

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THIAGO MELLER

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: EFEITOS
SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL**

Porto Alegre

2015

THIAGO MELLER

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: EFEITOS
SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2015

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: EFEITOS
SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Ciências Econômicas
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para obtenção do título
Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim
UFRGS

Prof. Dr. Sabino da Silva Port Junior

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, não somente pela oportunidade de uma formação acadêmica plural e gratuita, mas sobretudo pelo estímulo ao constante questionamento da realidade e da sociedade em que vivemos.

Agradeço a todos os professores com os quais tive contato durante os anos de faculdade e, em especial, ao professor e orientador neste trabalho Ronaldo Herrlein Jr. pela paciência, pelas conversas e indicações sempre positivas e agregadoras. Agradeço, principalmente, pelo incentivo a voltar meus olhos para os assuntos ligados ao papel do Estado na economia brasileira, o que, posteriormente, determinou a escolha do tema deste trabalho de conclusão de curso.

Por fim, agradeço a minha família pela presença, segurança e apoio sempre que necessário.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é avaliar de que forma o programa de transferência de renda condicionada brasileiro - Bolsa Família - vem impactando a dinâmica da pobreza e da desigualdade de renda no país. Para esta avaliação procura-se primeiramente entender sua construção e funcionamento para depois identificar os reflexos quantitativos que o mesmo vem provocando nos indicadores de pobreza e desigualdade de renda, assim como o modo em que afeta a subjetividade de seus beneficiários. O estudo dos efeitos objetivos soma-se aos impactos psicológicos individuais para demonstrar que o programa está no meio de uma evolução em curso da sociedade brasileira no que diz respeito não apenas à diminuição da pobreza monetária e da desigualdade de renda, mas também à melhoria das condições de vida, autonomia e cidadania de milhões de pessoas que sobrevivem à margem do restante da sociedade e distantes de qualquer possibilidade autônoma de ascensão social.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda Condicionada. Programa Bolsa Família. Pobreza. Desigualdade de renda.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to evaluate how the Brazilian conditional cash transfer program - Bolsa Familia - is impacting the dynamics of poverty and income inequality in the country. To have this evaluation done it is first necessary to understand its construction and functioning to later identify the quantitative consequences that it has caused in poverty and income inequality indicators, as well as the way that it affects the subjectivity of the beneficiaries. The study of objective effects is added to the individual psychological impact to demonstrate that the program is in the bosom of an ongoing evolution of the Brazilian society regarding not only the reduction of income poverty and income inequality, but also an improvement of living conditions, autonomy and citizenship for millions of people who survive on the margins of the rest of the society and far from any autonomous possibility of social mobility.

Keywords: Conditional Cash Transfer Program. Bolsa Familia Program. Poverty. Income inequality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Famílias atendidas pelo PBF entre o total de domicílios apurados pelo Censo 2010 segundo Unidade da Federação (março de 2013).....	31
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família por regiões (dezembro de 2014).....	30
Gráfico 2 - Número de indivíduos pobres e extremamente pobres no Brasil, entre 1995 a 2013	43
Gráfico 3 - Índice de Gini no Brasil, entre 1995 e 2013	46
Gráfico 4- Indivíduos pobres e extremamente pobres² no Brasil entre 2004 a 2013 (em %).....	49
Gráfico 5- Evolução da pobreza e reduções devidas ao PBF - Brasil, 1998-2010.....	50
Gráfico 6- Curvas de Lorenz e concentração do Bolsa Família - Brasil, 2009	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Início dos Programas de Transferência de Renda na Europa	14
Tabela 2 - Redução da desigualdade social após transferência de renda (Índice de GINI) na Alemanha	16
Tabela 3 - América Latina: principais programas de transferência de renda condicionada, 2009.....	17
Tabela 4 - Valor dos Benefícios do Bolsa Família	25
Tabela 5 - Famílias beneficiárias do PBF por faixa de renda, por região (março de 2013)	32
Tabela 6 - Perfil dos beneficiários do PBF (sexo e cor/raça), por regiões (dezembro/2014)	33
Tabela 7 - Perfil das pessoas beneficiadas pelo PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo regiões (março de 2013).....	34
Tabela 8 - Domicílios das famílias do PBF com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica, segundo regiões (março de 2013)	34
Tabela 9 - Coeficientes de concentração e peso na renda total de cada renda³	53
Tabela 10 - Contribuição para a queda da desigualdade (%).....	53

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONTEXTUALIZANDO AS TRANFERÊNCIAS DE RENDA.....	13
2.1 Os Programas de Transferência de Renda na Europa	14
2.1.1 O Exemplo Alemão de Segurança Social.....	15
2.2 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina	16
2.2.1 Progres/Oportunidades no México	18
2.2.2 Chile Solidário	19
2.2.3 As Reformas das Asignaciones Familiares e o Panes no Uruguai	20
2.2.4 Da Criação à Expansão dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil	21
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	25
3.1 O Papel do Cadastro Único para Programas Sociais.....	28
3.2 O Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família	30
3.3 As Críticas aos Programas de Transferência de Renda.....	35
4 OS IMPACTOS SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA	39
4.1 Panorama Histórico.....	39
4.2 Análise dos Impactos Quantitativos.....	42
4.2.1 A Contribuição do Programa Bolsa Família na Redução da Pobreza	48
4.2.2 A Contribuição do Programa Bolsa Família na Redução da Desigualdade de Renda	50
4.3 Análise dos Impactos sobre a Subjetividade dos Beneficiários	54
5 CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS.....	63
ANEXO A – Índice de Gini.....	66

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende abordar as políticas de transferência de renda condicionada adotadas pelo Estado com intuito de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda no país.

Do ponto de vista acadêmico, a questão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs), principalmente nos últimos anos, tem sido objeto de vários estudos tanto na literatura nacional como internacional. Muito se tem discutido sobre a legitimidade, eficácia, focalização e custo destes programas. É perceptível também a carência de análises de aspectos subjetivos, que leve em consideração aspectos qualitativos sobre a mudança que a renda transferida pelo Governo gera na vida da população beneficiada por ela.

Do ponto de vista prático, a injustiça social é um dos assuntos que mais retém a atenção da sociedade e da mídia, sendo constantemente e historicamente ponto de questionamento, discordância e motivo de cobrança da população para com os governantes. Portanto, o tema é de grande relevância, e as conclusões, principalmente, buscam ajudar a sociedade a refletir sobre o assunto e a encontrar novas soluções para a evolução do país.

O que são os chamados programas de transferência de renda condicionada, quais as origens e experiências internacionais a serem destacadas são algumas das perguntas que este trabalho se propõe a responder. Pretende-se investigar como funciona o Programa Bolsa Família (PBF) e quem são as pessoas beneficiadas por tal política. A partir disso, identificar também os reflexos quantitativos destes programas nos indicadores de pobreza e desigualdade de renda, e principalmente, os reflexos subjetivos relevantes que afetam o presente e o futuro dos beneficiários.

O objetivo principal deste estudo é mostrar que existe sim uma evolução relevante em curso no país no que diz respeito a redução da pobreza e extrema pobreza, e que a atuação do Estado – principalmente através da transferência de renda condicionada – foi, é, e será fundamental na construção de um país mais justo e igualitário no tocante não só a renda, mas também no que tange a geração de oportunidades de ascensão social para a parte mais desfavorecida da população. Isto porque a situação de incapacidade gerada pela pobreza e pelo meio onde vivem as pessoas beneficiadas é tão grande, que sem uma atuação pluridimensional e constante do Estado, torna-se impossível romper com o círculo vicioso da pobreza.

O presente trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo busca estabelecer um panorama das transferências de renda no mundo, suas origens, diferenças e características comuns, bem como as experiências consideradas bem-sucedidas ao longo dos anos. Esta análise

contará também com uma breve explanação sobre os antecedentes da construção do Programa Bolsa Família no Brasil.

Na segunda etapa será demonstrado o funcionamento do programa de transferência de renda brasileiro, suas características particulares, os valores transferidos, abrangência, condicionalidades e o perfil dos beneficiários da bolsa. Ainda nele, abriremos espaço para uma breve revisão sobre as críticas aos programas de transferência de renda como um todo, abordando as principais controvérsias e questionamentos encontrados na literatura atual.

A terceira e última parte do estudo busca, após breve reflexão histórica para entendimento das circunstâncias e fatores que levaram a construção da realidade tal qual vivenciamos hoje, identificar as transformações objetivas e subjetivas que o PBF vem alcançando dentro da sociedade brasileira, ou seja, seus impactos reais e quantitativos na trajetória observada nos últimos anos da pobreza e desigualdade de renda, assim como o modo com que afeta a subjetividade de sua população alvo.

Por fim, as considerações finais buscam sintetizar as informações apresentadas de forma a expressar a opinião do autor sobre o tema em questão, assim como a importância atual da transferência de renda condicionada para a construção do futuro do país.

2 CONTEXTUALIZANDO AS TRANFERÊNCIAS DE RENDA

A pobreza é um fenômeno complexo, multidimensional, mas que pode ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. A operacionalização desta noção ampla e vaga requer a especificação de que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

Nas economias modernas e monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda. Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população (ROCHA, 2006).

Tratar exclusivamente da renda para mensurar as necessidades de uma população significa reduzir o aspecto multidimensional da pobreza a um fator “palpável”, mas que não explica por completo o que é ser pobre. Para analisar mais precisamente o quão pobre é um indivíduo ou uma família seria mais correto talvez agregarmos a mensuração de outros fatores mais complexos que influenciam a vida destas pessoas, tais como saúde e educação públicas, presença de discriminação étnica, racial, ou de gênero nas sociedades em questão e também a infraestrutura e a segurança disponibilizadas pelo Estado.

Entretanto, pela complexidade desta abordagem e pela controvérsia de fatores subjetivos que é inerente a ela, este estudo abordará a mensuração da pobreza principalmente (mas não exclusivamente) pela ótica da renda.

Dentro deste contexto, os programas de transferência de renda são políticas públicas de proteção social voltadas não apenas ao combate à fome e à pobreza, mas também à garantia de uma renda mínima que permita a satisfação de necessidades básicas dos indivíduos que, de forma temporária ou perene, sejam incapazes de auferir autonomamente a renda suficiente para sua sobrevivência.

Segundo Sorj (2004), estes programas resultam na extensão dos direitos originados no mundo do trabalho (incluindo uma renda mínima, aposentadoria e serviços médicos) a todos os cidadãos de um determinado país, independentemente de terem trabalhado ou não, incluindo

não apenas os incapacitados para o trabalho (doença ou idade), mas inclusive aqueles que não conseguem obter uma renda através de um emprego.

2.1 Os Programas de Transferência de Renda na Europa

Para Lavinias (1998), assim como para Vanderborght e Van Parijs (2006), as experiências com programas de renda mínima surgem nos países desenvolvidos no século XX, na medida em que o Estado de bem-estar vai se consolidando. O objetivo desses programas foi a criação de uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar.

Tabela 1 - Início dos Programas de Transferência de Renda na Europa

País	Data de início
Dinamarca	1933
Reino Unido	1948
Finlândia	1956
Suécia	1957
Alemanha	1961
Países Baixos	1963
Áustria	1974
Bélgica	1974
Irlanda	1977
França	1988
Espanha	1988-1992
Portugal	1997
Grécia	Não há programas de renda mínima

Fonte: Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 42).

Segundo Vanderborght e Van Parijs (2006), foi na segunda metade do século XX que a seguridade passou a ser mais reconhecida. Os países nórdicos foram pioneiros na introdução de programas de renda mínima. Os países baixos introduziram esse tipo de proteção social logo após 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de auxílio social (Sozialhilfe) foi introduzida em 1961. Contudo, foi na França que o debate, mesmo com a instituição tardia em 1988 da RMI (revenu minimum d'insertion) ganhou maior amplitude.

É interessante observar que os programas de renda mínima desempenharam e desempenham papel fundamental não só na redução e manutenção dos baixos níveis de pobreza

encontrados nos países europeus, mas também nos índices de desigualdade de renda e na proteção social aos indivíduos fragilizados e/ou expostos aos mais diversos riscos sociais. Na atual conjuntura, em nenhum destes países se discute de forma concreta a possibilidade de término ou extinção de tais programas.

2.1.1 O Exemplo Alemão de Segurança Social

O programa alemão de auxílio social (Sozialhilfe) criado em 1961, e que a partir de 2005 passou a ser denominado de *Arbeitslosengeld II*, vem notadamente contribuindo para que neste país não exista praticamente fome e miséria.

Assim como a maioria dos programas europeus, o programa de transferência de renda alemão é orientado sob a ótica dos direitos, e não exige condicionalidades ou determina um tempo máximo de permanência. Desta forma, os cidadãos podem recorrer ao auxílio enquanto não encontram um emprego digno. Segundo Zimmermann e Silva (2009) cerca de um terço da população alemã se favorece desse apoio financeiro em algum período da sua vida e o valor monetário transferido pelo programa garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário e demais custos necessários à sobrevivência física de um indivíduo e sua família.

Somando-se os benefícios de alimentação, moradia, saúde, calefação, que são os principais componentes do programa *Arbeitslosengeld II*, uma pessoa desempregada ou sem condições de garantir a própria subsistência recebe cerca de 750,00 Euros por mês. Além disso, as crianças de até 14 anos, independentemente de ricas ou pobres, recebem 208,00 Euros mensais e entre os 14 e 25 anos o benefício passa a ser de 278 Euros. Estudantes que comprovarem carência material ainda recebem um benefício de cerca de 500,00 Euros para o custeio de despesas com aluguel, alimentação e livros durante todo estudo universitário.

Estas não são exclusividades do programa alemão de transferência de renda, pelo contrário, são práticas encontradas em vários países europeus, o que demonstra a preocupação com a proteção social na região.

No que diz respeito a desigualdade de renda, nota-se também a importância do Estado alemão, principalmente através das transferências de renda.

Tabela 2 - Redução da desigualdade social após transferência de renda (Índice de GINI) na Alemanha

Ano	1969	1978	1988	1998
Renda bruta adquirida no mercado antes dos PTR	0,39	0,43	0,45	0,44
Renda líquida após transferências	0,25	0,24	0,25	0,27
Redução da desigualdade	33,90%	42,50%	43,80%	39,20%

Fonte: Ullrich (2005, p. 177).

De acordo com a Tabela 2, em 1968 o índice Gini na Alemanha era de 0,39. Após as transferências de renda o índice declina para 0,25 operando uma redução da desigualdade próxima a 33,9%. Nas três décadas seguintes, esta redução chega a ultrapassar os 40%, o que comprova a eficácia do sistema de proteção social alemão em reduzir as desigualdades de renda.

2.2 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina

Diferentemente dos modelos de transferência de renda europeus, em meados da década de 90 ganham notoriedade - sobretudo na América Latina - os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs). A transferência de renda condicionada, apesar de buscar resultados parecidos aos da transferência de renda sem contrapartidas, traz em sua estruturação e em seus objetivos algumas particularidades que se encaixam de forma mais específica na realidade vivenciada pelos países subdesenvolvidos.

Segundo Soares (2010) os PTRCs são claramente identificados por seus dois objetivos – alívio da pobreza em curto prazo e quebra da transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo – e por três características básicas: i) a existência de mecanismos de focalização; ii) as exigências de contrapartidas, por parte das famílias, para que possam receber o benefício, as chamadas corresponsabilidades, mormente nas áreas de saúde e educação, para estimular a acumulação de capital humano das crianças; e iii) o fato de o benefício ser pago em dinheiro e não em espécie. A esse conjunto de características podem-se somar as seguintes especificidades que estão inter-relacionadas: o fato de o titular do benefício ser, em geral, a mãe ou a mulher responsável pela criança e um foco no bem-estar das crianças.

O primeiro PTRC de âmbito nacional surgido na região, ao menos no papel, foi em Honduras, no ano de 1990 através do *Programa de Asignación Familiar (PRAF)*. O programa possuía condicionalidades ligadas à frequência escolar e a visitas aos centros de saúde, porém, pela dificuldade de elaboração de mecanismos de controle e monitoramento, não atingiu notoriedade e sucesso.

Atualmente, segundo documento recém lançado da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) em 2015, pelo menos 16 países da América Latina possuem algum tipo de programa de transferência de renda condicionada em funcionamento. A avaliação do sucesso destes programas pode ser feita de diversas formas, mas independentemente do aspecto observado e também dadas as constantes menções por parte de instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) as experiências de países como México, Chile, Uruguai e Brasil podem ser consideradas como algumas das mais relevantes na região.

Tabela 3 - América Latina: principais programas de transferência de renda condicionada, 2009

País	Programa (nome e ano de início)	Orçamento (percentual do PIB)	Cobertura Efetiva (percentual da população)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	0,2	8,3
Bolívia	Bono Juancito Pinto (2006)	0,33	17,5
Brasil	Bolsa Família (2003)	0,47	26,4
Chile	Chile Solidario (2002)	0,11	6,8
Colômbia	Familias em Acción (2001)	0,39	25,2
Costa Rica	Avancemos (2006)	0,39	3,3
Equador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	1,17	44,3
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	0,02	8,2
Guatemala	Mi Familia Progresiva (2008)	0,32	22,6
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990)	0,24	8,7
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progesa) (1997)	0,51	24,6
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	0,22	10,9
Paraguai	Tekoporã (2005)	0,36	8,6
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005)	0,14	7,6
República Dominicana	Solidaridad (2005)	0,51	21,2
Uruguai	Asignaciones Familiares (2008)	0,45	11,6

Fonte: CEPAL, 2015.

Apesar dos programas latino-americanos apresentarem aspectos semelhantes, é possível dizer que diferem bastante na abrangência, focalização e nas condicionalidades exigidas em sua execução.

2.2.1 Progresa/Oportunidades no México

Criado em 1997 e inicialmente denominado *Progresa*, o programa de transferência de renda condicionada mexicano, hoje conhecido como *Oportunidades*, nasceu da busca de uma resposta à grave crise econômica e política que assolou o país no início da década de 90 e que culminou em um forte aumento da pobreza.

O programa começou atendendo as áreas rurais, e aos poucos foi se expandindo para áreas urbanas. Seu enfoque no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos beneficiados também se traduzia na necessidade de infraestrutura de educação e saúde para que o programa pudesse ser implementado em determinadas regiões. Em 2010, o *Oportunidades* atingiu 5,8 milhões de famílias, o que corresponde a cerca de 25% da população do país (SOARES, 2010).

Em termos de estrutura, apesar do foco nas crianças para concessão dos benefícios, as famílias que não possuem filhos, mas que também se enquadram nos níveis de pobreza extremos, podem receber um benefício nutricional (*apoyo alimentario*). A este soma-se ainda o *apoyo energético* e o *vivir mejor*, valores destinados ao gasto com gás de cozinha e a uma compensação pela crise no preço dos alimentos vivida em 2008, respectivamente.

Entretanto, é na educação que o *Progresa* apresenta as diferenças mais relevantes se comparado com os demais programas de transferência de renda condicionada. As bolsas são incorporadas ao montante recebido pelas famílias a partir do terceiro ano primário, porém com valores crescentes, com o objetivo de incentivar a progressão dos alunos no decorrer do ensino escolar. Agrega-se a bolsa escolar um benefício pago anualmente ou semestralmente, dependendo do nível de ensino frequentado, destinado à compra de materiais escolares. Além disso, há uma conta poupança que se forma a partir do terceiro ano da educação secundária (equivalente ao nosso ensino fundamental) e que o bolsista pode sacar quando concluir seu curso superior até os 22 anos de idade.

O pagamento das transferências monetárias é feito a cada dois meses, às mães, e os benefícios são atualizados nos meses de janeiro e julho de acordo com as possibilidades orçamentárias do programa. As responsabilidades vão da frequência escolar até às visitas aos centros de saúde além de palestras sobre autocuidado. Outro aspecto importante do programa mexicano é a existência, no caso de superação da renda máxima para as famílias elegíveis, de um programa de transição, o chamado *Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)*, que auxilia no processo de saída das famílias do programa através da retirada gradual dos benefícios monetários.

2.2.2 Chile Solidário

O programa chileno de transferência de renda condicionada talvez possa ser considerado como o que mais se distancia em termos de origens, estruturação, funcionamento prático e objetivos com relação aos demais programas encontrados na América Latina.

Ao contrário dos demais países da região, o Chile vem desde a década de 70 criando mecanismos de proteção social através das transferências monetárias focalizadas. Esta prática era percebida como necessária para atenuar a pobreza de grupos específicos enquanto o crescimento econômico não acabasse com este problema, como os deficientes físicos e mentais, além dos idosos desamparados pelo sistema de aposentadorias por contribuição. O *Pasis (Programa de Pensões Assistenciais)* foi o principal benefício criado neste sentido.

A *Asignación Familiar (AF)* e o *Subsidio Único Familiar (SUF)*, criados em 1982, também correspondem a transferências monetárias, porém focalizadas nas crianças e jovens de até 18 anos cujos responsáveis legais sejam, respectivamente, empregados do setor formal ou vivam em situação de vulnerabilidade.

Deste período até meados da década de 90 os níveis de pobreza chilenos tiveram queda considerável, porém, no início dos anos 2000, percebera-se que a queda na pobreza havia reduzido sua intensidade, assim como os níveis de indigência haviam se tornado insensíveis ao crescimento econômico. A desigualdade de renda também permanecera estagnada em níveis elevados durante os últimos 10 anos.

Neste contexto, e na tentativa de reiniciar o processo de redução de pobreza que havia se estancado, é que foi criado - em 2002 - o programa *Chile Solidario*, baseado no diagnóstico de que existiria uma pobreza residual dura, insensível ao crescimento econômico, de uma parcela da população que não teria acesso aos serviços sociais, apesar de todos os mecanismos de focalização. A justificativa era dada pelo isolamento e a desconexão das políticas públicas existentes.

Segundo Soares (2010) o desenho do *Chile Solidario* abarca três componentes principais: i) o apoio psicossocial às famílias; ii) o acesso preferencial à oferta pública de serviços e programas; e iii) acesso garantido aos subsídios monetários do Estado.

Ainda segundo Soares (2010), o apoio psicossocial é implementado pelo componente *puente* (ponte) e dura dois anos. As famílias são convidadas a ingressar no programa e, se concordarem, recebem 21 visitas de um trabalhador social durante aquele período. O trabalho consiste na identificação e desenvolvimento de um plano de ação para o combate das principais

carências da família dentre 53 indicadores de sete dimensões: saúde, educação, condição da moradia, emprego, renda, dinâmica familiar e documentação.

Além dos outros dois componentes mencionados, o aspecto da transferência de renda direta à família beneficiada também pode ser considerado como uma característica diferencial do programa chileno pois o montante transferido, conhecido como *Bono de Protección Social* é de valor modesto e notadamente tido como a parte menos relevante do programa, não objetivando o alívio da pobreza, nem mesmo sendo condicional a algum comportamento. Seu objetivo é cobrir o custo de oportunidade e de transporte para que a família procure/frequente os serviços e programas sociais adequados para que consiga atingir as 53 condições mínimas.

2.2.3 As Reformas das Asignaciones Familiares e o Panes no Uruguai

Assim como o Chile, o Uruguai também se diferencia dos demais países latino-americanos no que diz respeito ao histórico de baixas taxas de pobreza e indigência, agregando ainda um dos mais baixos níveis de desigualdade social de todo continente.

O principal ponto de questionamento na estrutura de proteção social uruguaia até pouco tempo atrás era sua dualidade - na medida em que parte dela se vinculava a regimes contributivos - excluindo assim o setor informal, ainda que os níveis de formalização na economia do país fossem bastante elevados.

As transferências governamentais, como as *Asignaciones Familiares (AF)*, criadas na década de 40 sob inspiração da legislação francesa, eram direcionadas a trabalhadores do setor formal (privado) com filhos em idade escolar até os 18 anos que comprovassem a frequência na educação secundária e superior. Trata-se, portanto, de um dos precursores dos futuros PTRCs que surgiriam na América Latina, mas que ao mesmo tempo era excludente com as parcelas mais pobres e de inserção mais precária no mercado de trabalho.

Também de acordo com Soares (2010), a partir de 1995, as *AF* sofreram três reformas importantes, que mudaram fundamentalmente sua natureza. Estas alterações fizeram com que, primeiramente, o benefício deixasse de ser universal – para os trabalhadores do setor formal - e passasse a ser um benefício focalizado para trabalhadores formais com renda inferior a dez salários mínimos, possibilitando assim um aumento nos valores transferidos.

A segunda alteração ampliou o universo de potenciais beneficiários para incluir adultos não protegidos pelo sistema de seguridade social com renda de até três salários mínimos. Esta mudança ocorreu, em boa parte, pela grave crise econômica vivenciada pelo país entre 2002 e

2003. Apesar da existência de condicionalidades de frequência escolar, o controle até então era bastante falho assim como os controles sobre os cortes de renda para acesso ao benefício.

A terceira, e talvez mais importante reforma aplicada às *Asignaciones Familiares*, diz respeito a incorporação dos beneficiários com dependentes menores de 18 anos do componente *Ingreso Ciudadano* do *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)* e sua gradual expansão, incorporando trabalhadores não segurados. Este era um programa temporário e emergencial desenhado para a assistência direta aos domicílios mais atingidos pela grave crise econômica de 2002 e que contava com excelentes meios de focalização.

Ainda de acordo com Soares (2010), o programa visava trabalhar as dimensões de renda, acesso a comida, frequência escolar (condicionalidade), performance no mercado de trabalho, acesso a serviços públicos, participação social e laços comunitários, assim como o conhecimento de direitos humanos, sociais e econômicos. A nova *AF* tornou o Uruguai mais uma vez pioneiro, transformando-o no primeiro país da América Latina a fazer com que um PTRC fosse incorporado ao sistema de seguridade social garantido constitucionalmente.

2.2.4 Da Criação à Expansão dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil

Notadamente, o Programa Bolsa Família (PBF) é a política de maior destaque no que se refere a transferência de renda no Brasil. Porém, a compreensão de sua criação passa pelo entendimento dos programas preexistentes que ele incorpora, criados desde 1995, assim como o fato de que as transferências de renda focalizadas nos mais pobres já existiam no Brasil desde a década de 70. Possuíam, contudo, pouca visibilidade, assim como cobertura bastante limitada da sua população alvo, a qual era composta por idosos e portadores de deficiência com renda monetária insuficiente para garantirem sua sobrevivência.

Como observa Rocha (2011), somente a partir da Constituição de 1988, e em particular, a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, este programa de transferência adquire importância crescente, muito em função do valor do benefício, que passou a corresponder a um salário mínimo e do contínuo aumento da clientela atendida. Devido ao embasamento constitucional que possibilitou a criação e execução de regras bem definidas de fixação e reajuste do valor do benefício, este programa se diferencia ainda hoje dos “novos” programas criados a partir de meados da década de 90.

Rocha argumenta que:

[...] os “novos” programas federais – “novos” por oposição àqueles no âmbito da LOAS – tiveram como ponto de partida a proposta de criação do programa de

transferência de renda para famílias pobres com crianças na idade de escolaridade obrigatória, que fazia parte da plataforma de candidatura presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT) às eleições de 1989. A proposta era especialmente atrativa por atenuar a insuficiência de renda presente para as famílias assistidas, melhorando de imediato seu nível de consumo privado e de bem-estar, ao mesmo tempo em que atacava as raízes da pobreza e da desigualdade ao incentivar a escolarização das crianças oriundas de famílias de baixa renda. (2011, p. 116).

Desta forma, objetivava-se também atuar sobre os aspectos estruturais da pobreza com intuito de reduzi-la no futuro. A focalização do benefício em um subconjunto de famílias pobres, do ponto de vista operacional, traduzia-se em uma vantagem, pois reduzia de forma significativa a população beneficiada, amenizando os problemas financeiros e de gestão do programa.

Ainda segundo Rocha (2011), as primeiras iniciativas de implementação efetiva de um programa com estas características, que passou a ser conhecido como Bolsa Escola, se deram a nível local, porém em áreas não tão desfavorecidas e com restrições financeiras menos graves. Nestas localidades a abrangência dos serviços públicos ficava acima da média nacional e pobreza não atingia níveis tão críticos. Exemplos destas políticas assistenciais podem ser observados nas cidades de Campinas/SP a partir de 1995 e Brasília/DF, onde o programa chegou a atender 25 mil famílias em 1999 durante o governo de Cristóvão Buarque.

Apesar das grandes diferenciações que o fenômeno da pobreza assume, principalmente no Brasil, a boa aceitação nos meios especializados e a metodologia criteriosa de implementação dos benefícios levaram o programa a ser visto como uma espécie de solução multidirecional para o problema da pobreza. Assim, na segunda metade da década de 90, dentro de um contexto no qual os efeitos redistributivos da estabilização monetária esgotavam-se, “houve um grande número de iniciativas municipais no sentido de criar as bases legais para a implementação de programas de renda mínima financiados com recursos locais” (ROCHA, 2011, p. 116-117).

Contudo, ainda que levando em consideração apenas o aspecto financeiro, poucos municípios no país teriam a disponibilidade necessária para implementar o programa dentro de uma escala compatível com a da incidência de pobreza local. Soma-se a este fato, o de que a maioria dos municípios optara por replicar o desenho do bem-sucedido programa do Distrito Federal, não apenas no tocante as regras de implementação, mas também ao valor do benefício mensal, equivalente a um salário mínimo, o que, nos municípios mais pobres, era incompatível tanto com o nível de renda das famílias como com a capacidade financeira local (LAVINAS; ROCHA; VARSANO, 1998).

Foi nesse contexto de proliferação atabalhoada de iniciativas locais sem reais condições de operacionalização que o governo federal fez aprovar um projeto de lei que previa o apoio financeiro aos governos municipais para a implementação de programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas (Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997). O governo cobriria 50% dos gastos com as transferências, mas a iniciativa de implementação pertencia ao município. Os resultados foram pífios: poucos municípios se interessaram pela parceria e, quando acordos entre governo local e federal foram celebrados, houve múltiplos problemas operacionais, do cadastramento ao recebimento dos recursos federais e à logística de pagamento às famílias (ROCHA, 2011, p. 117).

Segundo a autora, o fracasso do modelo de parceria financeira entre governo federal e local era visível. Dada a incapacidade técnica e gerencial da maioria dos municípios, principalmente dos mais pobres, para implementar um programa deste tipo, o governo federal relança, em 2001, o Bolsa Escola em novas bases, cobrindo 100% do valor dos benefícios. Estava resolvida a questão financeira e permaneceria como responsabilidade local as tarefas de cadastramento e seleção dos beneficiários, assim como a garantia de infraestrutura para o cumprimento da condicionalidade educacional.

Além do Bolsa Escola, que notadamente foi mais importante dos “novos programas” precursores ao Bolsa Família, outras transferências de renda foram criadas pelo governo federal a partir de meados dos anos noventa, atendendo a objetivos específicos:

Em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi instituído para enfrentar questões graves de trabalho penoso de crianças. Em 2001, foi criado o Auxílio Gás de modo a compensar as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio embutido no preço ao consumidor do gás de cozinha. Também em 2001, o Bolsa Alimentação, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, tinha o foco complementar ao Bolsa Escola, atendendo famílias pobres com crianças de zero a seis anos (ROCHA, 2011, p. 117-118).

Além da incapacidade gerencial dos municípios, a superposição, legítima ou ilegítima, dos programas de transferência de renda tornou evidente a necessidade de coordenação e controle através da criação de um cadastro único. Criado em 2001, mas enfrentando diversas dificuldades operacionais que serão abordadas mais adiante, o novo cadastro manteve até 2003 os programas atrelados a organismos governamentais diversos, sem qualquer coordenação entre si.

Rocha (2011) atribui a decisões tomadas no início do Governo Lula a mudança fundamental da política de transferência de renda dos “novos” programas. De um lado, a ampliação significativa do público alvo, na medida em que houve a universalização da elegibilidade ao benefício para todas as famílias de baixa renda, passando a qualificar para o recebimento de R\$ 50/mês do novo Cartão Alimentação todas as famílias com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Por outro lado, havia o objetivo explícito de

unificação dos novos programas. Depois de um início confuso e marcado por contradições tanto operacionais como conceituais, em outubro de 2003 o programa de transferência de renda foi relançado sob a denominação de Bolsa Família, para o qual foram estabelecidas novas regras:

[...] houve elevação do teto de renda familiar per capita para fins de elegibilidade, que foi desatrelado do salário mínimo, assim como mudança na forma de estabelecimento do valor do benefício, que passou a ser variável – de R\$ 15 a R\$ 95, conforme a renda familiar e a presença de crianças (ROCHA, 2011, p. 118).

A unificação dos “novos” programas sob o Bolsa Família se intensificou desde então: partindo de 3,6 milhões de famílias beneficiadas no ano de sua criação e alcançando a primeira meta de cobertura estabelecida em 11 milhões de domicílios em 2006. Atualmente o programa abrange pouco mais de 14 milhões de famílias conforme dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – criado em 2004 objetivando centralizar a execução, coordenação, controle e avaliação das políticas sociais do país – e o valor médio do benefício gira em torno de R\$ 169.

Desde 2011, o Governo estabelece o decreto do plano Brasil Sem Miséria (BSM) como norte para a análise de metas e desempenho dos programas sociais. Este decreto determina uma renda de R\$ 77 como limite entre a pobreza e a pobreza extrema. A discussão sobre as faixas de renda que limitam a pobreza se dará mais adiante, contudo, dentro desta perspectiva, os dados do MDS apontam para mais de 36 milhões de pessoas retiradas da condição de miséria entre 2003 e 2014, inicialmente com a concessão do Bolsa Família e a partir de 2011 com a criação dos complementos através do Plano BSM, concedidos às famílias que recebiam a bolsa porém, ainda se encontravam em situação de extrema pobreza.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desde sua criação, até os dias de hoje o Programa Bolsa Família (PBF) caracteriza-se como um programa de transferência direta de renda, beneficiando famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todas as regiões do país, mediante à condicionalidades ou corresponsabilidades que precisam ser cumpridas por estas famílias nas áreas de educação e saúde para manutenção destes benefícios.

Segundo o MDS, o programa possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O pagamento da bolsa é feito preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

Tabela 4 - Valor dos Benefícios do Bolsa Família

Tipo de Benefício	Valor pago
Básico	
Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 77,00 por mês	R\$ 77,00
Variável - Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 154,00 por mês - limite de 5 benef.	
Variável entre 0 a 15 - Famílias com crianças ou adolescentes em idade entre 0 e 15 anos	R\$ 35,00
Variável à gestante - Famílias com gestante (durante 9 meses)	R\$ 35,00
Variável Nutriz - Famílias com crianças em idade entre 0 e 6 meses (durante 6 meses)	R\$ 35,00
Variável - Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 154,00 por mês - limite de 2 benef.	
Variável vinculado ao adolescente - Famílias com adolescentes em idade entre 16 e 17 anos	R\$ 42,00
Benefício para superação da extrema pobreza	
Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 77,00 mesmo após o recebimento dos demais benefícios	O valor varia de acordo com o necessário para superação desta condição em cada família

Fonte: MDS, 2015.

Quanto às condicionalidades para manutenção dos benefícios, as mesmas são: i) Educação: Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; ii) Saúde: Acompanhamento do

calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes nas unidades de saúde.

Completando a trinca de eixos fundamentais do PBF, temos o desenvolvimento de ações integradas e programas complementares que objetivam, junto das condicionalidades, criar possibilidades de transposição da barreira da pobreza para as famílias beneficiadas. Estes programas são desenvolvidos tanto como forma de complemento às atividades escolares das crianças, como ações coletivas que envolvem às famílias e a comunidade como um todo, visando o acesso ao conhecimento, ao trabalho, à renda e à melhoria das condições habitacionais. Estas ações que junto ao PBF, a partir de 2011, passaram a integrar o Plano Brasil Sem Miséria – plano que reuniu várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias – buscam explorar as potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade.

No que diz respeito ao complemento das atividades escolares, dois programas de ação integrada podem ser destacados. Um deles é o Programa Mais Educação (PME), que incentiva a oferta de educação integral para crianças e jovens principalmente nas “escolas maioria PBF”, onde mais da metade dos alunos são oriundos do Programa Bolsa Família, intercalando atividades como música, artes, esporte com disciplinas básicas e apoio pedagógico. O segundo é o Programa Saúde na Escola (PSE), que visa aproveitar o espaço da escola para ofertar aos estudantes atividades nas áreas de prevenção de doenças e promoção da saúde.

A experiência brasileira com o PBF vem adquirindo crescente visibilidade internacional, suscitando o interesse de especialistas em política social do mundo todo, por diversas razões. O número de benefícios concedidos, que hoje chega a aproximadamente 14 milhões, cobrindo assim quase 50 milhões de pessoas, ou praticamente 25% do total da população, somado ao total dispendido com o programa, que atingiu R\$ 27,1 bilhões em 2014, o que representa 0,49% do PIB do país no mesmo ano, são alguns dos pontos comumente ressaltados.

Em 2007, o Banco Mundial publicou o documento “*Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo*”, com elogios ao Bolsa Família. Na época, o presidente do Banco Mundial, Robert Zoelick, declarou que o modelo brasileiro “mostra que se pode fazer verdadeira diferença com programas modestos”.

O relatório sobre erradicação da pobreza da ONU para o Conselho Econômico Social (ECOSOC), em 2011, também menciona o programa brasileiro de transferência de renda pelos resultados auferidos na redução da pobreza e melhoria das condições sociais da população

pobre. O Bolsa Família foi citado como referência de política “acessível” em termos econômicos para países em desenvolvimento.

Em outubro de 2013, o Governo brasileiro recebeu o prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security*, da Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) – principal organização internacional voltada à promoção e ao desenvolvimento da seguridade social no mundo – em reconhecimento ao sucesso do PBF no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do país. Segundo a ISSA o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do mundo, contando ainda com um custo relativamente baixo.

O enfoque em um público com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77 mensais, assim como o valor relativamente baixo se comparado à programas de transferência de renda europeus, por exemplo, não permitem caracterizar o programa como sendo suficiente para satisfação total das necessidades básicas dos indivíduos beneficiados. Porém, a garantia de uma renda mínima, a inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos notadamente são virtudes inegáveis desta política.

A execução de um programa como o Bolsa Família, dada sua abrangência e orçamento relativamente modesto, deve-se a uma série de características atraentes de concepção e de operacionalização que contribuem na focalização efetiva da população realmente pobre do país. Dentro desta perspectiva, cabe ressaltar o papel fundamental da gestão descentralizada e da existência de um cadastro unificado das famílias de baixa renda. Sem estas premissas, seria bastante improvável a efetividade e até mesmo a construção de um programa de transferência de renda desta proporção.

Instituída pela Lei 10.836/2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004, a gestão do PBF é compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, sendo o MDS a nível federal seu responsável e tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente operador dos cadastros e pagamentos. Com base nos dados obtidos pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício, que é pago através de cartão magnético, mediante saques nas agências da CEF.

3.1 O Papel do Cadastro Único para Programas Sociais

Como já mencionado no capítulo anterior, entre 1996 e 2002 foram criados diversos programas que buscavam, através da transferência de renda, o auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade principalmente com relação ao trabalho infantil (PETI), evasão escolar (Bolsa Escola), bem como à saúde e alimentação (Bolsa Alimentação e Auxílio Gás). De uma forma geral, observa-se que a implementação destes programas sob responsabilidade de organismos distintos, como os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho e Assistência Social, além de gerar disputas políticas e orçamentárias, culminou na criação de bases de dados específicas, fazendo com que cada programa tivesse a sua própria fonte de informações, embora em essência, todos eles fossem destinados a um mesmo público, a população designada como sendo de baixa renda. Contudo, os dados coletados no processo de cadastramento não correspondiam à família integralmente, mas apenas aos membros que atendiam aos critérios estabelecidos por cada programa, o que limitava bastante o uso das informações geradas a partir deles (TORRES, 2010).

Invariavelmente, esta multiplicidade de cadastros e desencontro de informações acabava por gerar a sobreposição de benefícios que, em alguns casos, até era legítima, entretanto, pela forma com que era controlada, impossibilitava a quantificação dos benefícios distribuídos a cada família ou indivíduo.

É neste contexto que, em julho de 2001, cria-se o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) objetivando a unificação dos cadastros para ingresso, monitoramento e controle das políticas de transferência de renda então vigentes. O Cadastro Único desenhava-se como uma espécie de macro agrupamento da população de baixa renda do país, do qual seriam selecionadas as famílias a serem beneficiadas pelos programas de transferência de renda existentes. Neste cadastro, cada indivíduo conta com um número específico de identificação, o NIS, que funciona como uma chave única para ingresso seja qual for o programa a utilizar-se do mesmo, evitando assim a sobreposição de benefícios e melhorando a focalização dos programas. A gestão deste cadastro se daria por uma coordenação colegiada a nível nacional, a qual criaria as bases para sua operacionalização nos municípios. Desta forma, o Governo Federal concebeu toda a dinâmica operacional do novo cadastro e lançou aos municípios para sua execução.

Essa forma verticalizada de concepção e implantação do cadastro, porém, ao invés de corrigir os problemas de fragmentação e sobreposição apenas os deslocou de posição ou modificou o seu fator causal. Tinha-se criado uma ferramenta para a focalização,

mas não a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. A situação mais comum entre os municípios era a falta de aparelhamento e de competência técnica para pôr em operação esse cadastro. Somava-se a isso o fato de a coordenação colegiada funcionar apenas na esfera federal, e a duras penas, pois nas municipalidades cada setor continuava buscando o seu quinhão de pobres. Como o instrumento de coleta de dados agora era um só, as disputas seriam no sentido de apropriação dos formulários entre as esferas municipais. Para acentuar as dificuldades, não se criou também um canal de comunicação minimamente eficiente entre a União e os municípios e estes se viram deixados à própria sorte. Assim, a ferramenta top da política focalizada se transformava numa espécie de “geringonça” onde todos os problemas de fragmentação, sobreposição, disputa política e personalismo se misturavam. Assim, pode-se dizer que, se naquele momento o Governo conseguiu unificar alguma coisa, foram os problemas (TORRES, 2010, p. 206-207).

A superação destes problemas somente começou a surgir quando a estratégia de focalização passou também a ser reconhecida como princípio da política social, ou seja, quando os diversos programas existentes se converteram num só. Desta forma, desde sua criação, o PBF firmou junto ao CadÚnico uma relação de dependência mútua, que foi sendo aperfeiçoada ao longo dos anos e que o torna hoje o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias não apenas para os benefícios deste Programa, mas também para o ingresso na Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outras políticas de esfera federal, estadual e municipal.

Segundo Barros et al. (2009a), embora a seleção dos beneficiários do PBF utilize apenas as informações de renda, o CadÚnico contém uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida dessas famílias, que podem ser organizadas em seis dimensões: i) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também de pessoas com necessidades especiais; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos (renda e despesa familiar per capita e despesas com alimentação); v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica).

Desta forma, por reunir o mais abrangente banco de dados não só de renda, mas de condições habitacionais, composição familiar, escolaridade, ocupação, entre outras informações da população pobre, o cadastro pode ser referido como de caráter quase que censitário e contribuir - como já vem ocorrendo nos últimos anos mediante o benefício variável concedido às nutrizes dentro do PBF - na elaboração de diagnósticos das condições sociais, aprimorando assim a política social do país como um todo.

[...] é possível não somente identificar as carências de cada família e, portanto, caracterizar a natureza de sua pobreza, como também é possível, ao nível municipal, traçar o perfil da pobreza e realizar diagnósticos, buscando identificar as principais

carências de cada município, de modo a possibilitar um melhor direcionamento dos recursos públicos e, conseqüentemente, aumentar a eficácia da política social (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009b, p. 33).

Quem são, onde estão e quais são as principais características da população beneficiada pelo Programa Bolsa Família. Estas são algumas das perguntas que o CadÚnico se propõe a responder.

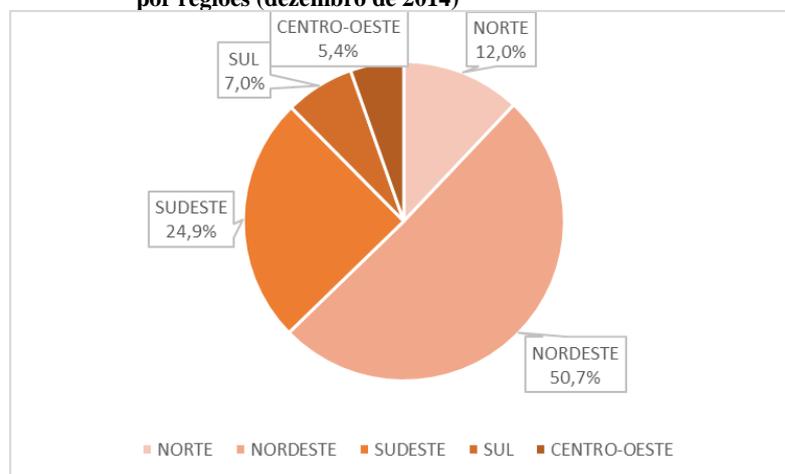
3.2 O Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família

Identificar as características sejam pessoais, habitacionais ou geográficas da população beneficiada pelo PBF é ponto chave para qualquer avaliação concreta que posteriormente possa ser feita sobre os impactos e a efetividade do Programa. Entender minimamente seu perfil torna-se essencial para compreender a realidade das famílias em questão.

Em dezembro de 2014, os dados do CadÚnico apontam para um total de 14.003.441 famílias beneficiadas pelo PBF, recebendo naquele mês, um benefício médio de R\$ 169,03. Ainda segundo o cadastro, o número total de beneficiados chegava a 48.640.599, o que equivale a mais de 25% da população brasileira, considerando-se o apurado no Censo de 2010, que identificou 190.755.799 de brasileiros.

Estas famílias eram compostas, em média, por 3,5 pessoas e a maior parte delas (50,7%) residia no Nordeste do país, seguida pela região Sudeste, com 24,9%. Assim, as duas regiões juntas são responsáveis por mais de três quartos das famílias do PBF conforme demonstrado abaixo.

Gráfico 1 - Distribuição das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família por regiões (dezembro de 2014)

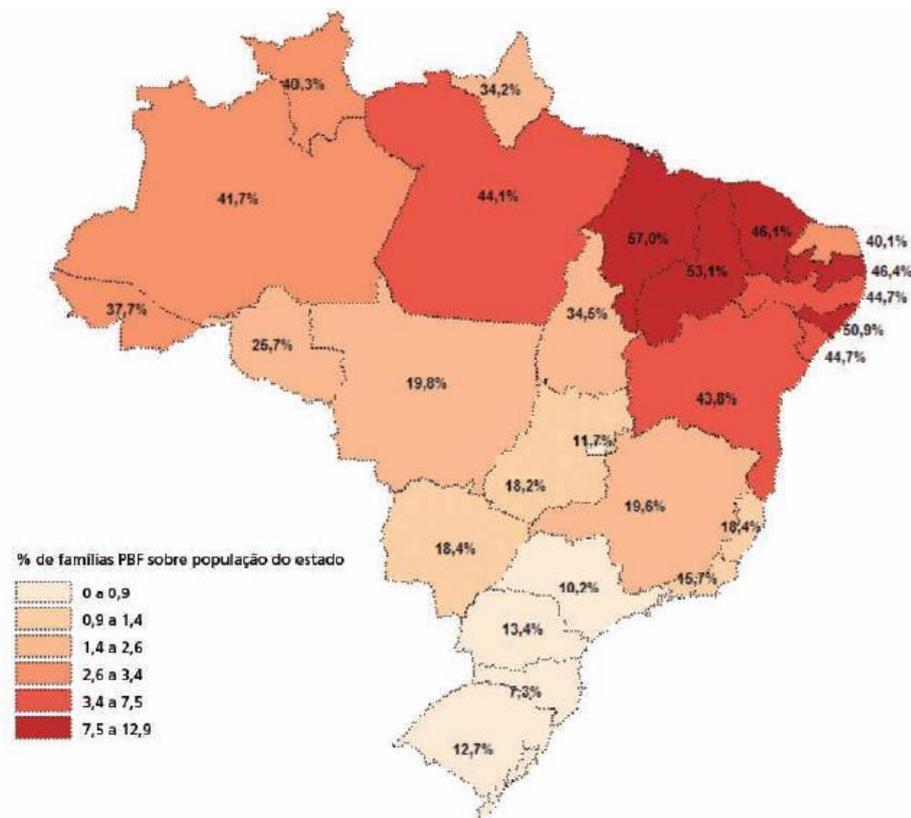


Fonte: CAIXA, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF).

Se analisarmos a Figura 1, apresentada no estudo de Camargo et al. (2013), na qual é possível identificar a proporção de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família em cada unidade federativa, podemos reforçar a ideia de que a desigualdade renda no país está intimamente ligada à desigualdade regional, ou seja, os estados que concentram a maior proporção de benefícios dentro do total de sua população são também aqueles que historicamente apresentam as maiores dificuldades em termos de desenvolvimento econômico e social.

Há de se destacar a presença marcante dos benefícios na região Nordeste, além do já visto acima, em termos de volume, mas agora também em termos de proporção de famílias beneficiadas se comparado ao total da população. Cerca de 45% das famílias residentes nesta região se beneficiam do programa e estados como o Maranhão e o Piauí chegam a ter 57% e 53,1%, respectivamente, de suas famílias participando do PBF. A região Norte do país também se caracteriza por um índice de participação bem acima das demais regiões no tocante ao recebimento da bolsa dentro de uma análise proporcional das famílias residentes.

Figura 1- Famílias atendidas pelo PBF entre o total de domicílios apurados pelo Censo 2010 segundo Unidade da Federação (março de 2013)



Fonte: Camargo et al. (2013). SENARC/MDS. A partir dos microdados do CadÚnico (SENARC/MDS) de fevereiro de 2013 e do Censo 2010 (IBGE).

Por outro lado, os estados da região Sul apresentam os menores índices de participação relativa no programa. Santa Catarina possui apenas 7,3% do total de suas famílias recebendo o benefício, juntando-se ao estado de São Paulo (10,2%) como os estados onde o PBF tem a menor participação relativa.

Para que possamos aprofundar esta análise, os dados da Tabela 5 indicam a intensidade da pobreza dentre os beneficiados pelo Programa.

Tabela 5 - Famílias beneficiárias do PBF por faixa de renda, por região (março de 2013)

Faixa de renda familiar <i>Per capita</i>	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Extrema pobreza	72,4%	78,1%	82,2%	59,5%	54,0%	56,1%
Pobreza	20,0%	16,8%	12,9%	30,8%	33,9%	32,3%
Baixa Renda	7,1%	5,0%	5,0%	9,7%	12,1%	11,6%

Fonte: Camargo et al. (2013). CadÚnico (SENARC/MDS).

Os dados expostos acima indicam que de cada 4 famílias beneficiadas pela bolsa, praticamente 3 estão em condição de extrema pobreza, ou seja, com renda familiar *per capita* de até R\$ 77,00 mensais antes de receberem o benefício. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como se poderia imaginar por serem sabidamente as mais ricas do país, a distribuição dos beneficiários difere bastante das regiões Norte e Nordeste. Percebe-se nitidamente uma intensidade maior da extrema pobreza nestas duas últimas regiões.

Se levarmos em conta que na região Nordeste o percentual de participação no PBF fica próximo aos 45% do total das famílias e que 82,2% destas famílias, antes do recebimento da bolsa, encontravam-se em situação de extrema pobreza, considerando que não houve alterações significativas nesta composição até hoje, isso significa dizer que quase 40% das famílias da região possui uma renda mensal de até R\$ 77,00 *per capita* antes do recebimento da bolsa.

Dando continuidade no esboço do perfil dos beneficiados pelo PBF e contando agora com informações atualizadas disponibilizadas pelo CadÚnico no que se refere a distribuição por sexo, como mostra a tabela 6, a maior parte dos beneficiários do PBF é do sexo feminino, com 56,1%, proporção que se mantém semelhante em todas as regiões. Este fato aponta para um perfil mais feminino nas famílias beneficiadas e, conseqüentemente, da pobreza, haja visto que pelo Censo 2010 do total da população brasileira, 51% são mulheres.

No que tange a cor/raça, os dados levantados mostram que 67,3% dos beneficiários são pardos seguidos pela cor branca (24,1%) e preta (6,6%).

As regiões Norte e Nordeste são as que possuem maior proporção de pretos ou pardos (87,2% e 83% respectivamente), enquanto a região Sul apresenta o menor percentual (25,7%).

De outro lado, a região Sul registra 72,3% dos beneficiários de cor branca. Já a presença indígena é mais importante nas regiões Norte e Centro-Oeste, ambas apresentando 3,2%, percentual bem acima do encontrado em nível nacional (0,9%).

Tabela 6 - Perfil dos beneficiários do PBF (sexo e cor/raça), por regiões (dezembro/2014)

Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Masculino	43,9%	45,3%	44,5%	42,2%	43,9%	42,8%
Feminino	56,1%	54,7%	55,5%	57,8%	56,1%	57,2%
Cor/Raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	24,1%	8,6%	15,6%	35,7%	72,3%	23,9%
Preta	6,6%	3,3%	6,3%	9,5%	5,8%	5,2%
Amarela	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,2%	0,7%
Parda	67,3%	83,9%	76,7%	53,1%	19,9%	66,5%
Indígena	0,9%	3,2%	0,4%	0,2%	1,1%	3,2%
Sem informação	0,6%	0,6%	0,4%	1,0%	0,7%	0,7%

Fonte: CAIXA, CadÚnico, CAIXA, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF).

Os dados obtidos através da parcela de informações do CadÚnico que é disponibilizada ao público geral permitem afirmar que o perfil desenhado dos beneficiários do PBF corrobora o encontrado por Camargo et al. (2013) no que se enquadra como um dos melhores e mais recentes trabalhos desenvolvidos sobre a localização e caracterização familiar e habitacional da população em questão.

De acordo com este estudo também, o qual toma como base de análise o mês de março de 2013, quase metade (48,8%) dos beneficiados pela bolsa tem até 17 anos. A maior proporção possui entre 7 e 15 anos, respondendo por mais de um quarto do total de integrantes do programa (28,0%). Já a faixa etária até seis anos contempla 15,1% dos beneficiários. Apenas 0,8% possuem 65 anos ou mais. Neste aspecto, chama atenção o perfil bastante jovem das famílias beneficiadas.

Ainda segundo Camargo et al. (2013), o nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do PBF. Considerando-se as pessoas com 25 anos ou mais, verificamos que mais da metade (53,5%) possui o ensino fundamental incompleto. A segunda maior proporção de beneficiários (15,5%) declara-se como “sem instrução”. Portanto, mais de dois terços dos seus beneficiários (69,0%) não possuem sequer o ensino fundamental completo.

Tabela 7 - Perfil das pessoas beneficiadas pelo PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo regiões (março de 2013)

Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 6 anos	15,1%	16,0%	14,2%	16,0%	15,7%	16,0%
De 7 a 15 anos	28,0%	30,7%	26,1%	29,4%	29,6%	30,3%
De 16 a 17 anos	5,7%	6,1%	5,7%	5,7%	5,7%	5,8%
De 18 a 24 anos	11,8%	12,6%	12,6%	10,6%	10,3%	10,5%
De 25 a 34 anos	14,4%	14,2%	15,1%	13,7%	13,1%	14,3%
De 35 a 44 anos	12,7%	11,0%	12,8%	13,1%	13,0%	13,1%
De 45 a 54 anos	7,9%	6,0%	8,8%	7,4%	8,4%	6,2%
De 55 a 64 anos	3,5%	2,8%	3,9%	3,2%	3,5%	2,8%
65 anos ou mais	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%
Sem informação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grau de Instrução¹	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	15,5%	14,6%	20,3%	8,8%	8,5%	11,2%
Fundamental incompleto	53,5%	53,0%	51,0%	55,8%	63,2%	54,7%
Fundamento completo	8,2%	7,9%	6,8%	10,1%	10,6%	9,1%
Médio incompleto	6,1%	6,8%	5,5%	7,0%	5,8%	7,4%
Médio completo	10,2%	10,0%	10,2%	11,1%	6,9%	11,8%
Superior incompleto ou mais	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,7%
Sem informação	6,2%	7,4%	6,0%	6,7%	4,5%	5,1%

Fonte: Camargo et al. (2013). SENARC/MDS. A partir dos microdados do CadÚnico de fevereiro de 2013.

Nota: ¹ Apenas contabilizadas as pessoas maiores de 25 anos.

Esse é outro quesito que apresenta importante diversidade regional, sobretudo no que se refere ao analfabetismo, que caracteriza as pessoas sem instrução. O pior indicador novamente é o da região Nordeste, que apresenta 20,3% de beneficiários sem instrução.

Se aliarmos o fato de que as pessoas beneficiadas pelo PBF são em boa parte crianças e jovens, aos níveis baixíssimos de instrução dos indivíduos adultos, fica ainda mais clara a importância do cumprimento e acompanhamento das condicionalidades principalmente educacionais exigidas pelo programa para que os objetivos de transposição da barreira da pobreza possam ser alcançados.

Para concluirmos o perfil das famílias beneficiadas pelo Programa, faz-se necessário uma breve análise sobre as condições habitacionais desta população levando em consideração o acesso a água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica.

Tabela 8 - Domicílios das famílias do PBF com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica, segundo regiões (março de 2013)

Serviços básicos simultâneos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	38,1%	14,9%	29,9%	63,5%	49,2%	37,0%
Urbana	48,9%	19,5%	40,6%	71,7%	60,0%	42,2%
Rurais	5,2%	1,5%	4,8%	10,2%	6,9%	3,7%

Fonte: Camargo et al. (2013). CadÚnico (SENARC/MDS).

A análise dos dados expostos pela Tabela 8 revela mais um aspecto crítico com relação a condição dos beneficiários do PBF. Apenas 38,1% das famílias beneficiadas possuem acesso simultâneo aos serviços listados e, mesmo que se considere apenas a área urbana, onde sabidamente tais serviços estão mais presentes, o total de famílias atendidas chega apenas a 48,9%, ou seja, menos da metade das famílias beneficiadas das áreas urbanas conta com o acesso simultâneo aos serviços básicos de infraestrutura pública.

Mais uma vez, as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam as situações mais preocupantes, contando com apenas 14,9% e 29,9%, respectivamente, do total de domicílios beneficiados pelo programa atendidos pela rede pública de serviços básicos. Na região norte, mesmo na área urbana, apenas 1 em cada 5 domicílios tem acesso simultâneo a estes quatro itens.

Os dados levantados expressam, independentemente da avaliação sobre os impactos do PBF, que as famílias beneficiadas pelo programa se encontram em situação de vulnerabilidade alta, residindo principalmente nas áreas historicamente observadas como de menor desenvolvimento econômico do país e que, por consequência, também oferecem os piores retornos ao cidadão em termos de saúde, educação e saneamento públicos. Há de se convir, portanto, que esta parcela mais desfavorecida da população brasileira precisa, seja qual for a forma de assistência, um enfoque especial das políticas públicas para o enfrentamento e transposição das condições atuais em que vivem, ou de forma mais realista, sobrevivem.

3.3 As Críticas aos Programas de Transferência de Renda

A transferência de renda, seja ela condicionada ou não, é um tema efervescente, principalmente dentro dos países latino-americanos e até norte-americanos. Como vimos no primeiro capítulo, o continente europeu possui uma aceitação mais ampla destas políticas, que, em boa parte de seus países, é prevista inclusive constitucionalmente. Esta mesma aceitação, pelo menos do ponto de vista da sociedade como um todo, não ocorre no continente americano. Notadamente, a chamada opinião pública nos países americanos é bastante controversa quando o assunto é a transferência de recursos públicos provenientes do pagamento de impostos para uma parcela específica da população, independentemente da existência ou não de contrapartidas por parte desta parcela de pessoas beneficiadas. Este assunto é abordado com certa frequência também pela mídia e não deixa de estar presente nas discussões informais familiares, entre amigos e, principalmente, quando o tema vem atrelado a posições ideológicas ou político

partidárias. O consenso quanto à eficiência e principalmente quanto a legitimidade da proteção social através da garantia de uma renda mínima está longe de ser uma realidade, sobretudo no Brasil.

Em âmbito acadêmico, as restrições a este tipo de ação também são notadas, mesmo que em escala menor. Dentro da literatura disponível sobre o assunto, a quantidade dos estudos que defendem a transferência de renda é superior aos trabalhos contrários. Ainda assim, estudos críticos, seja para com os programas de transferência de renda como um todo ou com relação exclusiva ao Bolsa Família são frequentes.

Faz-se necessário, entretanto, separar as críticas entre aquelas que caracterizam o Programa como muito tímido perante o tamanho do desafio que se propõe a enfrentar e aquelas contrárias à transferência de renda como parte da solução para pobreza e desigualdade de renda.

Dentro da primeira linha de críticas à “timidez” dos PTRCs e conseqüentemente ao PBF, os pontos centrais dizem respeito a relevância de políticas universais em contraposição às políticas focalizadas, assim como a abrangência de tais programas. Segundo Bichir (2010), muitos autores defendem que ao optar por atender apenas os mais necessitados, tais programas acabam por agir apenas de forma parcial na solução do problema, deixando de lado políticas mais abrangentes e inclusivas nas áreas de saúde e educação, por exemplo.

Seguem nesta linha outras críticas com relação às condicionalidades exigidas pelo PBF. Ainda segundo Bichir (2010), para alguns autores as exigências implicam na negação do direito dos cidadãos em receber parte da riqueza produzida. Estas perspectivas estão relacionadas com a transição dos programas de renda condicionada para programas de renda mínima universal, como os existentes no continente europeu.

Como observa Carvalho Jr. (2006), os principais argumentos contrários a tais programas são a diminuição dos incentivos ao trabalho, os aumentos dos incentivos à divisão das famílias e o reforço do espírito de dependência dos beneficiários em relação ao governo. Ainda podem incorporar esta lista, principalmente no caso brasileiro, os argumentos relacionados ao mau uso dos recursos transferidos às famílias e o incentivo à natalidade, dada a forma de cálculo dos benefícios.

Segundo Stiglitz (1986), muitos programas assistenciais nos Estados Unidos deram incentivos para divisão de famílias, permanência no desemprego, dentre outros resultados. Isso poderia explicar, por exemplo, o crescimento do número de mães solteiras no país norte-americano, na década de 80.

Marinho, Linhares e Campelo (2011) defendem que há uma relação não significativa entre transferências de renda e pobreza, resultado este que suporta as críticas de que tais programas não têm o efeito esperado sobre a pobreza no Brasil. Para chegar a esta conclusão, foi utilizado um modelo para dados em painel dinâmico, estimado pelo método de momentos generalizados-sistema (MMG-S) em dois passos, desenvolvido por Arellano e Bond (1991) e Blundell e Bond (1998). O autor analisa o êxito dos programas de transferência de renda no combate à pobreza, controlado por outros determinantes, tais como crescimento econômico, desigualdade de renda, anos médio de estudo, proporção de famílias chefiadas por mulheres e taxa de desemprego masculino para os estados brasileiros, no período de 2000 a 2008.

O resultado de destaque deste estudo é a não significância estatística do efeito das medidas de transferência de renda sobre as três medidas de pobreza analisadas - o índice de proporção de pobres, o hiato médio de pobreza e o hiato médio quadrático de pobreza. Pelo modelo testado, os programas de transferência de renda parecem não estar alcançando o objetivo de reverter a dinâmica da pobreza.

Essa evidência corrobora a ideia de que esta prática pode incentivar os indivíduos a não procurar outros meios de obter renda ou até mesmo reduzir sua oferta de trabalho corrente, tornando-os, de certa forma, dependentes dessas transferências (fenômeno da armadilha da pobreza).

Nesse sentido, os indivíduos poderiam estar condicionados a permanecer na pobreza para continuar recebendo esses benefícios. Outra possível explicação poderia ser a má gestão desses programas através dos desvios de seus objetivos como, por exemplo, os recursos não estarem sendo destinados aos indivíduos considerados verdadeiramente pobres. Ou ainda, que o montante de recursos do programa não é suficiente para surtir efeito sobre os índices de pobreza.

Existem também críticas ao controle da focalização do PBF, onde são denunciados erros de inclusão e de exclusão. Os argumentos neste sentido indicam pessoas com nível de renda acima da linha de corte do programa sendo beneficiadas em detrimento de outras, que atendem os critérios de elegibilidade, mas não são contempladas. Os erros de exclusão, segundo alguns autores, são piores do que os de inclusão indevida e ainda são muito grandes, indicando que há muito espaço para a expansão do Programa (BICHIR, 2010).

Os pontos levantados acima devem nortear a análise sequente deste trabalho, que tem como objetivo principal observar quais são os efeitos ou impactos reais da política de transferência de renda. A partir das críticas e controvérsias levantadas pela comunidade

acadêmica e pela sociedade civil buscarei no próximo capítulo decifrar qual tem sido a contribuição do Programa Bolsa Família no que diz respeito a trajetória da pobreza e da desigualdade de renda do país, tanto do ponto de vista objetivo/quantitativo, como subjetivo/qualitativo.

4 OS IMPACTOS SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA

Para a construção da avaliação efetiva sobre a importância do Programa Bolsa Família proposta por este trabalho, faz-se necessário analisar os impactos reais que o mesmo vem provocando na sociedade brasileira. Dentro desta perspectiva, a análise dos indicadores de pobreza e desigualdade de renda ao longo dos últimos anos torna-se fundamental. Mais do que isso, é imprescindível identificar, dentro da trajetória analisada, qual de fato é a contribuição da transferência de renda em questão para que, assim, tenha-se de forma mais clara o reflexo quantitativo que o Programa vem alcançando.

Em um segundo momento, mas não menos importante, teremos uma análise que busca avaliar a condição subjetiva dos beneficiários do PBF. Esta abordagem está conectada aos fatores objetivos de impacto na pobreza e na desigualdade de renda, porém ao invés de números, busca identificar as contribuições da transferência de renda do ponto de vista psicológico individual e também nas relações interpessoais dentro da sociedade brasileira. É o que podemos chamar de efeito que transborda à simples transferência de renda.

A área de análise subjetiva sobre os impactos não apenas do PBF, mas também dos programas de transferência de renda condicionada de uma forma geral, por sua literatura ainda carente em termos de quantidade de estudos realizados, pode-se configurar como a parte mais relevante deste trabalho.

Contudo, para que a avaliação dos reflexos objetivos e subjetivos do PBF sobre a pobreza e desigualdade de renda seja completa, faz-se necessário o entendimento, mesmo que de forma superficial, das condições históricas, das circunstâncias e da trajetória que levaram à construção da realidade que vivenciamos hoje no país.

4.1 Panorama Histórico

A compreensão da situação contemporânea da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil passa, em boa parte, pelo conhecimento dos fatores históricos que fundamentaram a construção de uma sociedade injusta ao longo do tempo.

Em primeiro lugar, como ressaltado por Rego e Pinzani (2014), precisamos considerar o papel da escravidão, instituição plurissecular que nos legou práticas sociais, políticas e econômicas, assim como atitudes morais em relação ao sofrimento dos excluídos e dominados, configurando uma sociedade carente de laços de solidariedade cívica e moral. Em segundo

lugar, um catolicismo autoritário, que por séculos legitimou a desigualdade (inclusive a própria escravidão) e que, somente por um breve período e não na sua totalidade, se abriu para uma ação mais decidida de combate às causas da pobreza e não somente de alívio das carências. A concentração de renda (uma das maiores do mundo), que caracteriza a história do país, da época colonial ao Império e à República, tem sua origem justamente na escravidão e contou sempre para sua legitimação com a maior parte de nossos liberais, tanto quanto com a Igreja Católica.

A título de comparação, as estimativas do IBGE remetem a mais de 4 milhões de escravos que chegaram ao Brasil durante os anos de 1501 a 1866, enquanto na América do Norte este número não chega a 390 mil. Também em se tratando de duração, se compararmos a abolição da escravatura aqui no Brasil com a dos Estados Unidos, temos 25 anos de diferença, ou quase uma geração no tocante ao mercado de trabalho. Tudo isso em meio a uma sociedade onde começava-se a perceber os primeiros reflexos da Revolução Industrial. Este fato não explica por completo, mas é ponto relevante no que diz respeito ao atraso e a dificuldade enfrentadas pelo Brasil na construção de uma economia dinâmica.

A concorrência desses fatores, como a natureza mesma da instituição da escravidão e, no caso brasileiro, sua grande extensão, profundidade e duração no tempo, deu origem a uma cultura da submissão que ainda hoje se faz sentir, não obstante as mudanças ocorridas graças à democratização do país.

A desigual distribuição de renda e riqueza, nos níveis existentes no Brasil, corresponde à abertura de um verdadeiro abismo econômico, social e político entre as classes: por um lado, uma minoria rica usufruindo de altos padrões de consumo e de instrumentos de reprodução das relações sociais existentes (como acesso à educação superior), indiferente à sorte dos seus concidadãos; por outro, a esmagadora maioria dos brasileiros condenados a uma vida de carências, sofrimento e sacrifício. (REGO; PINZANI, 2014, p. 163).

A Lei das Terras de setembro de 1850 também desempenhou papel fundamental no que diz respeito à construção da base de uma sociedade excludente. Até então, a terra em si não tinha valor comercial relevante e sua ocupação era dada mediante a concessão da Coroa – as chamadas sesmarias – ou então apenas ocupada.

Como observado por Ferreira (2005), a Lei das Terras transformou-a em mercadoria nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação" e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei das Terras representa a implantação da propriedade privada em solo brasileiro. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela.

Como consequência, a consolidação do latifúndio que se realizou principalmente de 1822 a 1850 foi plena. Com exceção do sul do Brasil, os imigrantes que buscavam tornar-se colonos de pequenas plantações acabavam servindo de fato como mão-de-obra nos grandes latifúndios e, através das “parcerias” estabelecidas com os senhores das terras, abriam crédito com seus patrões para a compra dos bens que necessitavam, chegando a um ponto em que o pagamento dessas dívidas tornava-se impossível. Na prática, tal dependência instituiu um sistema de pseudo-escravidão para esses trabalhadores (que aliás perdura até hoje em algumas regiões do Brasil) (FERREIRA, 2005).

De 1930 a 1970, como reflexo de uma sociedade que não conseguiu desenvolver um modelo de inclusão social que pudesse dar alternativas de mudança de realidade para a maioria esmagadora de sua população pobre, vivenciamos um processo de industrialização que culminou com um crescimento de natureza extremamente excludente.

A partir da década de 70, ao menos do ponto de vista da renda, os indicadores de pobreza para o Brasil permitem identificar quatro patamares distintos, independentemente do valor das linhas de pobreza utilizadas, que indicam uma tendência de redução a longo prazo da pobreza. Segundo Rocha (2006), a partir dos dados de rendimentos auferidos pelos censos demográficos de 1970, podemos apontar um montante acima de 65% de pessoas pobres no país no início desta década.

Entre 1970 e 1980, temos uma redução significativa da incidência da pobreza como efeito direto das altas taxas de crescimento da renda. Ao longo dos anos 1980 até 1993, os índices oscilaram ano a ano, acompanhando as flutuações macroeconômicas de curto prazo. A redução drástica da inflação em 1994 permitiu, como subproduto, uma sensível redução da incidência de pobreza, a qual se estabilizou num novo patamar a partir de 1995, ano em que se inicia a análise mais profunda deste trabalho. A estabilização em torno de 35% de população pobre, encobre, porém, as evoluções localmente diferenciadas em função do impacto da reestruturação produtiva. Nesta perspectiva o Nordeste e o Norte do país se afirmam como as regiões mais pobres do Brasil, ainda apresentando em algumas situações, níveis parecidos ao do contexto geral brasileiro do início da década de 70.

Ao final da década de 90, o quadro da pobreza brasileira, apesar da queda apresentada nos 30 anos anteriores, ainda representava o centro das discussões sociais no país. A estabilização em níveis menores, porém ainda elevados se comparados a parâmetros internacionais, denota o caráter crítico e persistente do problema. Em 1999 são aproximadamente 56 milhões de pobres segundo a PNAD realizada naquele ano.

Não há dúvidas de que a persistência da pobreza absoluta, do ponto de vista do rendimento, está vinculada à desigualdade. Na verdade, a renda *per capita* de quase R\$ 3.600 ao ano (1999) é bem superior a qualquer valor que possa ser realisticamente associado à linha de pobreza, de modo que a persistência da pobreza absoluta no Brasil associa-se à forte desigualdade na distribuição de rendimentos.

As medidas de desigualdade, como o coeficiente de Gini - 0,576 naquele ano, são das mais elevadas do mundo, em total descompasso com o que se verifica em países de nível de renda similar. Cabe ressaltar que o grau de desigualdade é tão grande que coeficiente de Gini é afetado apenas de forma marginal por aumentos percentualmente significativos dos rendimentos na base da distribuição, como os que ocorrem após o Plano Real.

4.2 Análise dos Impactos Quantitativos

Se pensarmos do ponto de vista lógico, espera-se que a transferência de renda governamental, considerando-se os níveis de abrangência que atinge no Brasil, impacte de forma considerável a pobreza, seja qual for a análise quantitativa a ser feita. É razoável supor que transferir renda a camada mais pobre da população diminua a quantidade de pessoas ou famílias pobres.

A partir da observação do Gráfico 2 produzido a partir das Pesquisas Nacionais de Análise de Domicílios (PNADs), percebe-se que a tendência de queda nos indicadores de pobreza e extrema pobreza no Brasil a partir do ano de 2003 realmente se confirma.

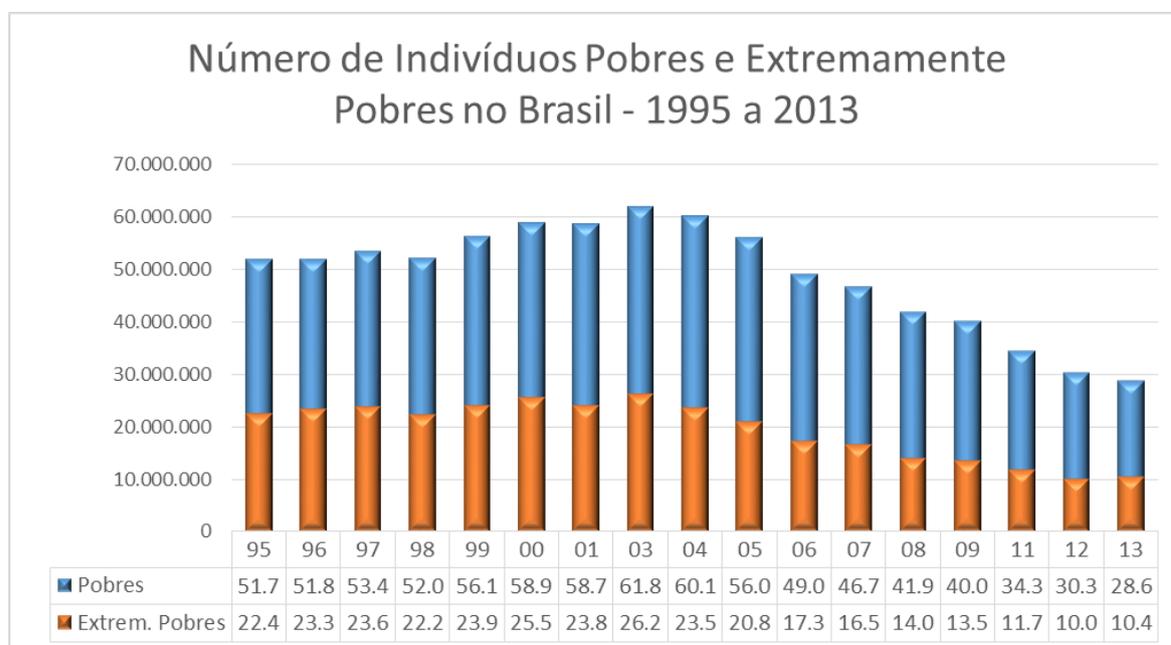
Conforme Rocha, a partir deste ano:

(...) tem início um período com características favoráveis, radicalmente diverso do anterior no que se refere ao comportamento da renda das famílias em geral, e das famílias pobres em particular. No que concerne à redução da pobreza do ponto de vista da renda, o período foi marcado por três fatores básicos: o comportamento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo, e a expansão das transferências de renda assistenciais. Estes fatores atuaram de forma constante e cumulativa ao longo do período, de modo que, diferentemente do período anterior, ocorreu uma redução sustentada da pobreza, que se mantém até o momento presente. (2013, p. 15).

Os dados levantados pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e expostos abaixo indicam que o número de indivíduos que deixaram de ser considerados pobres entre 2003 a 2013 foi de cerca de 33,1 milhões. Em se tratando de extrema pobreza, foi de quase 15,8 milhões. Nota-se também, como mencionado anteriormente, a estabilidade, inclusive com

uma tendência de crescimento dos níveis de pobreza e extrema pobreza antes da queda apresentada a partir de 2003.

Gráfico 2 - Número de indivíduos pobres e extremamente pobres no Brasil, entre 1995 a 2013



Fonte: PNADs/IBGE.

Contudo, para identificarmos, de fato, os impactos do PBF dentro desta trajetória faz-se necessário o aprofundamento destas informações, a começar pelos critérios que são utilizados para a definição de quem é ou não pobre ou extremamente pobre. As chamadas linhas de pobreza existentes são várias e geralmente são definidas partindo das noções de pobreza absoluta e de consumo mínimo ou médio. Isso significa dizer que estas linhas podem ser definidas de forma tão próxima à noção de pobreza relativa quanto se queira. Quanto mais rica a sociedade, mais o conceito relevante de pobreza se distancia de atendimento às necessidades de sobrevivência ao passo que se aproxima do nível de vida preponderante na sociedade em questão. A União Europeia, por exemplo, adota linhas de pobreza relativas, equivalentes a 40, 50 e 60% do rendimento médio das famílias.

No caso do Brasil, o conceito operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de extrema pobreza), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de

alimentação, habitação, vestuário etc. (associada à linha de pobreza), comumente tida como o dobro da primeira.

Segundo Rocha (2006), existe um consenso básico entre os especialistas que abordam a temática da pobreza: em função da disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo das famílias com diferentes níveis de rendimento, a determinação das linhas de indigência e de pobreza no Brasil deve ter como base o consumo observado.

A CEPAL realizou uma pesquisa no ano de 1996, como base na POF (Pesquisa de Orçamento Familiar) 1987/88 e nos preços agregados dos alimentos. A partir das informações sobre o total de calorias por dia, a quantidade consumida e o preço unitário, foram calculadas a despesa para cada produto e a soma dessa despesa, resultando na linha de pobreza extrema por pessoa. Com base nesta pesquisa, os valores são atualizados ano a ano através dos índices de preços por região metropolitana e por grupo de produtos do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor do IBGE. Em 2013, segundo estes indicadores o valor médio da linha da pobreza nas regiões brasileiras foi de aproximadamente R\$ 248 *per capita*. Esta é a metodologia principal utilizada pelas PNADs para identificação da população pobre e extremamente pobre do país.

Este valor médio de linha de pobreza, entretanto, já indica como improvável à influência do Programa Bolsa Família na trajetória de redução da pobreza observada. Ao passo que o benefício médio concedido hoje é em torno de R\$ 169 por família, e que, dentro da abordagem do consumo observado a linha de pobreza é em torno de R\$ 248 *per capita* intui-se que os valores transferidos seriam incapazes ou então pouco capazes de provocar interferência relevante nos indicadores dentro desta perspectiva.

É o que constata Marinho, Linhares e Campelo (2011) ao demonstrarem que há uma relação não significativa entre transferências de renda e pobreza, resultado este que suporta as críticas de que tais programas não têm o efeito esperado sobre a pobreza no Brasil. Pelo modelo testado pelos autores, os programas de transferência de renda parecem não estar alcançando o objetivo de reverter a dinâmica da pobreza.

A explicação mais plausível para a não influência do PBF na trajetória recente da pobreza tal como identificada pelas linhas de pobreza baseadas no consumo, contudo, parece ser a de que o valor transferido é bastante modesto e, desta forma, incapaz de exercer impacto significativo na quantidade de pobres e extremamente pobres vivendo no país. Deduzir que esta não influência é derivada da diminuição da oferta de trabalho ou da não procura de outras

formas de renda, como sugerem algumas críticas ao programa, configura-se, portanto, em uma afirmativa, no mínimo, precipitada.

A questão da focalização seria outro ponto a ser levantado. Entretanto, vários estudos neste sentido, como o de Barros et al. (2010) demonstram que a focalização do Programa é compatível com as demais experiências internacionais, como os programas chileno e mexicano, por exemplo, e que a renda transferida chega à população mais pobre com uma eficácia muito maior do que as transferências voltadas ao público formalizado.

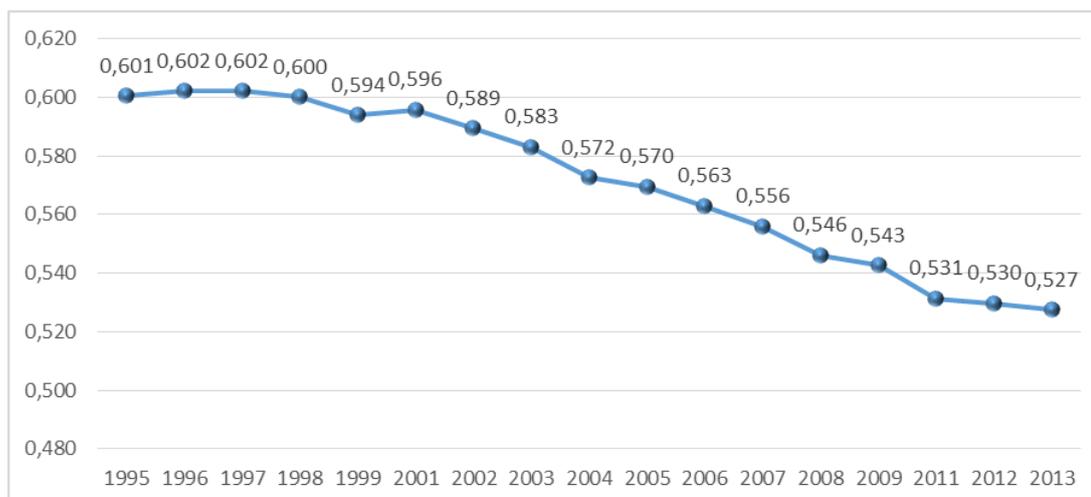
Fica claro, portanto, que para observarmos de forma mais precisa a capacidade de interferência quantitativa do PBF, faz-se necessária a observação do comportamento de linhas de pobreza que fiquem abaixo das adotadas pelas pesquisas domiciliares e baseadas no consumo.

Nesta perspectiva, e em consonância com as diretrizes e estudos elaborados pelo Banco Mundial no combate à fome e à pobreza, além dos “Objetivos do Milênio” elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que indicam os valores de US\$ 1,25 por dia para a extrema pobreza e US\$ 2,00 por dia para a pobreza (conversão do dólar se dá por paridade de poder de compra, que inibe boa parte das variações cambiais), a metodologia a ser adotada nesta análise quantitativa é a estabelecida pelo MDS e que serve de norte para as análises dos programas de transferência de renda no Brasil. Este critério também reflete os atuais valores de elegibilidade do PBF, ou seja, R\$ 77 e R\$ 154 *per capita* para extrema pobreza e pobreza, respectivamente.

No âmbito da desigualdade de renda, o parâmetro escolhido para análise é o Índice de Gini em virtude de sua metodologia simples, difusão e aceitação no meio acadêmico. Soma-se a isto sua presença constante nos trabalhos e análises já realizados quanto ao tema da transferência de renda e seus impactos no Brasil.

Como mostra a evolução do índice de Gini do Gráfico 3, não há como discordar do fato de que a desigualdade, tal como medida através das pesquisas domiciliares, também apresentou redução. No intervalo que compreende os anos de 2001 a 2013, a média na redução do índice foi de 0,00575 ponto ao ano, o que, compartilhando dos levantamentos feitos por Soares (2010), caracteriza-se como uma redução robusta em termos de valor, comparada inclusive à países como os Estados Unidos e Reino Unido durante a construção de seus estados de bem-estar social, ainda que a trajetória brasileira seja relativamente curta em termos de duração.

Gráfico 3 - Índice de Gini no Brasil, entre 1995 e 2013



Fonte: PNADs/IBGE.

Esta escolha não significa, contudo, que este índice expresse de maneira totalmente fiel e correta a realidade da distribuição de renda do país. As controvérsias sobre o tema são grandes e incidem principalmente na forma com que os dados das pesquisas utilizadas em sua construção – PNADs - são elaboradas.

Como demonstrado por Medeiros, Souza e Castro (2014), a concentração de renda é, de acordo com os dados tributários, substancialmente maior do que a estimada pelos levantamentos domiciliares. A submensuração dos rendimentos da parcela mais rica da população, principalmente no que diz respeito aos rendimentos do capital nas pesquisas domiciliares, seria um dos fatores que poderiam explicar esta diferença. Contudo, os dados e referências para uma análise que aborde a participação do PBF na trajetória da desigualdade mediante outros indicadores, que não o índice de Gini via PNADs, ainda são bastante escassos.

Como observa Soares et al. (2010), é comum analisar a evolução da desigualdade e da pobreza em um mesmo estudo. Não se trata de coincidência ou comodidade, mas do fato destes dois temas serem extremamente complementares. Ao passo que a mensuração da desigualdade resume a dispersão de bem-estar ao longo de toda a distribuição de renda, medidas de pobreza sintetizam o bem-estar daqueles que mais precisam. Tendo em vista que a pobreza é função da desigualdade, entre outras coisas, é natural que os dois sejam analisados em conjunto.

No caso dos impactos do Programa Bolsa Família, contudo, esse padrão não se mantém. Na medida em que existem muitas análises sobre a desigualdade de renda, existem poucas sobre a pobreza. Esse fato pode ser creditado ao impacto mais vistoso do Programa sobre as medidas de desigualdade do que sobre a pobreza. A coincidência temporal entre a surpreendente queda

da desigualdade verificada no país e a expansão de programas de transferência de renda focalizados também pode ser outra explicação.

Certamente, a análise de impactos quantitativos para avaliação do PBF vai muito além da modesta abordagem proposta por este estudo. Os indicadores multidimensionais de pobreza, por exemplo, cuja construção não leva em consideração apenas a renda, mas também diversos outros fatores objetivos que influenciam a vida das pessoas, têm ganhado notoriedade e espaço no debate nacional e internacional. Entretanto, ainda não existe consenso metodológico e segurança reconhecida sobre a utilização deste tipo de indicador que, sem sombra de dúvidas pode, em um futuro próximo, ajudar a compreender melhor os impactos das políticas sociais na pobreza.

Outros aspectos quantitativos possíveis de mensuração dizem respeito a relação entre o PBF e a mortalidade infantil, fecundidade e principalmente a educação. Apesar destes reflexos não se constituírem no objetivo principal deste estudo é interessante observar algumas das conclusões que vem sendo alcançadas.

Rasella et al. (2013) comprovam estatisticamente a forte relação entre o programa e a trajetória de queda da taxa de mortalidade de crianças com até 5 anos (TMM5), em particular, devido a causas de mortalidade associadas à pobreza, como diarreia, infecções por vias respiratórias e, principalmente, desnutrição.

No que diz respeito às taxas de fecundidade, Alves e Cavenaghi (2013) demonstram que no Brasil, apesar do número médio de filhos ser inversamente proporcional à renda, algo que se observa desde o início das series históricas disponíveis e da existência de uma trajetória de queda a partir dos anos 60, a redução recente tem sido maior entre a população mais pobre, caracterizada pelo acesso ao PBF. Esta constatação vai de encontro às críticas pelo desenho considerado pró-natalista do programa, muito provavelmente em virtude de que o acesso à educação, informação e o baixo valor dos benefícios adicionais, tem contribuído para a redução das taxas de fecundidade ao invés do aumento, como se poderia presumir.

No aspecto educacional, Oliveira e Soares (2013, p. 291) ao investigarem os efeitos do PBF sobre a repetência para o ano de 2008 constatam que “alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40,0% menores de repetência do que aqueles que não cumprem”. Cireno, Silva e Proença nesta mesma linha, ao analisarem o desempenho na Prova Brasil, a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série, destacam que:

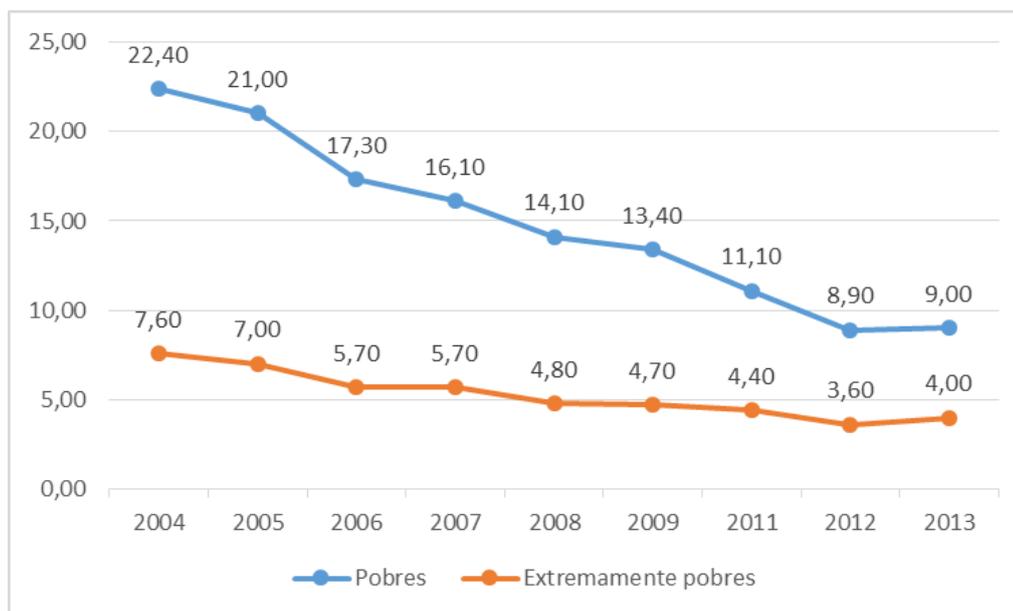
[...] o PBF tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar destas crianças. Ou seja, o Programa Bolsa Família apresenta uma diminuição na desigualdade educacional destes alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças (2013, p. 303).

4.2.1 A Contribuição do Programa Bolsa Família na Redução da Pobreza

Apesar de a maneira mais conhecida e relevante para se identificar quantitativamente a redução da pobreza seja a trajetória de redução na proporção de pobres propriamente dita, existem outras duas formas de mensuração da pobreza também relevantes. A primeira delas diz respeito a renda média dos pobres remanescentes – hiato médio da pobreza – que também pode ser interpretado como sendo a renda média necessária para levar todos os pobres até a linha da pobreza. Esta medida, portanto, se reduz quando há menos pobres ou quando os pobres remanescentes possuem uma renda maior do que no momento anterior.

Ainda, como medida adicional importante para análise da trajetória quantitativa da pobreza, temos a desigualdade de renda entre os pobres – severidade da pobreza. Este indicador é definido como a média do quadrado dos défices proporcionais da pobreza, sendo sensível à distância à linha da pobreza, dando um peso maior aos indivíduos mais pobres. Quanto menos ou mais indivíduos estiverem distantes da linha da pobreza, menor ou maior, respectivamente, será o índice de severidade da pobreza.

Os dados também obtidos pelas PNADs, mas que levam em conta as linhas de pobreza e extrema pobreza do decreto do Programa Brasil sem Miséria de 2011 (R\$ 154 e R\$ 77 *per capita*, respectivamente), estão expostos abaixo, no Gráfico 4. É importante salientar que as diferenças entre os dados gráficos atuais e os de outros estudos anteriores a 2011 ocorrem devido as alterações nos valores das linhas de pobreza e extrema pobreza, que até então eram de R\$ 100 e R\$ 50 *per capita*.

Gráfico 4- Indivíduos pobres e extremamente pobres² no Brasil entre 2004 a 2013 (em %)

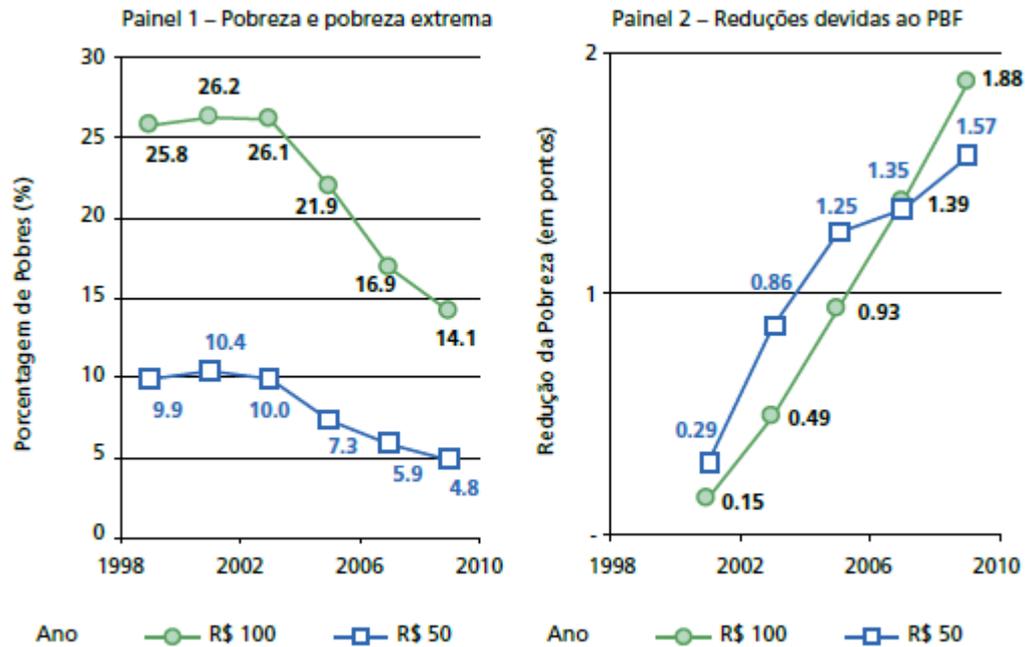
Fonte: PNADs/IBGE.

Nota: ² Baseada no Decreto 7492 (Brasil sem Miséria).

Para uma resposta clara no sentido de identificar a real contribuição do PBF na queda da pobreza observada, Soares et al. (2010, pag. 45-46) utilizam-se de uma estratégia baseada no cálculo da porcentagem de pobres que haveria no país caso o Programa não existisse. Segundo os autores “a diferença entre as taxas de pobreza calculadas para a distribuição de renda domiciliar *per capita*, com e sem o benefício, traduz o efeito redutor da pobreza do programa”.

Nesta perspectiva, o Gráfico 5 demonstra que o efeito do Programa vem aumentando a medida em que o mesmo aumenta sua abrangência. A partir de 2005, o efeito atribuído à bolsa praticamente dobra se comparado ao registro anterior e, em 2009, o Bolsa Família faz com que as proporções de pobreza e extrema pobreza sejam 1,6 e 1,9 pontos percentuais abaixo do que seriam na ausência desta transferência. Estas reduções equivalem a 13% da pobreza e 32% da pobreza extrema neste ano.

Gráfico 5- Evolução da pobreza e reduções devidas ao PBF - Brasil, 1998-2010



Fonte: Soares et al. (2010). A partir dos microdados PNAD 1998-2010.

No que diz respeito a severidade da pobreza e extrema pobreza, Barros et al. (2009a) constatam que as mesmas sofreram uma queda próxima a 35% entre os anos de 2003 e 2007, e identificam uma participação nesta queda das rendas não oriundas do trabalho em torno de 57% (extrema pobreza) e 43% (pobreza). Destaca-se que em se tratando de extrema pobreza, a contribuição das transferências é superior inclusive a participação da renda do trabalho.

Este fato repete-se ao analisarmos o hiato médio da pobreza e extrema pobreza. Estes indicadores, que segundo os mesmos autores também se reduziram aproximadamente em 35% neste período, foram influenciados pelas transferências em cerca de 33% na queda do hiato médio da pobreza e 44% na extrema pobreza, contribuição acima da registrada pela renda do trabalho nesta última faixa de renda.

4.2.2 A Contribuição do Programa Bolsa Família na Redução da Desigualdade de Renda

Em oposição ao que ocorre com a trajetória da pobreza, principalmente a partir do ano de 2006, vários estudos apresentaram como tema a mensuração da contribuição do Programa Bolsa Família no processo de redução da desigualdade de renda verificada no país desde 2001. Apesar da convergência nas conclusões gerais, existem diferenças de magnitude nos resultados,

derivadas sobretudo de alternativas metodológicas distintas. A forma com que é extraída a renda do PBF das pesquisas domiciliares define, em boa parte, os resultados de cada estudo. Esta necessidade de separação ocorre, pois o questionário da PNAD trata desta renda de forma conjunta aos juros de aplicações financeiras, dividendos, outros programas sociais e outras rendas.

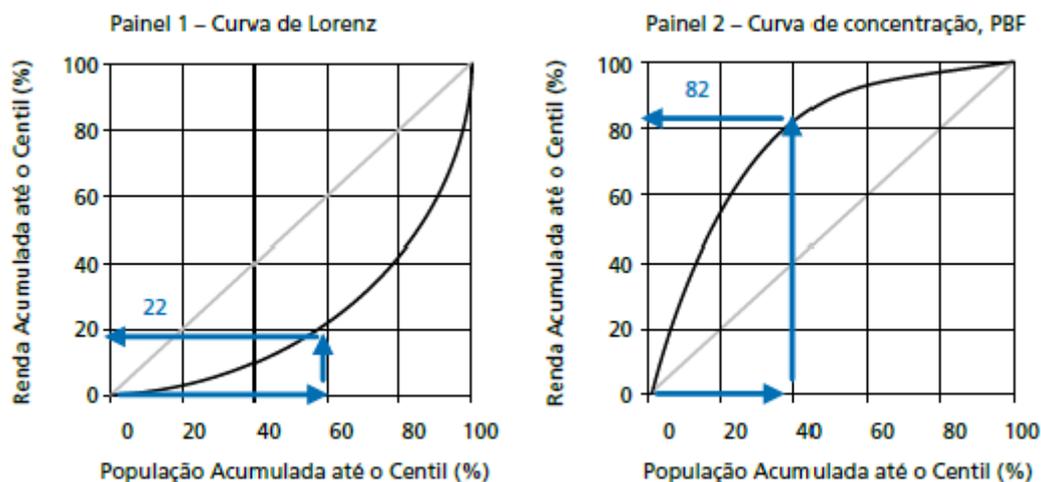
Soares (2006), Hoffmann (2010) entre outros, utilizam-se da não separação da renda proveniente do PBF e limitam-se a informar que esta renda está misturada aos juros e dividendos e que as variações, portanto, são caudadas por todo o conjunto desta variável. Nestes estudos, as respostas variam de 27% a 30% da queda na desigualdade de meados da década de 1990 até 2004.

Abordagens como a de Soares, Ribas e Soares (2009) e Soares et al. (2007) utilizam-se de suplementos incrementados às PNADs nos anos de 2001, 2004 e 2006, nos quais se questiona se há alguém no domicílio que recebe programas de transferência de renda focalizados. Os resultados obtidos nestes trabalhos atribuem ao Programa 21% e 20% da queda da desigualdade entre 1995 e 2004 e entre 2004 e 2006, respectivamente (SOARES et al., 2010).

O problema desta última abordagem se dá nos anos em que não há o referido suplemento. Nesta perspectiva Barros et al. (2010) desenvolvem uma solução satisfatória que consiste em servir-se de valores típicos para separar a renda do PBF e demais programas. Seguindo uma variante desta abordagem, a qual atribui também os valores arredondados e próximos aos valores típicos oriundos do Bolsa Família, Soares et al. (2010) desenvolvem um dos melhores estudos disponíveis dentro da mensuração dos efeitos da transferência de renda condicionada.

A partir da construção de uma curva de concentração, derivada da curva de Lorentz utilizada no índice de Gini, e que indica o grau de progressividade de cada tipo de renda, é possível identificar a porcentagem do PBF que é apropriada pelo percentil da população agrupada de acordo com sua renda. O ordenamento da população pela renda total, e não a renda cuja concentração vai ser medida, é o que permite que uma curva de concentração possa estar acima da reta de igualdade perfeita, uma vez que é perfeitamente possível que os 10% mais pobres detenham qualquer porcentagem (até 100%) de uma determinada fonte de renda, como demonstrado abaixo.

Gráfico 6- Curvas de Lorenz e concentração do Bolsa Família - Brasil, 2009



Fonte: Soares et al. (2010). A partir dos microdados PNAD 2009.

Analogamente ao coeficiente de Gini, o dobro da área entre a reta da igualdade perfeita e a curva de concentração é identificado como “coeficiente de concentração”, com a importante diferença de que áreas acima da reta da igualdade entram negativamente. Desta forma, portanto, é possível que tenha coeficientes de concentração negativos, se a renda à qual se referem estiver mais que proporcionalmente nas mãos dos mais pobres.

Dando continuidade ao processo, os autores utilizam-se da decomposição das fontes de renda para identificação individual de suas evoluções particulares e consequentes contribuições na redução da desigualdade no período 1999 a 2009 como demonstra a Tabela 9. Esta metodologia baseia-se na igualdade entre o índice de Gini e soma dos índices de concentração de cada renda individualmente. Segundo os autores, a desigualdade é a soma de rendas chamadas de progressivas, ou menos concentradas que o coeficiente de Gini, que puxam para a igualdade, e outras chamadas de regressivas, de maior concentração, que puxam para a desigualdade. Tudo, obviamente, ponderado pelo peso de cada renda na renda total.

Tabela 9 - Coeficientes de concentração e peso na renda total de cada renda³

Renda/Ano	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Coeficientes de concentração						
Renda do trabalho	0,585	0,589	0,578	0,565	0,558	0,545
Previdência indexada ao SM	0,025	0,093	0,115	0,136	0,131	0,147
Previdência superior ao SM	0,756	0,746	0,759	0,753	0,745	0,748
Outras rendas	0,687	0,674	0,659	0,668	0,636	0,611
Renda do PBF		-0,288	-0,303	-0,461	-0,53	-0,513
Peso na renda total (%)						
Renda do trabalho	78,5	77,9	76,7	76	76,9	76,2
Previdência indexada ao SM	3,6	3,9	4,9	5,4	5,9	6,4
Previdência superior ao SM	13,1	13,3	13,7	13,2	12,5	12,9
Outras rendas	4,9	4,8	4,4	5	4,1	3,7
Renda do PBF	0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7

Fonte: Soares et al. (2010). A partir dos microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Nota: ³ Para o período 1999-2003, considerou-se como renda do PBF os rendimentos associados aos programas precursores a ele.

Desta forma, a Tabela 10 demonstra a contribuição de cada um dos fatores analisados na queda da desigualdade verificada no período. Quase 60% desta queda advém de um mercado de trabalho que remunera as pessoas de modo progressivamente mais igualitário, o que não surpreende uma vez que o mesmo responde por três quartos da renda das famílias. O que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, sendo que o programa não chega a 0,8% da renda das famílias.

Tabela 10 - Contribuição para a queda da desigualdade (%)

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada ao SM	52	30	9	18	9	15
Previdência superior ao SM	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Soares et al. (2010). A partir dos microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Soares et al. (2010) atribuem este fato ao excelente nível de focalização alcançado pelo Programa. Ao conseguir atingir a parcela realmente pobre da população, os valores transferidos pelo PBF, mesmo que modestos, conseguem impactar de forma muito expressiva a desigualdade de renda.

Autores como Araújo (2010), também constata resultados semelhantes. Em uma análise que compreende os anos entre 2002 e 2008, esta trajetória, segundo a autora, ora é fruto

de combinação entre mercado de trabalho e programas de transferência de renda, ora é resultado do primeiro com as rendas de aposentadorias e pensões oficiais, essas últimas também em boa parte afetadas pelos constantes reajustes do salário mínimo no período.

Contudo, como alertado por Soares (2010), quando tomamos por parâmetro o índice de Gini, é importante observar que nosso grau de equidade ainda fica aquém de cerca de 90% dos países do globo. Isso indica que vivemos em um país extremamente desigual e que ainda temos um caminho longo na busca de uma sociedade mais justa e, onde as oportunidades sejam, de fato, para todos.

[...] os que defendem que é cedo para soltar foguetes para comemorar a queda da desigualdade estão ao mesmo tempo certos e profundamente errados. Estão profundamente errados se se referem ao ritmo de redução da desigualdade no Brasil, que é, como vimos, até alto para padrões históricos e permite chegar a um país igualitário em uma geração. Estão, no entanto, certos, referem-se ao pouco tempo que este processo perdura” (SOARES, 2010, p. 377).

4.3 Análise dos Impactos sobre a Subjetividade dos Beneficiários

Primeiramente, cabe mencionar que as abordagens quantitativas, por mais que sejam importantes para uma análise completa de política pública, não são capazes de expressar por completo a realidade das populações que abordam. A averiguação pessoal através das pesquisas de campo nas quais se consegue filtrar, além de dados quantitativos, os dados qualitativos no que diz respeito as mudanças vivenciadas pelas pessoas pobres, podem indicar de forma mais precisa o que, de fato, contribui ou não para a melhora na vida destas pessoas.

A observação dos resultados encontrados durante as entrevistas feitas na construção do livro *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania* (REGO; PINZANI, 2014) pode confirmar as proposições acima. Este estudo vai ao centro da pobreza brasileira - às regiões onde as condições de vida são as mais degradantes dentro do nosso país. São lugares onde as oportunidades de inserção econômica praticamente inexistem e onde o círculo vicioso da pobreza impera de tal forma que sequer há a consciência espontânea de que a educação é o meio fundamental para superação da miséria das futuras gerações. É utópico imaginar que tais populações consigam romper com a chamada ditadura da pobreza sem que haja a condução do Estado, principalmente através de programas de transferência de renda condicionada a ações socioeducativas.

O livro *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania* apresenta uma análise qualitativa dos impactos que o programa tem sobre a subjetividade das pessoas atingidas por

ele. O livro pretende registrar precisamente um dos momentos diferenciais que podem indicar uma tendência no seio da sociedade brasileira que, em outras palavras, representa a inclusão no corpo dos cidadãos de grande parcela de brasileiros que até agora ficaram dele excluído.

Para realização desta investigação proposta, efetuou-se durante 5 anos viagens de pesquisa, nas quais foram entrevistadas mais de 150 mulheres que recebem o BF em regiões tradicionalmente mais desassistidas pelo Estado brasileiro, a saber: sertão nordestino (Alagoas), zona litorânea de Alagoas, Vale do Jequitinhonha (MG), periferia da cidade do Recife, interior do Piauí, interior do Maranhão e periferia de São Luís (MA).

Do ponto de vista teórico, Rego e Pinzani (2014) apontam Sen¹ e Simmel² como referenciais especialmente importantes na perspectiva estudada, dado que mostrar a relação entre renda em dinheiro e autonomia revela a tese principal do estudo em questão: a presença de uma renda monetária regular permite o desencadeamento de processos de autonomização individual em múltiplos níveis. A abordagem das capacitações serviu como um ponto de partida para uma primeira definição do conceito de autonomia individual e para que fosse possível pensar algumas questões teóricas ligadas à compreensão da fenomenologia da pobreza.

A partir de dois referenciais normativos, autonomia individual e o desenvolvimento de uma percepção de si como membro de uma comunidade política mais ampla (indicado como cidadania), é possível identificar uma série de *functionings*³ básicos valiosos.

Em relação à autonomia individual, tais *functionings* são: a percepção de si como sujeito capaz de fazer escolhas livres, sem ter que se dobrar à bruta necessidade representada pela falta de recursos materiais básicos, tais como alimentação adequada, abrigo digno, saúde etc.; o senso, pelo menos nascente, de tornar-se dona (o) da própria vida; a capacidade de assumir responsabilidade pelas próprias ações sem obedecer a mecanismos inexoráveis de comportamento impostos pelas carências materiais e pelo ambiente social mais imediato (em particular, pelo marido e pela família); a capacidade de cuidar de si e de sua família sem depender de outros indivíduos (isto é, a liberdade das relações de dependência pessoal).

¹ O economista indiano Amartya Sen deu início na década de 80 a discussão em torno das capacitações. Através desta abordagem é possível estudar a pobreza de maneira mais complexa, ou seja, agregando-lhe outras dimensões relevantes além da monetária. Dentro desta vertente, a pobreza é compreendida pela privação de capacitações básicas. Para uma visão completa da teoria, C f. Sen (2001).

² Georg Simmel, sociólogo alemão, estudou, entre outros assuntos, a relação do dinheiro com os elementos centrais da sociedade contemporânea. Sua teoria procura mostrar que a modernidade se caracteriza por traços intrinsecamente ligados a vida monetária. Para uma visão completa da teoria, C f. Simmel (1908).

³ Os *functionings* - ou funcionamentos - de acordo com Amartya Sen “referem-se a ‘atividades’ [activities] (como ver, comer) ou ‘estados de existência’ [states of existence or being] (como estar bem nutrido, estar livre de malária, não estar envergonhado pela pobreza da roupa vestida); por vezes abreviados por ‘ações’ [doings] e ‘estados’ [beings]” (SEN, 2001, p. 236).

No que diz respeito à cidadania, os *functionings* básicos valiosos são: a percepção de ser considerado pelo Estado como uma pessoa concreta, com necessidades, cuja satisfação não pode ser alcançada individualmente; a percepção de que as políticas públicas de apoio ou ajuda não são expressão de caridade ou de favores pessoais, mas consequência de um direito constitucionalmente amparado; a consciência de que o voto passa a contar algo e a ser relevante para determinar as condições de sua vida.

Rego e Pinzani (2014) observam que o sentimento de humilhação, a falta de autoestima e de autorrespeito, além do sofrimento de alienação perante o seu mundo, que podem levar inclusive à perturbações psicológicas como a depressão – cujos sintomas foram encontrados com frequência durante as pesquisas realizadas – decorrem da situação de pobreza material aguda vivenciada pelos milhares de brasileiros beneficiados pelo PBF, principalmente os que vivem em regiões onde o desenvolvimento econômico e a melhora estrutural das condições de vida sequer fazem-se visíveis em um futuro próximo.

[...] ainda que aceitássemos a ideia neoliberal de que ninguém é responsável pessoalmente pelos desequilíbrios e pelas grandes diferenças de riqueza criadas pelo mercado, existe uma responsabilidade coletiva da comunidade perante todos os seus membros, particularmente quando alguns entre eles são prejudicados pelo arranjo socioeconômico que permite a outros indivíduos acumular riquezas. Contudo, não é necessário recorrer a tais argumentos, bastante problemáticos para justificar políticas sociais públicas. O argumento mais forte parece ser o ligado à inclusão social dos indivíduos beneficiários dessas políticas (REGO; PINZANI, 2014, p. 87-88).

Como observa Jessé Souza (2009, p. 18), também criticando a ideologia economicista neoliberal, “o processo de competição social não começa na escola [...], mas já está, em grande parte, pré-decidiado na socialização familiar pré-escolar produzida por ‘culturas de classe’ distintas”.

Ainda segundo Rego e Pinzani (2014), existem diferenças claras na nova situação conferida pelo recebimento de renda monetária regular. Tais diferenças podem ser percebidas, às vezes, ao verificar formas de autorreconhecimento relativamente a suas capacidades de gestão dos negócios familiares e de sua responsabilidade perante sua família e o Estado. Revela-se, em suma, entre as mulheres entrevistadas, um aumento de autoestima, que aponta para a geração de níveis mínimos de autonomização na gestão da vida em geral. Algumas (muito poucas, na realidade) tomaram inclusive decisões morais difíceis, como conseguir desfazer casamentos infelizes.

Do conjunto de mulheres entrevistadas, sobressai-se uma característica comum a quase todas - o desejo de garantir um futuro melhor a seus filhos. É possível considerar que fazer deles pessoas menos destituídas de capacitações do que elas, ou então, equipá-los melhor para que busquem outro destino, seja seu principal objetivo de vida.

Entretanto, o fato de almejam algo melhor para seus filhos não significa dizer que por si só vislumbram o caminho minimamente necessário a ser percorrido para que isso possa, de fato, ocorrer no futuro: “‘Eu falo minha verdade’ e se a bolsa fosse retirada ‘os meninos ficariam na rua pedindo esmola’ em vez de ir para a escola. Dona Cássia, 55 anos, Cidade de Piri-piri/Piauí - ano 2009” (REGO; PINZANI, 2014, p. 148)

Outra entrevista interessante a ser destacada é a de Dona Sandra, 29 anos, na cidade de Rosário (Maranhão, 2009):

[...] antes de receber a bolsa trabalhava como empregada para uma família de classe média que lhe pagava R\$ 150 por mês, sem carteira assinada, nem contribuições previdenciárias – e isso por um trabalho de sete dias por semana, com só a tarde do domingo livre. Esse foi o primeiro de dois casos, em cinco anos de entrevistas, em que foram encontradas mulheres que largaram um emprego depois de receber a bolsa. Contrariamente ao que afirma um argumento frequente entre quem critica o programa, não é comum que os beneficiários renunciem a trabalhar para viver somente do BF. Antes de aludir à presumida preguiça dos beneficiários do BF, seria o caso de questionar o cinismo de quem explora o trabalho alheio oferecendo salários de fome (REGO; PINZANI, 2014, p. 151-152).

Mesmo considerando que a miséria encontrada é resultante de processos histórico-estruturais profundos, uma questão salta aos olhos: não se resolverá o problema da pobreza sem ampla intervenção estatal em diversos sentidos, como o de educar, treinar e preparar os indivíduos; mas também criando, para isso, estruturas de apoio a atividades econômicas adequadas às necessidades da maioria da população e incentivando formas de trabalho mais próximas à cultura local.

Todavia, algo parece ter início nestas regiões. O Vale do Jequitinhonha, por exemplo, apresentou ao menos dois casos de experiências comunitárias ligadas a saberes artesanais tradicionais da região: uma padaria comunitária em Itinga especializada na produção artesanal de biscoitos típicos e uma cooperativa de mulheres artesãs produtoras de peças e figuras de argila da cidade de Santana do Araçuaí. Apesar disso, suas atividades econômicas artesanais não lhes garantem renda suficiente para deixarem a situação de pobreza. Seria necessário que os poderes públicos incentivassem e acompanhassem experiências desse tipo, ao lado de formas

mais tradicionais de geração de emprego e de ajuda ao desenvolvimento econômico, como: construção de estradas, de postos de saúde, de escolas gerais e técnicas, de obras de irrigação e reservatórios (onde for necessário). Também nesse caso, tais políticas visariam não somente ao desenvolvimento econômico da região em questão, mas permitiriam acesso à capacidade de garantir a sobrevivência e o bem-estar de si e de sua família.

A pobreza das regiões visitadas nas entrevistas não é conjuntural, mas estrutural. Não depende de uma crise econômica contingente, mas de fatores estruturais – fato este que mostra a necessidade de que os programas sociais de assistência emergencial (como o PBF) sejam acompanhados por outras políticas que visem a uma modificação estrutural, como programas educacionais, culturais, habitacionais, de eletrificação, etc. (REGO; PINZANI, 2014, p. 151-152).

Depois de cinco anos de entrevistas, Rego e Pinzani (2014) constatarem que o programa atingiu um dos seus objetivos principais, pois o Bolsa Família garante o direito à vida a milhões de brasileiros; não resolve, contudo, o problema da pobreza, entretanto ajuda, mesmo que inicialmente, na libertação da “ditadura da miséria”.

Nossa humanidade repousa fundamentalmente no exercício permanente de escolhas. Contudo, em situações de miséria e privação absoluta dos bens mais elementares da vida, não se escolhe, vive-se o movimento perpétuo do “círculo vicioso da pobreza”, que se caracteriza pela quase impossibilidade da escolha pessoal da vida que se quer viver. O rompimento de tal círculo está localizado no futuro, especialmente no futuro dos filhos das mulheres entrevistadas. Várias vezes perguntadas, as mulheres entrevistadas no referido estudo se viam no horizonte um mundo mais justo, quase sempre respondiam nesta perspectiva: se ele existe, chegaram tarde a ele; agora, suas esperanças residiam em garanti-lo aos seus filhos; quem sabe não serão tão destituídos como elas.

No caso brasileiro, o debate sobre o Bolsa Família é um bom exemplo da repetição histórica do preconceito e da força dos estereótipos. Nos mais variados ambientes sociais os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. Essas acusações estereotipadas provêm, na maioria dos casos, de pessoas que não dispõem de informações sobre o programa (sobre o valor da bolsa, por exemplo, que com certeza não poderia substituir um salário regular; ou sobre o fato de que as famílias recebem no máximo ajuda para 3 filhos, recentemente para mais dois em idade escolar e uma ajuda para dois

adolescentes, entre 16 e 17 anos, enquanto os outros ficam excluídos; ou sobre o fato de que o dinheiro é pago às mulheres, não aos homens etc.).

Esse tipo de argumento é muito comum no discurso público geral, no qual não se admite que os pobres possam não ser responsáveis por sua situação. O estigma que lhes é atribuído se baseia na premissa neoliberal de que cada um é responsável pela sua posição socioeconômica como adulto, mas tal premissa desconsidera o fato de que a maioria das pessoas que pertencem à elite ou às classes mais ricas já nasceu em famílias abastadas e, portanto, não são responsáveis por sua situação de bem-estar ou de poder (REGO; PINZANI, 2014, p. 234).

Mesmo que não tomemos como base as classes mais altas, a diferença existente entre a classe média e até dentro da classe baixa, se comparada à faixa da população beneficiada pela bolsa, é gritante. As perspectivas e oportunidades para as pessoas que se encontram na extrema pobreza podem ser consideradas nulas, e casos de sucesso na transgressão desta barreira sem a interferência do Estado, dadas as condições ultrajantes que vivenciamos em algumas partes do país, são pontualmente as exceções à regra.

[...] há uma absoluta falta de empatia e de capacidade de pôr-se no lugar do outro. [...] se os cidadãos não forem capazes de ver as coisas do ponto de vista dos concidadãos, e se afirmarem que certo modelo de vida e os valores devem ser adotados por todos como os únicos possíveis, a democracia estaria indo rapidamente rumo a uma tirania ética de determinados grupos, na qual as pessoas que vivem de maneira diferente do modelo em questão são desprezadas e desrespeitadas (REGO; PINZANI, 2014, p. 235).

Casos de filhos de pais analfabetos cursando uma faculdade ainda são exemplos excepcionais, mas nota-se que as famílias beneficiadas pelo PBF depositam grande esperança no futuro dos filhos. Isso significa que os excluem de sua visão negativa de si e da vida. Nesse sentido, o Programa cria expectativas positivas, o que pode transformar o histórico de sentimento de resignação de tanto tempo. Essa abertura de novas possibilidades no futuro representa um aumento de liberdade, através do incremento da capacidade de escolha, isto é, da capacidade de projetar a própria vida.

[...] a nação de sujeitos iguais e livres (ideal buscado desde a revolução francesa) só existe se houver vínculos de pertinência que os liguem aos conacionais, como a língua, a memória, as tradições culturais, mas também os laços solidários. Estes últimos são o resultado de processos políticos, e não um dado natural. Portanto, dependem de políticas de cidadania colocadas em prática pelo Estado, voltadas a instaurar relações

de solidariedade social e cultural indispensáveis à realização de uma comunidade justa, isto é: de políticas de justiça distributiva e de transferência de renda aos seus membros e componentes. Somente assim a visão de sociedade contida no preâmbulo da nossa Constituição poderá tornar-se realidade. (REGO; PINZANI, 2014, p. 237).

5 CONCLUSÕES

De maneira geral, dadas as evidências quantitativas e qualitativas levantadas por este trabalho, é possível afirmar que a transferência de renda condicionada a responsabilidades educacionais e de saúde - no Brasil operacionalizada pelo Programa Bolsa Família - tem importância fundamental na transgressão da condição de pobreza aguda vivenciada pela população beneficiada por tal política.

O recebimento de uma renda monetária regular, além dos impactos objetivos vislumbrados de maneira mais clara pela quantidade de famílias que elevam, mesmo que minimamente, seu padrão de vida e pela contribuição na redução da desigualdade abismal que caracteriza a sociedade brasileira, possibilita também o início de um processo de libertação do que a literatura chama de transmissão intergeracional da pobreza. Ou seja, vislumbra-se, a partir da nova perspectiva de vida conferida pelo recebimento da bolsa, a possibilidade de que, senão esta, quem sabe a próxima geração oriunda das famílias pobres e extremamente pobres do país possa romper a rotina cíclica de manutenção das condições sub-humanas as quais enfrentam hoje para sua sobrevivência.

Concordar que o PBF vem se caracterizando como um mecanismo importantíssimo para a redução do fosso social existente em nosso país, além de que sua operacionalização, focalização e efetividade estão entre as melhores no que diz respeito a políticas voltadas ao combate à fome e à miséria no mundo, não significa, contudo, ignorar que existem muitos pontos que podem evoluir para o aprimoramento do programa e da política social brasileira como um todo.

Talvez a chave para o sucesso incondicional e inquestionável de tal política esteja justamente na capacidade de ouvir, observar e absorver tanto as experiências diferenciadas encontradas em outros programas, como as críticas, em alguns casos pertinentes para sua evolução. Características de PTRCs como o mexicano, chileno e uruguaio poderiam ser melhor estudadas e agregadas ao programa brasileiro. O aumento de valores para o incentivo da progressão escolar, a formação de uma poupança para utilização nos estudos futuros, o esquema diferenciado que possibilita a saída progressiva das famílias, o acompanhamento psicossocial e a garantia constitucional são exemplos de mudanças que podem vir a acrescentar ainda mais a já exitosa trajetória construída, principalmente nos últimos anos.

Alcançar o nível de proteção social europeu pode ser considerado utópico para nossa realidade se observarmos a abrangência, tempo de construção e consciência de sua população,

e também dadas as restrições orçamentárias impostas pela condição de país subdesenvolvido que nos é característica. Entretanto, a elevação do gasto social com o PBF de 0,5% para algo em torno de 1% do PIB, parece bastante plausível e certamente poderia contribuir muito na melhora de nossos indicadores de pobreza e desigualdade de renda.

Por outro lado, o aprimoramento de ferramentas importantes para a consolidação da proteção social do país, como o CadÚnico, pode ajudar não só a identificar e caracterizar de maneira mais precisa ainda as famílias de baixa renda, mas também combater os erros de focalização, exclusão e inclusão indevida de beneficiários, fato que não tira a legitimidade do programa, mas que com toda certeza possibilita espaço para uma melhor estruturação e utilização das ferramentas de controle.

Outro aspecto fundamental para que seja possível alcançar um novo patamar, em termos de qualificação do programa, é a capacidade do Estado em ofertar cada vez mais e melhores políticas complementares à renda, principalmente, nas regiões de menor desenvolvimento econômico, onde as oportunidades de inserção produtiva são escassas ou então inexistem. Corre-se o risco da transferência de renda se tornar “apenas” assistencial nestes locais, caso não sejam criadas as condições necessárias para a ascensão social por meios próprios. Qualificar e dar oportunidades para o ingresso no mercado de trabalho, seja local ou até dentro de um projeto que possibilite a mobilidade das famílias ou de suas futuras gerações para locais melhor amparados, pode ser um caminho adicional a ser percorrido.

Por fim, confirma-se pelo estudo realizado que o Programa Bolsa Família é parte fundamental de uma evolução que hoje está em curso dentro da sociedade brasileira e que seus resultados já são, indiscutivelmente, bastante satisfatórios. A questão agora é onde queremos chegar. Se amenizar o sofrimento e melhorar, minimamente, a condição de vida da população paupérrima é o que buscamos, podemos até dar-mo-nos por satisfeitos. Porém, se o objetivo é acabarmos, de fato, com a pobreza e alcançarmos uma distribuição de renda minimamente aceitável, o caminho ainda é bastante longo e, inevitavelmente, áspero, além de envolver uma série de aspectos que vão muito além da transferência de renda.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D. A.; CAVENAGHI, S. **O programa bolsa família e as taxas de fecundidade no Brasil.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, cap. 14, 2013.
- ARAÚJO, J. R. **Decomposição da recente queda da desigualdade de renda per capita no Brasil: uma análise a partir do índice de concentração.** 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA R., S. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil.** Texto para discussão UFF/ECONOMIA nº 249, 2009.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA R., S. **A focalização do programa Bolsa Família em perspectiva comparada.** In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.) Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios, Brasília: Ipea, cap. 5, 2010.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do cadastro único.** Texto para discussão do Ipea nº 1414, 2009.
- BICHIR, R. M. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos – CEBRAP.** n.87, p. 115-129, 2010.
- CAMARAGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. **Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Bolsa Família: o que o cadastro único revela?** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, Brasília: Ipea, cap. 9, 2013.
- CARVALHO JR. **Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004.** Texto para discussão do Ipea nº 1236, 2006.
- CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. P. **Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa Bolsa Família.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, cap. 19, 2013.
- FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”. Bauru: UNESP; SESC, 21 a 26 de agosto, 2005.
- LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras.** Texto para discussão do Ipea nº 596, 1998.
- MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil?. **Revista Brasileira de Economia,** Rio de Janeiro, v. 65, nº 3, p. 267-288, jul/set. 2011.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012, 2014.**

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. Bolsa família e repetência: resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2013. Cap. 18.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Efeitos do programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, cap. 15, 2013.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania. 2ª edição.** São Paulo: Unesp, 2014. 249p.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?.** 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 244p.

ROCHA, S. **O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. Economia e Sociedade.** Campinas, v. 20, n. 1, p. 113-139, abr. 2011.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil - A Evolução de Longo Prazo (1970-2011).** Estudos e Pesquisas N.492 (XXV Fórum Nacional), Rio de Janeiro: INAE, 2013.

SANTOS, A. H. S. **Redução da desigualdade de renda no Brasil: determinantes e consequências.** 2012. 179 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001. 301p.

SOARES, F. V. **Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai.** In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org). **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios.** Brasília: Ipea, cap. 7, 2010.

SOARES, S. S. D. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, nº 3, p. 364-380, jul/set. 2010.

SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F.G. **Os impactos do benefício do programa bolsa família sobre a desigualdade e a pobreza.** In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, Brasília: Ipea, 2010. Cap. 1.

SORJ, B. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive.** Belo Horizonte: UFMG, 2009. 484p.

TORRES, J. C. E. **O CadÚnico na identificação e classificação social de quem são os pobres do Brasil**. 2010. 221 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2010.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

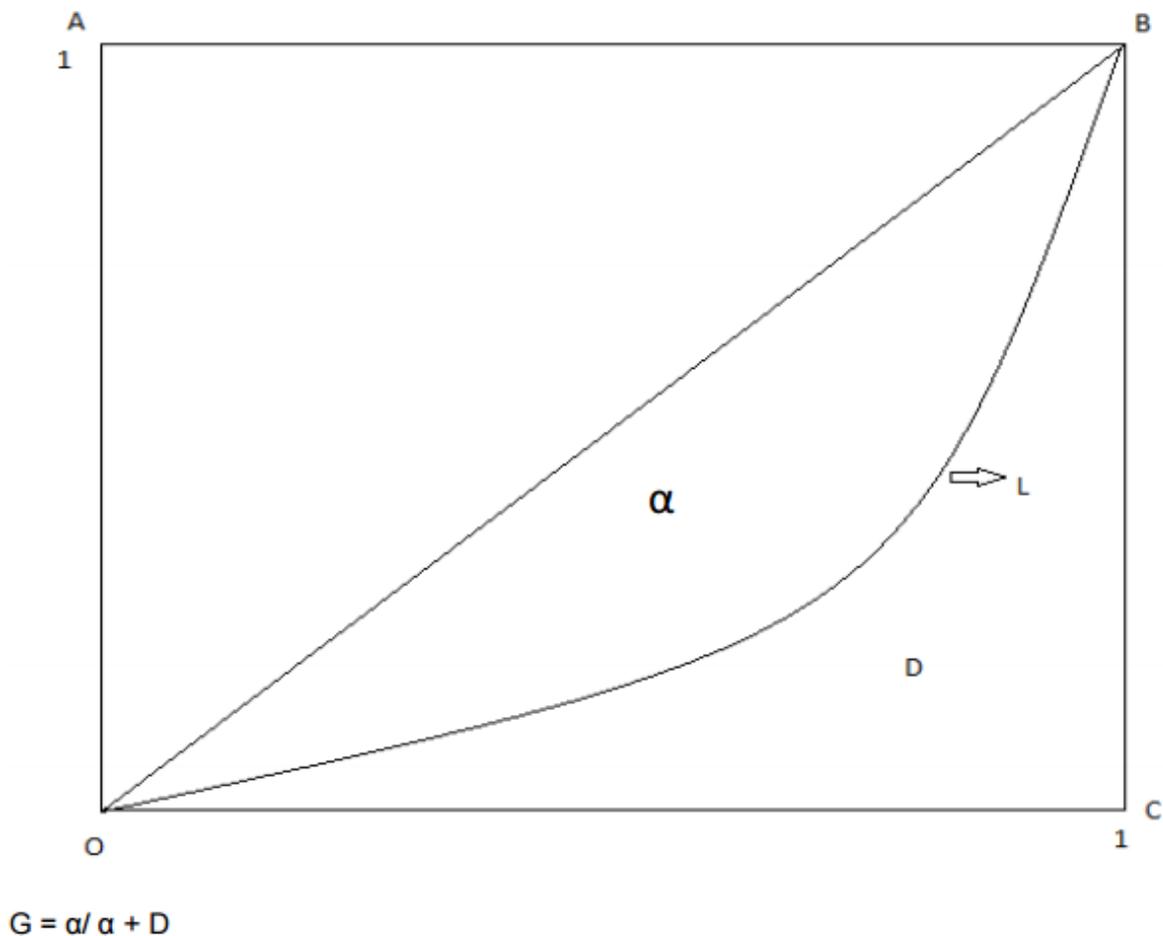
ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. O Programa Bolsa Família em comparação com a experiência da Alemanha. **Revista Espaço Acadêmico**, n° 84, dezembro/ 2009.

ANEXO A – Índice de Gini

A utilização de Índices consiste na forma mais comum para medição dos níveis de desigualdade de renda de uma determinada população. Dentre os vários índices existentes, destaca-se o Índice de Gini.

Coefficiente de Gini

O coeficiente de Gini é uma das mais difundidas medidas de desigualdade, tendo sido proposto por Corrado Gini, em 1914. O entendimento preciso de seu funcionamento se dá pela análise gráfica, conforme abaixo:



Como demonstra Hoffmann (1998) no eixo horizontal apresentam-se as percentagens acumuladas da renda e sua classificação é efetuada por níveis crescentes desta variável. A conexão dos pontos representados por tais coordenadas produz a chamada curva de Lorenz (L), que mostra como a proporção da renda total aumenta em função da proporção da população.

Supondo que apenas uma pessoa recebesse toda renda da sociedade, deste modo, a curva seria um triângulo OCB (linha de perfeita desigualdade), ao passo que se ocorresse uma distribuição igual entre todos os indivíduos, tal curva corresponderia à reta OB (linha de perfeita igualdade). A área correspondente ao (α) é a denominada área de desigualdade. Desta forma, segundo Hoffmann, o índice de Gini seria dado pela razão da área (α) pelo somatório das áreas $(\alpha) + D$.

O índice assume valores de 0 a 1, sendo que 0 implica perfeita igualdade e 1 perfeita desigualdade.