

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

LISIANE ALVES VIEIRA

**POBREZA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
um olhar sobre o município de São Leopoldo/RS**

PORTO ALEGRE

2022

LISIANE ALVES VIEIRA

**POBREZA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
um olhar sobre o município de São Leopoldo/RS**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze
Domingues

PORTO ALEGRE

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Vieira, Lisiane Alves

POBREZA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: um olhar sobre o município de São Leopoldo/RS / Lisiane Alves Vieira.

-- 2022.

80 f.

Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Pobreza. 2. Políticas Públicas. 3. São Leopoldo.
4. Bolsa Família. I. Domingues, Fabian Scholze,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LISIANE ALVES VIEIRA

**POBREZA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
um olhar sobre o município de São Leopoldo/RS**

Este Trabalho de Conclusão foi analisado e julgado adequado para a obtenção do título de Bacharel em Economia e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues – Orientador

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição

Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof^a. Dra. Thais Waideman Niquito

Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família por todo o apoio durante esta trajetória e por nunca ter duvidado da minha capacidade e dos meus objetivos.

Aos meus amigos, sou grata pelos momentos de descontração que foram essenciais para tornar todo o processo e a vida mais leves.

Aos professores, desde o Ensino Fundamental até o Ensino Superior, por darem o exemplo prático de que conviver com professores motivados e interessados impacta profundamente a vida de um estudante. Todos aqueles que fizeram parte desta jornada influenciaram positivamente, abrindo meus olhos para as infinitas possibilidades que o mundo oferece. Meus sinceros agradecimentos.

Um agradecimento especial ao meu orientador Fabian Domingues pela paciência e pela compreensão durante a elaboração deste trabalho. Por fim, não há palavras para descrever tamanha gratidão à Prof^a Daiane Londero que contribuiu tecnicamente com a pesquisa e ainda me apoiou sempre que precisei.

RESUMO

A pobreza pode se apresentar de diversas formas em uma sociedade, tanto da forma absoluta quanto relativa, em termos de subsistência, necessidades básicas, privações das capacitações e além disso, devem ser considerados seus aspectos comportamentais. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral estudar as teorias da pobreza bem como as políticas públicas, a fim de analisar o efeito que o Programa Bolsa Família exerce sobre a pobreza no município de São Leopoldo/RS. A partir do contexto histórico e socioeconômico do município, foi realizada uma pesquisa descritiva, com base em fontes secundárias e abordagem qualitativa e quantitativa dos dados. Este estudo demonstra que este programa de transferência de renda com condicionalidades gera externalidades positivas sobre o município, contribuindo para a redução da pobreza multidimensional da região.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Públicas. São Leopoldo. Bolsa Família.

ABSTRACT

The poverty can present itself in different forms in a society, both in absolute and relative terms, in terms of subsistence, basic needs, deprivation of skills and, in addition, its behavioral aspects must be considered. In this sense, the present research has the general objective of studying the theories of poverty as well as public policies, in order to analyze the effect that the Bolsa Família Program has on poverty in the municipality of São Leopoldo/RS. Reasoned on the historical and socioeconomic context of the municipality, a descriptive research was carried out, based on secondary sources and a qualitative and quantitative approach to the data. This study demonstrates that this conditional cash transfer program generates positive externalities on the municipality, contributing to the reduction of multidimensional poverty in the region.

Keywords: Poverty. Public policy. São Leopoldo. Bolsa Família.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1– Mapa dos Bairros de São Leopoldo	54
Gráfico 1 – Pirâmide Etária de São Leopoldo comparado com Brasil (2010)	55
Gráfico 2 – Percentual da população total que mora em domicílios sem acesso à água tratada para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017).....	57
Gráfico 3 – Percentual da população total que mora em domicílios sem acesso ao serviço de coleta de esgoto para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017).....	58
Gráfico 4 –Taxa de abandono no Ensino Fundamental para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017).....	59
Gráfico 5 –Taxa de abandono no Ensino Médio para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017).....	60
Gráfico 6 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (1991-2010)	61
Gráfico 7 – Quantidade total de Benefícios básicos e variáveis (2014-2017).....	65
Gráfico 8 – Quantidade total de Benefícios Variáveis (2014-2017)	66
Gráfico 9 – Relação entre Valor repassado e PIB de São Leopoldo em R\$ milhões.....	67
Gráfico 10 – Cobertura Vacinal e Quantidade de Famílias beneficiárias em dezembro (2014-2017).....	68
Gráfico 11 – Relação Taxa de abandono x Famílias Beneficiárias em São Leopoldo (2014-2017).....	69
Quadro 1– Variáveis do IDESE.....	69
Gráfico 12 – Comparação IDESE Rio Grande do Sul x São Leopoldo (2013-2019)	70
Gráfico 13 – Relação entre Grau de incidência do bolsa família na população e IDESE (2014-2017).....	71
Gráfico 14 – Relação entre Valor repassado em R\$ e IDESE (2014-2017)	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores por tipo de benefício.....	48
Tabela 2 – Valores por tipo de configuração de famílias extremamente pobres.....	48
Tabela 3 – Valores por tipo de configuração de famílias em situação de pobreza.....	49
Tabela 4 – Estimativa de População – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017)	55
Tabela 5 – Produto Interno Bruto <i>per capita</i> em R\$ a preços correntes – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017).....	56
Tabela 6 – Taxa de Mortalidade Infantil – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017).....	56
Tabela 7 – Inscritos no Cadastro Único em dezembro do ano de referência (2014-2017)	62
Tabela 8 – Composição Familiar dos beneficiários PBF	63
Tabela 9 – Perfil dos beneficiários PBF de São Leopoldo	63
Tabela 10 – Curso mais elevado que o adulto beneficiário do PBF frequentou	63
Tabela 11 – Valores Repassados e Valor Médio do Benefício em R\$.....	64
Tabela 12 – IDESE de São Leopoldo/RS em blocos (2014-2017).....	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS SOBRE A POBREZA	12
2.1	POBREZA ABSOLUTA E RELATIVA	12
2.2	SUBSISTÊNCIA	17
2.3	NECESSIDADES BÁSICAS	18
2.4	PRIVAÇÃO DAS CAPACITAÇÕES	21
2.5	ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DA POBREZA	27
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.1	CONCEITO E TIPOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.2	CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	34
3.3	POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA.....	38
3.4	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	45
4	POBREZA NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS	51
4.1	CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOECONÔMICO DE SÃO LEOPOLDO/RS	52
4.2	BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO	62
5	CONCLUSÃO.....	73
	REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa contribuir com os estudos sobre o impacto que os programas de transferência de renda podem gerar sobre as regiões que atuam. O município de São Leopoldo, Rio Grande do Sul, será o objeto de estudo para avaliar o efeito que o Programa Bolsa Família exerce sobre a pobreza desta determinada localidade. Há debates sobre se os repasses financeiros oriundos desta política são suficientes para que uma determinada parcela da população supere a pobreza. De acordo com o Ministério da Cidadania (2018), o programa de transferência Bolsa Família foi criado pelo Governos Federal em 2003. Seu intuito era contribuir com a melhora das condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no país. Os princípios direcionadores do programa são: enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, proteção social não contributiva, proteção social à família, intersetorialidade, gestão descentralizada e inclusão social.

Reforçando a relevância desse tipo de política social, o estudo “Pobreza Infantil Monetária no Brasil – Impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes” liberado pela UNICEF em 2022, afirma que as crianças e adolescentes são os mais impactadas pela pobreza monetária e dentre suas recomendações, está a expansão do Sistema Único de Assistência Social. Levando em consideração os estudos torna-se necessário compreender quais são os conceitos existentes acerca da pobreza e conhecer o funcionamento de uma das principais ferramentas de combate: as políticas públicas que exigem um Estado mais ativo do ponto de vista de suas políticas fiscais.

O objetivo do primeiro capítulo envolve apresentar os principais conceitos e teorias sobre a pobreza, no qual serão abordados temas como: pobreza absoluta e relativa, subsistência, necessidades básicas, privações das capacitações, assim como seus aspectos comportamentais.

O segundo capítulo visa apresentar os conceitos, tipos e ciclos de políticas públicas, as suas classificações, abordagens e formas de avaliação. Além disso, contextualiza as políticas públicas que foram criadas no Brasil com a finalidade de combater a pobreza. Desta forma, o capítulo explicita a complexidade que é enfrentada para desenvolver uma política pública que seja aplicada em um país grande, diverso e desigual como o Brasil.

O terceiro capítulo busca evidenciar o perfil socioeconômico do município de São Leopoldo bem como realizar uma pesquisa descritiva utilizando fontes secundárias e empregando uma abordagem qualitativa e quantitativa dos dados. Diante do exposto, busca-se

no decorrer do estudo verificar a hipótese de que o Programa Bolsa Famílias auxilia na redução da pobreza do município de São Leopoldo.

Para tanto foram utilizados na primeira seção, os indicadores de renda, saúde, saneamento básico e educação, sendo eles: o Produto Interno Bruto per capita, taxa de mortalidade infantil, acesso à água tratada, acesso à coleta de esgoto, taxa de abandono escolar e índice de Gini. Na segunda seção, sobre a presença do Programa Bolsa Família, são considerados os dados do município de São Leopoldo como o produto interno bruto, a cobertura vacinal, a taxa de abandono escolar e o IDESE, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.

Este estudo demonstra que o Programa Bolsa Família gera externalidades positivas sobre o município de São Leopoldo, contribuindo para a redução da pobreza multidimensional da região em função das suas condicionalidades. No entanto, este programa de transferência de forma isolada não garante a eliminação completa da pobreza e a desigualdade visto que são problemas estruturais do Brasil.

2 EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS SOBRE A POBREZA

Na primeira seção deste capítulo serão expostas as abordagens das privações absoluta e relativa e como cada uma contribuiu conceitualmente para as teorias mais recentes. São apresentadas formas de mensurações da pobreza assim como pontos a serem atentados ao buscar quantificar a pobreza, visto que quanto mais variáveis de diferentes dimensões e escalas estão presentes no estudo, mais complexa se torna a análise. Em seguida, estudamos a ótica da Subsistência e das Necessidades Básicas em que é possível verificar a segunda como um aperfeiçoamento da primeira. Ainda, são trabalhados os conceitos de liberdades substantivas, capacitações e intitamentos, que permitem compreender melhor a teoria a respeito da privação das capacidades do economista indiano Amartya Sen. Por fim, são abordados os aspectos comportamentais que influenciam a pobreza como as barreiras internas, capacidades cognitivas e incentivos do ambiente.

2.1 POBREZA ABSOLUTA E RELATIVA

A pobreza absoluta pode ser vista com ênfase na sobrevivência física. Conforme Kageyama e Hoffmann (2006), há cinco definições em relação à noção de pobreza absoluta.

A primeira definição trata do critério *basic needs*, em que a pobreza absoluta é estimada através do cálculo de uma linha da pobreza para determinada sociedade conforme as despesas com necessidades básicas já estipuladas. Aqueles que estiverem abaixo dessa linha serão considerados pobres.

A segunda definição cita a lei de Engel, a qual é uma teoria econômica de 1857, criada por Ernst Engel. Parte-se do princípio de quanto mais pobre uma família, maior será a proporção que os alimentos ocuparão em suas despesas totais.

A terceira definição envolve a ótica dos custos fixos em que a razão entre os custos que não podem ser eliminados em relação a sua renda total. Podemos citar como alguns exemplos de custos fixos: alimentação e habitação.

A quarta definição estipula o critério de endividamento que analisa famílias que possuem uma alta fração de despesas totais sobre a renda. São considerados pobres neste cenário, pois quem apresenta essa disparidade tem dificuldade em manter um padrão de vida a princípio.

Por fim, a última definição estipula uma renda mínima em que são desconsideradas as transferências governamentais e de assistência social para a definição da linha de pobreza. Portanto, quem fica abaixo desta linha é considerado pobre.

Iniciou-se a compreensão do bem-estar social conforme a conjuntura do mercado de trabalho de cada economia depois da crise de 1929. Em consequência disso, as políticas de combate à pobreza eram políticas macroeconômicas expansionistas, visando o crescimento econômico, pleno emprego e prosseguir com a procura por trabalhadores estimulados. Com o fim do desemprego, a população teria a oportunidade de auferir renda de forma que conseguisse atender as necessidades das suas famílias. O desenvolvimento econômico foi relacionado à questão de crescimento econômico, justificado por aspectos como produtividade do trabalho, a industrialização e o progresso tecnológico de países e regiões. No entanto, vários países pobres tiveram momentos de crescimento econômico e permaneceram com grande parte de sua população em situação de vulnerabilidade, resultando em indicativos práticos de que a relação entre crescimento e desenvolvimento não é constante. A pobreza se transformou em problema central nas pesquisas sobre o desenvolvimento socioeconômico (MARTINI, 2009).

Outra forma de definir a pobreza é através da teoria econômica, particularmente a teoria da escolha racional. Através dessa abordagem a pobreza é percebida como efeito de determinadas decisões feitas por parte dos agentes econômicos, levando em consideração suas preferências, limitações e estímulos. Esta abordagem não considera a desigualdade como um problema econômico além de pressupor que os agentes econômicos possuam preferências exógenas de forma que são estipuladas como dadas e fixas, utilizando todos os meios para maximizar seu bem-estar. A realidade mostra que as finalidades das decisões feitas pelos indivíduos variam conforme o progresso das suas condições de vida (MARTINI, 2009).

Segundo Spode e de Faria (2020), a privação surgiu na literatura científica em meados da década de 1940 e que apesar de terem adotado outros termos como privação relativa, ambas fazem parte da concepção de privação social. A privação relativa se manifesta como outra via unindo o conceito de pobreza, estruturas sociais e institucionais em virtude da relação entre limitações e a renda ser variável conforme o tempo e arranjo social em uma determinada realidade econômica. Diante disso, o conceito desta abordagem refere-se a pessoas pobres aquelas que não conseguem atingir de forma integral ou satisfatória as condições de vida que possibilitem atuar em seu papel social sem restrições. A pobreza e a cidadania são tópicos intrínsecos, a criação de sociedades mais igualitárias se torna um critério para julgar a qualidade do desenvolvimento que se deseja alcançar.

Townsend (1962) defendeu o caráter relativo da pobreza, seja ela ou a subsistência, variariam de forma que só pudessem ser definidas em relação aos mecanismos materiais e emocionais em uma época específica de uma determinada sociedade. Ele colaborou para que a privação pudesse ser aferida através da análise acerca das estruturas e bens que são fundamentais para a sociedade a qual se está observando, como o saneamento básico, a renda, a moradia, assim como outras informações obtidas nos censos demográficos.

O diferencial desta formulação consiste em reconhecer a questão social como central no ponto de vista da pobreza. Quando comparada com as abordagens de subsistência e das necessidades básicas, a privação relativa apresenta duas significativas diferenças. A primeira reside no aspecto objetivo e subjetivo das análises. Distingue-se no peso que as condições de vida e outros fatores terão nas avaliações, já o caráter subjetivo inclui assuntos menos explícitos como acesso a direitos. A segunda diferença envolve o caráter absoluto e relativo (RAITANO; RIBEIRO, 2019).

A atribuição de absoluto se deve a uma generalização sobre o padrão de vida desejado ao estipular direitos e serviços mínimos, desconsiderando a individualidade do cidadão assim como as pluralidades sociais. Quanto ao caráter relativo, entende-se que o fator determinante para definição da pobreza são as preferências pessoais, visto que cada indivíduo deseja um determinado padrão de vida. Portanto, a privação subjetiva está relacionada ao foco da pobreza relativa enquanto a absoluta se vincula às teorias anteriores. Dado que o contexto social, hábitos e padrões se modificam ao longo do tempo, a crítica fundamental das privações relativas em relação às abordagens objetivas e absolutas se dá em função de não acompanharem essa evolução, fazendo com que não retratem a realidade ao utilizar o passado como parâmetro (RAITANO; RIBEIRO, 2019).

Conforme Pereira (2006), a desigualdade social está diretamente relacionada à distribuição de renda. A elevação da renda dos indivíduos possibilita a melhora da situação de pobreza, mas não necessariamente reflete na sua situação de desigualdade social. Portanto, a desigualdade pode existir mesmo sem pobreza. Justamente pelo viés relativo, o nível de riqueza do país não importa durante o tempo em que houver desigualdade e estratificação social, pois sempre haverá uma parcela da população que será pobre comparado a outro grupo mais favorecido. Na prática, a privação absoluta e a privação relativa se complementam. A privação relativa foi explorada através do economista indiano Amartya Sen de forma que amplifica a análise da pobreza ao englobar os aspectos legais, políticos e sociais, além de interpretá-la como um fenômeno que concilia diversos fatores.

Conforme Martini (2009), há duas óticas para a mensuração da pobreza sendo eles o critério da linha de pobreza e o critério da pobreza multidimensional. O primeiro exercício envolve a uniformização dos indicadores de pobreza. Baseia-se em identificar os indivíduos de uma comunidade específica, avaliando a intensidade de sua pobreza conforme os níveis de necessidades básicas vigentes. O segundo exercício trata da concentração dos indicadores de pobreza, combinando parâmetros de privação dos indivíduos pobres em um único índice de forma que seja possível comparar os moradores de outra região.

Há dois métodos para a identificação dos pobres, o método direto e o método da renda. O método direto fundamenta-se na análise de um conjunto de indivíduos em que o modelo de consumo não considera todos os fatores como sendo de necessidade básica por parte do investigador. A principal dificuldade é a obrigação de informações completas sobre os padrões particulares de consumo. O método de renda é o mais tradicional, determina uma renda que servirá de sinalizador para indicar se uma pessoa é pobre. Esta renda deve ser aceitável para que os indivíduos atendam suas necessidades básicas entendidas como o mínimo plausível – no caso da mensuração de pobreza absoluta. No caso da pobreza relativa, a renda deveria fornecer uma condição de vida razoável. O critério da linha de pobreza tem o benefício de demandar menor quantidade de dados para os estudos práticos e viabiliza a definição de dimensões de intensidade de pobreza (MARTINI, 2009).

Segundo Schwartzman (2004), a utilização de linhas de pobreza para a aferição da pobreza possui três principais funcionalidades na criação de políticas de bem-estar social. A primeira aplicação é proporcionar uma condição para ser elegível em programas sociais direcionados ao aplicar linhas de pobreza a pessoas ou grupos. A segunda funcionalidade é estabelecer prioridades dos investimentos públicos quando as linhas são empregadas em regiões geográficas. Por fim, ao empregar em populações específicas, possui a finalidade de contribuir como critério em políticas contra a pobreza.

Sen (1976) sugere que um índice agregado deve considerar três medidas: a quantidade relativa de pobres na população, o nível médio de renda e o nível de privação relativa – estipulado através do cálculo da distribuição de renda entre as pessoas pobres da determinada sociedade. Conforme o autor, o indicador da proporção de pessoas pobres de forma individual não satisfaz os objetivos da mensuração da pobreza visto que dois axiomas fundamentais não são atendidos. O axioma da monotonicidade em que a diminuição da renda de uma pessoa abaixo da linha de pobreza tem de aumentar a medida da pobreza agregada, considerando os demais fatores mantidos inalterados. O axioma da transferência afirma que qualquer cessão de

renda de uma pessoa abaixo da linha de pobreza para outra mais rica tem de aumentar a medida da pobreza agregada, considerando os demais fatores mantidos inalterados.

A mensuração a partir da pobreza multidimensional visa resultados e não apenas números. Ela foi elaborada através da abordagem de Sen a fim de estimar a qualidade de vida e a evolução da pobreza. Os índices multidimensionais fazem referência à população como um todo e não análises parciais, possibilitando a avaliação do progresso do bem-estar social e as comparações com outras regiões e países. Um exemplo prático é o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD), que engloba fatores como a renda per capita, escolaridade e expectativa de vida para a população estudada.

A elaboração de medidas de pobreza multidimensional exige sete etapas (DE BARROS *et al.*, 2006). A primeira etapa envolve escolher as informações de bem-estar importantes. A partir dessa definição, selecionar indicadores quantitativos conforme a disponibilidade e confiabilidade dos dados, executando um processo empírico e pragmático. A segunda etapa estabelece que os indicadores selecionados devem ser empregados na elaboração de um indicador escalar de bem-estar. Desta forma, será possível garantir apenas uma ordenação de diferentes contextos sociais.

A terceira etapa afirma que ao agregar diferentes indicadores a diferentes dimensões, torna-se necessário conceder pesos a eles. No entanto, esta etapa requer muita pesquisa visto que esses pesos devem refletir as preferências sociais da sociedade em questão. Já a quarta etapa menciona que utilizando o exemplo da medida estatística denominada média, as medidas individuais de pobreza são reunidas em um indicador social.

A quinta etapa entende que as variadas medidas selecionadas de bem-estar são reunidas em um determinado indicador sintético escalar que abrange toda população. Enquanto na sexta etapa, cada medida deve conter uma linha de pobreza, ou seja, um grau mínimo de bem-estar o qual quem estiver abaixo é considerado pobre. Por fim, a sétima etapa recomenda realizar a mensuração do nível de pobreza de cada pessoa pela diferença das linhas de pobreza estabelecidas como critério para cada medida de bem-estar.

Contudo, há algumas ponderações acerca dos índices multidimensionais (THORBECKE, 2005). Os índices desenvolvidos a partir da abordagem de Amartya Sen a respeito das capacidades dos agentes podem considerar aspectos de difícil mensuração como a opressão cultural, por exemplo. Mesmo em cenários possíveis de quantificar, existem diferenças regionais, culturais e de valores que podem refletir em mudanças nos índices. Outra crítica se dá pelo fato de os indicadores multidimensionais não serem muito

elucidativos em questão de política, visto que muitos índices não são comparáveis em termos de medidas. Diante do exposto, os debates a respeito de criação, acompanhamento e análise de políticas sociais tem tido um aspecto multidisciplinar e não sintetizado.

Diante da complexidade em estabelecer um método ou formular um índice unificado, torna-se necessário priorizar fatores a serem explorados que reflitam o contexto do indivíduo ou da sua comunidade sem excluir o principal ofensor da pobreza naquele cenário.

2.2 SUBSISTÊNCIA

A evolução do entendimento da pobreza fez com que os parâmetros utilizados para analisa-la também passassem por transformações. O capitalismo evidenciou na Europa e países em desenvolvimento a problemática da pobreza. O assunto conquistou espaço na agenda de governantes, esferas sociais e acadêmicas no final do século XX. As reformulações do capitalismo em função da crise do fordismo a partir dos anos 1970, fez com que multiplicasse os indivíduos sem emprego e vulnerabilidade social (CODES, 2008).

Antes da Revolução Industrial haviam iniciativas direcionadas aos pobres na Inglaterra e na Europa. No entanto, essas ações não eram capazes de atender a classe trabalhadora no século XIX. Com a pressão por definições acerca das necessidades mínimas de forma que pudesse ser atuado de forma efetiva no auxílio aos pobres, iniciou-se um estudo de mais técnico a respeito por nutricionistas.

Conforme Romão (1982), a fome sendo o cenário mais notório da pobreza justifica o enfoque biológico para determinação da linha de pobreza através de requisitos nutricionais mínimos. Há pontos de atenção para este método. Os requisitos nutricionais são diferentes conforme o clima, o trabalho que exerce e o tipo físico que cada pessoa possui enquanto a escolha dos alimentos é realizada a fim de estabelecer uma dieta com custos mínimos ao contrário de estar alinhado com as práticas alimentares dos indivíduos.

A ótica da subsistência no contexto da pobreza surgiu em torno de 1890, na Inglaterra, através de levantamento de nutricionistas. Uma pessoa era considerada pobre quando seus rendimentos não eram suficientes para fornecer o manter-se fisicamente. O foco estava em calorias e nutrientes mínimos sob a percepção da nutrição essencial para a sobrevivência. Vale ressaltar que o termo de subsistência já era empregado na Economia Política através das teorias de salário mínimo.

Após a Segunda Guerra, a economia keynesiana era dominante e defendia políticas de pleno emprego, visto que a pobreza era um obstáculo para a manutenção da coesão social

(RAITANO; RIBEIRO, 2019). Nesta iniciativa, o Estado teria a incumbência de viabilizar a criação de empregos através de investimentos. Com esta estratégia, a população teria acesso ao básico da alimentação.

Esta proposta inglesa foi adotada também por outros países no intuito de compreender e eliminar a pobreza. Em termos atuais, ela se caracterizaria como pobreza absoluta ao tratar apenas a sobrevivência física (CODES, 2008). Como qualquer teoria, a ideia de subsistência recebe duas críticas básicas, sendo elas: os pobres são seres sociais e a dificuldade de quantificar o nível de necessidade básica.

Codes (2008, p.12) relata a respeito das ponderações sobre a teoria que:

A principal delas refere-se ao fato de que, dentro desta abordagem, as necessidades humanas são interpretadas enquanto predominantemente físicas. Argumenta-se que as pessoas não são apenas organismos individuais que requerem a reposição de suas energias corporais, mas seres sociais, que desempenham papéis de trabalhadores, cidadãos, pais, parceiros, vizinhos e amigos.

O segundo aspecto problemático está na definição de como e o que seria considerado o nível de subsistência, pois variaria conforme o contexto social e cultural do indivíduo, impossibilitando uma medida genérica.

Diante do papel relevante da desnutrição na pobreza, Sen (1978) salienta que um simples exame disponibiliza a informação se o indivíduo está satisfazendo os quesitos nutricionais no lugar de precisar verificar se tem renda suficiente para tal. Além disso, defende que não há um determinado argumento de que o conceito de pobreza precisa necessariamente ser específico e claro, sendo interessante verificar onde tendem a coincidir e se essa indefinição é necessária.

2.3 NECESSIDADES BÁSICAS

Em 1950, as necessidades básicas surgiram como questões norteadoras sobre o estudo da pobreza, ao considerar que contribuiriam mais com desenvolvimento social do que com o próprio crescimento econômico. No entanto, somente nos anos de 1970 que esta teoria teve visibilidade. A Organização Internacional do Trabalho contribuiu com a ênfase das necessidades básicas como parâmetro na luta contra a pobreza. Essa resposta surgiu em função da configuração desenvolvimentista presente na eliminação da pobreza em que os percentuais elevados de crescimento econômico trariam benefícios à população e consequentemente as qualidades de vida dos pobres melhorariam. Esse ponto que pode ser remetido aos anos do pós-guerra, acabou por acompanhar a ênfase oferecida à acumulação de

capital e à industrialização, sem considerar os aspectos relativos à distribuição (ROMÃO, 1982).

Contudo, essa teoria contraria a abordagem de linha da pobreza em três questões. A primeira questão envolve a desclassificação da renda como principal indicador, tendo em vista que a finalidade é empregar critérios que representem dados efetivos a respeito da qualidade de vida e não em questão de insumos. A segunda questão trata de determinar metas e mensurar resultados para a sociedade inteira e não delimitar um subgrupo contendo pobres para focar no estudo. Por exemplo, ao verificar as informações de mortalidade, analisa os dados junto à população e não de um determinado grupo. Apesar de abrandar o diagnóstico, resulta na desconsideração de eventuais dissemelhanças da taxa de mortalidade entre subgrupos da sociedade (ROCHA, 2006).

Segundo Rocha (2006), a terceira questão a ser levantada se deve ao fato de a abordagem das necessidades básicas adotar um aspecto multidimensional da pobreza e reconhecer a interdependência entre as inúmeras necessidades. Na prática, resulta na execução de políticas que favorecem complementaridade na batalha contra diferentes aspectos da pobreza, levando em consideração que a evolução do bem-estar social tem que ser maior que o resultado obtido através do conjunto de ações setoriais específicas e sem vínculos entre si.

Esta abordagem acentua a disponibilização de assistências específicas para determinados grupos reconhecidos como carentes. Ainda, privilegia a produção e distribuição de uma cesta de produtos básicos a esses grupos de forma que os pobres tenham a chance de serem ajudados e não isolado por causa das deficiências e falhas do mercado (ROMÃO, 1982).

As necessidades básicas são cogitadas em questão de critérios para política pública, dependendo das preferências governamentais ou da alta sociedade, também de suas percepções sobre o que deve ser eliminado através da política. Visto que as recomendações de política têm de necessitar da análise das viabilidades, há uma dissemelhança entre a concepção de privação e o plano do que ser exterminado pela política (SEN, 1979). Em outras palavras, a definição de pobreza será determinada de acordo com o que for estipulado como ofensor na aplicação da política pública.

A principal crítica à teoria de subsistência era o fato de ignorar o papel social do indivíduo, resumindo-o a um número. Agora, em uma versão aperfeiçoada, dois conjuntos de necessidades deveriam ser atendidas. O primeiro são demandas imediatas como alimentos, moradia, vestuários e demais itens relacionados. Enquanto o segundo conjunto inclui serviços fundamentais, podendo citar: água tratada, saneamento básico, acesso à saúde e educação (CODES, 2008).

Este debate gerou repercussão em quatro esferas dos estudos econômicos. A economia clássica focou na determinação de um salário mínimo para os trabalhadores de forma que pudessem ter condições de atender às suas necessidades vitais. A área de filantropia se concentrou em quantificar os pobres assim como na estipulação dos parâmetros de atendimento das necessidades básicas. A economia do desenvolvimento de países pobres considerou o capital humano além da teoria em si, relacionando o potencial retorno da satisfação das pessoas ao crescimento econômico. Na atualidade, essa teoria ainda é mencionada nas discussões de subdesenvolvimento. Apesar do protagonismo assumido, a teoria ainda é uma tarefa difícil de concretizar através de políticas e iniciativas. As determinações não devem ser genéricas e, sim, desenhadas conforme o desenvolvimento e as características de cada sociedade.

De acordo com Townsend (1993), há uma certa restrição na descoberta e análise de conjuntos específicos de indivíduos, podendo preterir minorias em suas iniciativas e formulações a partir da abordagem das necessidades básicas. Entretanto, reforça a importância de avaliações mais abrangentes, visto que a pobreza é condicionada por uma estrutura social.

Ao ampliar o conceito, trazendo várias necessidades sociais, acaba exigindo uma combinação de fatores como crescimento, relações institucionais, reorganização do comércio e redistribuição (CODES, 2008).

Diante disso, havia a aspiração de um indicador social sintético que representasse resultados e pudesse fazer comparações como o exemplo do PIB per capita como indicador econômico. Em meados da década de 1960 houve uma tentativa de Drewnowsky e Scott de construir um indicador que fosse possível mensurar a qualidade de vida. A proposta envolvia apenas indicadores físicos de forma que não ficassem suscetíveis a questões monetárias como variação cambial e preços relativos. Fatores estes que são inevitáveis quando a renda é aplicada como parâmetro, dificultando a comparação entre países ou até mesmo regiões ou diacronicamente de uma determinada comunidade. No entanto, a proposição de Drewnowsky e Scott exigia dados de difícil acesso e depois de um estudo comparativo entre 20 países, não foi replicada. Morris e Liser em 1977 seguindo a mesma linha de raciocínio, no entanto, mais sintetizada, criaram o *physical quality of life index* (PQLI). Este índice englobava três variáveis que refletiam a qualidade de vida sendo elas: a mortalidade infantil, esperança de vida com um ano de idade e taxa de alfabetização. Estes dados eram padronizados para uma escala entre 1 e 100, a partir de valores mínimos e máximos como meta (ROCHA, 2006).

Segundo Rocha (2006), O PQLI atribui pesos iguais às três variáveis. Contudo, ao considerar a questão da alfabetização, o indicador deixa de ser um indicador neutro e livre de

viés cultural e passa a atribuir valor à evolução social, em parte. Apesar das iniciativas entre os anos 1970 e 1980 envolvendo um indicador social sintético, não se teve uma solução satisfatória tanto na questão conceitual bem como na operacional. No entanto, a essência do indicador PQLI foi adotada no índice de desenvolvimento humano (IDH). Esse foi desenvolvido pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Os três componentes escolhidos para compor o IDH foram: a longevidade, conhecimento e a acessibilidade à recursos para conservar uma vida digna. O primeiro fator envolve a expectativa de vida, o segundo faz alusão à média de anos de estudos e à escolarização esperada e o terceiro corresponde ao logaritmo do produto per capita em dólares (DALBERTO *et al.*, 2015).

Há duas diferenças básicas entre o PQLI e o IDH, a primeira a respeito do indicador de nível de educação em que o IDH adota uma média ponderada para a taxa de alfabetização de peso 2 e a taxa de matrícula nos três níveis de ensino empregando o peso 1. A segunda diferença se dá através da utilização do PIB per capita como indicador no lugar da taxa de mortalidade infantil.

Portanto, o indicador PQLI foi essencial para concepção do indicador IDH que hoje é um dos principais indicadores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que trabalha em cerca de 170 países e territórios, auxiliando a erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

2.4 PRIVAÇÃO DAS CAPACITAÇÕES

A abordagem das capacitações também rebate a ótica utilitarista de valor que continua sendo empregada na teoria convencional do bem-estar. O utilitarismo é uma doutrina filosófica no campo da moral e da política e que tem seu início através do pensador francês Claude-Adrien Helvétius (1715-1771) e do filósofo inglês Jeremy Bentham (inspirado por Helvétius) e que teve o filósofo e economista inglês John Stuart Mill como adepto da corrente. O utilitarismo apresenta como princípio todas as ações humanas classificadas como normais, no intuito de promover o grau de satisfação máximo. Surge então, a premissa de maximizar a utilidade (CAILLÉ, 2001).

Segundo Sen (1993), levar em conta a utilidade de um indivíduo que passou por longos períodos de miséria, pode não refletir a real privação. O motivo se dá a partir do momento em que se vivencia extenso intervalo de tempo nessas situações, o pobre acaba por limitar suas expectativas e desejos, buscando realização em detalhes subestimados pela

população em condição fora da pobreza. Este tipo de comportamento de visão limitada diante das perspectivas pode influenciar em carência de políticas públicas baseada na falta de solicitações e imposições por melhor nível de bem-estar. Portanto, a noção orçamentária representa a aquisição de uma cesta de bens, enquanto a associação de capacidades possibilita a liberdade de optar pelo tipo de vida que almeja viver.

Com teoria das capacitações, o estudo da pobreza deixa de ter uma visão unidimensional focada somente em renda a assumir uma abordagem multidimensional considerando diversos aspectos como educação, saúde e saneamento básico. A situação crítica que os indivíduos pobres vivenciam de dificuldades faz com que se sintam extremamente vulneráveis e também invisíveis perante a sociedade. Este tipo de sentimento pode ocasionar o que alguns autores intitulam como armadilha da privação. Este fenômeno consiste em diversos problemas que se retroalimentam e perduram a desigualdade de forma que a pobreza dificilmente seja superada.

Na obra “Desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen, é discutido um caráter amplo sobre a pobreza. A renda, conforme a evolução da sociedade, deixou de ser um indicador determinante na análise sobre este tema, apesar de ainda ser relevante. O autor desafia as teorias tradicionais que relacionam estritamente o desenvolvimento ao crescimento do produto nacional, a elevação da renda pessoal, à industrialização e avanço tecnológico. Apesar de serem indicativos importantes, são apenas alguns dos fatores. O conceito de liberdade de Sen não trata apenas do estado da pessoa, no entanto, está inspirado na normatividade do que se julga o bem do indivíduo. (PINHEIRO, 2012).

Segundo Pinheiro (2012, p.14), “o que torna uma liberdade um fundamento objetivo para um direito humano é a força dos argumentos públicos em favor da importância dessa liberdade perante a coletividade em que se inserem os indivíduos”. Reforçando a ideia de que indivíduo é um ser social.

Sen (2018) elenca quatro motivos pelos quais a abordagem das capacidades seria beneficiada em relação à aplicação de um modelo de renda para aferir a pobreza. Primeiramente, há diferentes necessidades conforme o perfil da pessoa. No quesito idade, quando comparado um idoso e um jovem saudável, o segundo há menos limitações em auferir renda. Quanto ao gênero, há diferentes papéis sociais esperados, o que inclusive pode variar conforme a cultura de cada região e de cada país. A localização seja urbana ou rural reflete nas convenções sociais e tipos de oportunidade disponíveis.

O segundo aspecto trata das adversidades que impedem a transformação da renda em funcionamentos, cujo funcionamento pode ser entendido como “atividades ou estados que

uma pessoa pode racionalmente valorizar fazer ou ser, tais como ‘estar bem nutrido’, ‘ser saudável’, ‘estar livre da malária’, ‘participar ativamente da vida em comunidade’[...]” (PINHEIRO, 2012, p.19). Uma situação em que uma pessoa com enfermidades graves e alguém com enfermidades leves tentem atingir o mesmo nível de funcionamento, mesmo considerando rendimento de ambas como iguais, possivelmente a renda do primeiro não seria o suficiente, visto que exigiria mais tratamentos e medicamentos. Portanto, a pobreza seria superior na ótica de capacidades do que no critério renda.

O terceiro aspecto envolve a distribuição da renda entre membros de uma mesma família. Apesar da renda familiar ser um determinado valor, a desigualdade é uma realidade, fazendo com que integrantes sejam beneficiados em detrimento de outros. Por exemplo, o sexo feminino sofre diferentes limitações em países da África e da Ásia. O quarto aspecto reforça a relatividade que a renda pode apresentar. Ser pobre em um país rico tendo uma renda superior à média quando comparado a outro indivíduo. A dificuldade de basear-se apenas em valores monetários se deve ao fato de que a dependência entre a baixa renda e baixa capacidade difere entre famílias, culturas e indivíduos. A intenção é justamente elucidar outros cenários e fatores diversos que também impactam os pobres.

Partindo da premissa de que o desenvolvimento deve estar vinculado à melhora de vida e às liberdades que dispomos, a expansão da liberdade é o fim e o fundamental recurso do desenvolvimento (SEN, 2018). Denominando-as como papel constitutivo e papel instrumental, respectivamente. O primeiro envolve a relevância da liberdade substantiva. O segundo relaciona a maneira como os tipos de direito, oportunidades e intitamentos colaboram com a expansão da liberdade humana e então, para a promoção do desenvolvimento. Os intitamentos são definidos por Amartya Sen no artigo “*Food, economics and entitlements*” (SEN, 1986), como o conjunto de diferentes alternativas de cestas de mercadorias que a pessoa pode adquirir através de canais legais.

Serão consideradas como liberdades substantivas as capacidades fundamentais como os seguintes exemplos: participação política, acesso à educação e condições de evitar a desnutrição. Um dos aspectos interessantes desta abordagem, que vale ressaltar, é justamente a ênfase no poder de escolha do indivíduo. Nos exemplos citados, não significa necessariamente que todos possuem as mesmas preferências, e sim, que todos devem ter a liberdade de decidir participar ou não, estudar ou não, não sendo designado a uma escolha por causa de uma privação ou limitação de capacidades.

De forma geral, as liberdades individuais se relacionam e se complementam no nível coletivo assim como individual. Elas possuem dois pontos relevantes: chances e

procedimentos. A questão da chance reflete em escolhas disponíveis para a pessoa, já o aspecto de procedimentos envolve instituições e conjunturas que levam o indivíduo a conseguir decidir. Por exemplo, a pessoa pode optar por não se vacinar e ficar vulnerável à doença – no sentido da chance, pois não há o medicamento disponível ou pelo motivo do sistema de saúde não funcionar de forma adequada – sentido processos. Portanto, as causas de privações das liberdades individuais podem surgir de falta de carência de oportunidades, processos inapropriados e, inclusive, ambos atuarem de forma simultânea. A condição de agente é a capacidade de se comportar das pessoas com base em seus próprios princípios e normas. O agente em si é aquele que provoca alterações no ambiente por meio de seus atos racionais e livres (PINHEIRO, 2012).

Sen reforça o poder de escolha, logo, quanto maior o número de alternativas, melhor para o agente. No entanto, vale ter em mente que o valor desse grupo de alternativas não necessariamente é compatível com o valor da escolha do agente. O entendimento é: ao optar por um cenário A dentre várias opções é uma circunstância melhor do que escolher A com alternativas limitadas.

O desenvolvimento deve ter em vista a expansão da liberdade dos indivíduos. Sen denomina como razão efetiva a importância da liberdade ao dizer que quanto maior, mais a pessoa pode aperfeiçoar a si mesmo e impactar de forma positiva a sociedade em que vive. De acordo com Sen (2018), há cinco tipos de liberdades instrumentais que devem ser consideradas, sendo elas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

As liberdades políticas compreendem em escolher os governantes conforme suas convicções, além de poder criticar e exigir ações do governo. Desta forma, torna-se clara a necessidade de um processo eleitoral democrático, pois a população ganha voz e os políticos devem exercer seu papel com seriedade.

As facilidades econômicas referem-se às oportunidades que os indivíduos têm de usar mecanismos econômicos em geral para fins de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos dependem das conjunturas de troca, preços relativos, sendo o mercado a instituição protagonista.

As oportunidades sociais envolvem as áreas da educação e da saúde, por exemplo. Mesmo em um cenário econômico próspero, a população deve estar habilitada para usufruir do crescimento do país.

As garantias de transparência refletem o acesso à informação fidedigna. Desempenham um escopo relevante dentro do desenvolvimento do país, nas relações de

mercado tal qual nas políticas públicas, refletindo o nível de segurança que a população pode depositar no sistema político e econômico. A função democrática do voto e da transparência de informações reforça que “o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.” (SEN, 2018, p.68). Essas garantias atuam como empecilho da corrupção, da irresponsabilidade fiscal e de negócios ilegais.

A segurança protetora dispõe de uma rede de segurança social. São ações que possibilitam proteger a população em momentos críticos como o desemprego. O seguro-desemprego é um dos benefícios da Seguridade Social e tem o objetivo de garantir assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente (sem justa causa).

O regime democrático entra em cena novamente, visto que ao se encontrar em situações em que a segurança social está ameaçada, os políticos serão submetidos a pressões por parte da imprensa, dos eleitores e dos partidos opostos por uma ação. Outro fator defendido são as liberdades civis e políticas de uma sociedade que não devem ser preteridas em relação à satisfação das necessidades econômicas. Há três premissas que sustentam esse argumento conforme a seguir (SEN, 2018).

A premissa lógica fundamenta que a forma com que a população entende as suas necessidades econômicas se dá por meio de julgamento social através da razão pública. Somente se realiza de forma apropriada quando os direitos de serem ouvidos e de terem seus interesses considerados, são honrados. A premissa antropológica defende que os direitos políticos e civis são primordiais visto que o ser humano é um ser social e precisa estar em contato com seus semelhantes e formar associações. A premissa instrumental remete à liberdade política. Em um regime democrático em que há eleições, os políticos terão estímulos para atender as necessidades da comunidade. Assim como os cidadãos terão liberdade de exigir e criticar ações caso o governo não haja conforme o esperado.

No entanto, a liberdade política por si só não assegura uma sociedade livre de privações. Em países desenvolvidos e com uma longa trajetória democrática diversos grupos sociais são impedidos de desfrutar de determinadas liberdades fundamentais.

Em um contexto em que o desenvolvimento econômico de uma comunidade entra em choque com seus costumes culturais e valores, incluindo religiosos e políticos, a escolha deve ser coletiva, livre e racional sobre optar ou não a favor do desenvolvimento em detrimento das tradições. Conclui-se que o desenvolvimento é um processo que necessita que os cidadãos tenham as capacidades para realizar as deliberações de forma coletiva.

O desemprego não caracteriza apenas uma diminuição na renda, ele ocasiona uma exclusão social e impacta na autoestima, refletindo em falta de iniciativa, confiança e até mesmo danos à saúde mental e física. Contudo, todas essas consequências devem ser consideradas quando se pensa em políticas.

Conforme Pinheiro (2012) aponta, a essência e características da pobreza não se refletem de forma apropriada em situações de rendas limitadas. Reforçando, inclusive, que a simples transferência de renda não seria a saída da pobreza. A política em si não pode visar apenas redução da pobreza via renda visto que não seria eficaz em cenários que círculo vicioso da pobreza se estabeleceu.

Sen avalia países que aplicaram estratégias distintas de desenvolvimento, categorizando em dois tipos: medidas pelo crescimento e apoiadas socialmente. A primeira estratégia se inicia com o crescimento econômico mesmo que a distribuição não seja igualitária e justa, de forma que se deve aguardar para compartilhar benefícios com todos. Desta forma, as políticas públicas são proteladas até que a receita atinja um nível estabelecido.

A segunda estratégia – apoiada socialmente – inverte a ordem dos fatores, primeiro prioriza as capacidades e liberdades das pessoas de forma que o crescimento econômico será resultado da expansão das capacidades individuais.

As considerações de Sen a respeito dessas estratégias são que os países não carecem de crescimento econômico prévio para que possam fornecer uma melhor qualidade de vida para sua população e então, um plano de desenvolvimento humano e social não tem que ser intermediada por um grande crescimento econômico. Defende que dando prioridade à provisão de serviços sociais como saúde e educação básica já reflete na redução da mortalidade e melhora da qualidade de vida. Além disso, questiona o argumento da necessidade de recursos para a viabilidade desse processo, afirmando que pelo fato de esses serviços sociais importantes serem altamente trabalho-intensivos, eles seriam relativamente baratos em economias pobres visto que os salários são menores. Logo, em termos financeiros, a receita é baixa em países pobres, mas em contrapartida seus custos também, confirmando que não é primordial focar em crescer primeiro (SEN, 2018).

A respeito das estratégias apoiadas simplesmente em crescimento econômico deve contar com políticas que forneçam serviços públicos que capacitem a população com a finalidade de estabelecer o processo de desenvolvimento. Estes serviços podem ser usufruídos de forma individual, no entanto, os seus benefícios afetam a sociedade como um todo.

Sen expande a análise da pobreza ao englobar os aspectos legais, políticos e sociais, além de avaliá-la como um fenômeno que considera diversos fatores, sua teoria caracteriza-se como uma abordagem multidimensional.

2.5 ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DA POBREZA

A economia comportamental surge como uma pesquisa complementar à abordagem das capacitações de Sen (2018), visto que estuda os empecilhos internos aos indivíduos para compreender os desafios da pobreza e do desenvolvimento.

Quanto à área de economia comportamental, Pereira *et al.* (2018, p.11), considera que:

O potencial do estudo dessa área permite entender quais as barreiras internas que determinam o comportamento de indivíduos pobres, bem como, possibilita criar melhores mecanismos de ajuda para combater a pobreza a partir de uma análise intrínseca dos agentes econômicos e alavancar o desenvolvimento humano das nações.

Sendo assim, ao colocar a escassez como um aspecto que interfere na capacidade cognitiva, auxilia na compreensão das decisões que os agentes tomam em uma conjuntura de vulnerabilidade financeira (MULLAINATHAN; SHAFIR, 2016). A capacidade cognitiva corresponde à capacidade do indivíduo interpretar incentivos do ambiente e a si mesmo e de regular seu comportamento. A cognição trata de condições que propiciam a aquisição de conhecimento. Algumas das funções cognitivas são: a percepção, memória, atenção e raciocínio lógico.

Conforme Pereira *et al.* (2018), a literatura aborda três principais conceitos sendo eles, a escassez do autocontrole, escassez da atenção e escassez de capacidade cognitiva. Esses fatores impactam o comportamento em um cenário de pobreza.

A escassez de autocontrole seria a falta de capacidade de gerenciar suas emoções e desejos, o que acaba por influenciar as decisões do presente e impactando no futuro daquela pessoa. A inconsistência em escolhas resulta em consequências mais severas para os pobres. As pessoas alocam suas despesas em retorno imediato, logo não há investimento de alta recompensa. Apesar disso, este comportamento não pode ser interpretado como irracional visto que a limitação de renda restringe as escolhas também. Trabalho incerto e instituições ineficientes são fatores que contribuem com a remuneração de recompensas imediatas (BANERJEE; DUFLO, 2007).

Uma das consequências de viver em uma situação de vulnerabilidade é a escassez de atenção. Podemos refletir da seguinte forma: um cenário em que não se sabe quando será a

próxima refeição, não há dinheiro para pagar a conta de energia elétrica ou até mesmo onde irá dormir, a atenção fica totalmente direcionada à pobreza. Isso cria maior possibilidade de ser adepto a empréstimos de juros altos, sem levar em consideração seu custo efetivo. As instituições financeiras faturam através do *spread* bancário, então assim como em investimentos em que se o risco é maior espera-se um retorno superior, a mesma lógica se aplica a empréstimos para pessoas físicas pobres. Os juros são maiores visto que a probabilidade de inadimplência, não honrar suas dívidas, é alta. Portanto, aderir a este tipo de estratégia pode ser mais prejudicial nas finanças pessoais do que uma assistência.

A escassez do controle cognitivo afeta a tomada de decisões. Este controle pode ser interpretado como um modo de concentração que dificulta escolhas impulsivas. Conforme abordado sobre a escassez de atenção, os pobres necessitam de mais energia mental em tarefas que possibilitem recursos básicos como alimentação e habitação.

Há três formas que a economia comportamental pode auxiliar no desenvolvimento de projetos e iniciativas. Primeiro, altera a maneira de detectar problemas ao levantar outras perspectivas. Segundo, facilita iniciativas que dialogam com o cenário inserido. Terceiro, a especificação do problema é mais crítica, sendo realista ao considerar que a proposta pode não ter os resultados esperados (DATTA; MULLANAITHAN, 2014). Desta forma, auxilia na análise para criação de mecanismos para assessoramento dos indivíduos vulneráveis.

O livro “A economia dos pobres – Uma nova visão da desigualdade” lançado em 2021, dos autores Abhijit Banerjee e Esther Duflo traz diversos questionamentos e reforça a importância de retirar os pobres da invisibilidade econômica e de certa forma, social. Além disso, eles sugerem que no lugar de pensar em solucionar a “pobreza” por si só, identificar e compreender os problemas que resultam neste contexto.

Segundo Banerjee e Duflo (2021), o risco na vida dos pobres é um fator permanente, visto que muitos têm ganhos incertos, trabalhos informais, sem garantia de emprego regular.

Portanto, o primeiro aspecto importante para se ter em mente é que para os pobres, a crise financeira é uma luta diária, encontram-se em situações extremas que exigem uma maior adaptabilidade. Resultando em escolhas mais racionais por questões de sobrevivência. A pobreza em si leva a um desperdício de talentos, visto que a pessoa não pode desenvolver o seu potencial máximo.

A armadilha da pobreza é mencionada, pois quando a pobreza é extrema, os pobres não têm as condições necessárias para superar essa situação por eles próprios, na medida em que falta praticamente tudo, desde recursos a alimentação (para ser saudável, nutrido e instruído). Quando uma comunidade se encontra desprovida destes fatores, é difícil

sobreviver, mas, sobretudo, produzir e crescer economicamente. Os mais pobres dos pobres não têm capacidade de poupança e, desta maneira, acumular capital que os permita saltar para outro estado de desenvolvimento. Logo, a renda no futuro é menor que a renda de hoje, o que significa que ficam cada vez mais pobres.

Os pobres estão tão absorvidos pelos problemas do presente que não têm espaço mental para se preocupar com o futuro, reforça novamente a necessidade de oportunidades e volta para a teoria do Amartya Sen (2018), em que a pobreza pode ser vista como a privação de capacidades, enquanto a utilidade da riqueza está justamente nas possibilidades que ela traz.

Alguns fatores prejudicam as pessoas pobres: a carência de informações para efetuarem as escolhas da melhor forma possível, a escassez em ofertas de serviços no mercado e incentivos para este público. Apesar de serem responsáveis por suas próprias vidas, há vários aspectos que o governo consegue impactar positivamente ao projetar políticas melhores e de maior abrangência. Logo, trata-se de uma via de mão dupla que envolve tanto o interesse de transcender a barreira da pobreza quanto a ação do governo.

Percebe-se que a economia comportamental aborda tanto questões econômicas, sociais, políticas quanto questões psicológicas que podem refletir no comportamento dos indivíduos pobres, podendo inclusive serem decisivas na eficácia das políticas públicas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a revisão a respeito dos conceitos e teorias da pobreza, o atual capítulo aborda as ferramentas de combate contra ela: as políticas públicas. No primeiro tópico será tratado sobre o surgimento, conceitos e abordagens das políticas públicas que podem ser categorizadas em: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. No segundo tópico, compreendido o que são as políticas públicas, será exposto o ciclo que é percorrido desde o surgimento do problema em questão até a sua implementação. Além disso, quais aspectos devem ser avaliados para concluir se a política gerou os efeitos esperados. No terceiro tópico, são abordadas as políticas de combate à pobreza no Brasil, quais foram as principais políticas executadas ao longo da história e expõe a diferença dos dilemas de universalização e focalização. Por fim, as diretrizes do Programa Bolsa Família são apresentadas na última subseção deste capítulo.

3.1 CONCEITO E TIPOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública, que inicialmente estava conectada a uma subárea da Ciência Política, teve origem nos Estados Unidos na primeira metade do século XX. Em 1936, a análise da Política Pública foi anunciada pela primeira vez. O autor Harold Dwight Lasswell objetivou constituir diálogo entre ações governamentais nos âmbitos científicos e acadêmicos a respeito deste assunto. Já o conceito de *Policy Makers* foi destacado por Herbert Simon, compreendido como a concepção de uma forma racional de estruturas em que atendessem às necessidades dos próprios indivíduos que realizaram a decisão. No entanto, uma base teórica e prática era necessária de forma que prestasse suporte aos atos que teriam de ser racionais e ser fundamentados em conjunto de dados e referências (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Na década de 1950, Charles Lindblom considerava que a política pública era fruto de diversos fatores, enquanto Lasswell e Simon negligenciaram outros agentes e instituições que influenciaram a elaboração e as definições. Já em meados da década de 1960, David Easton reconhece a política pública como um mecanismo de múltiplas interfaces e que ela sofre interferência direta de grupos de interesse.

A concepção de política pública está vinculada à noção e compreensão do Estado que se possui. No entanto, ela não pode ser limitada a um único fator ou ator e nem ser explicada como um conjunto desses elementos (VIEGAS; SANTANA; NODA, 2020).

Ao encontro dessa colocação, Palumbo (1994, p.38, apud VIEGAS; SANTANA; NODA, 2020, p. 43419) destaca que leis, programas, regulamentos e outras iniciativas podem ser componentes de uma política, no entanto, de forma isolada não podem ser vistos como tal e, sim, concretizados através de ações que se relacionam umas às outras, com tomadas de decisões subsequentes. Este autor vê os regulamentos, leis e programas tendo a política pública como a razão norteadora. Mesmo que as burocracias governamentais sejam predominantes na execução de políticas, é necessário reconhecer que agências privadas também têm influência.

A abordagem dos autores Saravia e Ferrarezi a respeito das políticas públicas é:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAVIA; FERRAREZI, 2007, p. 28.)

Portanto, as definições de políticas públicas podem assumir um caráter mais amplo ou específico, dependendo do autor e seu contexto. No geral, elas se referem ao desenvolvimento de interferências junto à realidade da sociedade através de meios estabelecidos como apropriados.

Segundo Agum, Riscado e Menezes (2015), é necessário verificar um meio termo entre o que é eficiente como política pública e o que é politicamente exequível. O problema público deve gerar consequências quantitativas ou qualitativas para a sociedade. A estatista e multicêntrica são as principais abordagens para serem mencionadas no teor conceitual. O enfoque Estatista centraliza suas análises e estudos nos fatores estatais. Nesta descrição e ótica trabalhada por Dye, reforça que políticas públicas são executadas apenas pelo ator estatal.

A abordagem estatista supõe que as políticas públicas sejam protagonizadas predominantemente pelos atores estatais. Nesta ótica, o fator determinante para classificar uma política como pública ou não é a natureza jurídica do ator (SECCHI, 2013). Para Azevedo (2003, p.38), no ponto de vista estatista, afirma que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Vale ressaltar que esta abordagem não exclui os agentes que não sejam estatais, pelo contrário, apenas assume a liderança no processo de política pública, limitando apenas às intervenções dos demais atores. No entanto, ao trabalhar com as políticas públicas, nem todo o problema social se classifica como um problema público, sendo necessária uma avaliação de quão relevante é para a sociedade.

A abordagem Multicêntrica, como o próprio nome sugere, atua com uma variedade de fatores. Esta ótica trabalha com o foco na causa, ou seja, o que definirá se uma determinada ação tem a característica de uma política pública é se ela objetiva um problema público. Desta forma, qualquer agente pode ser o responsável pelas políticas públicas, sendo ele uma organização privada ou não. Esta perspectiva é aplicada justamente por conceder característica pública às ações, o que difundiria a forma de envolvimento em questões relacionadas à sociedade que necessitam ser combatidas (AGUM; RISCADO; MENEZES,2015).

Com o desenvolvimento da sociedade e crescimento da democracia, a função principal do Estado, que no século XVIII e XIX era segurança pública, passou a visar o bem-estar social. Para tal, é crucial desenvolver iniciativas e agir diretamente em áreas como educação, saúde e meio ambiente. As políticas públicas podem ser interpretadas como ações, objetivos e planos que os governos, sejam eles municipais, estaduais ou nacionais, estabelecem para obter o bem-estar da população e interesse público (LOPES; AMARAL, 2008).

No entanto, estas políticas não deixam de ser um reflexo da disputa de grupos ou parte da sociedade que busca defender seus interesses. Estas demandas podem ser específicas como a pavimentação de uma estrada ou ampla tal como a melhora nas condições de saúde. Devido à pluralidade dos grupos e situações a serem beneficiados, não haverá condições de atender integralmente às expectativas de todos. Portanto, é necessário que as reivindicações cheguem ao conhecimento do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Segundo Lopes e Amaral (2008), são denominados como atores, aqueles que constituem o Sistema Político, seja demandando ou executando ações. Eles podem ser classificados como atores estatais que são provenientes do Governo ou do Estado, bem como atores privados que englobam a sociedade civil. Os atores estatais são aqueles que desempenham funções públicas no Estado, eles podem ter sido eleitos pelos cidadãos para uma determinada posição por um determinado tempo ou atuar de forma regular como os servidores públicos.

A sociedade civil, por sua vez, é um conjunto de instituições que não são empresas nem integram o governo na prática. O motivo da sua existência é guiar um grupo de pessoas com propósitos similares, de forma que reúna esforços em prol de um objetivo comum. Este papel de oposição é essencial para garantir o desenvolvimento e a democracia (LOPES; AMARAL, 2008).

Há diferença nas formas de operar de cada ator. Durante as eleições, os políticos são eleitos conforme a aderência de suas propostas à comunidade. As políticas públicas são

estipuladas no Poder Legislativo, incluindo vereadores e deputados (Parlamentares) nessa decisão. No âmbito federal, o poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional o qual é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Apesar disso, o Poder Executivo articula as propostas de políticas públicas e as coloca em prática, sendo operacionalizada pelos funcionários públicos. Os atores privados são aqueles que não possuem associação com o Estado. Este grupo é composto pela imprensa, sindicatos, entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO) e grupos de interesse (LOPES; AMARAL, 2008).

O texto *Distribuição, Regulação, Redistribuição: As Funções do Governo* do autor norte-americano Theodore Lowi publicado em 1966, traz a classificação das políticas públicas em três esferas: distributivas, regulatórias e redistributivas. Para tal, ele emprega dois fatores para esta categorização, o primeiro é se o impacto na sociedade é limitado e benéfico a uma determinada população, enquanto o segundo aspecto refere-se ao lugar em que se desdobram as negociações a respeito dos conflitos gerados pelas políticas públicas. Portanto, Lowi (1966) conceitua as políticas distributivas como políticas de alocação de recursos. Estas práticas são pertinentes quando determinados tipos de decisão governamental não sofrem de limitações de recursos.

As políticas distributivas não possuem dificuldades em serem desagregadas e seus recursos fragmentados em grupos separados, outra característica é que elas ocorrem sem muitos conflitos. Este grau inferior de conflitos se deve ao dilema de ação coletiva. Ao proporcionar benefícios a pequenos grupos tendo baixa despesa de organização para o grupo em questão quando comparado com as vantagens, acaba-se por propiciar a organização em torno dos seus interesses e assim, pulveriza-se a despesa para o conjunto da sociedade promovendo alto custo de organização da sociedade. Alguns dos exemplos das políticas distributivas são as políticas públicas relacionadas a subsídios e isenção de taxas para determinados grupos sociais (LIMONTI; PERES; CALDA, 2014). Alguns dos exemplos práticos no Brasil, seriam pavimentação e a iluminação de ruas.

Ao contrário da política distributiva, as políticas regulatórias possuem dificuldade em serem desagregadas. As leis e os regulamentos como os principais artifícios desta política, afetam a sociedade como um todo, no entanto, ocasionam mudanças nas despesas dos agentes individuais. Outro aspecto diferente é que as políticas regulatórias contribuem com o conflito uma vez que no curto prazo, implica em uma decisão objetiva entre quem será o beneficiado e quem será o prejudicado. Um exemplo prático no Brasil, seria a Lei de Uso do Solo que normatiza a ação pública e privada sobre as formas de uso do solo da cidade.

As políticas redistributivas são generalizáveis e englobam setores sociais mais amplos. Nestas práticas, os efeitos incidem sobre classes tais como sociais, ricos e pobres pequenos ou grandes, além de enfatizar qual será o setor beneficiado e qual deverá assumir as despesas. Segundo Limonti, Peres e Calda (2014), uma forma de compreender a diferença entre uma política distributiva e uma política redistributiva, é por exemplo: uma política de renda mínima para indivíduos em situação de vulnerabilidade é distributiva, enquanto a mesma ação, mas com o adicional de estar associado à geração ou aumento de imposto que reflita diretamente em outro setor é tida como redistributiva. Um exemplo prático no Brasil é a isenção ou a diminuição do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para os mais pobres.

Lowi incluiu uma quarta política: a constituinte. São aquelas que objetivam a criação ou alteração na disposição do governo ou das relações de poder e a criação de regras pela adoção de decisões públicas (LOWI, 1972). No estudo de 1966, o autor buscava entender os tipos de arena em que as políticas públicas são criadas e executadas e em categorizar as políticas conforme seu efeito, já em 1972, o foco estava nos tipos de coerção que elas geram. Logo, as políticas distributivas e regulatórias possuem efeito coercitivo individual enquanto as políticas constituintes e redistributivas recaem coercitivamente sobre o coletivo.

3.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo da Política Pública (Policy Cycle) é um instrumento analítico que possibilita visualizar o processo de concretização da política pública. Segundo Lima e D'Ascenzi (2018), não há uma concordância a respeito entre configuração, número e denominação das fases. Este ciclo é formado por cinco fases.

A primeira fase é denominada como a Formação da Agenda em que é realizada a seleção das prioridades. A segunda fase consiste na Formulação de Políticas onde são apresentadas as soluções ou alternativas. A terceira fase envolve o Processo de Tomada de Decisão, como o próprio nome indica, ocorre a escolha das ações. A quarta fase é a parte prática de Implementação, quando de fato ocorre a execução das ações. Por fim, a quinta e última fase consiste na Avaliação para medir o desempenho de determinada política na atuação sobre o problema em questão (LOPES; AMARAL, 2008).

A Formação da Agenda consiste em listar os problemas considerados importantes pelos atores sociais, sendo o primeiro critério que seja definido como um problema social. Os três pressupostos para caracterizar como um problema social são: o cenário é tido como

indesejável, os atores definem uma ação deve ser realizada e quando há um processo de criação de visibilidade.

Segundo Kingdon (2003), a conversão de um cenário em um problema é uma construção social, além disso há três formas usuais pelas quais os atores podem ficar sabendo: indicadores, evento-foco e *feedback* de ações governamentais. Os indicadores servem para verificar determinados fenômenos e assim, ser uma referência para julgar o cenário e avaliar se trata de uma questão digna de ser um problema social. O Evento-foco trata de situações como desastres e crises que recebem atenção imediata, desencadeando uma série de providências. Já o Feedback de ações governamentais envolve a fiscalização de despesas, denúncias, avaliação de políticas públicas e demais instrumentos que podem sinalizar situações carentes de atenção.

Uma vez determinada como problema social, o cenário reivindicado pelos atores sociais tem maior probabilidade de ingressar na agenda. A agenda pode ser classificada como pública, política ou formal. A agenda pública reúne as demais, tratando dos problemas sociais, foco de discussões e contestações. A agenda política, por sua vez, aborda adversidades sociais, mas que ainda necessitam de enfrentamento organizado. Enquanto a agenda formal aborda os problemas sociais prováveis de serem priorizados. Portanto, infere-se que temas presentes na agenda formal são mais suscetíveis de serem contemplados com políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

A segunda fase de Formulação das Alternativas gera diversos debates visto que os problemas sociais sendo oriundos de diversas causas, possibilitam abordagens distintas. Estas alternativas são desenhadas por comunidades políticas públicas, as quais são constituídas por atores especializados em uma área de política específica. As propostas passam por avaliações de forma que sejam classificadas como elegíveis ao atender a critérios como: possuir viabilidade técnica e financeira, estar de acordo com os valores dos cidadãos e apresentar aceitação por parte da comunidade política (KINGDON, 2003).

Na concepção das alternativas, a causa do problema deve ser apurada. Este estudo envolve o aprofundamento sobre o assunto, levando em consideração, aspectos que o reforçam, quem são os beneficiados ou os prejudicados, contexto geográfico e demográfico, assim como tomar conhecimento sobre políticas públicas já atuantes. Visto que esta fase implica na definição dos objetivos da política e dos mecanismos necessários para atingi-los, é essencial a utilização da maior quantidade possível de informações para escolhas assertivas.

Christopher Hood (1983), através da sua obra pioneira denominada *The tools of government*, sugere que há quatro tipos de ferramentas que podem ser aplicadas na

formulação das políticas públicas. O modelo NATO engloba Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização. Dentro de cada natureza há os instrumentos substantivos que desempenham a função de influenciar os atores econômicos e sociais incluído na produção de bens e serviços, também há os instrumentos procedimentais que manipulam os atores e processos da mesma política pública (HOWLETT, 2011).

A Nodalidade compreende na utilização de instrumentos apoiados em informação de forma que seja possível induzir o comportamento do indivíduo ao encontro dos propósitos do governo. O papel de centralidade do governo nesta prática é essencial.

Nesta categoria, os instrumentos substantivos podem ser divididos em disseminação e acúmulo de informação. A disseminação é orientada a atingir uma variedade de indivíduos, objetivando uma mudança no comportamento através de estímulos ou até mesmo pela propagação de informações reais de forma que solucione a disparidade de informações. Seus respectivos exemplos são: campanha de vacinação e rótulo de produtos. Já os instrumentos de acúmulo de informação colaboram para uma *policy-making* constituída através de censos, comissões executivas e grupos de trabalho (TAJIMA, 2018).

Segundo Howlett (2011), os instrumentos procedimentais da Nodalidade são empregados para modificar o comportamento dos atores da própria política pública através de controle e provisão exclusiva da informação. Pode-se agir na divulgação de informação através de iniciativas de transparência bem como no resguardo da disponibilização sendo adeptos da censura e atos privados. Este mecanismo é significativo por causa do papel fundamental do governo na política pública.

A segunda categoria intitulada de Autoridade refere-se à habilidade que o governo dispõe de administrar a direção da implementação da política por meio da utilização dos poderes legais. Em geral, estão envolvidas leis, atos administrativos, instruções normativas, portarias. Desta forma, o Estado consegue corrigir comportamentos de forma coercitiva. Os instrumentos substantivos se dão através de leis e comissões regulatórias independentes, enquanto instrumentos de autoridade procedimentais trabalham com conselhos consultivos, consultas públicas, entre outros.

Segundo Tajima (2018), a terceira categoria é denominada Tesouro e seus instrumentos contam com artifícios financeiros. Pode-se perceber que, enquanto a Autoridade possui caráter punitivo, o Tesouro tem uma abordagem mais recompensadora e positiva. Os instrumentos substantivos podem ser monetários, tributários ou usufruir da posição do Estado. Os instrumentos financeiros monetários são caracterizados pela transferência direta de recursos do governo para outro ator através de subsídios e concessões. As transferências

indiretas por meio do sistema tributário, oferecendo incentivos ou desincentivos para o exercício de uma determinada atividade são denominados instrumentos financeiros tributários. Já os empréstimos públicos e privatizações são instrumentos que desfrutam do papel do estado.

A última categoria é a Organização, ela define a capacidade de implementação do governo. Segundo Howlett (2011), os instrumentos substantivos, estruturas gerenciadas pelo governo e criadas por lei, são organizações como as empresas públicas e agências centrais de apoio. Quanto aos instrumentos organizacionais procedimentais, considera-se a aplicação de recursos e procedimentos internos de forma que se alcancem as metas específicas dos programas de governo.

Retomando as fases do Ciclo das políticas, a terceira etapa envolve a tomada de decisão das alternativas de ação, assim como os recursos e o prazo da atuação política. Essas decisões se manifestam em forma de leis, decretos, normas e resoluções que irão intervir como resposta ao problema elegido na Agenda (LOPES; AMARAL, 2008).

A quarta fase envolve a parte prática, a Implementação. Segundo Sabatier (1986), há duas formas de realizar a política pública, podendo ser através do modelo *Top-down* ou *Bottom-up*.

No modelo *Top-Down*, cujo significado é de cima para baixo, os responsáveis pelas definições são separados de quem executa as ações. Dessa forma, as resoluções partem dos políticos para administração. Já no modelo *Bottom-up* há maior liberdade, pois, burocratas e redes de atores agem tanto na concepção quanto na execução de políticas. Logo, é possível realização de adaptações e ajustes necessários por partes dos executores visando a obtenção dos objetivos traçados. Essa ótica admite a relevância de diversos atores nos processos das políticas públicas devido à complexidade dos problemas públicos.

A quinta e última fase do ciclo de políticas públicas é a Avaliação. Conforme Raeder (2014), ela pode ocorrer em três diferentes momentos da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*).

As avaliações *ex ante* são elaboradas com o propósito de contribuir com a fase de concepção da política, incluindo a definição de se ela deve ser executada e de qual forma. Quanto às avaliações *in itinere*, elas acontecem durante a implementação das políticas e condiz com o monitoramento em que a finalidade é obter informações para inspecionar os processos e realizar adequações se necessárias. Já as avaliações *ex post* são realizadas após a implementações, pelo fato de as políticas já terem sido aplicadas, permitem uma análise mais

ampla e aprofundada de forma que seja possível verificar o nível de eficácia, eficiência e efetividade delas.

Ainda conforme Lima e D'Ascenzi (2018), é possível avaliar as políticas públicas segundo sua natureza: processo, resultado e impacto. Do ponto de vista de processo, são analisados os procedimentos empregados, a qualidade e uso dos recursos bem como o nível de aderência destes processos à finalidade da política. Portanto, está relacionado à eficiência, verificando a conexão entre meios utilizados e os resultados proporcionados.

As avaliações de resultado verificam a eficácia das políticas, mensurando o grau de êxito que elas conseguiram em relação aos objetivos traçados. Enquanto as avaliações de impacto abordam a efetividade da política, ou seja, se a partir da implementação houve mudança na realidade de quem enfrenta o problema público em questão.

A aplicação dessas avaliações é essencial como um instrumento democrático. Através das avaliações, é possível ter um parâmetro a respeito da eficiência do governo e ainda proporciona insumos para que os governantes sejam responsabilizados pelas suas escolhas e atos.

3.3 POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

Conforme Rocha (2006), há dez pontos essenciais sobre a pobreza no Brasil que são importantes para planejar as políticas públicas. O primeiro ponto é a respeito da percepção da pobreza, que ainda é muito associada à fome. O parâmetro de renda segue sendo como direcionador das políticas para traçar a linha de pobreza. Então, há duas observações a respeito desta prática, a primeira é que o ideal seria considerar a diversidade de contexto dos indivíduos para a determinação de um parâmetro monetário e que seja fundamentado através de medidas socialmente justificadas.

O segundo ponto, que durante o período 1970-1999, houve melhora significativa nos indicadores como mortalidade infantil e taxa de analfabetismo, no entanto, o acesso a serviços básicos como água tratada, tratamento de esgoto e energia elétrica também apresentaram evolução.

O terceiro ponto é que da perspectiva da renda, a permanência da pobreza absoluta está vinculada à desigualdade. Constata-se a desigualdade ao verificar que 1% da população com renda familiar per capita mais alta corresponde a 13,9% da renda total, este problema deve ser trabalhado separadamente. Então, ao passo que o acesso a serviços públicos básicos é

universalizado (tema a ser abordado a seguir), a transferência de renda focalizada para o combate à pobreza absoluta é entendida como um meio concreto de política social.

O quarto ponto trata da tendência geográfica da pobreza e das desigualdades regionais. A proporção de pobres é maior nas áreas urbana e metropolitana, enquanto na análise regional, a pobreza predomina nas regiões Sudeste e Nordeste.

O quinto ponto é o reconhecimento da heterogeneidade da pobreza. O Brasil é um país enorme, o que implica em diversas diferenças regionais como físicas, culturais, produtivas e sociais, refletindo no diagnóstico a respeito dos indivíduos pobres. Diante de um cenário com características diversas, a educação é um relevante denominador comum das políticas de combate à pobreza para serem aplicadas a contextos tão diferentes.

O sexto ponto aborda que há um consenso de que a diminuição da pobreza e da desigualdade envolve indispensavelmente a democratização da educação de qualidade, sendo possível capacitar para o mercado de trabalho o que explica a política pública com foco em melhorar o grau de escolaridade.

O sétimo ponto envolve a premissa de que para possuir renda é esperado que o cidadão possua um trabalho remunerado. Todavia, por causa das características do mercado de trabalho brasileiro, muitos trabalhadores com emprego integral e formal recebem o salário mínimo, podendo ser pobres em função do baixo valor.

O oitavo ponto afirma que as crianças são as mais vulneráveis à pobreza. Portanto, políticas de combate à pobreza direcionadas para crianças em idade escolar envolvendo educação e renda, implicam na redução imediata da sua vulnerabilidade e o mais importante, podem interromper o ciclo vicioso da transmissão da pobreza entre gerações por meio da melhoria da educação.

O penúltimo e nono ponto trata da concepção da política de enfrentamento à pobreza. Ressalta a importância de que os objetivos e meios, modos de monitoramento e avaliação estejam devidamente mapeados e as ações sejam integradas visto que a pobreza é um fenômeno resultante de diversos fatores. Além disso, reconhece a utilidade da criação do cadastro único de programas sociais do governo federal dado que auxilia na coordenação das políticas públicas direcionadas aos mais pobres.

O décimo ponto aborda os custos de combater a pobreza. O gasto social incluindo despesas da previdência, saúde e educação equivalia a aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto (PIB). Reforçando que a questão está na eficiência da aplicação dos recursos e não necessariamente no montante envolvido.

Houve o fortalecimento da discussão a respeito dos tipos de proteção social que têm sido praticados em diferentes cenários no Brasil nas últimas décadas. O ponto focal engloba interferências específicas, pontuais e de curto prazo, objetivando um resultado imediato de amenização da pobreza em prejuízo de um sistema de proteção e garantias de direitos universais ou de políticas que conciliam ações focais e universais de média e longo prazo (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

As políticas sociais podem se diferenciar pela gama de beneficiários que são abrangidos, tendo duas opções: a focalização e a universalização (MEDEIROS, 1999). A política universalizada contempla todos os indivíduos com acesso a serviços públicos específicos enquanto a focalização concentra os recursos disponíveis em uma parcela da população. Os beneficiários de uma política focalizada geralmente estão em maior desvantagem, como por exemplo, os pobres e as minorias. Segundo Saraiva (2004), há três posicionamentos perante este tema, sendo a defesa da universalização, a defesa da focalização e a defesa dos dois tipos.

A defesa da universalização tem o modelo sueco de *Welfare State* como base. Todos os cidadãos são beneficiados, no entanto, há uma carga tributária alta para custear diversas políticas sociais. Diante desta perspectiva, a universalização total das políticas sociais seria o mais adequado, pois estão profundamente associadas aos direitos de cidadania. O problema dessa abordagem seria o Estado como fonte exclusiva do financiamento, assim como o acesso dos indivíduos mais vulneráveis aos benefícios.

A defesa da focalização está pautada em eficiência e racionalidade na utilização dos instrumentos financeiros, visto que se concentra apenas nos cidadãos que mais precisam. Um exemplo deste programa é a oferta de educação gratuita para quem não tem recursos suficientes para estudar. Um aspecto positivo é que este tipo de programa social é mais acessível do que os universais, já o aspecto negativo está na dificuldade de produção cadastral e na falta de acessibilidade de dados específicos que tornam difícil a execução do programa. Tanto as políticas de focalização quanto as políticas de universalização enfrentam o problema de eficiência estatal na implementação (SARAIVA, 2004).

O terceiro posicionamento envolve que as abordagens de focalização e universalização não são necessariamente excludentes. Portanto, haveriam políticas que deveriam ser universais como educação e saúde e exerceriam o papel de atores na diminuição da desigualdade social. O Brasil e outros países latino-americanos têm se concentrados em estratégias de políticas de focalização nos últimos anos, sendo segurados pelas organizações mundiais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

O combate à pobreza obtém proeminência e seu combate é reconfigurado no contexto internacional no início do novo milênio. Propagando a ideia de pobreza além da questão da renda, englobando indicadores de saúde, educação, nutrição e outras áreas, o Banco Mundial reforça a complexidade que é o combate à pobreza, sendo um dos desafios globais fundamentais.

Conforme Pitombeira e Oliveira (2020), o crescimento da economia se mostrou independente da integração social, resultando que o Brasil em 1980, além de ser uma das maiores economias, também estava no ranking dos países com maior desigualdade de renda. Através da Constituição de 1988 que a ideia de um novo projeto de proteção social do país se tornou viável e o modelo de seguridade social era tido como o seu marco fundamental. A ideia de universalização da cidadania passou a ser parâmetro para os direitos sociais no campo da justiça social e as demandas da população eram consideradas para estruturar as políticas sociais.

Sendo assim, verifica-se a substituição do modelo de seguro social para o de seguridade, guiado pelos direitos sociais, pela igualdade e pela justiça, elevando o grau de cidadania. Há três referências que incorporam a concepção de seguridade: universalização da saúde e da previdência rural, a contribuição da previdência urbana, as classes sociais urbanas sem a capacidade contributiva, continuando excluídas e mantendo o modelo seletivo na assistência. Outro direito social entendido como de indispensável universalização foi a educação (MENICUCCI; GOMES, 2018).

No artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 estabelece a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito em que seus princípios são: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político. No artigo 3º são estabelecidas as metas essenciais da República Federativa do Brasil sendo eles, constituir uma sociedade livre, justa solidária; assegurar o desenvolvimento nacional; eliminar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais e regionais; proporcionar o bem de todos sem nenhuma forma de discriminação. O artigo 6º estipula de maneira abrangente os direitos sociais como a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

No artigo 194 da Constituição de 1988 são inseridos novos pilares para o Sistema de Proteção Social brasileiro, a Seguridade Social é definida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos

relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O conceito de Seguridade é exposto como um esquema de cobertura de diversas frentes sociais que podem beneficiar a população.

Segundo Oliveira e Oliveira (2011), a determinação das fontes de custeio da seguridade social através do artigo 195 foi outro progresso da Constituição, estando alinhado com os objetivos do artigo 194. Este artigo determina que os aportes serão realizados por toda a população seja de forma direta ou indireta conforme a lei, por meio das verbas dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios, assim como das contribuições sociais.

Em meados da década de 1990, a pobreza assume um papel de maior importância no cenário de estabilização monetária com a implementação do Plano Real, no entanto, de restrição econômica para o social em função dos ajustes neoliberais. Em conjunto com as estratégias mundiais recomendadas para o enfrentamento da pobreza, acaba por beneficiar o surgimento de políticas voltadas para maiores parâmetros de seletividade, destacando regiões mais pobres e privilegiando determinados grupos da população em que a pobreza prevalece. Em sua maioria, as ações terão os parâmetros de renda como fator prioritário.

Houve também a mobilização de setores da sociedade civil em função do combate à pobreza, sendo criado Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que teve duas datas como marco, a primeira foi a instituição por meio do Decreto nº 807 de 22 de abril de 1993. A segunda data importante foi 1º de janeiro de 2003 da Medida Provisória nº 103 em que o conselho se apresenta como órgão de caráter consultivo direto da Presidência da República.

No documento “Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – indicadores e monitoramento, da constituição de 1988 aos dias atuais” publicado em 2010 pelo CONSEA, são destacados os modelos teóricos dos fatores decisórios na Segurança Alimentar e Nutricional: Produção de Alimentos, Disponibilidade de Alimentos, Renda e Despesas com Alimentação, Acesso à Alimentação Adequada, Saúde e Acesso aos Serviços de Saúde, Educação e Políticas Públicas e Orçamento.

Ao longo da década de 1990, a política de assistência social e de combate à pobreza assume novas configurações. Por exemplo, novos programas de crédito como o Programa de Geração de Renda (Proger) o qual foi iniciado em 1995, com projeto de apoio aos pequenos negócios e partir dele surgiram outros como o Proger Rural, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e o Programa Crédito Produtivo Popular do BNDES. O Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) iniciado em 1996, era um dos principais programas voltados aos trabalhadores

desempregados e dos atuantes no mercado informal de trabalho. O intuito era qualificar a força de trabalho, aumentar o grau de escolaridade da população economicamente ativa, além de incentivar a oferta de empregos e proporcionar oportunidades de geração de renda. Neste período, surgiu também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Governo Federal cuja finalidade era afastar crianças e adolescentes do trabalho precoce e além das transferências de renda, contava com um itinerário de estudos ampliado. O PETI estava alinhado com os programas de transferência condicionada de renda, que tinham o objetivo de certificar uma renda mínima para a família, influenciando na melhora do desempenho escolar e na saúde dos indivíduos beneficiados (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Em 2001, foram lançados relevantes programas federais de transferência de renda: Bolsa Escola do Ministério da Educação, Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde e Auxílio Gás do Ministérios de Minas e Energia. A Bolsa Escola beneficiava famílias com renda per capita mensal de até 90 reais que possuíssem filhos com idade entre 7 e 14 anos, matriculados e de fato, tivessem frequência na escola. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança em idade escolar, tendo o limite de R\$ 45,00, o equivalente a 3 estudantes (VALENTE, 2003).

O programa Bolsa Alimentação visava melhorar as condições de saúde e nutrição de gestantes crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade, com um reforço na renda familiar para alimentação. O valor mensal era de R\$ 15,00 por indivíduo, no entanto, o valor máximo era R\$ 45,00. Uma vez integrante do programa, a família assumia o compromisso de cumprir uma agenda de saúde como vacinação, pré-natal e atividades didáticas em saúde e nutrição. Havia também o Programa Cartão Alimentação (PCA) foi um dos essenciais atos emergenciais do Programa Fome Zero. Através do Decreto Presidencial nº 4.675, foi estipulado o valor de R\$ 50,00 para cada família com renda mensal per capita abaixo de meio salário mínimo durante 6 meses, podendo ser estendido para mais dois intervalos de seis meses.

O Auxílio Gás, como o próprio nome sugere, tinha o objetivo de subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo com foco em famílias de baixa renda em que a renda mensal per capita era inferior a meio salário mínimo. O valor mensal de R\$ 7,50 era recebido pela mãe ou responsável da família bimestralmente, ou seja, R\$ 15,00 eram transferidos na época de pagamento (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).

Segundo Soares, Ribas e Soares (2009), a concentração de benefícios não refletia nenhum aspecto ilícito visto que a legislação consentia este tipo de cenário. Enquanto o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação atendiam faixas etárias distintas, o

Cartão Alimentação e o Auxílio Gás eram considerados complementares às outras iniciativas. Sendo assim, possibilitava os beneficiários serem contemplados com mais de uma ação.

Na categoria de direitos assistenciais, houve o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que prevê a transferência de um salário mínimo para aqueles que apresentam uma renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário, este programa é direcionado somente para idosos e deficientes e fiscalizado a cada 2 anos. Em 2003, houve a unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, possibilitando a sua ampliação no território nacional de forma que atingisse as famílias abaixo da linha de pobreza estipulada. Os programas unificados foram: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Agente Jovem (YAZBEK, 2012).

Segundo Azevedo e Burlandy (2010), somente a criação desses programas não é o bastante para concluir que há um plano de combate à pobreza. Inclusive, se a interpretação da pobreza se dá através da abordagem multidimensional, se faz necessária a avaliação da conexão destes programas às demais políticas existentes. Apenas programas pontuais e emergenciais não seriam o suficiente para solucionar o problema de fragilidade econômica e social, indo de encontro à concepção de pobreza adotada mundialmente.

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que inclui a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Esta política visou absorver as demandas existentes na sociedade brasileira, que envolvem a concretização da assistência social como direito de cidadania e dever do governo. A finalidade básica é o gerenciamento integrado de ações descentralizadas e participativas do segmento de assistência social no Brasil. Em relação ao combate à pobreza, a PNAS e o Suas aumentaram o número de beneficiados pela política, visto que não trabalham com a segmentação padrão, como por exemplo, idosos e indivíduos em situação de rua. O trabalho é em torno da vulnerabilidade e riscos que cada cidadão ou grupo apresenta, sendo os mais variados, operando ou não em conjunto com outros fatores (YAZBEK, 2012).

O governo federal, visando o combate à pobreza diante de uma abordagem multidimensional, divulgou o Plano Brasil sem Miséria em 2011. Este plano engloba três eixos sendo eles a garantia de renda, a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos. Suas finalidades são aumentar a renda familiar per capita, expandir acesso às oportunidades de ocupação e renda através de iniciativa de inclusão produtiva nas regiões urbanas e rurais, expandir acesso a iniciativas de bem-estar social e cidadania (YAZBEK, 2012).

De acordo com Silva (2010), as políticas sociais necessitam de maior coordenação entre si e com a política macroeconômica de criação de postos de trabalho e de distribuição da renda socialmente gerada. Outra questão é que a pobreza aparenta estar apenas sendo administrada do que de fato sendo combatida.

Em 2012, o programa Brasil Carinhoso foi criado no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria que visava a eliminar a extrema pobreza entre as crianças. A concepção do programa envolvia o cuidado integral do desenvolvimento infantil e além disso, se baseava em três fundamentos: disponibilização de receita através do Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância adicionado ao Programa Bolsa Família; ampliação das vagas em creches para crianças de 0 a 4 anos visando o acesso à educação; iniciativas com o objetivo de proporcionar suplementação de vitamina A e sulfato de ferro e acessibilidade a remédios gratuitos contra asma (MENICUCCI; GOMES, 2018).

Durante o período de 2011 a 2016, há a consolidação das políticas e programas sociais, no entanto, as tensões no campo político e econômico foram acentuadas devido à desaceleração do crescimento, reflexos da crise financeira internacional e também de falhas no gerenciamento de políticas domésticas. Em consequência desse cenário, Fagnani (2017) aponta o ano de 2015 como o fim do ciclo da criação da cidadania social visto que a partir de 2016 é aplicada uma gestão adepta da austeridade e liberal. A exemplo deste movimento, é a extinção Bolsa Família em 2021 e criação do Auxílio Brasil através da Medida Provisória N° 1.061.

Portanto, o presente trabalho aborda as políticas até o ano de 2015 em função da redução dos programas sociais e a limitação de discussões sobre eles após este período. Este fato inclusive sinaliza um retrocesso na história da política de proteção social do país. Um dos reflexos visíveis foi o retorno do Brasil em 2021 ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

3.4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

As informações abordadas nesta seção podem ser consultadas no Manual do Pesquisador – Programa Bolsa Família, divulgado pelo até então Ministério do Desenvolvimento Social em 2018. O intuito deste item é apresentar os principais aspectos programa.

O programa de transferência Bolsa Família foi criado pelo Governos Federal em 2003. Seu intuito era contribuir com a melhora das condições de vida das famílias em situação de

pobreza e extrema pobreza no país. Mensalmente, as famílias participantes do programa recebiam os repasses financeiros através do Banco Caixa Econômica Federal. Uma vez beneficiária, a família assume compromissos tanto na área de educação quanto na área de saúde, estes caracterizam uma forma de garantir os direitos sociais dela.

Os princípios direcionadores do programa são: enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, proteção social não contributiva, proteção social à família, intersetorialidade, gestão descentralizada e inclusão social. O enfrentamento da pobreza e da desigualdade social são os direcionadores que ressaltam a responsabilidade compartilhada, prevista em constituição, entre todos os entes federados para combater essas questões sociais. A proteção social não contributiva trata-se de estratégias públicas que visam garantir o acesso dos cidadãos a serviço ou benefício social sem a necessidade de um pagamento. Diferenciando-se da contribuição exigida para ser digno de aposentadoria.

A proteção social à família aborda a idealização de que o Estado deve suportar a capacidade que a família tem de prestar assistência aos seus integrantes. Quanto à intersetorialidade, envolve o estabelecimento de uma conjuntura com setores que garantem direitos sociais como a educação, saúde e assistência social. A gestão descentralizada, como o próprio termo sugere, viabiliza que a União, os estados, municípios e o Distrito Federal trabalhem juntos e de forma colaborativa. Enfim, a inclusão social assume o objetivo de promover o acesso dos cidadãos excluídos socialmente a benefícios e serviços elaborados pela sociedade.

As condicionalidades do PBF na área da educação envolvem a matrícula e frequência mínima de 85% nas aulas para o público de 6 a 15 anos enquanto para os jovens de 16 a 17 anos, a frequência exigida é de 75%.

As condicionalidades na área da saúde contam com: a realização do acompanhamento pré-natal, realizar o monitoramento do peso e altura além completar o esquema de vacinação das crianças menores de 7 anos conforme orientações do Ministério da Saúde.

Para participar do Bolsa Família, os interessados devem estar inscritos no Cadastro Único para que possam ser caracterizadas conforme sua situação financeira através da renda mensal familiar por pessoa. As famílias com renda familiar mensal por pessoa igual ou inferior a R\$ 85,00 são classificadas como em situação de extrema pobreza. A faixa de situação de pobreza engloba aqueles que possuem a renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$170,00. Os critérios para determinação do valor do repasse financeiro são: renda mensal por pessoa e a composição familiar. Logo, é levada em consideração a presença de crianças,

adolescentes, jovens, mulheres grávidas ou de indivíduo responsável pela alimentação do bebê de até 6 meses de idade (nutrizes).

O Benefício Básico é disponibilizado apenas às famílias classificadas como em situação extrema de pobreza, logo este tipo não depende da composição familiar, inclusive, se há ou não crianças e adolescentes.

O Benefício Variável é fornecido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que possuam gestantes, crianças e adolescentes de até 15 anos, nutrizes, diante desse formato, a família pode usufruir de até cinco benefícios variáveis.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) é disponibilizado às famílias que possuam jovens entre 16 e 17 anos. Dessa forma, a beneficiária pode obter até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescentes além dos cinco Benefícios Variáveis. A família recebe os repasses até dezembro do ano em que o adolescente atinge 18 anos.

O Benefício Variável à Nutriz (BVN) é fornecido às famílias com crianças de 0 a 6 meses. Consiste em seis parcelas consecutivas, considerando como ponto de partida o início dos pagamentos. Vale ressaltar a necessidade da identificação da criança até o sexto mês de vida no Cadastro Único.

O Benefício Variável à Gestante (BVG) é destinado às famílias que possuem gestantes. São nove parcelas consecutivas a partir da data de início do repasse do benefício, desde que a condição da beneficiária tenha sido identificada até o 9º mês de gestação. Essa identificação é realizada através do Sistema Bolsa Família na Saúde.

Já o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) é fornecido para as famílias em que a renda por pessoa permaneça igual ou inferior a R\$85,00 mesmo após os benefícios do Programa Bolsa Família. Desta forma, o valor a ser disponibilizado será igual à quantia requerida para que a família supere a linha da extrema pobreza, o valor de R\$85,01 de renda por pessoa. Este benefício surgiu após a criação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, através do Decreto nº 7.492. Através das Tabelas 1, 2 e 3 são exemplificadas as formas de como é estabelecido o valor final repassado às famílias beneficiárias.

Tabela 1 – Valores por tipo de benefício

Modalidade do benefício	Valor unitário do benefício
Benefício Básico	R\$ 85,00
Benefício Variável	R\$ 39,00
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 46,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

Tabela 2 – Valores por tipo de configuração de famílias extremamente pobres

FAMÍLIAS EXTREMAMENTE POBRES			
Número de gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 85,00
1	0	Básico + 1 Variável	R\$ 124,00
2	0	Básico + 2 Variáveis	R\$ 163,00
3	0	Básico + 3 Variáveis	R\$ 202,00
4	0	Básico + 4 Variáveis	R\$ 241,00
5	0	Básico + 5 Variáveis	R\$ 280,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 131,00
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	R\$ 170,00
2	1	Básico + 2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 209,00
3	1	Básico + 3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 248,00
4	1	Básico + 4 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 287,00
5	1	Básico + 5 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 326,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 177,00
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	R\$ 216,00
2	2	Básico + 2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 255,00
3	2	Básico + 3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 294,00
4	2	Básico + 4 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 333,00
5	2	Básico + 5 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 372,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

Tabela 3 – Valores por tipo de configuração de famílias em situação de pobreza

FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA			
Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe Benefício Básico	-
1	0	1 Variável	R\$ 39,00
2	0	2 Variáveis	R\$ 78,00
3	0	3 Variáveis	R\$ 117,00
4	0	4 Variáveis	R\$ 156,00
5	0	5 Variáveis	R\$ 195,00
0	1	1 BVJ	R\$ 46,00
1	1	1 Variável + 1 BVJ	R\$ 85,00
2	1	2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 124,00
3	1	3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 163,00
4	1	4 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 202,00
5	1	5 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 241,00
0	2	2 BVJ	R\$ 92,00
1	2	1 Variável + 2 BVJ	R\$ 131,00
2	2	2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 170,00
3	2	3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 209,00
4	2	4 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 248,00
5	2	5 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 287,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

A gestão de benefícios do BPF engloba as seguintes atividades: habilitação das famílias inscritas no CadÚnico, a escolha das famílias, disponibilização dos benefícios, administração dos benefícios e a revisão cadastral dos beneficiários. É por meio da disponibilidade orçamentária do governo que a quantidade de famílias que serão inseridas no PBF é estipulada. A seleção das famílias é efetuada com base em critérios. Sendo o primeiro, as famílias prioritárias do Cadastro Único, seguindo a ordem: famílias quilombolas, famílias

indígenas, famílias de catadores de material reciclável, famílias com crianças em situação de trabalho infantil e famílias com pessoas livre de situação análogo do trabalho escravo. Em seguida, entram os critérios de menor renda mensal por pessoa e maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.

4 POBREZA NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS

Sendo o principal objeto desta pesquisa, neste capítulo iremos analisar o município de São Leopoldo. A primeira parte abordará o contexto histórico da cidade assim como indicadores selecionados que reflitam o perfil socioeconômico da mesma. O município fica, que localizado na região metropolitana de Porto Alegre, é uma cidade urbana considerada universitária.

A pobreza do município será estudada através dos seguintes indicadores: o Produto Interno Bruto per capita, taxa de mortalidade infantil, acesso à água tratada, acesso à coleta de esgoto, taxa de abandono escolar e índice de Gini. Esses dados englobam os aspectos que cidade apresenta na área da atividade econômica, saneamento básico, saúde, educação e a concentração de renda, além de estarem associados a diversos fatores que formam o contexto socioeconômico do município.

O Produto Interno Bruto *per capita* é um dos principais indicadores da macroeconomia através do qual se permite quantificar a atividade econômica de uma região e servirá como ponto de partida da análise. A taxa de mortalidade infantil, por sua vez, revela um melhor acesso da população a serviços públicos como ensino, médicos, água e saneamento (PAIXÃO; FERREIRA, 2012). Os índices envolvendo acesso à água tratada e acesso à coleta de esgoto refletem o grau de desenvolvimento social e econômico do país, segundo o Instituto Trata Brasil (2017). Visando a ótica dos resultados, foi selecionada a taxa de abandono escolar que implica na desistência durante o ano letivo, visto que somente a matrícula, por exemplo, não revela o nível de efetividade na área da educação. Por último, índice de Gini é incluído na análise para verificar o grau de concentração de renda na região. Além disso, nessa subseção será empregada a comparação ao nível dos índices do Rio Grande do Sul e geral do Brasil, de forma que possa ser verificada o caráter relativo que a pobreza pode apresentar.

A segunda parte apresentará dados sobre o Programa Bolsa Família e a análise desta política social sobre o efeito e a relação que possuem com a pobreza multidimensional. Além do produto interno bruto, em função das condicionalidades do programa, a cobertura vacinal e taxa de abandono escolar foram as variáveis selecionadas para atestar a relação com o a cobertura do Programa Bolsa Família. Em função desta particularidade do programa, as áreas da saúde e educação são impactadas.

Já como medida da pobreza multidimensional, o IDESE, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, é empregado com a finalidade de verificar a relação do Programa Bolsa

Família com o grau de desenvolvimento do município. Visto que ele considera as três esferas, educação, saúde e renda, além de ter sido projetado para refletir a realidade das cidades do Rio Grande do Sul.

Nesta pesquisa, tanto os indicadores quanto os períodos empregados foram selecionados conforme a disponibilidade de dados a nível municipal.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOECONÔMICO DE SÃO LEOPOLDO/RS

Os índios Kaigangs e Carijós habitavam a área que inclui a antiga Colônia Alemã de São Leopoldo. Com o objetivo de consolidar a colonização e a apropriação do território, a coroa portuguesa estabeleceu em diversas regiões algumas fazendas de gado, produção de alimentos, cordoaria para navios em meados do século XVIII. Em 1788, a Real Feitoria do linho Cânhamo foi fundada para plantar cânhamo o qual era utilizado como insumo na produção de cordas para navios. Essa iniciativa atingiu o número de 300 escravos africanos aproximadamente, todavia, o negócio não prosperou nem desenvolveu a área, fechando pouco antes da chegada dos imigrantes alemães, e os escravos se espalharam por outras fazendas do governo (SÃO LEOPOLDO, [s.d.]).

Nesse sentido, em prol da população e do desenvolvimento da região, o governo imperial brasileiro incentivou os imigrantes alemães a se deslocarem ao sul do país. Em 18 de julho de 1824, os primeiros imigrantes chegaram a Porto Alegre, capital da província de São Pedro do Rio Grande, e então, foram enviados para a Feitoria do Linho Cânhamo pelo Rio dos Sinos. Um total de 39 pessoas, sendo que 33 eram evangélicos luteranos e 6 católicos desembarcaram em 25 de Julho de 1824, data e evento os quais seriam respectivamente, a data de fundação de São Leopoldo e a origem do título de “Berço da Colonização Alemã no Brasil” (SÃO LEOPOLDO, [s.d.]).

Os imigrantes ficaram temporariamente alojados na casa do Feitoria, único prédio da região capaz de acolhê-los, até receberem seus lotes coloniais. O governo da Província batizou o núcleo de imigrantes da "Colônia Alemã de São Leopoldo" como uma forma de homenagem ao santo padroeiro da Imperatriz Leopoldina. A extensão se dava por mais de mil quilômetro quadrados, na direção de sul-norte, de Esteio até Campo de Bugres (atual Caxias do Sul) e em direção leste-oeste, de Taquara ao Porto dos Guimarães, no Rio Caí onde atualmente é a cidade de São Sebastião do Caí.

Em Primeiro de abril de 1846, a Colônia Alemã de São Leopoldo foi emancipada de Porto Alegre. Esse acontecimento ocorreu com o processo da chegada de outros imigrantes

nos vales do Rio dos Sinos, Cadeia, Caí e Paranhana e aliado domínio de diversas técnicas e profissões dos alemães, proporcionou o início do desenvolvimento industrial das regiões em que se instalaram. Em 1873, a ponte sobre o Rio dos Sinos foi construída e então, no ano de 1874 houve a inauguração da primeira linha férrea da província, conectando Porto Alegre a São Leopoldo e que posteriormente foi expandida até Canela. Sendo assim, a cidade de São Leopoldo se transformou em um entreposto comercial entre as regiões coloniais mais distantes e a capital, assim os colonos enviam seus produtos fabricados para serem vendidos na capital e realizavam a importação de mercadorias que não possuíam. A tradição germânica deixou seu legado no município em assuntos como arquitetura, religião, educação e tradição através dos clubes de artes, das instituições de ensino católica e luterana, da gastronomia e festas populares (SÃO LEOPOLDO, [s.d.]).

Um processo de consolidação do parque industrial iniciou-se a partir da década de 1940. As empresas eram de empresários locais em sua maioria descendentes de imigrantes alemães e elas foram um dos fatores para recebimento de migrantes de diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul. No começo do século XX, tanto as alterações tecnológicas na produção e na área de transportes incentivaram a fabricação de calçados, no entanto, ainda contava com trabalho artesanal. Então, no final dos anos 1950 o mercado nacional já estava consistente, porém com indícios de saturação. Com a internacionalização da produção e sua diversificação nos anos de 1970 e a inserção de procedimentos tayloristas e fordistas, diversos trabalhadores foram afastados das fábricas, ocasionando bolsões de pobreza nas periferias da região. Entre os anos 1980 e 1990 muitas empresas encerraram as atividades e o mercado calçadista foi monopolizado pelas grandes indústrias (RODRIGUES, 2020).

Em função do fluxo migratório, a cidade de São Leopoldo já possuía 75.600 habitantes em 1950. Com este cenário, inicia-se a perda de algumas características de um município fundamentalmente germânico e provinciano e então, assume traços de uma população mais urbana e diversificada. Principalmente nos anos 70, o fluxo migratório se intensificou devido ao constante crescimento do setor industrial na cidade e do grande êxodo rural originado pela inserção da legislação social no campo e pela industrialização da agricultura. Este tipo de êxodo diz respeito ao ato de migração de pessoas das zonas rurais para as zonas urbanas (SÃO LEOPOLDO, [s.d.]).

As décadas de 70 e 80 são marcadas pelas instalações de grandes indústrias nacionais e multinacionais e ainda, a consolidação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) com a oferta ampla de cursos o que incentivou o surgimento de estudantes e colaborou para o significativo fluxo migratório presentes neste período. Este fluxo continua

no início dos anos 2000 com menor intensidade, no entanto, é um dos municípios que mais recebem migrantes, possivelmente relacionado com o Parque Tecnológico Tecnosinos. O parque comporta empresas nos segmentos de Tecnologia da Informação, Semicondutores, Automação e Engenharias, Comunicação e Convergência Digital, Tecnologias para a Saúde e Energias Renováveis e Tecnologias Socioambientais. A finalidade é promover novas economias da área da tecnologia orientadas pelo empreendedorismo inovador, e auxiliar no desenvolvimento sustentável da região. Atualmente, abriga 110 empresas nacionais e internacionais e proporciona 10 mil empregos diretos (TECNOSINOS, 2022).

A localização de São Leopoldo se dá estrategicamente no corredor entre a Capital e a Serra Gaúcha, distante 34 quilômetros de Porto Alegre, tendo ligação direta por via rodoviária e metroviária com o aeroporto, a rodoviária, o porto e o centro da capital. Através da Figura 1 é possível verificar a distribuição dos bairros no mapa da cidade. Ainda vale ressaltar que as regiões mais nobres estão localizadas mais próximas do centro da cidade.

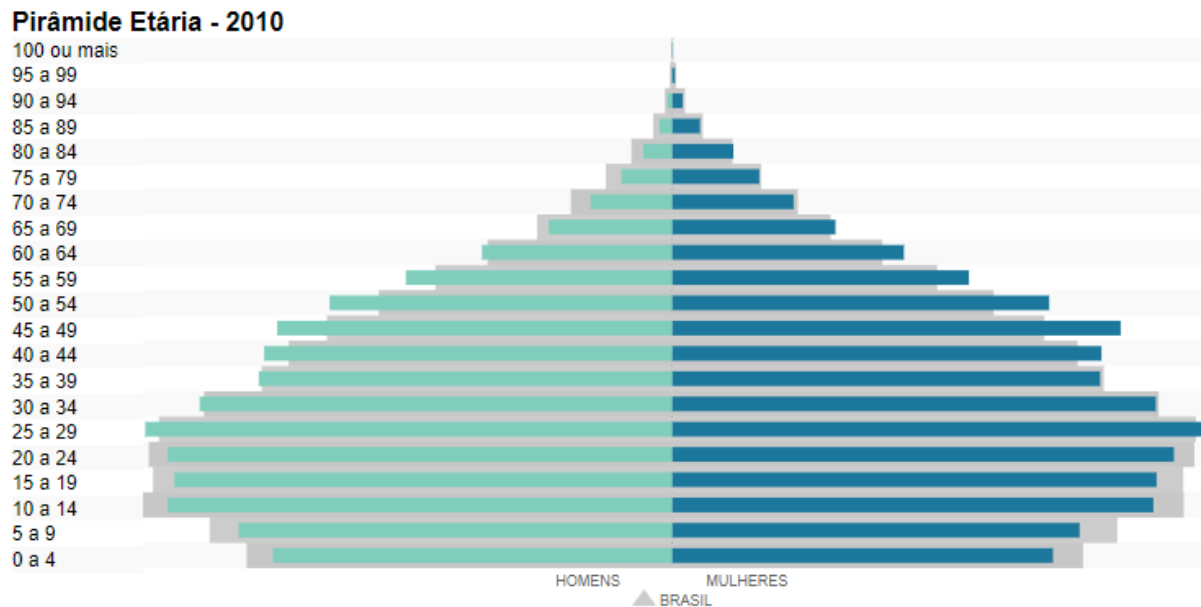
Figura 1– Mapa dos Bairros de São Leopoldo



Fonte: Atlas Socioambiental *apud* CONCREMAT, 2013.

De acordo com o Censo 2010, o município apresenta uma população de 214.087 habitantes e uma taxa de urbanização de 99,7% contra 0,30% na área rural. A área da unidade territorial é de 103,009 km². A distribuição do perfil demográfico é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Pirâmide Etária de São Leopoldo comparado com Brasil (2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Conforme o Gráfico 1, a concentração da população está numa faixa mais jovem, entre 10 e 34 anos. A população estimada da cidade de São Leopoldo para o período de análise de 2014 a 2017 está disponível na Tabela 4 onde pode ser verificada a dimensão quando comparada com o Rio Grande do Sul e o próprio país. São Leopoldo está entre os dez maiores municípios do estado.

Tabela 4 – Estimativa de População – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017)

Territorialidades	2014	2015	2016	2017
Brasil	202.768.562	204.450.049	206.081.432	207.660.929
Rio Grande do Sul	11.207.274	11.247.972	11.286.500	11.322.895
São Leopoldo (RS)	226.988	228.370	229.678	230.914

Fonte: elaborado pela autora a partir de IBGE [s.d].

O Produto Interno Bruto (PIB) é um dos principais indicadores da macroeconomia através do qual se permite quantificar a atividade econômica de uma região, além de proporcionar parâmetros entre diferentes áreas, períodos e contextos. O cálculo considera a soma total do valor adicionado bruto gerado através dos bens e serviços finais produzidos. O

PIB per capita é a divisão do valor total da produção dividido pelo número de habitantes da área sob análise.

Em termos de características da atividade econômica, o Produto Interno Bruto do município de São Leopoldo segue o mesmo padrão do estado do RS, concentrando-se em primeiro lugar nas atividades que envolvem serviços, seguido por indústria, administração pública e uma pequena parcela na agropecuária. Como a cidade de São Leopoldo é predominantemente urbana, a atividade agropecuária é mínima, o que já difere do comportamento do PIB brasileiro visto em que ela possui participação significativa.

Através da Tabela 5, é possível constatar que o PIB per capita entre as três territorialidades são similares, desta forma, parte-se do princípio de que não haverá diferenças significativas nos indicadores selecionados. A partir dessa premissa são abordados indicadores e dados referentes à saúde, saneamento básico e educação para verificar a pobreza multidimensional do município.

Tabela 5 – Produto Interno Bruto *per capita* em R\$ a preços correntes – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017)

Territorialidades	2014	2015	2016	2017
Brasil	28.500,24	29.326,33	30.421,61	31.702,25
Rio Grande do Sul	31.927,16	33.961,02	36.219,34	37.371,27
São Leopoldo (RS)	29.717,58	30.351,56	31.340,58	33.905,58

Fonte: elaborado pela autora a partir de IBGE, 2019.

Na próxima tabela (Tabela 6) são apresentados dados sobre a taxa de mortalidade de São Leopoldo entre os anos 2014 e 2017. A taxa de mortalidade é um ótimo indicador, não somente para mensurar o nível de saúde infantil, mas também o nível socioeconômico do município. Para o cálculo é estipulado o número de óbitos de menores de um ano de idade a cada mil nascidos vivos na região a cada período (PAIXÃO; FERREIRA, 2012).

Tabela 6 – Taxa de Mortalidade Infantil – Brasil, Rio Grande do Sul e São Leopoldo (2014-2017)

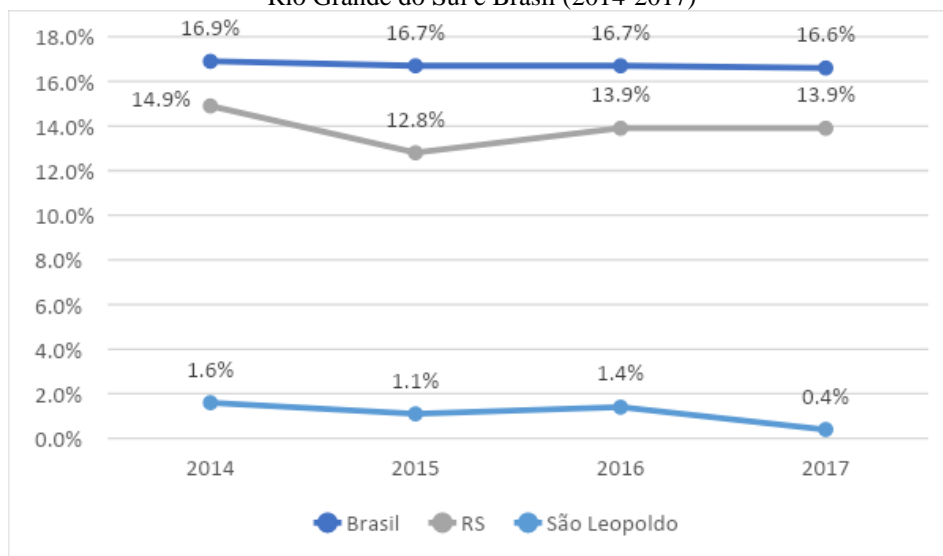
Territorialidades	2014	2015	2016	2017
Brasil	12,88	12,41	12,71	12,38
Rio Grande do Sul	10,67	10,12	10,18	10,07
São Leopoldo (RS)	12,41	14,8	11,5	11,07

Fonte: elaborado pela autora a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano (2020).

A cidade de São Leopoldo apresenta uma taxa superior à do Estado do Rio Grande do Sul, superando a taxa brasileira de mortalidade infantil em 2015, seguido por uma redução nos anos seguintes. Este dado evidencia que apesar de ser uma das principais economias quando comparamos a sua participação no PIB do Rio Grande do Sul com suas 497 cidades, o município apresenta deficiências. Refletindo, de maneira geral, baixos níveis de saúde e condições de vida precárias para uma determinada população. Como ponto de referência, o Brasil como um todo apresenta uma taxa alta, pois de acordo com o relatório divulgado pela Unicef em 2018, os países desenvolvidos possuem uma taxa de 3 óbitos de menores de um ano de idade por mil nascidos vivos.

Outro indicativo para análise da pobreza relativa é o saneamento básico, pois além de retratar a infraestrutura de uma região, torna-se uma questão de saúde e impacta no desenvolvimento social. Segundo o Instituto Trata Brasil (2017), a universalização desse tipo de serviço geraria ganhos de produtividade nas gerações futuras e inclusive, acréscimos na renda.

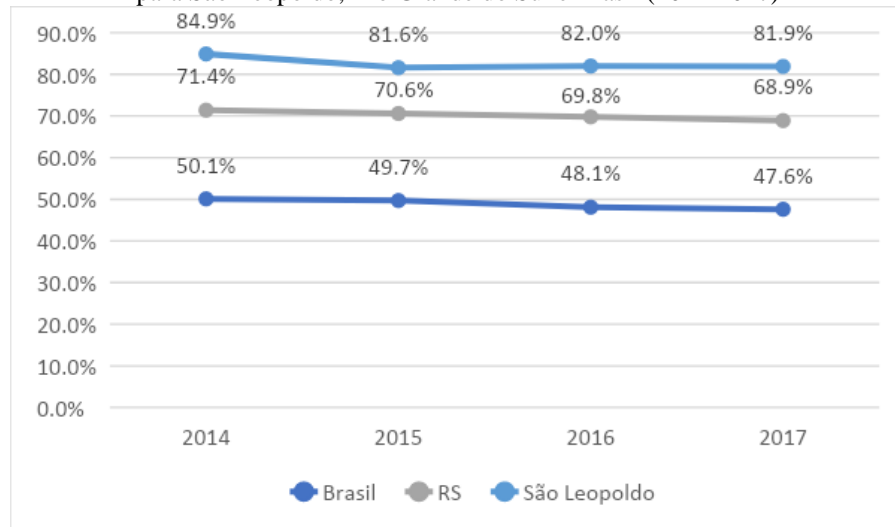
Gráfico 2 – Percentual da população total que mora em domicílios sem acesso à água tratada para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Painel Saneamento Brasil (c2018).

De acordo com o Gráfico 2, quanto ao percentual da população total que mora em domicílios sem acesso à água, apresenta um cenário satisfatório comparado a níveis estadual e nacional. A cidade de São Leopoldo apresentou clara evolução no período de 2014 a 2017, atingindo o indicador de 0,4%. Este dado atinge uma diferença de no mínimo 13 e 16 pontos percentuais, respectivamente, do Rio Grande do Sul e do Brasil.

Gráfico 3 – Percentual da população total que mora em domicílios sem acesso ao serviço de coleta de esgoto para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017)

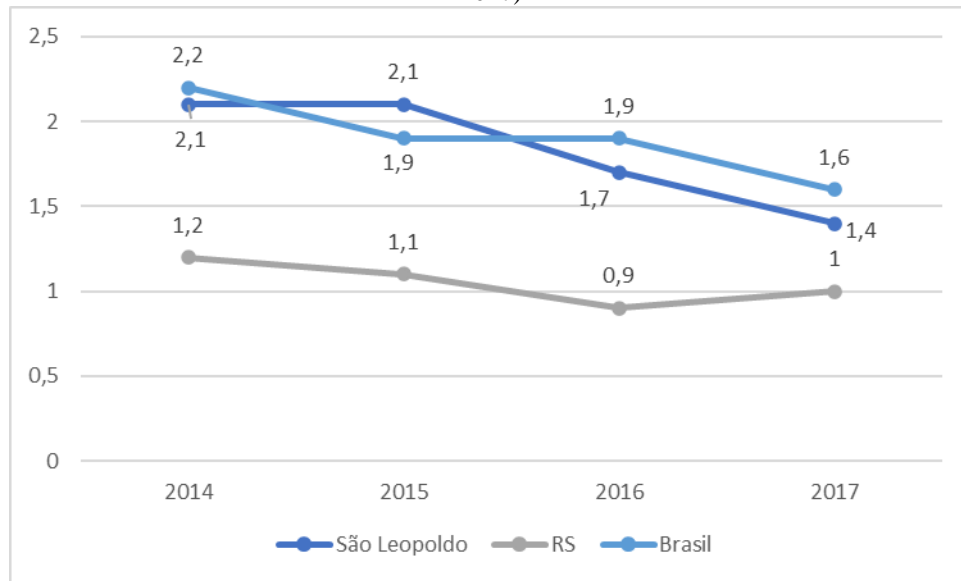


Fonte: Elaborado pela autora a partir do Painel Saneamento Brasil (c2018).

De acordo com o Gráfico 2, no entanto, São Leopoldo apresenta o pior índice do percentual da população total que mora em domicílios sem acesso ao serviço de coleta de esgoto, inclusive quando comparado a nível nacional. Apresenta-se como um cenário preocupante visto que o serviço de coleta de esgoto impede a infecção e transmissão de doenças e a degradação dos córregos, rios e mares. Além disso, conserva os recursos hídricos e as fontes de fornecimento de água.

Através de Sen (2018), é apresentada a relevância da realização pessoal do indivíduo e da educação, entre outros direitos sociais, constituem instrumentos e capacidades de forma que possa exercer sua autonomia e liberdade, possibilitando a saída da pobreza absoluta. Diante do exposto, são apresentados a seguir dados selecionados sobre a educação no município. Conforme a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2017, a cidade de São Leopoldo possuía nesse período, 82 estabelecimentos atuando como creche e 108 ofertando a etapa de ensino da Pré-Escola. No quesito do Ensino Fundamental, 66 instituições ofertavam as séries iniciais enquanto somente 57 contavam com as séries finais. Os estabelecimentos com o ensino médio totalizaram 23 unidades em que são consideradas nessa apuração tanto o Ensino Normal e com Magistério quanto aqueles que possuem o Curso Técnico Integrado do Ensino Médio. Vale ressaltar que um estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.

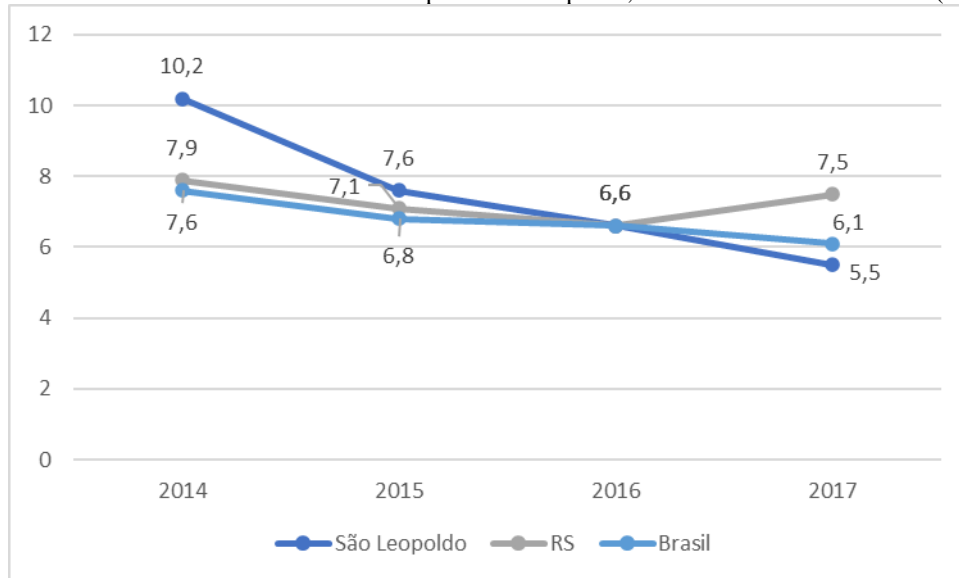
Gráfico 4 –Taxa de abandono no Ensino Fundamental para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do INEP (s.d.).

A taxa de abandono no Ensino Fundamental presente no Gráfico 4, mostra que em São Leopoldo o abandono é superior ao índice geral do Rio Grande Sul. Este fato revela que os estudantes do município, em geral, apresentam mais dificuldades em concluir o Ensino Fundamental resultando em abandono. Um aspecto positivo foi a melhora da taxa nos anos de 2016 e 2017, atingindo índices inferiores ao nível nacional, no entanto, ainda superior quando comparado ao estado. Já ao analisar os dados disponibilizados pelo INEP de forma estratificada foi possível reconhecer dois padrões de comportamento no município. O primeiro se deve ao fato de que o Ensino Fundamental apresenta a maior taxa de abandono no 7º ano. O segundo padrão está na divisão entre público e particular, quando comparada a taxa de abandono entre ambos, a taxa da rede pública é mais de 10 vezes superior à privada.

Gráfico 5 –Taxa de abandono no Ensino Médio para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (2014-2017)

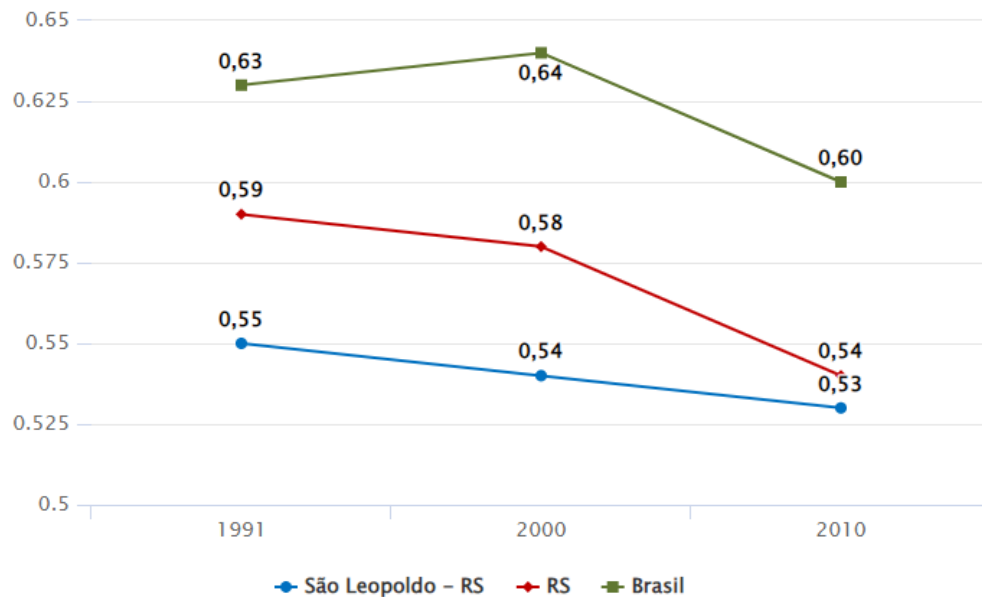


Fonte: Elaborado pela autora a partir do INEP (s.d.).

A taxa de abandono no Ensino Médio presente no Gráfico 5, mostra um cenário preocupante na área da educação no município de São Leopoldo. O nível de abandono escolar da cidade nos anos de 2014 e 2015 foi superior ao nível estadual e nacional. Esta informação revela que os estudantes do município, em geral, apresentam maior dificuldade em concluir o Ensino Médio do que o Ensino Fundamental. Um aspecto positivo foi a melhora da taxa nos anos de 2016 e 2017, atingindo índices inferiores quando comparado ao estado do Rio Grande do Sul e ao nível nacional. Já ao analisar os dados disponibilizados pelo INEP de forma estratificada foi possível reconhecer dois padrões de comportamento no município. O primeiro se deve ao fato da 1ª série do Ensino Médio ser a principal ofensora da taxa de abandono. O segundo padrão está na divisão entre público e particular, quando comparada a taxa de abandono entre ambos, a taxa da rede pública é mais de 10 vezes superior à privada, sendo esta última quase inexistente.

Segundo Pereira (2006), enquanto houver desigualdade, sempre existirá um grupo considerado pobre quando defrontado com outro mais privilegiado, independentemente do nível de riqueza da região. O fenômeno da concentração de renda pode ser mensurado através do Índice de Gini e será possível a comparação da situação do município de São Leopoldo ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Brasil como um todo, conforme mostra Gráfico 6.

Gráfico 6 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita para São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Brasil (1991-2010)



Fonte: Datapedia (2022).

Este índice possui a seguinte interpretação: quanto mais próximo do valor igual a um (1), maior a desigualdade. Em um cenário de desigualdade máxima em que o índice assumira valor igual a um, significaria que a renda domiciliar per capita é totalmente apropriada por um único indivíduo (BRASIL, 2004). Desse modo, a cidade de São Leopoldo apresentou em 2017 um grau menor de desigualdade quando comparada ao nível estadual e nacional. No entanto, no período de 1991 a 2010, os índices nacional e estadual apresentaram uma evolução maior ao analisar a diferença entre o resultado atingido em 1991 e 2010.

Contudo, nota-se que o município de São Leopoldo apresenta um desempenho econômico satisfatório e se fosse o único critério, seria considerada uma área rica da ótica da renda. No entanto, percebe-se que há áreas carentes de melhoria que influenciam diretamente no bem-estar dos habitantes.

Nesta seção foram analisados seis fatores: o PIB *per capita*, taxa de mortalidade infantil, o acesso à água tratada, acesso à coleta de esgoto, taxa de abandono escolar e índice de Gini. Portanto, apesar do PIB *per capita* no nível municipal, estadual e nacional serem relativamente próximos (Tabela 5), há diferenças claras entre o município de São Leopoldo, o estado do Rio Grande do Sul e o Brasil, o que possibilita a visualização de que apesar de a renda ser um fator importante, ele não soluciona necessariamente todos os aspectos necessários para uma condição digna se não forem convertidos em benefícios para a população. O único índice que o município de São Leopoldo superou o dado geral do Rio

Grande do Sul foi ao apresentar o menor percentual de parcela da população sem água tratada, desconsiderando o índice de Gini que foram muito próximos.

O município de São Leopoldo de forma geral apresentou os indicadores satisfatórios quando comparado a nível nacional. Esta constatação era esperada devido ao fato da diversidade e desigualdade regional que o Brasil possui que, por sua vez, impactam na consolidação das informações. A cidade mostrou evolução no período de 2014 a 2017 em todos os indicadores, o que sinaliza o potencial que a cidade possui. No entanto, fica como ponto de atenção a questão da população sem coleta de esgoto que foi o pior índice, o que questiona a capacidade do município de se desenvolver de forma sustentável.

4.2 BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

O município de São Leopoldo conta com a Secretaria Municipal de Assistência Social que planeja o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social. Há os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que atuam de forma descentralizada na prestação de serviços e apoio às famílias e grupos sociais em condição de vulnerabilidade social e de baixa renda. Há seis unidades do CRAS nas regiões leste, norte, centro, nordeste e oeste da cidade. No entanto, é no Departamento de Cadastro Único que atua o cadastramento daqueles em condição de vulnerabilidade e risco social, além de efetuarem a gestão dos dados coletados (SÃO LEOPOLDO, [s.d.]).

Tabela 7 – Inscritos no Cadastro Único em dezembro do ano de referência (2014-2017)

Descrição	2014	2015	2016	2017
Inscritos	78.388	55.007	50.083	48.066
% PBF	57,75	54,56	53,69	57,75
Beneficiários PBF	45.269	30.012	26.890	27.758

Fonte: elaborada pela autora a partir de SAGI (s.d.) e Atlas de Desenvolvimento Humano (2020).

Por meio da Tabela 7 é possível constatar que a relação entre inscritos e a proporção que de fato é beneficiária do Programa Bolsa Família, manteve-se acima de 50% durante o período de 2014 a 2017. Entrando em contato com o Departamento do Cadastro Único de São Leopoldo via e-mail, foi relatado que ao final de 2014, o então Ministério de Desenvolvimento Social – gestor federal das informações do CadÚnico e PBF, passou a realizar o procedimento de exclusão automática dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses da última atualização o que justifica a queda drástica no número de inscrito, a partir de então esse protocolo passou a ser anual.

Para entender mais sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família foram utilizados os microdados de 2017. Esta base de dados é obtida através de entrevistas realizadas em visitas domiciliares e em postos de atendimentos. Trata-se de um trabalho feito em parceria entre a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Neste período, 5332 entrevistados classificados como beneficiários que estão distribuídos em 1692 famílias na cidade de São Leopoldo/RS. As tabelas 8 e 9 trazem a seguir, respectivamente, a composição familiar e o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Tabela 8 – Composição Familiar dos beneficiários PBF

Composição	Quantidade de Famílias	% Total
Até 3 Integrantes	1080	63,8%
De 4 a 6 integrantes	567	33,5%
Acima de 7 integrantes	45	2,7%

Fonte: elaborado pela autora a partir de Ministério da Cidadania (2018).

Tabela 9 – Perfil dos beneficiários PBF de São Leopoldo

Faixa etária	Feminino	%	Masculino	%
Abaixo de 18 anos	1392	26%	1428	27%
A partir de 18 anos	1758	33%	754	14%
Total Geral	3150	59%	2182	41%

Fonte: elaborado pela autora a partir de Ministério da Cidadania (2018).

A maior parte dos entrevistados fazem parte de famílias com até 3 integrantes, enquanto as composições mais numerosas representaram menos de 2,7% do todo. A distribuição de faixa etária mostrou uma concentração de 53% de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. As beneficiárias apresentaram maior representatividade correspondendo a 59% da amostra, contra 41% de beneficiários do sexo masculino.

A tabela 10 traz dados referentes ao nível de escolaridade mais elevado que frequentaram os entrevistados adultos (maiores de 18 anos no momento da pesquisa). Em torno de 71% dos beneficiários frequentaram até, no máximo, o Ensino Fundamental.

Tabela 10 – Curso mais elevado que o adulto beneficiário do PBF frequentou

Curso	Entrevistados	%
Classe de Alfabetização	2	0,1%
EJA – Séries Finais	16	0,6%
EJA – Séries Iniciais	3	0,1%
Ensino Fundamental (9 anos)	88	3,5%

Ensino Fundamental Especial	2	0,1%
Ensino Fundamental Séries Finais	1196	47,6%
Ensino Fundamental Séries Iniciais	477	19,0%
Ensino médio	466	18,6%
Ensino médio – EJA	8	0,3%
Ensino Médio Especial	5	0,2%
Sem resposta	229	9,1%
Superior	20	0,8%
Total Geral	2512	100,0%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Ministério da Cidadania (2018).

Os dados se mostram relevantes, visto que o estudo publicado pelo Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social em 2021, relata que 59,6% dos filhos de pais sem instrução apresentam a probabilidade de serem vinculados a um ciclo de baixa escolarização em que 17,5% continuem sem instrução e 42,1% atinjam o Fundamental incompleto no máximo. Além disso, ressalta que o Brasil ainda possui uma espécie de obstáculo ao Ensino Médio completo ou Superior incompleto e diante deste cenário, apenas descendentes de pessoas com no mínimo ensino superior completo possuem mais chances de ultrapassar essa barreira. Um exemplo prático desse contexto, são as taxas de abandono no ensino médio do município de São Leopoldo abordadas no Gráfico 5, reproduzindo a mesma trajetória de escolaridade conforme observado nos entrevistados.

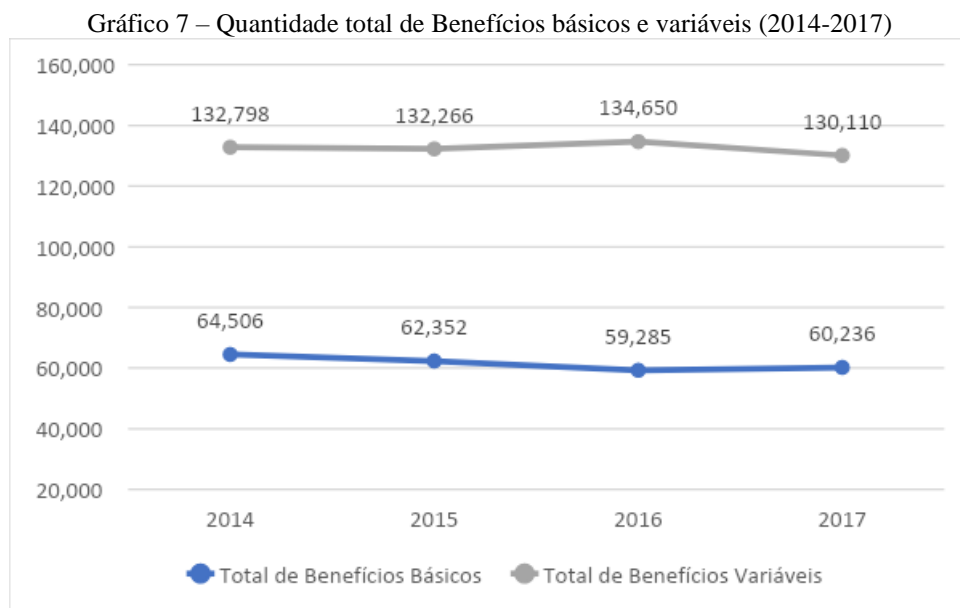
Quanto aos benefícios, mensalmente, as famílias participantes do programa recebem os repasses financeiros através do Banco Caixa Econômica Federal. Uma vez beneficiária, a família assume compromissos tanto na área de educação quanto na área de saúde, estes caracterizam uma forma de garantir os direitos sociais dela. O valor que as famílias recebem mensalmente é resultado da soma dos diferentes benefícios previstos no Programa Bolsa Família e pode variar conforme a sua composição. Segue o histórico de valores repassados ao município e seus respectivos valores médios na Tabela 11, conforme a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):

Tabela 11 – Valores Repassados e Valor Médio do Benefício em R\$

Período	Total Repassado	Valor Médio
2014	10.693.633,00	139,96
2015	11.347.979,00	143,22
2016	9.353.765,00	153,75
2017	13.312.458,00	165,57

Fonte: elaborado pela autora a partir de SAGI (s.d.).

Diferentemente de outros gastos, que possuem reajustes com periodicidade já estipulada, os benefícios do Programa Bolsa Família não possuem legislação que atue nas atualizações dos valores. O decreto presidencial é necessário para realizar os reajustes, portanto, a frequência e o índice utilizados são definidos pelo governo. Este cenário faz com que os beneficiários percam poder de compra devido à inflação, além de não apresentar diferença significativa nos valores médios com o decorrer dos anos.

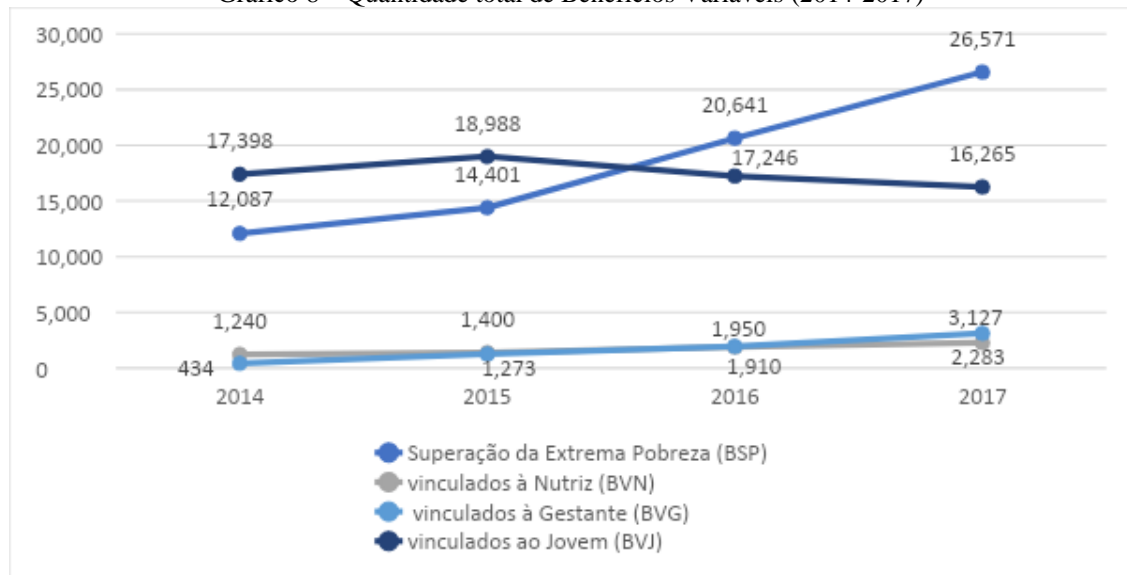


Fonte: elaborado pela autora a partir de SAGI (s.d.).

Conforme o Gráfico 7, os Benefícios Variáveis apresentam maior representatividade numérica, no entanto, este cenário se deve ao seu escopo mais amplo. Enquanto o Benefício Básico é destinado apenas às famílias em situação de extrema pobreza, o Benefício Variável auxilia as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos em sua formação. Diante desse contexto, uma família beneficiária pode receber até cinco Benefícios Variáveis. A quantidade de Benefícios Básicos reduziu 6,62%, enquanto os Variáveis com queda em torno de 2%.

Através do Gráfico 8, é possível visualizar o comportamento dos benefícios variáveis ao longo do período 2014-2017.

Gráfico 8 – Quantidade total de Benefícios Variáveis (2014-2017)

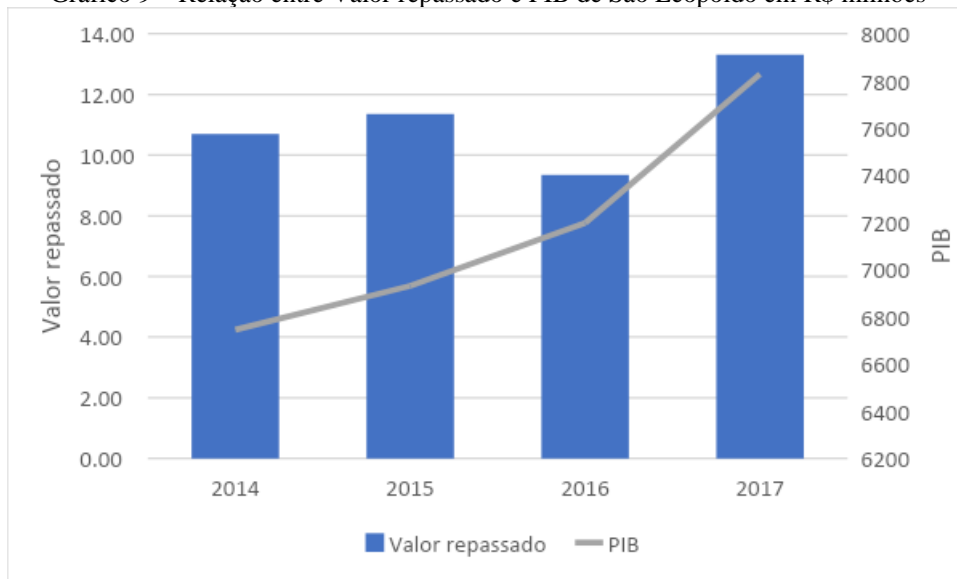


Fonte: elaborado pela autora a partir de SAGI (s.d.).

Os benefícios vinculados à gestante e à nutriz, como esperado, seguiram uma tendência crescente alinhados, visto que um contempla a gravidez e o outro após o nascimento da criança. O primeiro aumentou em 5,26 vezes enquanto o segundo em 2,52 vezes. Em direções opostas, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) dobrou ao mesmo tempo que o Benefício Variável vinculado ao Jovem reduziu 6,51%. Este é um dado que se torna preocupante visto que o BSP é fornecido para as famílias em que a renda por pessoa permaneça igual ou inferior a R\$85,00 mesmo após os benefícios do Programa Bolsa Família. Desta forma, o valor a ser disponibilizado será igual à quantia requerida para que a família supere a linha da extrema pobreza, o valor de R\$85,01 de renda por pessoa. Este benefício surgiu após a criação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, por meio do Decreto nº 7.492, ele indica que os beneficiários ficaram ainda mais pobres monetariamente.

Conforme Neri, Vaz e Souza (2013), as transferências do governo, como o caso citado do Programa Bolsa Família, geram um efeito multiplicador macroeconômico. Primeiramente, o efeito direto é a ampliação da renda da família, uma parte se converte em consumo e outra é destinada a outros fins como poupança e tributos diretos. A parte então estipulada para consumo começa o encadeamento de efeitos indiretos, impulsionando a produção, a renda de fatores e inclusive, fomentando o rendimento das famílias.

Gráfico 9 – Relação entre Valor repassado e PIB de São Leopoldo em R\$ milhões

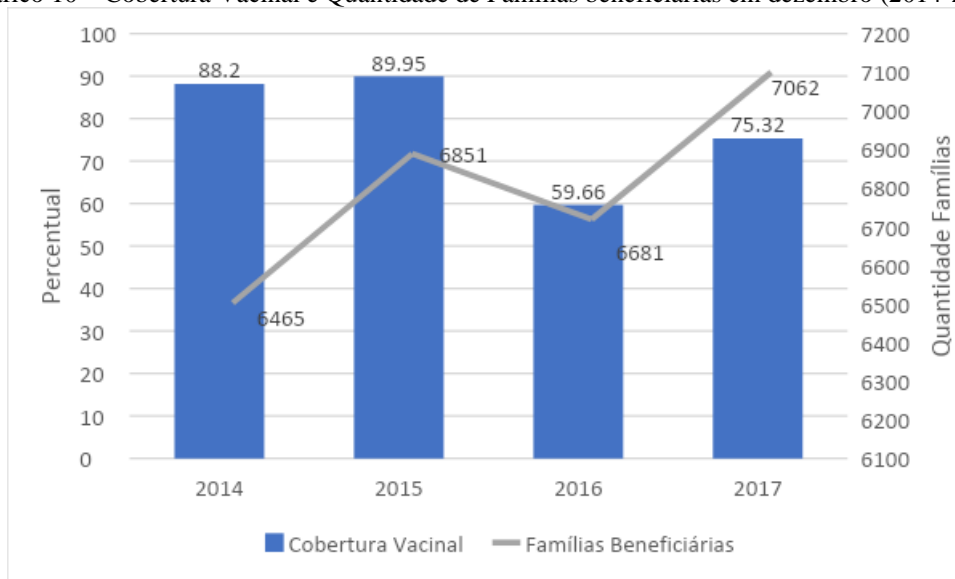


Fonte: elaborado pela autora a partir do SAGI (s.d.) e DEE (2020).

Conforme Gráfico 9, acima, o valor repassado oriundo dos benefícios do Programa Bolsa Família possui relação direta com o comportamento do PIB do município. Em média, os valores repassados dos benefícios representaram em torno de 0,16% do PIB do município de São Leopoldo.

Quanto às condicionalidades do PBF, na área da saúde é necessário completar o esquema de vacinação das crianças menores de 7 anos conforme orientações do Ministério da Saúde (BRASIL, 2018c). O Gráfico 10 apresenta o comportamento da cobertura vacinal em relação ao número de famílias beneficiárias do programa no município de São Leopoldo. O Sistema de Avaliação do Programa de Imunizações considera que a fórmula de cálculo da cobertura é o número de doses aplicadas da dose indicada (1^a, 2^a, 3^a dose ou dose única, conforme a vacina) dividida pela população alvo, multiplicado por 100.

Gráfico 10 – Cobertura Vacinal e Quantidade de Famílias beneficiárias em dezembro (2014-2017)

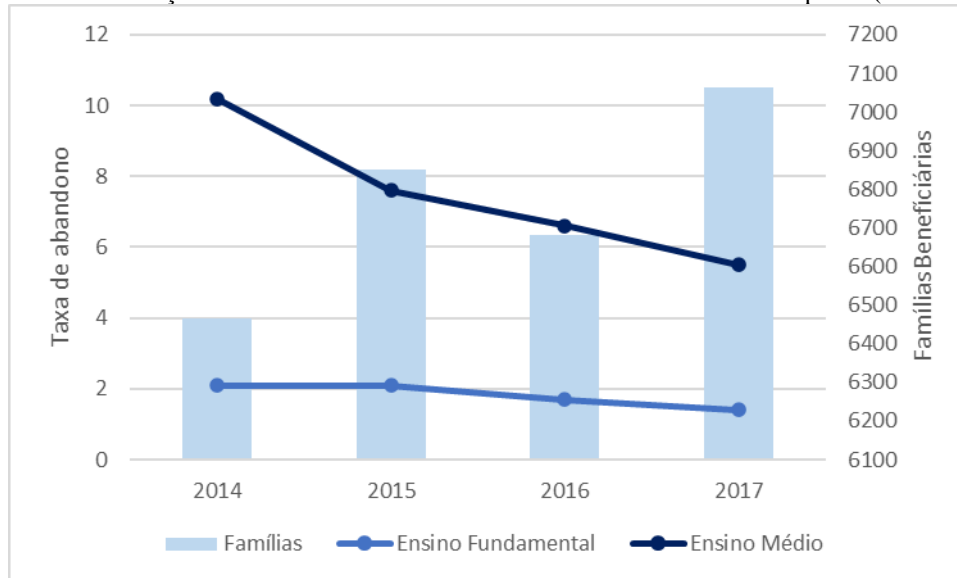


Fonte: elaborado pela autora a partir do SI-PNI (2022) e SAGI (s.d.).

No período de 2014 a 2017 houve uma relação direta entre o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família visto que a cobertura vacinal acompanhou o movimento de saída das famílias. Portanto, percebe-se a contribuição positiva que o acompanhamento e as condicionalidades geram sobre a população. De acordo com o estudo no período de 2004 a 2009, Rasella (2013) averiguaram que o programa viabilizou aumento na cobertura vacinal infantil e consultas pré-natal das mães, sendo fatores que podem influenciar na diminuição da taxa de mortalidade infantil.

As condicionalidades do PBF na área da educação envolvem a matrícula e frequência mínima de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, portanto, espera-se uma influência na taxa de abandono. Através do Gráfico 11, abaixo, percebe-se que no período de 2014 a 2017, houve uma relação inversa entre a taxa de abandono do Ensino Médio e número de famílias beneficiadas. A redução é menos expressiva no ensino fundamental, no entanto, conforme visto no perfil de beneficiários da Tabela 10, é o nível de escolaridade mais comum. A queda significativa da taxa de abandono no ensino médio representa um indício de ruptura da barreira encontrada em contexto familiar assim como um ponto de partida para a saída do ciclo de pobreza intergeracional. No entanto, Cacciamali, Tatei e Batista (2010) afirmam que o efeito positivo de longo prazo do Bolsa Família está associado a ofertas de serviços de educação e saúde de qualidade.

Gráfico 11 – Relação Taxa de abandono x Famílias Beneficiárias em São Leopoldo (2014-2017)



Fonte: elaborado pela autora a partir do INEP (s.d.) e SAGI (s.d.).

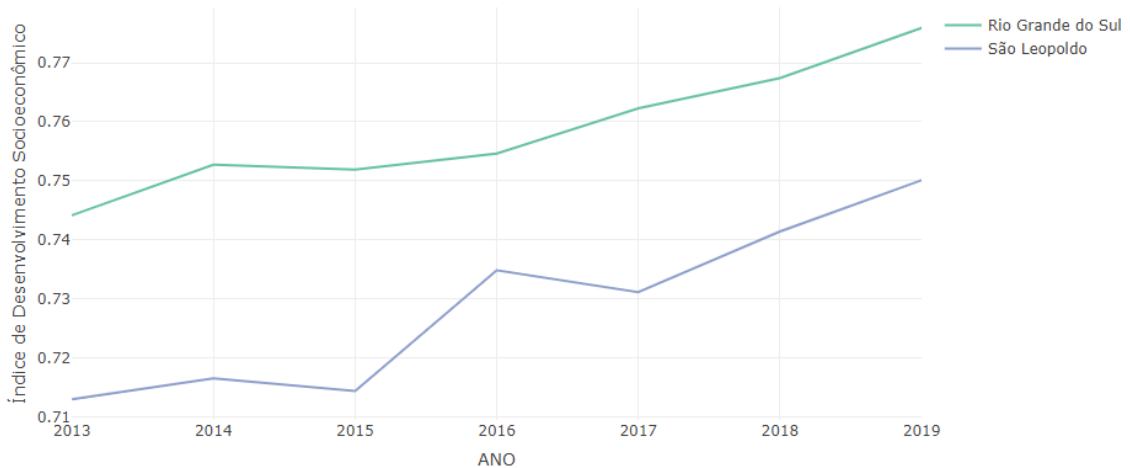
Para verificar o grau de desenvolvimento socioeconômico de São Leopoldo, será empregado o IDESE, assim como um instrumento de avaliação do Programa Bolsa Família. Segundo Kang *et al.* (2014), o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico; foi inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDESE conta com doze indicadores divididos em três blocos: Educação, Renda e Saúde. Os valores possíveis são de 0 a 1, sendo que índice igual 1 representa alto nível de desenvolvimento. São adotadas as seguintes classificações: acima de 0,800 considera-se alto, entre 0,500 e 0,799, médio e abaixo de 0,499 é baixo o desenvolvimento. Abaixo o Quadro 1 apresenta o resumo das variáveis envolvidas:

Quadro 1– Variáveis do IDESE

Educação	Educação Infantil: Pré-Escola	Taxa de matrícula bruta na pré-escola
		Notas da Prova Brasil no 5º ano do Ensino Fundamental
	Ensino Fundamental	Notas da Prova Brasil no 9º ano do Ensino Fundamental
	Ensino Médio	Taxa de matrícula bruta no Ensino Médio
Renda	Escolaridade Adulta	Proporção de pessoas de 18 anos ou mais com EF completo
	Apropriação	Renda Domiciliar per capita
Saúde	Geração	PIB per capita
		Saúde materno-infantil
	Condições Gerais de Saúde	Consultas Pré-natal
		Taxa de mortalidade de por causas evitáveis
	Longevidade	Proporção de óbitos por causas mal definidas
		Taxa Bruta de mortalidade padronizada

Fonte: elaborado pela autora a partir de KANG *et al.* (2014).

Gráfico 12 – Comparação IDESE Rio Grande do Sul x São Leopoldo (2013-2019)



Fonte: DEE (2020).

Tabela 12 – IDESE de São Leopoldo/RS em blocos (2014-2017)

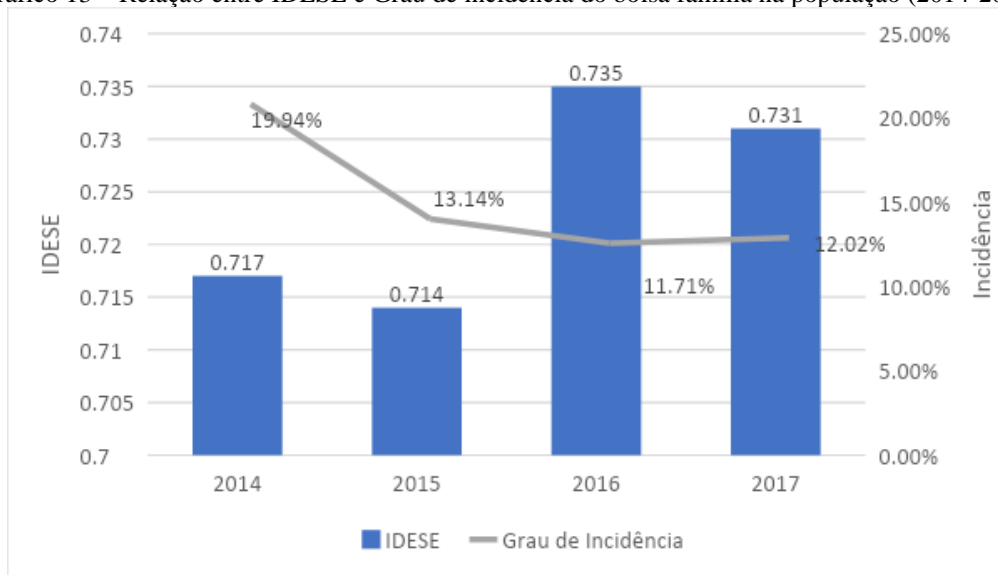
Bloco	2014	2015	2016	2017
Educação	0,638	0,647	0,721	0,685
Renda	0,739	0,718	0,706	0,72
Saúde	0,773	0,778	0,777	0,788

Fonte: elaborado pela autora a partir do DEE (2020).

Através do Gráfico 12, nota-se que o grau de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul no geral é superior ao município de São Leopoldo, apesar de ter apresentado um salto de 2015 para 2016. O aumento do IDESE foi influenciado pela melhora do bloco de educação, conforme Tabela 12. Mais uma vez, apesar de constar como um dos dez maiores PIBs do Rio Grande do Sul, em 2017 atingiu 319ª posição no ranking do IDESE de um total de 497 cidades. O primeiro lugar foi conquistado por Carlos Barbosa com o índice de 0,885, superior inclusive ao IDESE do estado (DEE, 2020).

Para o grau de incidência do Programa Bolsa Família na população municipal foi considerada a razão entre o número de beneficiários sobre a quantidade de habitantes. Por meio do Gráfico 13, abaixo, não é possível constatar uma relação entre o grau de incidência e o IDESE. Entre 2014 e 2015, houve uma redução do grau de incidência dos beneficiários do Bolsa Família e uma leve redução no grau de desenvolvimento. Em contrapartida, no período de 2016 e 2017, o número de beneficiários continuou reduzindo e o município de São Leopoldo apresentou uma elevação no nível de desenvolvimento socioeconômico.

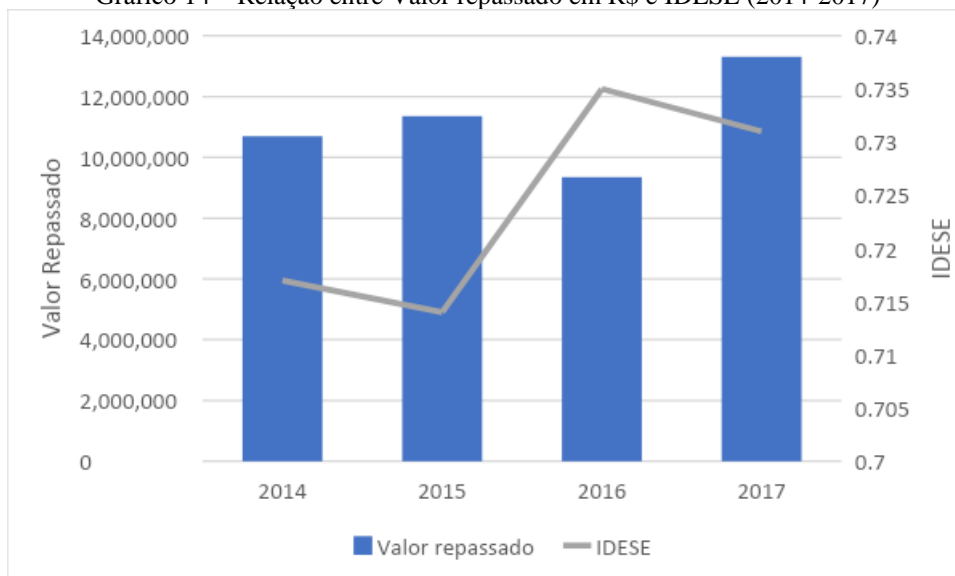
Gráfico 13 – Relação entre IDESE e Grau de incidência do bolsa família na população (2014-2017)



Fonte: elaborado pela autora a partir do DEE (2020), SAGI e IBGE (s.d.).

Através do Gráfico 14, comparando os montantes repassados ao município de São Leopoldo e o índice de desenvolvimento, há um comportamento oposto ao IDESE. Enquanto nos períodos de redução dos valores repassados de 2015 para 2016 houve uma melhora no IDESE: na transição de 2014 para 2015 e 2016 para 2017 em que os valores repassados aumentaram, o grau de desenvolvimento reduziu. De certa forma, o grau de maior de desenvolvimento envolveu um menor grau de incidência do programa.

Gráfico 14 – Relação entre Valor repassado em R\$ e IDESE (2014-2017)



Fonte: elaborado pela autora a partir do SAGI (s.d.) e DEE (2020).

Quanto ao Programa Bolsa Família, no ponto de vista econômico, é inegável a sua contribuição com a renda do beneficiário e com a atividade econômica da região. Apesar de ter como ponto de partida uma concepção de pobreza monetária no critério de seleção dos beneficiários, o programa consegue atuar sobre a pobreza de forma multidimensional e não somente de forma monetária, através das condicionalidades. A cobertura vacinal apresentou uma relação direta com a quantidade de famílias beneficiárias, visto que houve uma maior adesão às vacinas quando teve um aumento no número de famílias. Já a taxa de abandono escolar mostrou uma relação inversa às famílias beneficiárias de forma positiva. Um incremento na quantidade de famílias contempladas com o Bolsa Família resultou em uma redução na taxa de abandono escolar.

As condicionalidades têm papel importante como um direcionador para as famílias beneficiárias, conscientizando sobre a relevância da educação e da saúde em dia, além de promover a inclusão social. Ainda, ao aliar o efeito multiplicador gerado sobre o Produto Interno Bruto e o incremento na renda dos beneficiários, o Programa Bolsa Família contribuiu como um todo para a redução da pobreza do município de São Leopoldo.

5 CONCLUSÃO

No decorrer dos capítulos foi possível verificar a complexidade que envolve o estudo sobre a pobreza bem como um dos seus instrumentos de combate: a política pública. Através da revisão bibliográfica e dos dados apresentados fica claro que delimitar esse assunto a um determinado parâmetro não atende a todos os aspectos de uma vida com qualidade e sem privações. Portanto, exige-se que diversas variáveis sejam incluídas na análise para compreender o contexto de uma determinada sociedade. Conforme De Oliveira (2002), o desenvolvimento precisa ser visto como um curso complexo de modificações envolvendo as esferas econômicas, políticas e social e que os incrementos no produto e renda sejam convertidos no atendimento em saúde, educação, moradia, transporte e nutrição.

Por meio do estudo realizado contendo o município de São Leopoldo no estado do Rio Grande Sul e o Programa Bolsa Família como objetos da análise, foram constatadas evidências relacionando as áreas da economia, educação e saúde. A cidade, com características urbana e universitária, tanto no quesito em número de habitantes e produção econômica, obtém destaque quando comparada às demais cidades do estado, e em um primeiro momento, seria considerada como uma região rica. No entanto, ela apresenta fragilidades sob a perspectiva da pobreza relativa quando questões como mortalidade infantil, acesso a saneamento básico e taxas de abandono escolar são incluídas na pesquisa. Portanto, cabe ao município realizar a conversão de maneira mais eficiente e eficaz da riqueza econômica em oportunidades sociais.

Sob o prisma do Programa Bolsa Família, percebe-se uma relação entre a presença e grau de incidência dele na área da saúde, educação e desenvolvimento. Durante o período de maior grau de desenvolvimento, houve uma menor incidência do programa sobre a população. Este fato pode estar relacionado a uma melhora neste índice multidimensional que resulta em uma menor necessidade da população em ser beneficiada com a transferência de renda.

No âmbito da saúde e da educação, o programa gerou externalidades positivas. Primeiro, a alteração no número de famílias beneficiárias acompanhou percentual de cobertura de vacinação do município. Vale ressaltar que as condicionalidades do programa, além de impor um comprometimento com a saúde das crianças e das gestantes, o acompanhamento gera maior informação e conscientização das famílias quanto à necessidade e calendários de vacinação.

Sobre aspecto da educação, houve uma redução significativa na taxa de abandono de Ensino Médio conforme o número de famílias beneficiárias foi ampliado. Este dado é de

extrema relevância, visto que próprio Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do período de 2014 a 2017, reflete a dificuldade que a população em si enfrenta no âmbito da educação quando comparado às esferas de renda e saúde. Ao analisarmos os perfis das pessoas beneficiárias com mais de 18 anos, a maioria frequentou apenas até o Ensino Fundamental, sendo identificado um padrão na barreira da educação. Além disso, a taxa de abandono no Ensino Fundamental é inferior ao Ensino Médio, o que é coerente, visto que é neste nível de escolaridade em que se aprende as habilidades básicas necessárias como ler, escrever e operações matemáticas simples. Uma redução na taxa de abandono do ensino médio revela, possivelmente, o rompimento de um ciclo intergeracional de estudantes, que, ao contrário dos seus descendentes, possuem maior acesso e condições melhores de seguirem seus estudos.

No entanto, uma política por si só não é capaz de corrigir sozinho problemas estruturais como a pobreza e desigualdade, então se faz necessário compreender suas forças e fraquezas de forma que seja aliada a outras iniciativas. Além disso, torna-se interessante efetuar pesquisas em áreas mais delimitadas e locais, pois o Brasil possui diversas características culturais e socioeconômicas. Inclusive, recomenda-se acompanhar a realidade dos beneficiários de forma mais ativa. Ao olhar de forma geral sobre grandes regiões, pode-se generalizar uma comunidade e negligenciar informações, visto que cada uma possui suas especificidades e uma mesma política pode gerar efeitos diferentes, sejam eles melhores ou piores, pois um número é apenas um número se ele não vier acompanhado de um contexto.

REFERÊNCIAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, v.3, n.2, p.12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 05 mar. 2022.
- Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (AtlasBR). **Consultas**. 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, v.13, n.2, p.201-209, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/07.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BALSADI, Otávio V.; DEL GROSSI, Mauro E.; TAKAGI, Maya. O programa cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuição para as políticas sociais. Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (**ALICE**), 2004. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/868957>. Acesso em: 16 mar. 2022.
- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Ester. **A Economia dos Pobres: Uma Nova Visão sobre a Desigualdade**. Brasil: Zahar, 2021.
- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Ester. The economic lives of the poor. **The journal of economic perspectives**, v.21, n.1, p.141-167, 2007. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.21.1.141>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- BRASIL. Andréa Wolffenbüttel. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **O que é? - Índice de Gini**. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20%C3%8Dndice%20de%20Gini&text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem). Acesso em: 12 abr. 2022
- BRASIL. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2010. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20807%2C%20DE%2022%20DE%2004%20ABRIL%20DE%201993.&text=Institui%20o%20Conselho%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20CONSEA%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A Ancias. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20117.html. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Base desidentificada do Cadastro Único com marcação do Bolsa Família**. 2018a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=212>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações**. 2022. Disponível em: <http://pni.datasus.gov.br/#>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do pesquisador – Programa Bolsa Família**. Brasília, 2018b. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de Economia Contemporânea**, v.14, n.2, p.269-301, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v14n2/v14n2a03.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

CAILLÉ, Alain. O princípio de razão, o utilitarismo e o antiutilitarismo. **Sociedade e Estado**, v.16, p.26-56, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/YqJMsKrW3rvZxVQPP9YtBtc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CODES, Ana Luiza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa – Texto para discussão n.1332. **IPEA**, 2008. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1332.html>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CONCREMAT, Engenharia. **Elaboração dos planos municipais e regional de saneamento básico dos municípios do consórcio Pró-sinos**. 2013. Disponível em: https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download_anexo/SLEO_2_9_rev0.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2010. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

DALBERTO, Cassiano Ricardo *et al.* Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. **Pesqui Planej Econ**, v.45, n.2, p.337-363, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/download/39710641/Indice_de_Developmento_Humano_Eficiente_-_uma_mensuracao_alternativa_do_bem-estar_das_nacoes.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

DATAPEDIA. **Índice de Gini**. Disponível em: <https://datapedia.info/cidade/5603/rs/sao-leopoldo#gini>. Acesso em: 10 abr. 2022.

DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral design: a new approach to development policy. **Review of Income and Wealth**, v.60, n.1, p.7-35, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/roiw.12093>. Acesso em: 01 mar. 2022.

DE BARROS, Ricardo Paes; DE CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Ipea, 2006. Disponível em: <https://ipcig.org/conference/md-poverty/papers/Ricardo%20Paes%20de%20Barros.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v.5, n.2, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 07 abr. 2022.

Departamento de Economia e Estatística (DEE). **IdeseVis**: App para análise da nova série histórica do Idese (Revisão 2020). Disponível em: <http://visualiza.dee.planejamento.rs.gov.br/idese/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, p. 1, 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/TD308%20%281%29.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. London: Macmillan Education UK, 1983.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies: Principles and Instruments**. London; New York: Routledge, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em: 01 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 01 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=26360&t=resultados>. Acesso em: 01 abr. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 10 abr. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Taxa de Rendimento 2014-2017**. Brasília Inep, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 abr. 2022.

INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sinopse de Indicadores | nº 1 Escolaridade dos pais e realizações dos filhos na vida adulta: análise dos dados brasileiros**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/sinopse-de-indicadores-01>. Acesso em: 12 abr. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro**, 2017. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Andréa Wolffenbüttel. **O que é? – Índice de Gini**. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem.)). Acesso em: 11 abr. 2022.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, v.15, n.1, p.79-112, 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642922>. Acesso em: 12 fev. 2022.

KANG, Thomas H. *et al.* O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Novo Idese): aspectos metodológicos. **Textos para discussão FEE**, n.127, 2014. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa16-novoindicedesenvolvimentosocioeconomico.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 2003.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. **Metamorfose**, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/174972/001066342.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03 mar. 2022.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v.48, p.389-409, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/VsSZTT8wSkBSfsN6h3D93KL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 mar. 2022.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%20C3%9Ablicas.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo**. New York: W. W. Northon e Company, 1966.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v.32, n.4, p.298-310, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 03 mar. 2022.

- MARTINI, Ricardo Agostini. **Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ricardo-Martini-3/publication/46465115_Um_ensaio_sobre_os_aspectos_teoricos_e_metodologicos_da_economia_da_pobreza/links/5ef94b25299bf18816efeb3e/Um-ensaio-sobre-os-aspectos-teoricos-e-metodologicos-da-economia-da-pobreza.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.
- MEDEIROS, Marcelo. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 687). Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-991906>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2018.
- MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos na vida das pessoas e nas organizações**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.
- NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, v.1, p.193-206, 2013. Disponível em: https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/efeitos_macroeconomicos_do_bf_ipea.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.
- OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, p.5-29, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/t4FygcBr9cBR7Zj5NjN7brs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- PAINEL SANEAMENTO BRASIL. [Site institucional]. c2018. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/localidade?SE%5B1%5D=0>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- PAIXÃO, Adriano Nascimento; FERREIRA, Taissa. Determinantes da mortalidade infantil no Brasil. **Informe Gepec**, v.16, n.2, p.6-20, 2012. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/3967>. Acesso em: 16 abr. 2022.
- PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro**. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22561>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- PEREIRA, Ohanna Larissa Fraga *et al.* Pobreza, desenvolvimento e comportamento humano: análise e conceituação sob o enfoque da economia comportamental. **Economia e Desenvolvimento**, v.30, p.4, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/34267>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para Discussão, 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/90961>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência &**

saúde coletiva, v.25, p.1699-1708, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hxkLHrVqkZ5Hy6ZVK9pZmtb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2022.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em políticas públicas**, v.7, n.13, p.121-146, 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/856>. Acesso em: 01 abr. 2022.

RAITANO, Felipe Camargo. RIBEIRO, Marcelo Gomes. Pobreza: conceitos e métodos. **INCT Observatório das Metrôpoles**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/11/TD-004-2019_Felipe-e-Marcelo_Final.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

RASELLA, Davide. **Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil. 2013**. Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em Saúde Pública). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/12835>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. **Afinal, de que se trata?** 3a ed. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

RODRIGUES, Haidée de Caez Pedroso. Crise do capital e impactos da reestruturação produtiva na produção de calçados. **O Social em Questão**, n.47, p.45-64, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552263106004/552263106004.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

ROMÃO, Maurício EC. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, v.36, n.4, p.355-370, 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/292/6543>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v.6, n.1, p.21-48, 1986. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/topdown-and-bottomup-approaches-to-implementation-research-a-critical-analysis-and-suggested-synthesis/2100355E461CC28D75C42AF64A4083D9>. Acesso em: 01 abr. 2022.

SAGI – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **Data Explorer**. Brasília, s.d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SÃO LEOPOLDO. [Site institucional]. Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SARAIVA, André Luis LR. Políticas sociais: focalização versus universalização. **Revista do Serviço Público**, v.55, n.3, p.91-95, 2004. Disponível em: <http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/253/258>. Acesso em: 10 mar. 2022.

- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Coletâneas. Volumes**, v.1, 2007. Disponível em: <https://fabioperiandro.adv.br/wp-content/uploads/2021/03/Coletanea-Politiclas-Publicas-Vol1.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2022.
- SCHWARTZMAN, Simon. **As Causas da Pobreza**. Ed. FGV. 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Simon-Schwartzman/publication/224771519_As_causas_da_pobreza/links/5be1b73d4585150b2ba2e506/As-causas-da-pobreza.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das letras, 2018.
- SEN, Amartya. **Food, Economics, and Entitlements**. World Institute for Development Economics Research, United Nations University. 1986. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=0OHsragTfYkC&oi=fnd&pg=PA240&dq=Food,+Economics,+and+Entitlements&ots=TUO3tQgHZ2&sig=CjjCWFzbvuCgNLq-Rp3gmyCBjuI>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- SEN, Amartya. Issues in the Measurement of Poverty. **Scandinavian Journal of Economics**, 1979. Disponível em: [http://darplse.ac.uk/papersdb/Sen_\(SJE79\).pdf](http://darplse.ac.uk/papersdb/Sen_(SJE79).pdf). Acesso em: 16 fev. 2022.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n.28-29, p.313-334, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VJKn7b5cJWQKrnTwGMmSKVM/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2022.
- SEN, Amartya. Poverty: an ordinal approach to measurement. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p.219-231, 1976. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/1912718>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- SEN, Amartya. Three notes on the concept of poverty. **International Labour Organization**, 1978. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/iloilowps/991757103402676.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v.13, n.2, p.155-163, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?**. Texto para discussão, 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91293>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- SORANSO, Grégori. Dúvida sobre o Bolsa Família. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lisialvesvieira@live.com> em 11 abr. 2022.
- SPODE, Pedro Leonardo Cezar; DE FARIA, Rivaldo Mauro. Privação social como conceito de análise da pobreza urbana: apontamentos teóricos. **Formação (Online)**, v.27, n.52, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/7418>. Acesso em: 12 fev. 2022.

TAJIMA, ÉRICA MAYUMI YAMADA. **A coordenação federativa na política de infraestrutura rodoviária.** 2018. Tese (Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/12835>. Acesso em: 01 abr. 2022.

TECNOSINOS. [Site institucional]. Disponível em: <https://www.tecnosinos.com.br/sobre/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

THORBECKE, Erik. **Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues.** The Many Dimensions of Poverty International Conference, UNDP International Poverty Centre. 2005. Disponível em: <https://thorbecke.economics.cornell.edu/docs/Multi1.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

TOWNSEND, Peter. **The International Analysis of Poverty.** Routledge: Harvester Wheatsheaf, 1993.

TOWNSEND, Peter. The meaning of poverty. **The British Journal of Sociology**, v.13, n.3, p.210-227, 1962. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/587266>. Acesso em: 12 fev. 2022.

UNICEF. **EVERY CHILD ALIVE - The urgent need to end newborn deaths.** 2018. Disponível em: <https://weshare.unicef.org/Package/2AMZIF2P99KK>. Acesso em: 20 abr. 2022.

UNICEF. **POBREZA INFANTIL MONETÁRIA NO BRASIL.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

VALENTE, Ana Lucia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, p.165-182, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/P4QVkgpvYmVBLXM98YcNFqd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2022.

VIEGAS, Elis Regina Dos Santos; SANTANA, Cristina Fátima Pires Ávila; NODA, Claudia Marinho Carneiro. O conceito de política pública e suas ramificações: alguns apontamentos. **Brazilian Journal of Development**, v.6, n.7, p.43415-43425, 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/12662>. Acesso em: 05 mar. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, p.288-322, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 20 mar. 2022.