazeta Mercantil - 12/01/2005. Entrevista: Josué Gomes da Silva diz que política monetária do governo Lula é incompatível com a dimensão do Brasil. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=892&l=214&sid=77>>. Acesso em: 24 abr.2007.

FONTENELE, Alysson Maia. *O orçamento público no Brasil: uma visão geral. Jus Navigandi*. Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738>>. Acesso em: 10 mai.2007.

FINDLAY, Abril Gordon; COSTA, Mauro A; GUEDES, Sandra Paschoal Leite. De Camargo. *Guia Para Elaboração de Projetos de Pesquisa* – Joinville, SC: UNIVILLE, 2006. Metodologia Científica.

GOMES, Ana Lúcia. *O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites*, in: Revista Serviço Social e Sociedade n.º 68. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, F. Guedes. *Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. Revista de Administração Pública Print ISSN 0034-7612. Rev. Adm. Pública vol.40 no. 2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota técnica reproduzida neste volume. Ago. 2006.

LINHARES, Fernando. *Bolsa Família: Um Novo Arranjo Para Os Programas de Transferência de Renda No Brasil*. TESE/ Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. *Tese de Mestrado As Armadilhas do Benefício de Prestação Continuada: sociabilidade x racionalidade da operacionalização do benefício*. Janeiro 2005. Disponível em: <[http://www2.ufpa.br/ppgss/Teses\\_e\\_Dissertacoes/Teses\\_Docentes/Tese\\_Carlos\\_Maciel.pdf](http://www2.ufpa.br/ppgss/Teses_e_Dissertacoes/Teses_Docentes/Tese_Carlos_Maciel.pdf)>. Acesso em: 03 jun.2007.

MALUF, Renato. S. *Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação*. Relatório técnico, 2. Agosto 2006. UFRRJ. Disponível em: <[http://216.239.51.104/search?q=cache:\\_8mhDF2iN8J:www.actionaid.org.br/img/publics/relatorio10anosCMA.pdf+programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia+\(PBF\),+principal+programa+do+governo+federal+integrando+o+Fome+Zero,+atende+a+cerca+de+11,1+milh%C3%B5es+de+fam%C3%ADlias+em+tod&hl=ptBR&ct=clnk&cd=5&gl=br&lr=lang\\_pt](http://216.239.51.104/search?q=cache:_8mhDF2iN8J:www.actionaid.org.br/img/publics/relatorio10anosCMA.pdf+programa+Bolsa+Fam%C3%ADlia+(PBF),+principal+programa+do+governo+federal+integrando+o+Fome+Zero,+atende+a+cerca+de+11,1+milh%C3%B5es+de+fam%C3%ADlias+em+tod&hl=ptBR&ct=clnk&cd=5&gl=br&lr=lang_pt)>. Acesso em: 23 abr.2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MAZONI, M.G. *Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento*. Dissertação de Mestrado, FEA/USP. 2005.

MEDEIROS, M. et al. *Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. 2006. Mimeografado.

MEDEIROS, Marcelo e Diniz, Débora. *"Envelhecimento e Deficiência"*. In: Camarano, Ana Amélia (org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Rio de Janeiro. IPEA. 2004. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3184>>. Acesso em: 13 jun.07

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. Texto para Discussão/IPEA n.º 2, Brasília: IPEA 2001.

MEDEIROS, Marcelo et al. *Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: Uma análise do Benefício de Prestação Continuada*. Brasília, 2006.

MENDRES, Àquilas, LEITE, Marcel Guedes, HUTZ, Ana, Coordenação: Rosa Maria Marques, *A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros*. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/download/estudo1\\_mds\\_rosamarques\\_completo.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/estudo1_mds_rosamarques_completo.pdf)>. Acesso em: 08 jun.2007.

NUNES, Juliana Cezar. Bolsa Família completa um ano com 5 milhões de famílias beneficiadas. Disponível em:

<[http://www.radiobrás.gov.br/materia\\_i\\_2004.php?materia=204242&editoria=&q=1](http://www.radiobrás.gov.br/materia_i_2004.php?materia=204242&editoria=&q=1)>.

Acesso em: 03 mar. 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. Manual de Direito Financeiro. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 89.

PROJETO FOME ZERO. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil (versão 3). Instituto da Cidadania (Org.). São Paulo: Instituto da Cidadania. 2001.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SOARES, Fábio et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão/IPEA, n. 1228). Governo, sociedade e inclusão: o papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na promoção e articulação de ações para inclusão social Inclusão Social, Brasília, v. 2, n. 1, p. 11-17, out. 2006/mar. 2007.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; e RENAUT, Michel. Por que um novo desenvolvimentismo? Jornal dos Economistas no. 186, janeiro de 2005.

SILVA, Daniela Santos; RODRIGUES, Flavia Santos; GUEDES, Olegna de Souza. Contribuições da matemática na educação de jovens e adultos. Relatório sobre as oficinas. Oficina – Serviço Social: Quais os recursos que você pode receber do governo. Disponível em: <http://www.uel.br/projeto/mateja/relatorio.htm> Acesso 20-04-2007.

SILVA, Maria Ozanira; Yazbek, Maria Carmelita e; Giovanni, Geraldo. A Política Social Brasileira no Século XXI- a prevalência de programas de transferência de renda. São Paulo, Editora Cortez.

SOARES, Fábio et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão/IPEA, n. 1228). Governo, sociedade e inclusão: o papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na promoção e articulação de ações para inclusão social Inclusão Social, Brasília, v. 2, n. 1, p.11-17, out. 2006/mar. 2007.

SOUZA, Maria de Fátima. Os Benefícios de Assistência Social no Âmbito da Política Nacional de Assistência Social e Impacto e Redução da Pobreza e das Desigualdades Sociais. Brasília: IPEA, 2006.

WEISSHEIMER, Aurélio. Bolsa Família: Avanços, Limites E Possibilidades do Programa Que Está Transformando A Vida de Milhões de Famílias No Brasil. São Paulo, Fundação. Perseu Abramo, 2006. 160p.

WIECZYNSKI, Marineide. Considerações Teóricas Sobre o Surgimento do Welfare State e Suas Implicações Nas Políticas Sociais: Uma Versão Preliminar. 1975. <<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>>. Acesso em: 21 abr.2007.

ZIMMERMANN, Clóvis *Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre primeiro ano de implemenação*. Revista Espaço Acadêmico. Nº. 41 – Outubro de 2004. Mensal. ISSN. 1519.6186. ANO IV. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/041/41czimmermann.htm>>. Acesso em: 21 abr.2007.

#### Páginas da Internet

Disponível em:<<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 19 mai.2007

Disponível em:<<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 mai.2007

## 7 ANEXO

**TABELA 8**  
**Gastos com o Programa Bolsa Família (e programas remanescentes)**  
**2001-2006**

Valores em R\$

ANO	REGIÕES	Programas (constante IPCA 2006)					TOTAL
		Bolsa escola	Bolsa alimentação	Cartão alimentação	Auxílio gás	Bolsa família	
2006	SUL	14.312.910	281.445	382.150	18.599.070	673.010.834	706.586.409
	SUDESTE	32.712.495	275.085	3.538.750	34.068.375	1.818.026.956	1.888.621.661
	NORDESTE	59.767.095	1.101.240	25.554.100	62.386.837	3.947.869.879	4.096.679.151
	CENTRO OESTE	7.540.965	89.205	60.750	7.857.735	351.932.212	367.480.867
	NORTE	17.639.460	383.655	105.400	10.438.447	733.822.941	762.389.903
	<b>NACIONAL</b>	<b>131.972.925</b>	<b>2.130.630</b>	<b>29.641.150</b>	<b>133.350.464</b>	<b>7.524.662.822</b>	<b>7.821.757.991</b>
2005	SUL	66.655.063	905.601	680.580	50.729.332	580.076.497	699.047.073
	SUDESTE	159.857.642	1.574.116	6.415.268	102.544.326	1.479.551.384	1.749.942.738
	NORDESTE	305.010.628	4.419.457	54.799.591	196.359.974	3.108.430.570	3.669.020.223
	CENTRO OESTE	41.987.886	501.644	22.503	24.075.158	249.745.899	316.333.092
	NORTE	79.474.504	1.335.968	286.140	34.688.316	511.989.036	627.773.966
	<b>NACIONAL</b>	<b>652.985.723</b>	<b>8.736.786</b>	<b>62.204.082</b>	<b>408.397.106</b>	<b>5.929.793.386</b>	<b>7.062.117.092</b>
2004	SUL	114.603.207	6.539.320	1.478.501	78.613.293	375.821.131	577.055.455
	SUDESTE	269.209.878	12.858.653	19.270.455	159.500.622	918.286.019	1.379.125.629
	NORDESTE	505.653.725	35.549.770	169.225.396	301.988.970	2.419.976.367	3.432.394.230
	CENTRO OESTE	65.756.944	2.836.631	70.033	38.286.813	145.971.351	252.921.774
	NORTE	115.697.386	4.956.464	384.127	48.614.867	361.771.556	531.424.404
	<b>NACIONAL</b>	<b>1.070.921.140</b>	<b>62.740.838</b>	<b>190.428.512</b>	<b>627.004.565</b>	<b>4.221.826.424</b>	<b>6.172.921.492</b>
2003	SUL	181.261.942	31.817.119	414.338	108.713.535	59.001.914	381.208.850
	SUDESTE	420.460.530	62.662.971	14.460.425	221.137.628	133.509.347	852.230.901
	NORDESTE	829.415.493	206.201.974	135.103.428	494.854.206	404.721.079	2.070.296.182
	CENTRO OESTE	93.329.616	12.551.643	7.536	48.981.735	23.691.569	178.562.101
	NORTE	165.815.507	30.536.379	108.183	71.751.751	55.767.285	323.979.107
	<b>NACIONAL</b>	<b>1.690.283.088</b>	<b>343.770.086</b>	<b>150.093.910</b>	<b>945.438.855</b>	<b>676.691.194</b>	<b>3.806.277.141</b>
2002	SUL	225.712.195	12.709.708	-	86.930.665	-	325.352.569
	SUDESTE	497.476.269	19.288.907	-	185.597.465	-	702.362.641
	NORDESTE	1.050.988.760	109.738.826	-	447.140.019	-	1.607.867.606
	CENTRO OESTE	110.512.992	6.236.381	-	41.638.841	-	158.388.215
	NORTE	200.172.590	13.811.007	-	64.483.926	-	278.467.524
	<b>NACIONAL</b>	<b>2.084.862.806</b>	<b>161.784.829</b>	<b>-</b>	<b>825.790.916</b>	<b>-</b>	<b>3.072.438.555</b>
2001	SUL	70.215.886	-	-	-	-	70.215.886
	SUDESTE	123.209.078	-	-	-	-	123.209.078
	NORDESTE	298.801.934	-	-	-	-	298.801.934
	CENTRO OESTE	21.621.985	-	-	-	-	21.621.985
	NORTE	42.445.745	-	-	-	-	42.445.745
	<b>NACIONAL</b>	<b>556.294.628</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>556.294.628</b>

Fonte: MDS