

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

ADRIANO QUELES RITTER

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
DESIGUALDADE DE RENDA E CIDADANIA**

PORTO ALEGRE

2022

ADRIANO QUELES RITTER

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
DESIGUALDADE DE RENDA E CIDADANIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

PORTO ALEGRE

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Ritter, Adriano Queles

O Programa Bolsa Família e suas implicações em desigualdade de renda e cidadania / Adriano Queles Ritter. -- 2022.

51 f.

Orientador: Ronaldo Herrlein Jr..

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. Programa de Transferência de Renda Condicionada.
2. Programa Bolsa Família. 3. Desigualdade de Renda.
4. Cidadania. I. Herrlein Jr., Ronaldo, orient. II.
Título.

ADRIANO QUELES RITTER

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A
DESIGUALDADE DE RENDA E CIDADANIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

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

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Daniela Dias Kühn
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Rosa Angela Chieza
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente à minha família por ter me garantido o apoio material necessário para que eu conseguisse trilhar essa minha trajetória acadêmica com mais tranquilidade e foco, além de uma maior autonomia para que pensasse por mim mesmo acerca do que eu aprendi. Sei muito bem que não teria chegado até aqui sem esse apoio.

Além disso, a Universidade me proporcionou uma visão mais crítica sobre a sociedade que vivo, por isso só tenho a agradecer à instituição e a todos que a mantêm.

RESUMO

O objetivo principal deste Trabalho de Conclusão de Curso é analisar os impactos das transferências de renda, por meio do Programa Bolsa Família e suas condicionalidades, nos indicadores de desigualdade de renda em oito capitais brasileiras. Podendo assim, a partir dessa análise, indicar as implicações da queda na desigualdade de renda no país na ampliação dos direitos democráticos e cidadania dos beneficiários do PBF, além de seus posteriores efeitos sobre a eficiência econômica ao criar uma rede de proteção social aos cidadãos do país; e, como será demonstrado, a análise das capitais serve para sustentar a hipótese das transferências de renda do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade de renda. Sendo a desigualdade de renda um desafio comum em todo o continente latinoamericano, ao observar a construção e implementação de outras experiências dessa natureza nos países vizinhos, o Brasil pode inspirar-se na formulação de melhores políticas futuramente, quando pensamos no contexto de criação de um novo Programa de Transferência de Renda Condicionada em substituição ao Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Programa de Transferência de Renda Condicionada. Programa Bolsa Família. Desigualdade de Renda. Cidadania.

ABSTRACT

The main objective of this Course Completion Work is to analyze the impacts of income transfers, through the Bolsa Família Program and its conditionalities, on income inequality indicators in eight Brazilian capitals. Thus, based on this analysis, it is possible to indicate the implications of the drop in income inequality in the country in the expansion of democratic rights and citizenship of PBF beneficiaries, in addition to its subsequent effects on economic efficiency by creating a social protection network for citizens of the country; and, as will be shown, the analysis of capitals can support the hypothesis of income transfers from the BFP in reducing income inequality. As income inequality is a common challenge across the entire Latin American continent, when observing the construction and implementation of other experiences of this nature in neighboring countries, Brazil can be inspired to formulate better policies in the future, when we think about the context of creating a new Conditional Income Transfer Program to replace the Bolsa Família Program.

Keywords: Conditional Income Transfer Program. Bolsa Família Program. Income inequality. Citizenship.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	13
2.1 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS PROGRAMAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA	13
2.1.1 Progres a e Oportunidades no México	14
2.1.2 Chile Solidario	17
2.1.3 Asignaciones Familiares no Uruguai	19
2.1.4 Asignación Universal por Hijo e Asignación por Embarazo na Argentina	23
2.1.5 Programa Bolsa Família no Brasil	24
2.2 PERFIL PARA A OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO	27
2.3 BENEFÍCIOS	27
2.4 CONDICIONALIDADES	28
2.5 BASES DE DADOS PARA O CONTROLE DOS RESULTADOS	28
2.5.1 Cadastro Único	29
2.5.2 Índice de Gestão Descentralizada	29
3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	31
3.1 APRESENTAÇÃO DAS BASES DE DADOS PERTINENTES AO TRABALHO	31
3.1.1 Painel de Monitoramento Social	31
3.1.2 Bolsa Família/Auxílio Brasil e CadÚnico	32
3.1.3 TAB PNADC	34
3.1.4 IBGE Cidades	34
3.2 ANALISANDO A DESIGUALDADE E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	35
3.3 RESULTADOS	39
3.3.1 São Luís/MA	39
3.3.2 Teresina/PI	39
3.3.3 Macapá/AP	39
3.3.4 Rio Branco/AC	40
3.3.5 Goiânia/GO	40
3.3.6 Recife/PE	40
3.3.7 Florianópolis/SC	40
3.3.8 Curitiba/PR	41
3.4 DISCORRENDO ACERCA DOS RESULTADOS	41
4 DISCUSSÕES E CONTEXTO ATUAL	47

4.1 SAÚDE E EDUCAÇÃO COMO MEIOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	47
4.2 EFEITOS DA DESIGUALDADE SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	51
4.3 CONTEXTO ATUAL	56
5 CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

A cidadania é direito de todos os cidadãos, não importa suas origens sociais e econômicas. E a cidadania não envolve apenas o cidadão votar a cada dois anos para eleger pessoas que muitas vezes não fazem ideia do cotidiano da maior parte da população, mas o cidadão precisa ter a liberdade de pensar por si, fazer suas escolhas sem ser privado ou constrangido a tomar decisões por pressões, sejam políticas, sociais ou econômicas.

As políticas de auxílio de renda servem no sentido de aliviar os beneficiários das coerções geradas pela falta de recursos materiais, falta de alimentos e falta de emprego digno. Em situações de extrema privação ocasionada pela falta de renda, é impossível garantir que cada cidadão terá o mínimo de liberdade para fazer qualquer tipo de escolha na sua vida. Ou seja, o cidadão tomará qualquer decisão que seja para buscar os recursos e renda necessários para sua sobrevivência.

Quando pensamos no cidadão que deve votar, é óbvio que essas condições vão guiar suas escolhas políticas, não importa o que ele acha certo ou errado desde que a sua escolha garanta que o mesmo tenha suas necessidades básicas minimamente atendidas, afinal, todas as pessoas precisam que essas necessidades sejam atendidas.

O desenvolvimento social e a liberdade individual estão muito atreladas no sentido que os cidadãos que conseguem alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento, têm uma maior capacidade de gerar riqueza e auferir renda, o que é usado para aumentar suas liberdades, por diminuir as privações ocasionadas por limitados recursos necessários à vida. Entretanto, nem todos os cidadãos têm acesso aos meios necessários ao engrandecimento de suas capacidades. Sendo que, seria muito vantajoso para o desenvolvimento econômico nacional que todos os seus cidadãos tenham totais capacidades de gerar mais riqueza para si próprios e também para toda a coletividade da economia, alcançando patamares mais elevados de renda per capita.

Uma rede de proteção ao cidadão, em apoio ao desenvolvimento humano, a fim de proporcionar uma educação pública e de qualidade e uma saúde universal de excelência, podem promover cidadãos mais preparados para criar novos tipos de riqueza, uma vez que não estão “presos” às privações da realidade material.

O tema do presente Trabalho de Conclusão de Curso é investigar o efeito do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade de renda em capitais brasileiras, medidas pelo Índice de Gini, e como essa diminuição pode ser positiva ao exercício da cidadania. Secundariamente, podemos, partindo dos dados apresentados, argumentar sobre os problemas gerados pela desigualdade para a eficiência econômica do país.

A pobreza e a miséria não devem ser vistas como um problema individual do cidadão que não trabalhou duro para conquistar sua liberdade, por meio de um maior investimento pessoal em saúde e educação, ou que tomou as decisões erradas durante a vida, que o levaram à condição de privação parcial ou total de suas liberdades. Essa deve ser uma questão coletiva de toda a sociedade, uma vez que uma sociedade mais educada e mais saudável trará benefícios sociais abrangentes.

As experiências do leste asiático servem nesse sentido para mostrar de maneira empírica que as sociedades baseadas em princípios coletivos conseguem alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico. A República Popular da China, com sua cultura milenar baseada na filosofia do confucionismo, alcançou o patamar de maior potência econômica mundial em termos de PIB por Paridade de Poder de Compra, desenvolvendo sua economia em bases de coletividade e desenvolvimento mútuo.

Ainda nesse sentido, Amartya Sen (1999, cap. VI, p. 14), em “Desenvolvimento como Liberdade”, complementa:

As políticas e circunstâncias econômicas que conduziram ao êxito econômico países do Leste Asiático são hoje em dia razoavelmente bem compreendidas. Embora diferentes estudos empíricos tenham ênfases diversas, existe agora um razoável consenso quanto a uma lista geral de “políticas úteis”, incluindo abertura à concorrência, uso de mercados internacionais, alto nível de alfabetização e educação escolar, reformas agrárias bem-sucedidas e provisão pública de incentivos ao investimento, exportação e industrialização.

Essa coordenação necessita um Estado mais relacionado às necessidades da população trabalhadora, já que será a mesma que criará essas riquezas, por meio de uma cooperação entre Estado, trabalhadores e empresários. Isso depende então de um avanço democrático. Portanto, o Programa Bolsa Família pode auxiliar na construção de uma sociedade um pouco mais igualitária.

Todos os países que hoje se encontram na posição de potência regional ou global, investiram não somente nas capacidades produtivas de suas indústrias geradoras de riqueza mas também no seu povo, que conseguirá gerar mais riqueza com o investimento estatal e privado injetado na economia, já que um povo educado e saudável conseguirá utilizar os recursos disponíveis com mais eficiência, e terá uma menor necessidade de se corromper no caminho, uma vez que suas urgências materiais podem ser aliviadas.

Sobre essa questão, Sen (1999, cap. V, p. 19) expõe:

O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos (no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia) baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados.

Todavia o Programa Bolsa Família foi desde sua concepção marcado por debates de todos os vieses, muitos dos quais buscam referências científicas para embasar seus argumentos, o que deve ser visto positivamente para a construção de um programa social de tamanha magnitude num país historicamente marcado pela desigualdade profunda. Mas também muitos são baseados em mitos sociais criados para minar esses programas que buscam combater esse histórico.

Os índices disponíveis e acessíveis estão delimitados ao período entre 2013 a 2019. Por isso, serão analisados os dados da TAB PNADC dos índices de desigualdade de renda totais e os índices de desigualdade sem o efeito da transferências de renda nesse período e comparados com a proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família em oito capitais que tiveram os resultados extremos no combate à desigualdade.

Com os dados disponíveis, que serão analisados no presente trabalho, podemos sustentar a hipótese de que as transferências de renda do Programa Bolsa Família são eficazes em diminuir os índices de desigualdade de renda no país.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Realizaremos a elaboração dos argumentos acerca da validade do uso do Programa Bolsa Família, como um programa de redistribuição de renda condicionada ou um programa de garantia de renda mínima, para a melhoria nas condições de pobreza e extrema pobreza dos cidadãos, conferindo garantias mínimas que todo cidadão tem direito de receber. Para tanto, devemos primeiramente analisar como foi sua implementação, além dos antecedentes históricos que levaram a implementação de programas desse tipo. Neste capítulo serão abordados os temas sobre a criação do programa, quem pode solicitar os recursos, além do contexto de criação dessa política pública, inclusive com relação às outras experiências na América Latina.

2.1 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OUTROS PROGRAMAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA

As primeiras experiências de programas de redistribuição de renda foram gestadas em meados do século XX na Europa, como parte da construção de um Estado de Bem-estar Social. Entretanto, no trabalho em questão serão analisadas as experiências latinoamericanas, as quais compartilham de desafios e condições mais semelhantes ao Brasil na implementação do Programa Bolsa Família.

Além disso, no fim do milênio, com a imposição do Consenso de Washington, o papel do Estado foi reduzido na sua atuação sobre a economia nacional, deixando espaço para os setores privados, por meio do mercado concorrencial, prover os bens necessários ao país.

Ainda que os países que integram essa lógica não podem mais ter um Estado indutor do desenvolvimento, os mesmos precisam discutir maneiras de desenvolver as capacidades produtivas de suas economias no decorrer do tempo. Nesse sentido, os programas de redistribuição de renda condicionada entram para, por meio das condicionalidades, possibilitar algum tipo de desenvolvimento humano aos

beneficiários. Isso não deixa de lado a necessidade de prover bons serviços de saúde e educação aos mesmos.

Nos países europeus, as políticas de redistribuição de renda entram como parte do processo de desenvolvimento dos Estados de bem-estar social que começam a ser gestados em meados do século XX. Já na América Latina, que até hoje não conseguiu iniciar um processo de construção do Estado de bem-estar social, os programas de redistribuição de renda entraram com o propósito de tentar manter as condições mínimas de cidadania às populações de baixa renda, ao mesmo tempo em que buscam romper com o ciclo intergeracional da pobreza e os ainda insatisfatórios índices de saúde e educação que permeiam essa região. (SOARES, 2010:174)

Tanto mais que, como será abordado mais adiante no presente trabalho, os índices de desigualdade são mais altos na América Latina em relação aos índices europeus, o que também influencia nos índices de saúde e educação.

O relatório anual da CEPAL “Panorama Social da América Latina” de 2018, afirma:

A desigualdade é uma característica histórica e estrutural das sociedades latino-americanas e caribenhas que se manteve e reproduziu inclusive em períodos de crescimento e prosperidade econômica. Embora tenha havido avanços importantes nos últimos 15 anos, a América Latina e o Caribe continuam sendo a região mais desigual do mundo, mais que a África Subsaariana (a segunda região mais desigual), e apresenta um índice de Gini médio quase um terço superior ao da Europa e Ásia Central. (CEPAL: 2019, p. 12)

Os países latinoamericanos e seus respectivos Programa de Redistribuição de Renda Condicionada, assim como o contexto de criação dos mesmos, analisados a seguir são as experiências do México, Chile, Uruguai, Argentina e, por último, o contexto brasileiro quando da implantação do Programa Bolsa Família.

2.1.1 Progresas e Oportunidades no México

A primeira experiência de políticas públicas desse tipo no México ocorreu ainda no final da década de 80. O chamado Programa Nacional de Solidaridad, que perdurou de 1989 a 1994, foi uma experiência que auxiliou na formatação do Progresas/Oportunidades ao inovar em questões como a focalização das ações do

programa nas populações pobres e indígenas, além de dar ênfase na descentralização e na participação das comunidades e no incremento do orçamento dedicado ao desenvolvimento social. Além disso, o programa contava com o componente chamado de Niños en Solidariedad, cujo objetivo era oferecer bolsas de estudos para crianças pobres frequentarem a escola. Entretanto, o programa fracassou principalmente pelos problemas relacionados à seleção dos beneficiários em que, muitas vezes, predominavam práticas corporativas e clientelistas tradicionais. (SOARES, 2010: 177)

O Progresá, no México, rebatizado de Oportunidades em 2001, foi uma das primeiras experiências de um programa de redistribuição de renda em escala nacional, utilizando-se da experiência passada como aprendizado. Emergiu com a crise econômica que assolou o país em meados da década de 90 do século passado. A crise, que levou parte da população à pobreza, ocasionou junto a isso, uma crise política pelo crescimento das guerrilhas de dentro do país, principalmente no estado de Chiapas. A questão política ainda foi agudizada após o assassinato do então candidato presidencial do Partido Revolucionário Institucional no final de 1994. (SOARES, 2010: 177)

Naquele momento, mais da metade da população mexicana, em torno de 53,6%, estava vivendo em condições abaixo da linha da pobreza e quase um em cada quatro mexicanos não dispunha das condições materiais mínimas para alimentar-se. (DE LA ROCHA, 2010: 137)

Tabela 1 - Evolução da Pobreza no México, 1992-1996 (% de pessoas)

	1992	1994	1996	Variación 1994-1996
Pobreza alimentaria	21.4	21.2	37.4	16.2
Pobreza de capacidades	29.7	30.0	46.9	16.9
Pobreza patrimonial	53.1	52.4	69.0	16.6

Fonte: DE LA ROCHA, 2010: 138

Diferente do Programa Nacional de Solidariedad, o Progresá/Oportunidades passou a utilizar as transferências monetárias diretas aos beneficiários, em vez de produtos alimentícios ou subsídios ao consumo dos mesmos. Além do mais, a melhoria da focalização na seleção dos beneficiários seria não apenas para evitar

que o programa voltasse para um aspecto clientelístico, mas que tivesse como objetivo o desenvolvimento social da população pobre do país. (SOARES, 2010: 177)

O Progesa que em 1997 tinha como objetivo romper o ciclo intergeracional da pobreza na região rural do país, por meio da melhoria das condições materiais, acesso aos alimentos e tratamento de saúde adequado, já em 2000 contava com algo em torno de 2,5 milhões de beneficiários e em 2004 alcançou a marca de 5 milhões de beneficiários, atendendo toda a população do país que encontrava-se abaixo da linha da pobreza. (DE LA ROCHA, 2010: 139)

Os benefícios eram estruturados da seguinte maneira:

Com relação à estrutura de benefícios do Oportunidades é importante destacar que apesar do foco nas crianças, famílias elegíveis pela pontuação no seu nível de pobreza, mas que não possuem filhos, podem receber o benefício nutricional (apoyo alimentario), \$ 215, correspondente ao benefício básico do programa para todos os domicílios. A ele somaram-se nos últimos anos, ainda no âmbito das dimensões de nutrição e de saúde, o apoyo energético de \$ 60 (para gastos com gás de cozinha), o vivir mejor, \$ 120, criado como compensação pela crise dos preços dos alimentos de 2008, e um benefício (apoyo infantil vivir mejor) para cada criança que não esteja no terceiro ano do primário (0 a 9 anos) no valor de \$ 100. (SOARES, 2010: 179)

Além disso, os beneficiários, ao receberem as transferências monetárias, precisam cumprir com algumas condicionalidades:

As responsabilidades desses benefícios relacionados à dimensão de nutrição e saúde se referem às visitas aos centros de saúde, à presença em palestras sobre saúde e autocuidado (para maiores de 15 anos) e à matrícula das crianças na escola. Os idosos acima de 70 anos também devem cumprir com a responsabilidade de visitas ao centro de saúde, no caso deles, semestrais. As visitas ainda têm a função de servir como prova de vida. No desenho inicial do programa, não havia benefício específico para os idosos nas famílias elegíveis. Esse componente da estrutura de benefícios do Oportunidades foi criado em 2006 e corresponde a \$305 por idoso acima de 70 anos. (SOARES, 2010: 180)

Os estudantes também são contemplados ao receberem bolsas de incentivo para manterem-se na escola. A partir do terceiro ano do primário a família recebe

apoio financeiro que cresce ano a ano, conforme os filhos alcançam séries superiores.

Assim como outros programas de redistribuição de renda, no Progresa/Oportunidades as transferências são depositadas diretamente para as mães. (SOARES, 2010: 180)

Por mais que a diminuição da condição de pobreza no país não seja de inteira responsabilidade do Progresa/Oportunidades, como argumenta Mercedes González da Rocha, a pobreza alimentar, sem as transferências de renda, poderia ser 13,5% maior do que o observado. (2010: 137)

Tabela 2 - Evolução da pobreza no México, 1996-2008 (% de pessoas)

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	Variación 1996-2008
Pobreza alimentaria	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	13.8	18.2	- 19.2
Pobreza de capacidades	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	20.7	25.2	- 21.8
Pobreza patrimonial	69.0	63.7	50.0	50.0	47.2	42.6	47.4	- 21.6

Fonte: DE LA ROCHA, 2010: 146

2.1.2 Chile Solidario

O Programa Chile Solidario surge como resposta ao que o Ministerio de Desarrollo Social y Familia apontou como a existência de um núcleo duro da pobreza, o qual não respondia mesmo em momentos de crescimento econômico, em que parte da população não ascendia da condição de extrema pobreza. (LARRAÑAGA, 2010: 203)

A experiência chilena foi o programa que mais se diferenciou das outras Políticas de Redistribuição de Renda Condicionada na América Latina, uma vez que não tinha como principal ferramenta de combate à pobreza as transferências monetárias, mas focava-se principalmente em uma estratégia de proteção social que visava enfrentar o chamado núcleo duro da pobreza por meio de acompanhamento psicossocial mais próximo de agentes públicos. (SOARES, 2010: 185)

O papel menos ativo do Estado no caso chileno deve-se ao histórico do país que passou, nas décadas de 70 e 80 do século passado, por um período militar fortemente marcado pela diminuição da intervenção estatal na economia. De acordo com Fábio Veras Soares “A visão predominante era a de que o crescimento econômico tenderia a reduzir naturalmente a pobreza, mas que políticas focalizadas seriam necessárias para atenuar a pobreza para grupos específicos enquanto o crescimento não acabasse com esse problema.” (2010: 186)

Como aponta Osvaldo Larrañaga, o Programa Chile Solidario baseia-se em três componentes principais: Apoio psicossocial, acesso preferencial à rede de programas sociais e o acesso garantido aos subsídios do Estado. (2010: 201)

O apoio psicossocial é desenvolvido através do programa Puente del Fosis, em que um técnico social realiza um total de 21 visitas à família beneficiária pelo período de dois anos, começando com períodos semanais e passando posteriormente para visitas mensais. Nesse período, o técnico social busca realizar um diagnóstico junto da família para identificar, em sua realidade, os limitantes que impedem a saída da condição de extrema pobreza, com o objetivo de que os integrantes da família sejam sujeitos do seu desenvolvimento ao elaborar maneiras de aproveitar os serviços públicos dos quais a família pode se beneficiar. (LARRAÑAGA, 2010: 201)

Ao elaborar maneiras de aproveitar os serviços públicos, por meio do apoio psicossocial, o segundo componente do programa é voltado principalmente para encaminhar a família em situação de extrema pobreza aos serviços públicos necessários à sua condição, que podem ser serviços de saúde, acesso à educação, moradia adequada, renda, dinâmica familiar e identificação pessoal; cujos serviços os beneficiários têm acesso preferencial. (LARRAÑAGA, 2010: 202)

O terceiro componente do programa Chile Solidario corresponde ao acesso garantido aos beneficiários os subsídios monetários do Estado que correspondam à sua realidade, a qual foi elaborada nos componentes anteriores do programa. Os subsídios incluem o Subsidio Único Familiar, que é pago para cada filho menor de 18 anos na família; a Pensión Asistencial que atende os membros da família que estejam com idades avançadas, na velhice; além dos membros, caso conste na família, que possuam algum tipo de invalidez ou incapacidade mental, os quais recebem a Pensión Básica Solidaria; bolsas de estudo aos jovens em idade escolar

para a retenção e frequência dos mesmos nas instituições de ensino médio; além disso, as famílias recebem o Subsidio al Consumo de Agua Potable que garante o acesso à água potável para a família beneficiária. Adicionalmente a família recebe o Bono Chile Solidario que é uma transferência em dinheiro de caráter provisório, em montantes decrescentes com o decorrer do tempo, sendo depositado, assim como os outros programas de redistribuição de renda, para a mulher chefe da família. (LARRAÑAGA, 2010: 202)

O programa Chile Solidario por se tratar de um programa transitório, com início, meio e fim bem delimitados, ao participar do mesmo, a família deve, ao fim de dois anos após o término da primeira fase, de apoio psicossocial, cumprir um conjunto de 53 condicionalidades mínimas para que o programa tenha tido sucesso em romper o ciclo intergeracional da pobreza. (LARRAÑAGA, 2010: 203)

Para participar do programa, as famílias recebiam um convite do governo e decidiam aceitar ou não participar do mesmo. A meta formulada pelo programa era que até meados de 2008, em torno de 225 mil famílias estariam participando do programa, entretanto esse número alcançou quase 310 mil famílias que aceitaram participar por meio da inscrição na Ficha de Protección Social. (LARRAÑAGA, 2010: 205)

Os resultados do Programa Chile Solidario são pouco eficazes no sentido de combater a pobreza, entretanto uma aposta chave do programa é uma rede de programas sociais instalados para prover o suporte requerido aos beneficiários para atender os objetivos, uma vez que 90% dos recursos do programa foram utilizados para o aumento da oferta desses serviços à população, apresentando um aspecto positivo notável para o Programa Chile Solidario. Entretanto, dentre os três componentes do programa, o apoio psicossocial foi o melhor avaliado por parte das famílias participantes no auxílio das dinâmicas familiares, aumento da autonomia e a participação mais ativa por parte do poder público no atendimento dessas famílias. (LARRAÑAGA, 2010: 211)

2.1.3 Asignaciones Familiares no Uruguai

O Uruguai, que historicamente apresentou baixos índices de pobreza e indigência, foi pioneiro em programas de redistribuição de renda condicionada no continente latinoamericano, sendo a primeira experiência elaborada ainda no início do século XX, no ano de 1919, por meio da transferência não contributiva de aposentadoria. Além disso, são notáveis os programas de aposentadorias e pensões, que já eram generalizados desde a década de 1950; o programa de seguro-desemprego, a partir de 1957; e os programas Asignaciones Familiares, criados nos anos de 1942 e 1943, sendo a primeira experiência de programa de redistribuição de renda condicionada no país, em que os filhos em idade escolar e universitária dos trabalhadores do setor privado formal recebiam transferências de renda para que seguissem estudando. Inspirado na legislação francesa, as transferências estavam condicionadas à comprovação de frequência nas instituições de ensino de nível secundário e universitário dos filhos dos beneficiários que contribuíssem para o sistema previdenciário. (SOARES, 2010: 189)

Após longo período em atividade, a primeira reforma realizada no programa Asignaciones Familiares ocorreu no ano de 1995, com objetivo de enxugar o alcance do programa, o mesmo deixou de ser universal para todos os trabalhadores do setor formal e foi focalizado para apenas os trabalhadores do setor formal com renda inferior a dez salários mínimos. Com isso, o valor das Asignaciones Familiares passou a ser 16% do salário mínimo para os beneficiários com renda de até seis salários mínimos e limitando-se a 8% para os beneficiários que possuíam renda de seis a dez salários mínimos. (SOARES, 2010: 190)

Ao final da década 90, assim como a maioria dos países latinoamericanos, o Uruguai passou por uma crise econômica grave devido à desvalorização do Real brasileiro, crise argentina e aumento nos preços do petróleo, cuja principal fonte é por meio da importação. (ALMEIDA, 2011: 39)

Como efeito da grave crise econômica no país, o programa Asignaciones Familiares passou por duas reformas importantes, a primeira ainda em 1999 estendeu o benefício a todos os domicílios com renda inferior a três salários mínimos, priorizando os beneficiários que perderam o benefício devido ao fim do seguro-desemprego ou nos domicílios que contavam com uma mulher como única provedora. Após os efeitos mais acentuados da crise, o programa passou por outra reforma em 2004 para abarcar uma quantidade maior de beneficiários, incorporando

trabalhadores não segurados. Entretanto, devido à expansão abrupta no número de beneficiários, os controles em condicionalidades de saúde foram relaxados por causa das dificuldades administrativas de manter o controle da frequência escolar dos estudantes. Entretanto, os baixos valores das transferências limitavam o papel do programa no combate à pobreza e à indigência. (SOARES, 2010: 190)

Com a limitação do Asgnaciones Familiares, o governo uruguaio precisou formular um programa emergencial para dar melhores condições às famílias atingidas pela crise. O Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) foi concebido como um plano temporário, com vigência de abril de 2005 a dezembro de 2007. Foi focalizado nos domicílios que compunham os 8% mais pobres do país que recebiam o chamado Ingreso Ciudadano. As transferências mensais do Ingreso Ciudadano partiam de 56 dólares para domicílios com qualquer composição. Além do mais, os domicílios com crianças ou mulheres grávidas recebiam um cartão alimentação que recebiam transferências anuais que giravam em torno de 156 a 396 dólares. As transferências eram condicionadas à frequência escolar dos filhos, performance no mercado de trabalho, acesso aos serviços públicos, participação social e conhecimento dos direitos humanos, sociais e econômicos. (SOARES, 2010: 191)

O programa Asignaciones Familiares foi renomeado e reformulado em 2008 para suprir novas demandas e encaixar-se nas novas concepções de família que emergiram ao conhecimento público no novo século. Renomeado como Plan de Equidad, o novo programa abarcou uma quantidade maior de beneficiários, além de contar com novos objetivos, valores e formas de contribuição e novos critérios de acesso aos benefícios. Além do mais, a nova configuração de família do programa era formada por 2 indivíduos que compartilham o mesmo lar, tendo parentesco ou não. (ALMEIDA, 2011: 61)

A partir do Plan de Equidad, o Ministerio de Desarrollo Social elaborou as principais ações do novo programa. Primeiro, por meio do chamado Uruguay Trabaja, ofereceu-se um trabalho transitório com duração de 9 meses para desenvolver as habilidades profissionais dos beneficiários. Após isso, elaborou-se a Asistencia a la vejez que seria uma assistência aos idosos com idade entre 65 e 70 anos em situação de vulnerabilidade. Além da continuidade do cartão de alimentação para compra de alimentos, foram criados refúgios e casas transitórias

para a população em situação de rua. Junto a isso, desenvolveram-se novas medidas de inclusão para os cidadãos deficientes. Tudo isso com um melhor trabalho de campo do governo para implementação dos programas, com coleta e processamento de informação. (ALMEIDA, 2011: 83)

Além disso, o Plan de Equidad elaborou programas para reforçar o combate à pobreza e à indigência no país.

Como aponta, Luíza Almeida (2011: 84), os programas e seus objetivos eram os seguintes:

- Consejos Sociales: Espaços de participação social que promovem formas de articulação e intercâmbio entre a sociedade civil organizada e o Estado.
- En el país de Varela Yo, sí puedo: Programa socioeducativo de alfabetização básica para ampliar o horizonte cultural de seus participantes e desenvolver sua auto-estima.
- Tarjeta Alimentaria: Seu objetivo principal é permitir que as pessoas mais desprotegidas tenham acesso aos produtos da cesta básica e tenham a possibilidade de selecioná-los de acordo com suas necessidades e as características de seu núcleo familiar.
- Programa de Políticas de Integración de Frontera: Contribuir para a construção de uma estratégia de intervenção territorial (até então inexistente) nas áreas de fronteira do país para promover o desenvolvimento humano nesse espaço.
- Programa Aulas para Crecer: Programa de emprego temporário com dois objetivos: a construção de aulas destinadas a crianças pré-escolares e o desenvolvimento de um programa socioeducativo dirigido a egressos do Programa Trabajo por Uruguay.
- Uruguay Clasifica: O programa visa a inclusão laboral, social e cultural das pessoas que vivem da classificação informal de resíduos sólidos urbanos.
- Emprendimientos Locales: Este programa tem como finalidade apoiar cidadãos que estejam trabalhando em grupo, desenvolvendo uma atividade produtiva (empreendimento) no bairro ou em pequenas cidades, que os permita se re-inserir sociolaboralmente.
- Programa de Atención a los Sin Techo: O Programa tem como objetivo contribuir para a reinserção sócio-cultural e laboral das pessoas e famílias em situação de rua. Se oferece a estes cidadãos um refúgio para descansar, além de jantar e café da manhã, cama, roupa e possibilidade de tomar banho.
- Programa de Aulas Comunitarias: É um espaço onde os adolescentes podem retomar ou iniciar os estudos secundários, cursando matérias do primeiro ano do Ciclo Básico em dois módulos semestrais.
- Uruguay Trabaja Programa: executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social que promove processos de integração social por meio de estratégias socioeducativas e de melhora do nível de empregabilidade de pessoas em condição de vulnerabilidade social e persistente desemprego.
- Uruguay Integra: É um programa socioeducativo que aponta para a promoção e geração de vínculos, habilidades e ferramentas que fomentam a inclusão e integração social.

A nova reforma do Programa de Redistribuição de Renda Condicionada uruguaio fez com que o país assumisse mais uma vez um papel pioneiro nesse tipo de política pública no continente latinoamericano. (SOARES, 2010: 192)

2.1.4 Asignación Universal por Hijo e Asignación por Embarazo na Argentina

Na Argentina, a experiência contemporânea de maior sucesso de uma Política de Redistribuição de Renda Condicionada no país foram as Asignaciones Familiares criadas ainda em 1996, no mesmo contexto que as outras experiências do continente, o programa foi inicialmente pensado como um benefício exclusivo aos trabalhadores do setor formal, cujo financiamento advém de contribuições patronais de uso exclusivo. (MARQUES, 2013: 306)

Ao final do século XX, as políticas econômicas de liberalização econômica, por meio dos processos de privatização das estatais, desregulamentação, liberalização comercial e financeira e a flexibilização das relações trabalhistas, levaram a economia argentina a um processo de deterioração do mercado de trabalho e uma persistente deterioração das condições de vida da população do país. (AGIS, 2013: 7)

Rosa Marques contextualiza a situação econômica do país:

Quando se inicia o governo Néstor, o mercado de trabalho argentino apresentava elevado nível de desocupação e de trabalho informal, resultado de décadas de aplicação das políticas neoliberais no país e da crise de 2001. Ao mesmo tempo, o número de aposentados havia se reduzido, pois os trabalhadores não conseguiam cumprir com o tempo exigido de contribuição: enquanto, em 1996, havia 2,36 milhões de aposentados e pensionistas, em 2004, eram apenas 1,652 milhão. Além disso, o regime público amargava há anos dificuldades financeiras, decorrentes da redução de recursos provocada pela transferência de 75% dos contribuintes para o regime de capitalização e pela redução das contribuições dos empregadores. (MARQUES, 2014)

Para fazer frente aos desafios sociais que a grave crise econômica pelo qual o país passava, o Decreto 1602 de 2009 expandiu as responsabilidades das Asignaciones Familiares e criou a chamada Asignación Universal por Hijo para Protección Social para todos os cidadãos, não restringindo-se mais aos trabalhadores do setor formal. Os filhos dos beneficiários recebem um valor mensal,

limitado a até 5 filhos por família beneficiária, em que 80% do valor do benefício deveria ser pago diretamente à família e os 20% restantes depositados em uma conta que poderia ter seu valor sacado apenas uma vez ao ano mediante à comprovação, por parte do responsável, da frequência escolar, cumprimento do calendário vacinal, além de outras condicionalidades de saúde da criança e/ou adolescente. (MARQUES, 2013: 307)

Os valores monetários recebidos pelos beneficiários da Asignación Universal por Hijo para Protección Social, à época da criação, girava em torno de 12% do salário mínimo por filho dos beneficiários de mais baixa renda, podendo chegar a 60% do salário mínimo, no limite de 5 filhos por família. (MARQUES, 2013: 311)

Além disso, os benefícios se estendem ao atendimento das gestantes em situação de vulnerabilidade social, por meio da Asignación por Embarazo. O atendimento às gestantes compreende o período a partir da décima segunda semana de gestação até o nascimento ou a interrupção da gravidez, sendo o valor básico do benefício de mesmo valor da Asignación Universal por Hijo, em que 80% do valor é depositado mensalmente à gestante durante os últimos 6 meses de gestação e os 20% restantes são acumulados e pagos à mãe ao final da gestação, caso a mesma cumpra com as condicionalidades na área de saúde para o acompanhamento da gestação. (OLIVEIRA, 2015: 124)

Os impactos desses Programas de Redistribuição de Renda Condicionada sobre o nível de pobreza na Argentina mostraram uma redução de 32,6% na incidência da pobreza sobre a população dos aglomerados urbanos do país, enquanto que a redução da incidência da extrema pobreza seria de 68,4%. (OLIVEIRA, 2015: 133)

2.1.5 Programa Bolsa Família no Brasil

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988, foi um marco para o início da implantação de políticas públicas de combate à pobreza e desigualdade no país, além da importância de garantir os direitos de cada cidadão, mesmo em meio à tendência global de redução do papel do Estado provedor. A Constituição, que ficou

conhecida como Constituição Cidadã deu ainda as bases para a criação do Sistema Único de Saúde, que é primordial para o sucesso de um programa de redistribuição condicionada, possibilitando o atendimento e acompanhamento dos beneficiários nas condicionalidades de saúde.

Após a constitucionalização da assistência social, a Lei n.º 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social foi responsável pela regulamentação dos programas sociais e das subsequentes primeiras experiências nacionais desse tipo. A partir da LOAS, foi criado o Sistema Único de Assistência Social, sendo de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social. (ORTIZ, CAMARGO, 2016: 3)

Foi um passo importante para que, mesmo com a capacidade reduzida de atuação do Estado em desenvolver infra-estruturas mais complexas de produção, pudesse garantir que os seus cidadãos desenvolvessem suas capacidades individuais e pudessem auferir mais renda no mercado de trabalho.

Essa nova realidade propiciou novos horizontes políticos para a defesa da classe trabalhadora. De acordo com Ortiz e Camargo no II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, foi nesse contexto que:

[...] surgiu a agenda do debate sobre Programas de Transferência de Renda, sendo apresentado no Senado Federal o projeto de lei nº. 80/1991, do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o qual destinava beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de vinte e cinco anos com uma renda correspondente a 2,25 salários mínimos, tendo como proposição a “Bolsa Escola”. Esse projeto do então senador Eduardo Suplicy é considerado o primeiro momento histórico dos programas de transferência de renda pelos debates na agenda pública que propiciou. (ORTIZ E CAMARGO, p. 3, 2016)

Isso abriu caminho para que, seguindo a criação das políticas de redistribuição, se pudesse articular essas políticas com as necessidades de solucionar os atrasos em educação e saúde que o país deveria enfrentar.

O Programa Bolsa Família foi resultado de uma série de outras experiências passadas e de ferramentas e legislações criadas e aprimoradas a partir dessas experiências. Santos, Pasquim e dos Santos (2011: 1824) demonstraram os eventos ou programas que foram pertinentes para a conseqüente criação do Programa Bolsa Família em 2003.

O primeiro passo foi a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por meio da Emenda Constitucional 31 e da Lei Complementar 111 de 2001. Após isso, a criação do Cadastro Único, que até hoje apresenta um papel fundamental na elaboração, focalização e controle de qualquer política social no país, foi criado a partir do Decreto 3.877 de 2001.

A criação e desenvolvimento do Programa Nacional Bolsa Escola, instituído a partir da Lei nº 9.533/97, que transferia R\$ 15 mensalmente para cada filho entre 6 e 15 anos matriculado e com frequência de no mínimo 85% em uma instituição pública de ensino, que estivesse cadastrado no Cadastro Único e cuja família tivesse uma renda per capita de até R\$ 90 mensais. (UNDIME, 2022)

Junta-se a criação do Programa Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206 de 2001, e que seguia premissas parecidas com o programa anterior e pagava mensalmente o valor de R\$ 15 mensais para até 3 membros da família, condicionando o recebimento ao atendimento das gestantes para o acompanhamento pré-natal, nutrízes para manter a caderneta de vacinação em dia de seu filho e manter a documentação da criança atualizada, além do posterior acompanhamento vacinal e de saúde para as crianças de até 6 anos. (BRASIL, 2002: 6)

Por conseguinte, criou-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, instituído pela Medida Provisória nº 103 de 2003. No mesmo bojo foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pela Medida Provisória nº 163 de 2004, que posteriormente assumiu as atribuições do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, cuja extinção foi concluída em 2019.

Por último, a elaboração do Programa Cartão Alimentação, criado a partir da Medida Provisória nº 2.213 de 2001, serviu para atender as famílias atingidas pela estiagem localizadas na região nordeste do país e norte do estado de Minas Gerais.

O Programa Bolsa Família foi então criado pela Medida Provisória nº 132 de 2003 e convertido na Lei nº 10.836 de 2004, e unificou o Programa Nacional Bolsa Escola, Programa Cartão Alimentação, Programa Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás, tornando-se a experiência mais completa de um Programa de Garantia de Renda Mínima até aquele momento. (SANTOS, PASQUIM, DOS SANTOS, 2011: 1825)

2.2 PERFIL PARA A OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO

De acordo com o site da Caixa Econômica Federal na seção que abrange o Programa Bolsa Família (2022a):

O Bolsa Família é um programa que beneficia a população mais vulnerável de estados e municípios, com o objetivo de transformar a sociedade e contribuir para a conquista da cidadania. Visa a superar a fome e a pobreza da população de todas as localidades do país.

Sendo assim, o benefício é destinado a:

- Famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa, tendo elas filhos ou não;
- Famílias em situação de pobreza, ou seja, com renda mensal por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 e que tenham crianças e adolescentes com idade entre zero a 16 anos incompletos, gestantes ou nutrizes (mães que estão amamentando);
- Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 170,00, que apresentem em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos;
- Famílias que atendem aos critérios do programa e estão inscritas em outros programas. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2022a)

2.3 BENEFÍCIOS

Os benefícios variam de acordo com as condições materiais de cada família registrada no Cadastro Único. No site da Caixa Econômica Federal (2022a), diz que o benefício básico, que atualmente situa-se no valor de R\$ 85, é distribuído às famílias que encontram-se em situação de extrema pobreza, não importando a composição ou o número de membros, o que representa o piso do benefício do programa.

Após isso, o benefício pode variar de acordo com a composição familiar. No caso do Benefício Variável pode ser concedido a até 5 membros de famílias, em condição de pobreza ou extrema pobreza, que sejam gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 16 anos incompletos, sendo somado ao benefício o valor de R\$ 39 para cada membro nessas condições.

Soma-se a isso o Benefício Variável Jovem, que concede a até 2 membros da família, em situação de pobreza ou extrema pobreza, que tenham entre 16 e 17 anos, o valor de R\$ 46 para cada cidadão.

Além disso, existe o Benefício para Superação da Extrema Pobreza que é concedido às famílias em situação de extrema pobreza, em que o valor é calculado de acordo com a renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa.

A soma de todos os benefícios é limitada ao valor de R\$ 372 mensais, o que representa o teto do benefício.

2.4 CONDICIONALIDADES

De acordo com o Informe Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família (BRASIL, [2012]) disponibilizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, as condicionalidades do Programa Bolsa Família são divididas em três esferas principais, são elas:

- Saúde

Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos e o pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrízes;

- Educação

Frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças de 6 a 15 anos e frequência escolar mensal mínima de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos;

- Assistência Social

Frequência mínima de 85% nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e adolescentes de até 16 anos, beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/ PBF.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família dão uma maior garantia de que os filhos dos beneficiários, em sua vida adulta, poderão romper o ciclo intergeracional da pobreza, uma vez que terão acesso às garantias mínimas de cidadania que suas gerações passadas não tiveram, servindo como uma porta de saída aos beneficiários, para não dependerem dos benefícios indefinidamente, e para auferirem maiores níveis de renda no futuro por conseguirem maiores taxas de produtividade do trabalho.

2.5 BASES DE DADOS PARA O CONTROLE DOS RESULTADOS

Existem bases de dados que servem para o controle dos resultados, as quais serão úteis para a elaboração deste trabalho e que serão abordadas mais adiante no desenvolvimento do mesmo, mas que podemos discorrer um pouco das principais.

2.5.1 Cadastro Único

Para o monitoramento do número de beneficiários, além dos valores repassados e composição das famílias beneficiárias, o sistema do Cadastro Único, além de servir para fazer o registro dos beneficiários dos programas sociais do país, pode ser utilizado para a visualização dos dados, não somente pela população mas também pelos formuladores de políticas públicas no Governo Federal, estados e municípios. Essas informações são cruciais para formular políticas públicas mais eficazes para a realidade de cada localidade.

Para se registrar no sistema Cadastro Único, a família deve atender aos seguintes requisitos: de acordo com a seção do Cadastro Único no site da Caixa Econômica Federal (2022b), as famílias devem receber uma renda mensal de até meio salário mínimo por residente; ou a família deve receber até 3 salários mínimos por mês como renda total.

Sendo o município responsável pelas visitas domiciliares para o cadastramento das famílias de baixa renda que são prioridade na formulação das políticas.

2.5.2 Índice de Gestão Descentralizada

Para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, o Ministério da Cidadania organiza e divulga, por meio do Portal Brasileiro De Dados Abertos, os resultados do Índice de Gestão Descentralizada por município brasileiro. São dados mais difíceis de serem visualizados, mas representam uma base significativa de informação.

De acordo com o site:

O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) mede a qualidade das ações realizadas pelo município nas ações de cadastramento, de atualização cadastral e de acompanhamento das

condicionalidades de educação e saúde. Também verifica se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e se as gestões e os Conselhos municipais registraram, no Sistema SuasWeb, as informações relativas à prestação de contas. (BRASIL, 2022a)

Por se tratar de uma base de dados antiga e bastante descentralizada, muitos dados estão incompletos ou mal preenchidos, uma vez que cada município brasileiro deve preencher as informações independentemente e enviá-las ao Ministério da Cidadania. Além de ser pouco amigável para a visualização, pode ser pouco factível de ser utilizado para consulta por parte da população. Além disso, os dados do IGD, além de outros bancos de dados, não são atualizados com frequência desde 2019.

3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

No presente capítulo serão abordadas algumas ferramentas importantes no controle dos resultados do Programa Bolsa Família, além de estatísticas relacionadas com índices de saúde, educação e desigualdade. São ferramentas de suma importância para a elaboração, controle e gestão de políticas públicas em diversas áreas, entre elas políticas de redistribuição de renda.

3.1 APRESENTAÇÃO DAS BASES DE DADOS PERTINENTES AO TRABALHO

Para a apresentação de estatísticas sobre saúde e educação, o Governo Federal conta com uma base de dados bastante útil para o trabalho. São essas as principais estatísticas que podem nos mostrar a eficácia do Programa Bolsa Família no alívio das condições de pobreza e extrema pobreza no Brasil. A seguir, serão abordadas algumas dessas bases.

3.1.1 Painel de Monitoramento Social

O próximo painel é organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e mostra estatísticas relacionadas diretamente ao Programa Bolsa Família, ao Cadastro Único, atendimento CRAS, CREAS e Centro POP, SUAS e ao Auxílio Emergencial. Entretanto, para o tema do Trabalho, nos limitaremos às estatísticas do PBF e CadÚnico.

O primeiro painel mostra uma visão geral do Programa Bolsa Família, com o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e a Pirâmide Etária das Pessoas em famílias beneficiárias do PBF (BRASIL, 2022b). Infelizmente alguns dados não estão mais disponíveis no painel.

No próximo painel são apresentados alguns gráficos referentes aos benefícios distribuídos pelo Programa no decorrer dos anos, como a quantidade de famílias beneficiárias do PBF, valor do benefício médio, valor total repassado, benefícios concedidos, benefícios bloqueados, benefícios cancelados, quantidade de benefícios variável jovem (nº de beneficiários jovens), quantidade de benefício variável nutriz, quantidade de benefício variável gestante, quantidade de benefício

de superação da extrema pobreza, quantidade do benefício básico e do benefício variável.

No painel de acompanhamento das condicionalidades , vemos estatísticas do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, famílias que tiveram acompanhamento familiar registrado no Sicon (Sistema de Condicionalidades), número de repercussões por tipo aos beneficiários que não cumprem as condicionalidades e quantidade de crianças e gestantes acompanhadas.

O painel do Índice de Gestão Descentralizada conta com o valor total de saldo na Conta Corrente dos municípios para o financiamento da gestão, além do repasse do IGD.

O painel de visão geral do Cadastro Único mostra o número de famílias e pessoas cadastradas, número de famílias e pessoas em situação de pobreza, extrema pobreza, baixa renda e acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Além dos dados de atualização das famílias e pessoas cadastradas. Por último é apresentada a pirâmide etária das pessoas cadastradas no CadÚnico.

O painel de perfil das pessoas/famílias cadastradas no CadÚnico expõe a quantidade de pessoas cadastradas por sexo, faixa etária, raça/cor, faixa de renda, tipo de iluminação elétrica do domicílio, por destino do lixo do domicílio, tipo de escoamento sanitário, forma de abastecimento de água do domicílio, material na construção das paredes do domicílio, situação do domicílio, quantidade de famílias quilombolas, quantidade de famílias indígenas, famílias em situação de rua, famílias pertencentes a comunidade de terreiro, famílias ciganas, famílias resgatadas do trabalho análogo ao de escravo, famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura, famílias catadoras de material reciclável, famílias de preso do sistema carcerário, famílias de extrativistas, famílias de pescadores artesanais, famílias ribeirinhas, famílias de agricultores familiares, famílias assentadas de reforma agrária, famílias beneficiárias do PNCF (Programa Nacional de Crédito Fundiário) e famílias acampadas. (BRASIL, 2022b)

3.1.2 Bolsa Família/Auxílio Brasil e CadÚnico

Outro painel de dados bastante útil é o Bolsa Família e CadÚnico, no qual são organizadas informações de cada município brasileiro sobre as populações cadastradas no PBF e no CadÚnico. (BRASIL, 2022c)

No caso da aba Benefícios, podemos colher dados da quantidade de famílias beneficiárias, valor do benefício médio, valor total repassado, benefícios concedidos, benefícios bloqueados, benefícios cancelados, quantidade de benefício básico, quantidade de benefício variável - criança de 0 a 15 anos, quantidade de benefício variável jovem, quantidade de benefício variável gestante, quantidade benefício variável nutriz e quantidade de benefício de superação da extrema pobreza.

Podemos também aprofundar as estatísticas sobre as condicionalidades, utilizando o mesmo portal, na aba relacionada às mesmas. Lá, encontramos as estatísticas do acompanhamento das condicionalidades de educação - público de 6 a 17 anos e das condicionalidades de saúde - gestantes e crianças de 0 a 7 anos, além da quantidade de beneficiários de 6 a 15 anos com perfil educação e acompanhados pela educação, quantidade de beneficiários de 16 e 17 anos com perfil educação e acompanhados pela educação, quantidade de famílias com perfil saúde e acompanhadas pela saúde, quantidade de crianças de 0 a 6 anos acompanhadas pela saúde, quantidade de gestantes acompanhadas pela saúde e famílias que tiveram acompanhamento familiar registrado no Sicon. Entretanto, nem todas essas informações estão atualizadas para o ano de 2022.

As informações desse painel podem ser úteis ao trabalho para analisarmos a quantidade de recursos injetados na economia a partir do Programa Bolsa Família e para a quantidade de pessoas que recebem os recursos. Além de podermos analisar o decorrer do atendimento às condicionalidades, que é a principal porta de saída do programa e ferramenta para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. (BRASIL, 2022c)

Para além disso, o Ministério da Cidadania divulga os dados demográficos sobre as populações inscritas no Cadastro Único, podendo ver de maneira mais sucinta as informações do número de famílias e pessoas cadastradas e, dentre essas, quantas estão em condição de extrema pobreza, pobreza, baixa renda e com rendimento acima de meio salário mínimo, além das informações sobre a faixa etária dos cadastrados. (BRASIL, 2022e)

3.1.3 TAB PNADC

O Departamento de Monitoramento divulga o painel TAB PNADC que é, de acordo com o site:

Uma ferramenta desenvolvida pelo Departamento de Monitoramento da Secretaria Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (DM/SAGI/MC) que tem como objetivo possibilitar a consulta e extração de estatísticas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de divulgação anual, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).” e que “traz temas como mercado de trabalho, educação, habitação, acesso à televisão e à internet, posse de telefone móvel celular e rendimentos, incluindo os do Programa Bolsa Família e os do Benefício de Prestação Continuada”. (BRASIL, 2022d).

O painel está estruturado em cinco abas principais:

- Geral: Apresenta o quantitativo de pessoas ou famílias que se enquadram nos critérios selecionados.
- Informalidade: Traz o total ou o percentual de pessoas em situação de formalidade ou informalidade no trabalho principal ou secundário, e também o rendimento médio de trabalho e domiciliar per capita desse público.
- Mercado de trabalho: Retorna o total ou o percentual de pessoas nas diversas situações do mercado de trabalho.
- Rendimento: Traz estatísticas relativas às informações sobre os rendimentos de diferentes fontes coletadas pela PNADC.
- Desigualdade: Apresenta informações relativas ao Índice de Gini. (BRASIL, 2022d).

3.1.4 IBGE Cidades

Para a elaboração do trabalho, é necessário que tenhamos uma melhor visão demográfica dos municípios brasileiros, em especial das capitais brasileiras, para entender o comportamento do Programa Bolsa Família em relação aos condicionantes demográficos, como o tamanho da população do município.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) organiza e publica, por meio do portal IBGE Cidades, as informações demográficas de todos os municípios brasileiros. Dados que são colhidos por meio do Censo Demográfico e estimados anualmente até a realização do próximo Censo Demográfico.

No portal IBGE Cidades, podemos analisar informações sobre população, trabalho e rendimento, educação, economia, saúde e território e ambiente.

Entretanto, para a elaboração do trabalho em questão, nos limitaremos a analisar as informações sobre o tamanho populacional das capitais brasileiras. (IBGE, 2022)

3.2 ANALISANDO A DESIGUALDADE E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

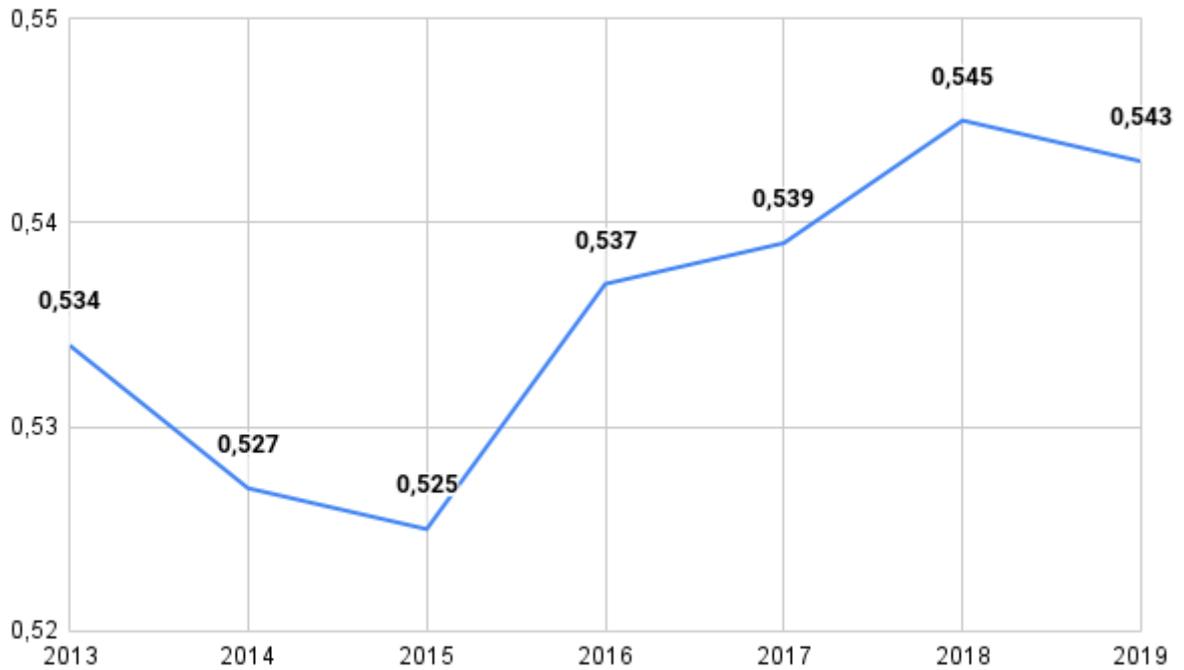
Como abordado anteriormente, de acordo com as evidências históricas e as experiências atuais, a desigualdade pode ser um grande impedimento ao desenvolvimento econômico, visto que pode representar um limite à participação democrática e ao desenvolvimento das capacidades de parte da população que convive com uma repressão material mais acentuada.

Quando pensamos nesse sentido, o Programa Bolsa Família, como um programa de combate à pobreza e extrema pobreza, pode ter papel de auxiliar no combate à desigualdade de renda no país.

Utilizando a base de dados do TAB PNADC (BRASIL, 2022d), é possível consultar os dados relacionados à desigualdade de renda do país, podendo subdividir entre capitais, regiões metropolitanas, etc; comparando o Índice de Gini Total com o Índice de Gini excluindo o efeito do Programa Bolsa Família sobre a renda da população. Os dados disponíveis abrangem os anos de 2013 a 2019, então a análise ficará limitada a esses anos.

Para visualizar a desigualdade a nível nacional, podemos obter o índice de Gini nacional no período mencionado anteriormente e elaborar o seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Índice de Gini no Brasil entre 2013 e 2019

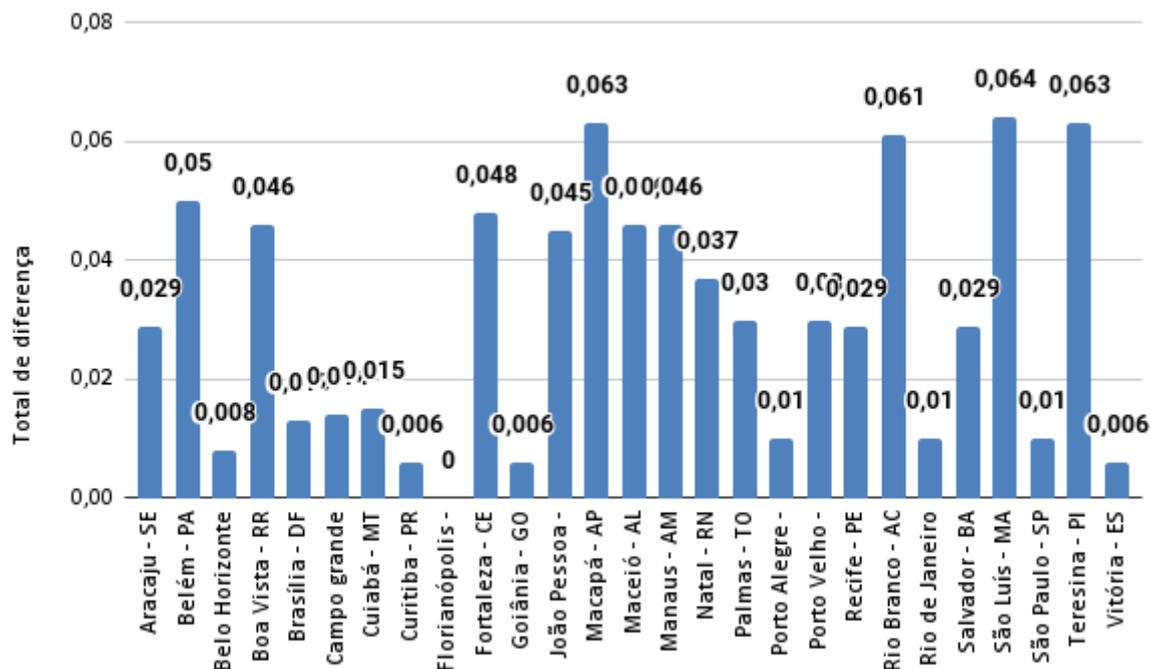


Fonte: Elaboração Própria com base na TAB PNADC (BRASIL, 2022d)

Após a obtenção dessas informações, podemos calcular a diferença dos Índices de Gini para todas as capitais brasileiras para descobrirmos em quais capitais o Programa Bolsa Família tem o maior êxito em diminuir a medida de desigualdade de renda.

Com essas estatísticas, podemos formular o seguinte gráfico:

Gráfico 2 - Somatório das diferenças dos Índices de Gini Total x Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF das capitais brasileiras entre 2013 e 2019



Fonte: Elaboração Própria com base na TAB PNADC (BRASIL, 2022d)

Observando o gráfico, podemos afirmar que São Luís/MA foi a capital mais beneficiada pelo Programa Bolsa Família no quesito de diminuição da desigualdade no período entre 2013 e 2019. E a capital menos beneficiada foi Florianópolis/SC, que não apresentou nenhuma variação na desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini entre os anos de 2013 a 2019.

Em seguida, foram escolhidas 8 capitais para serem melhor estudadas acerca da sua relação entre o somatório das diferenças dos Índices de Gini e a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família por mil habitantes. As capitais foram São Luís/MA, Teresina/PI, Macapá/AP e Rio Branco/AC, como as capitais com os maiores valores do somatório das diferenças do Índice de Gini (0,064; 0,063; 0,063 e 0,059 respectivamente); Florianópolis/SC, Curitiba/PR e Goiânia/GO, como as capitais com os menores valores do somatório das diferenças do Índice de Gini (0; 0,006 e 0,006 respectivamente); e Recife/PE que apresenta um valor do somatório das diferenças que situa-se entre os dois extremos (0,029).

Os índices de Gini apresentam-se da seguinte forma:

Tabela 3 - Índice de Gini Total

Ano	São Luís/MA	Teresina/PI	Macapá/AP	Rio Branco/AC	Florianópolis/SC	Curitiba/PR	Goiânia/GO	Recife/PE
2013	0,455	0,55	0,511	0,547	0,493	0,48	0,5	0,606
2014	0,425	0,511	0,533	0,512	0,467	0,481	0,486	0,607
2015	0,496	0,518	0,542	0,535	0,482	0,455	0,443	0,605
2016	0,546	0,52	0,536	0,536	0,47	0,499	0,506	0,625
2017	0,49	0,519	0,602	0,506	0,468	0,521	0,503	0,617
2018	0,531	0,511	0,552	0,518	0,476	0,525	0,475	0,606
2019	0,506	0,505	0,512	0,532	0,502	0,519	0,468	0,612

Fonte: Elaboração Própria com base na TAB PNADC (BRASIL, 2022d)

Tabela 4 - Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF

Ano	São Luís/MA	Teresina/PI	Macapá/AP	Rio Branco/AC	Florianópolis/SC	Curitiba/PR	Goiânia/GO	Recife/PE
2013	0,466	0,56	0,518	0,557	0,493	0,481	0,501	0,612
2014	0,435	0,52	0,54	0,52	0,467	0,481	0,487	0,613
2015	0,506	0,528	0,55	0,544	0,482	0,456	0,444	0,608
2016	0,554	0,531	0,546	0,546	0,47	0,5	0,507	0,628
2017	0,499	0,526	0,612	0,516	0,468	0,522	0,503	0,621
2018	0,539	0,519	0,561	0,524	0,476	0,526	0,476	0,61
2019	0,514	0,513	0,524	0,54	0,502	0,52	0,469	0,615

Fonte: Elaboração Própria com base na TAB PNADC (BRASIL, 2022d)

Para comparar melhor o peso do Programa Bolsa Família nessas 8 capitais, precisamos demonstrar a quantidade de beneficiários do PBF por mil habitantes. Pegando a média de famílias dos anos de 2013 a 2019 disponível na base de dados do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022b), e multiplicando pelo tamanho médio da família calculada no CadÚnico (BRASIL, 2022e) de aproximadamente 2,41 pessoas por família e utilizando a população de cada cidade estimada pelo IBGE Cidades (IBGE, 2022) em 2021, podemos formular a seguinte tabela:

Tabela 5 - Beneficiários do Programa Bolsa Família a cada mil habitantes

Ano	São Luís/MA	Teresina/P I	Macapá/A P	Rio Branco/AC	Florianópolis/SC	Curitiba/P R	Goiânia/GO	Recife/PE
2013	176,60	187,16	109,16	136,91	22,74	42,48	45,78	190,57
2014	188,10	188,30	105,17	139,30	22,72	38,17	41,92	181,03
2015	182,21	181,27	115,91	139,56	26,90	38,23	43,94	167,31
2016	177,64	175,54	132,61	146,32	25,54	37,04	42,45	155,00
2017	178,65	154,75	133,13	131,62	22,12	35,52	38,87	142,27
2018	175,97	154,84	144,15	132,02	26,48	38,16	40,43	138,87
2019	152,56	157,39	149,83	134,00	28,61	37,04	41,30	132,87

Fonte: Elaboração Própria com População de 2021 estimada pelo IBGE (2022).

Correlacionando com a seguinte tabela:

Tabela 6 - Diferença anual do Índice de Gini Total x Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF das capitais brasileiras entre 2013 e 2019

Ano	São Luís/MA	Teresina/PI	Macapá/A P	Rio Branco/AC	Florianópolis/SC	Curitiba/P R	Goiânia/GO	Recife/PE
2013	0,011	0,01	0,007	0,01	0	0,001	0,001	0,006
2014	0,01	0,009	0,007	0,008	0	0	0,001	0,006
2015	0,01	0,01	0,008	0,009	0	0,001	0,001	0,003
2016	0,008	0,011	0,01	0,01	0	0,001	0,001	0,003
2017	0,009	0,007	0,01	0,01	0	0,001	0	0,004
2018	0,008	0,008	0,009	0,006	0	0,001	0,001	0,004
2019	0,008	0,008	0,012	0,008	0	0,001	0,001	0,003
Total	0,064	0,063	0,063	0,061	0	0,006	0,006	0,029

Fonte: Elaboração Própria com base na TAB PNADC (2022).

Após isso, podemos utilizar esses dados para calcular o Coeficiente de Determinação (R^2) e o Coeficiente de Correlação de Pearson (R) para descobrir a correlação da quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família para cada mil habitantes com a diferença anual do Índice de Gini Total x Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF das capitais brasileiras entre 2013 e 2019.

O coeficiente de Correlação de Pearson pode apresentar uma correlação nula, fraca, moderada, forte e muito forte. A interpretação do Coeficiente de Correlação de Pearson seguirá o seguinte modelo (MUKAKA, 2012: 71):

Tabela 7 - Interpretação do Coeficiente de Correlação de Pearson

Tamanho da Correlação	Interpretação
0,90 a 1,00 (-0,90 a -1,00)	Correlação positiva (negativa) muito alta
0,70 a 0,90 (-0,70 a -0,90)	Alta correlação positiva (negativa)
0,50 a 0,70 (-0,50 a 0,70)	Correlação positiva (negativa) moderada
0,30 a 0,50 (-0,30 a 0,50)	Fraca correlação positiva (negativa)
0,00 a 0,30 (0,00 a -0,30)	Correlação insignificante

Fonte: MM Mukaka (2012).

3.3 RESULTADOS

No subcapítulo a seguir, serão explicados, dentre as 8 capitais abordadas mais especificamente no subcapítulo anterior, os resultados que foram obtidos ao correlacionar as variáveis da diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do Programa Bolsa Família com o número de beneficiários a cada 100 habitantes em cada uma das capitais brasileiras em questão.

3.3.1 São Luís/MA

Para a cidade de São Luís/MA, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 26% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,51, o que significa uma correlação positiva moderada em que 26% da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.2 Teresina/PI

Para a cidade de Teresina/PI, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 57,1% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,76, o que

significa uma correlação positiva forte em que 57,1% da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.3 Macapá/AP

Para a cidade de Macapá/AP, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 80,8% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,90, o que significa uma correlação positiva muito forte em que 80,8% da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.4 Rio Branco/AC

Para a cidade de Rio Branco/AC, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 17,9% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,42, o que significa uma correlação positiva fraca em que 17,9% da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.5 Goiânia/GO

Para a cidade de Goiânia/GO, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 39,3% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,63, o que significa uma correlação positiva moderada em que 39,3% da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.6 Recife/PE

Para a cidade de Recife/PE, o Coeficiente de Determinação calculado foi de 52,9% e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi de 0,73, o que significa uma correlação positiva forte em que 52,9% da variação da diferença do

Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família é determinada pelo número de beneficiários a cada mil habitantes.

3.3.7 Florianópolis/SC

Para a cidade de Florianópolis/SC, o Coeficiente de Determinação calculado foi zero e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi zero, o que significa uma correlação nula da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família.

3.3.8 Curitiba/PR

Para a cidade de Curitiba/PR, o Coeficiente de Determinação calculado foi zero e o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado foi zero, o que significa uma correlação nula da variação da diferença do Índice de Gini Total contra o Índice de Gini excluído o Programa Bolsa Família.

3.4 DISCORRENDO ACERCA DOS RESULTADOS

Para a compreensão dos resultados que obtivemos com a manipulação dos dados, a primeira observação importante é como a realidade brasileira mostra-se bastante desigual em cada região do país.

As regiões sul e sudeste desde a concepção do Estado brasileiro sempre tiveram uma maior atenção do poder público, além de uma maior disponibilidade material para a população dessas regiões quando comparado com a situação das regiões periféricas do Estado brasileiro, no caso as regiões norte e nordeste.

Essa realidade se reflete, principalmente nos indicadores de pobreza e extrema pobreza nessas regiões, além do índice de desigualdade que, mesmo com a grande abrangência do Programa Bolsa Família em municípios das regiões norte e nordeste, os índices de Gini ainda são elevados.

Em 2013, quando utilizamos os dados disponibilizados no TAB PNADC, podemos observar que as capitais brasileiras com maior presença do Programa

Bolsa Família, medido pelo número de beneficiários do programa a cada 1000 habitantes, tendem a apresentar altos índices de desigualdade, exceto pelo caso de São Luís/MA.

No ano de 2013, as capitais com a maior quantidade de beneficiários por 1000 habitantes do Programa Bolsa Família foram Recife/PE, Teresina/PI, São Luís/MA, Rio Branco/AC e Macapá/AP, que apresentaram índices de Gini descontados os efeitos de renda do Programa Bolsa Família de 0,612, 0,56, 0,466, 0,557, 0,518, respectivamente.

Enquanto que, no mesmo ano, as capitais que apresentaram as menores quantidades de beneficiários do Programa Bolsa Família por 1000 habitantes foram Florianópolis/SC, Curitiba/PR e Goiânia/GO, que apresentaram índices de Gini descontados os efeitos de renda do Programa Bolsa Família de 0,493, 0,481 e 0,501 respectivamente.

Nesse sentido podemos correlacionar os índices de desigualdade com a maior ou menor presença do Programa Bolsa Família e como a variação dessa presença, medida pelo número de beneficiários por 1000 habitantes, pode auxiliar ou prejudicar os índices de desigualdades no decorrer do tempo.

Utilizando os dados do TAB PNADC, ao comparar os valores do índice de Gini total e o índice de Gini excluindo o efeito de renda do Programa Bolsa Família, podemos comparar essa variação e relacioná-la utilizando o coeficiente de Pearson.

No caso de Recife/PE, por exemplo, em 2013 era, dentre as 8 capitais selecionadas, a que possuía a maior presença do Programa Bolsa Família, com quase 20% da população recebendo as transferências monetárias do Governo Federal. Nesse mesmo ano, a diferença do Índice de Gini total e do Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF foi a mais alta para essa capital nos 7 anos observados, marcando 0,006 pontos de redução no índice de Gini.

Recife/PE foi a capital brasileira, dentre as observadas, que apresentou uma diminuição constante no número de beneficiários ano a ano e no último período observado, em 2019, contava com 13,2% da população recebendo as transferências de recursos. Ao mesmo tempo que a variação na desigualdade acompanhou essa tendência. Em 2013, quando quase 20% da população recebia os recursos, a diferença da medição do Índice de Gini total pelo Índice de Gini excluído os efeitos de renda do Programa Bolsa Família foi de 0,006 pontos. Enquanto que em 2019,

quando aproximadamente 13,2% da população recebia as transferências de renda do Governo Federal, a diferença do Índice de Gini total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do Programa Bolsa Família foi de 0,003 pontos.

Em São Luís/MA essa diferença foi ainda maior, apesar da capital não ter tido uma redução tão forte proporcionalmente à população do que no caso de Recife/PE. Para efeito de comparação, em 2013 São Luís/MA possuía em torno de 17,6% de sua população recebendo os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família. Já em 2019 essa participação diminuiu para em torno de 15,2%.

Agora, quando analisamos o efeito dessa diminuição do número de beneficiários em São Luís/MA sobre os Índices de Gini, podemos mais uma vez sustentar os efeitos positivos da maior cobertura do Programa Bolsa Família sobre os índices de desigualdade de renda. A título de exemplo, em 2013, quando havia uma maior cobertura do PBF de aproximadamente 17,6% da população, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído os efeitos de renda do Programa Bolsa Família foi de 0,011 pontos, sendo a capital brasileira que conseguiu alcançar a maior diferença nesse indicador em específico, dentre as capitais analisadas, no ano de 2013. Enquanto que em 2019, quando a cobertura no número de beneficiários havia diminuído para em torno de 15,2% da população, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do Programa Bolsa Família foi de 0,008 pontos, sustentando a hipótese de que a maior cobertura do Programa Bolsa Família é positiva no combate à desigualdade de renda.

Outro caso interessante foi o observado na cidade de Macapá/AP foi uma das poucas cidades em que o Programa Bolsa Família apresentou um aumento na cobertura durante o período observado, sendo o maior crescimento proporcional dentre todas as cidades.

Em Macapá/AP no ano de 2013 o Programa Bolsa Família transferiu recursos para aproximadamente 10,9% da população da capital do Amapá. Enquanto que em 2019, a proporção da população da cidade que recebia as transferências de renda do Governo Federal alcançou quase 15% da população da capital.

Agora, quando observamos a variação nos indicadores de desigualdade, podemos observar que em 2013, quando 10,9% da população da cidade recebia as transferências de renda do Programa Bolsa Família, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF foi de 0,007 pontos. Já

em 2019, ano em que o Programa Bolsa Família transferiu recursos financeiros para quase 15% da população da cidade, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF foi de 0,012. Nesse caso, assim como a cobertura do Programa Bolsa Família fez o movimento contrário quando comparado a Recife/PE e São Luís/MA, a diferença dos índices de desigualdade também apresentaram movimentos contrários em Macapá/AP.

Quando analisamos as capitais que o Programa Bolsa Família teve a menor cobertura, podemos usar os resultados para também sustentar o argumento de que o Programa Bolsa Família é eficaz em diminuir os índices de desigualdade de renda no Brasil.

No caso de Florianópolis/SC, foi a capital brasileira com a menor cobertura do Programa Bolsa Família, isso deve-se como resultado da desigualdade regional no Brasil, como apontado anteriormente, em que a população por ter condições materiais mais favoráveis, além de índices de desigualdade mais baixos, tendem a ter uma necessidade menor de auxílios financeiros de programas de redistribuição de renda.

Em 2013, Florianópolis/SC apresentava uma cobertura populacional de beneficiários do Programa Bolsa Família de aproximadamente 2,2% da população, sendo bem mais baixo do que a média das 3 capitais analisadas anteriormente, além de ser a capital com menor número de beneficiários como proporção da população da cidade. Nesse mesmo ano, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído os efeitos de renda das transferências do Programa Bolsa Família ficou em zero, ou seja, na cidade de Florianópolis/SC o PBF não teve nenhuma influência nos índices de desigualdade de renda.

Já em 2019, a cidade de Florianópolis mostrou uma cobertura um pouco maior, de aproximadamente 2,8% da população da cidade, entretanto mesmo assim não apresentou nenhuma influência nos índices de desigualdade de renda, já que a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do Programa Bolsa Família ficou zerado.

Das cidades observadas, Florianópolis/SC foi a única que o Programa Bolsa Família não teve nenhuma influência sobre os índices de desigualdade de renda da população durante todo o período observado, de 2013 a 2019.

No caso de Curitiba/PR foi a segunda capital com a menor presença do Programa Bolsa Família no período observado. No ano de 2013, a cobertura populacional do PBF alcançava em torno de 4,2% da população residente. E, nesse mesmo ano, o impacto do programa de redistribuição sobre os índices de desigualdade também foi bem baixo, quando comparados aos impactos nas cidades com a maior presença do PBF. A diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluindo os efeitos de renda das transferências do PBF foi de apenas 0,001 ponto. Enquanto que, no ano de 2019 a cobertura do Programa Bolsa Família apresentou uma pequena diminuição chegando para em torno de 3,7% da população. Ao mesmo tempo, quando olhamos os efeitos sobre os indicadores de desigualdade, a diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluindo os efeitos das transferências de renda do PBF foi também de 0,001 ponto.

Por último, para termos um embasamento sobre a relação do número de beneficiários do Programa Bolsa Família a cada 1000 habitantes com a variação na diferença dos valores de Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluindo os efeitos de renda do PBF, podemos correlacionar os dados utilizando a correlação de Pearson, que mostra o quão forte é a correlação, além de quanto da variação de uma das variáveis pode ser correlacionada com a outra.

Nesse caso, ao observarmos individualmente cada capital, podemos analisar, com os dados anuais, em quais capitais o Programa Bolsa Família foi mais eficaz em combater as desigualdades de renda e se ao aumentar ou diminuir o número de beneficiários em relação à população da cidade, a diferença do indicador de desigualdade segue a mesma tendência.

As 4 cidades cujas correlações foram mais fortes são Macapá/AP, Teresina/PI, Recife/PE e Goiânia/GO. Nessas cidades a cobertura do Programa Bolsa Família teve uma variação mais correlacionada com a variação da diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini sem o efeito de renda das transferências do PBF.

Entretanto, apenas duas dessas cidades apresentaram uma correlação forte que foram Macapá/AP e Teresina/PI em que, talvez por uma melhor focalização do Programa Bolsa Família em escolher os beneficiários a receberem as transferências de renda, 80,8% e 57,1%, respectivamente, da variação na diferença do Índice de Gini Total pelo Índice de Gini excluído o efeito de renda do PBF era explicado pela variação no número de beneficiários do PBF a cada 1000 habitantes, sendo um

valor de importância para sustentar o argumento das transferências de renda no combate à desigualdade.

Agora, quando analisamos os resultados das capitais cujas correlações ficaram zeradas, no caso de Florianópolis/SC e Curitiba/PR, essas duas cidades foram, dentre as 8 capitais analisadas no trabalho, as que tiveram a menor quantidade de beneficiários a cada 1000 habitantes, sendo duas cidades da região sul e que podem mostrar as implicações das desigualdades regionais. Nessas duas cidades, que apresentaram a menor quantidade de beneficiários a cada 1000 habitantes, ficou evidenciado que a menor presença do Programa Bolsa Família como relação à população gerou também um menor impacto nos índices de desigualdade de renda.

Nas cidades que não apresentaram uma correlação tão forte, como Rio Branco/AC e São Luís/MA, pode ser que o Programa Bolsa Família não foi tão eficaz em escolher os beneficiários, sendo necessária uma melhor focalização nesses casos para que o efeito da renda seja mais eficaz no combate à desigualdade, mas que mesmo assim ainda mantenha uma cobertura populacional com a devida importância.

Esses resultados podem ajudar a sustentar a importância de programas de redistribuição de renda condicionada no combate à desigualdade social e que, como será melhor abordado posteriormente, o combate à desigualdade pode ter importância no desenvolvimento econômico, por meio das melhores condições de cidadania que os beneficiários poderão usufruir.

Além disso, quando pensamos no caso brasileiro e sua herança histórica, esses Programas de Redistribuição de Renda Condicionada podem servir para auxiliar, mesmo que marginalmente, junto de outras política públicas de desenvolvimento econômico e social, para romper o ciclo intergeracional da pobreza das regiões constituídas como periféricas durante o processo histórico do Estado brasileiro, no caso das regiões Norte e Nordeste, as quais apresentam as maiores participações relativas do Programa Bolsa Família.

4 DISCUSSÕES E CONTEXTO ATUAL

Neste capítulo serão abordados sobre os efeitos que os programas de transferência de renda condicionada podem causar em favor de melhores condições para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, por meio de uma sociedade menos marcada pelas desigualdades de renda, mais seguras e com melhores índices de saúde e educação dos cidadãos, e que, por meio do desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, a economia pode tornar-se mais eficiente e apresentar taxas de crescimento mais sólidas com o decorrer do tempo.

4.1 SAÚDE E EDUCAÇÃO COMO MEIOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Programa Bolsa Família, assim como boa parte dos programas de redistribuição de renda, foi pensado como uma maneira de auxiliar na emancipação política e econômica das populações marginalizadas no país por meio do alívio da condição de pobreza e extrema pobreza. Visto que essa emancipação trará bons frutos como a maior participação democrática e cidadania da população, é possível defender que o Programa Bolsa Família pode ser visto como uma política de promoção do desenvolvimento das capacidades produtivas dos indivíduos e no combate do que a CEPAL aponta como a “Ineficiência da Desigualdade”.

Parte disso vem a partir do uso das condicionalidades em saúde e educação na elaboração do programa, as quais já foram citadas anteriormente, além da renda mínima garantida do Programa Bolsa Família.

No livro de Amartya Sen, “Desenvolvimento como Liberdade”, o autor discorre sobre a questão de que a desigualdade de acesso e da restrição à participação democrática de um sistema mais autoritário politicamente não garante um maior desenvolvimento econômico em relação a um sistema político que garanta um clima econômico mais propício, como defende a tese de Lee. (SEN, 1999: cap. I, p. 5). Além disso, é necessário que a pobreza seja superada de maneira a romper o ciclo vicioso que mantém as pessoas pobres, nesse sentido que as condicionalidades servem para fazer esse rompimento.

Sendo assim, Sen introduz o argumento de que:

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. (SEN, 1999: cap. IV, p. 7)

Mais adiante, ele segue o seu argumento:

Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes. (SEN, 1999: cap. IV, p. 7)

Por isso é de extrema importância que programas de redistribuição de renda possuam algum tipo de contrapartida nesse sentido para que o programa sirva como um investimento para o desenvolvimento das capacidades humanas, uma vez que o cidadão conseguirá gerar mais riqueza com o seu trabalho mais produtivo e terá uma visão mais crítica do funcionamento da política e da economia.

É claro que as condicionalidades não abrangem todas as necessidades básicas em saúde e educação das quais os beneficiários necessitarão durante o decorrer de sua vida, entretanto com a renda mínima garantida e o mínimo atendido em saúde e educação básica, os filhos dos cidadãos beneficiários conseguirão dispor de mais tempo livre para desenvolver-se em habilidades ou outras relações que dêem um outro rumo em sua vida, uma vez que quando o cidadão não dispõe de nenhum item básico para sua sobrevivência, todo o seu cotidiano e vida giram em torno apenas de garantir a próxima refeição, tomando todo o seu tempo e energia.

Como Amartya Sen (1999: cap. I, p. 4) argumenta: “Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura”.

Portanto, quando o cidadão tem a garantia do básico, seu cotidiano se altera completamente, liberando aos seus filhos tempo e energia para serem investidos no seu desenvolvimento. E essa liberdade conquistada trabalhará junto com as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Essa mudança condiciona o indivíduo a acessar locais e pessoas que antes não seriam alcançados nas condições que ele se encontrava, já que uma pessoa em situação de pobreza ou extrema pobreza é excluída de uma grande parte do convívio social. Uma pessoa que esteja saudável, alimentada e tenha um nível de educação básica, sabendo falar, ler e escrever conseguirá participar mais ativamente do convívio social mais amplo, o que gera mais acesso à oportunidades, maior representatividade política e desenvolvimento econômico, contribuindo com o rompimento do ciclo vicioso intergeracional da pobreza.

Sobre isso, Sen (1999: cap. IV, p. 5) discorre:

[...] as dificuldades que alguns grupos de pessoas enfrentam para “participar da vida da comunidade” podem ser cruciais para qualquer estudo de “exclusão social”. A necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos (televisores, videocassetes, automóveis etc.) em um país onde essas comodidades são quase universais (diferentemente do que seria necessário em países menos ricos), e isso impõe exigências severas a uma pessoa relativamente pobre em um país rico mesmo quando ela possui um nível de renda muito mais elevado em comparação com o dos habitantes de países menos opulentos.

E esse entendimento estende-se também para as questões relacionadas à saúde e à educação.

A contribuição das condicionalidades em educação é mais evidente no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, já que quando o cidadão consegue dar uma oportunidade de educação formal aos seus filhos, os mesmos poderão acessar empregos melhor remunerados, com mais benefícios, planos de carreira mais atrativos, podendo inclusive escolher qual emprego trabalhar e não pegar o primeiro trabalho precarizado que aparecer. Além de terem oportunidade de ingressar no ensino superior, melhorando ainda mais as condições para o resto da vida dos filhos dos beneficiários.

Ainda no livro “Desenvolvimento como Liberdade”, Amartya Sen discorre sobre os mecanismos de mercado não serem suficientes para prover necessidades sociais que devem ser usufruídas em conjunto. No caso ele traz o debate sobre os bens públicos, ou seja, aqueles bens ou serviços que não podem ser consumidos por apenas um consumidor individual, mas que são consumidos por toda a população e que trarão benefícios mútuos, como saúde e educação pública quando pensamos no debate das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Sendo assim, todos contribuem para garantir um bem comum, portanto, quando pensamos na educação pública, ele argumenta:

[...] dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como um bem semipúblico). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, além disso, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social, além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. (SEN, 1999: cap. V, p. 19).

Logo, por esses bens públicos necessitarem de um financiamento e coordenação de toda a sociedade, uma vez que todos se beneficiarão da sua existência, Sen afirma que cabe ao Estado assumir esse papel de prover esses bens públicos, por ser sua atribuição na indução do desenvolvimento.

Ele afirma que:

O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos (no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia) baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados. (SEN, 1999: cap. V, p. 19).

Também, nesse sentido, o autor argumenta sobre a provisão de saúde pública exemplificando as epidemias de malária que não seriam erradicadas apenas da boa vontade de cada indivíduo despender seus recursos para se imunizar, ainda mais quando pensamos que em países com uma grande parte da sua população vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza, esses recursos não seriam suficientes, e a população nunca conseguiria usufruir coletivamente de um meio livre da malária.

Por isso, nesse sentido que Amartya Sen conclui:

A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza altamente trabalho-intensiva dos serviços de saúde e educação básica — e do desenvolvimento humano em geral — faz com que eles sejam comparativamente baratos nos estágios iniciais do desenvolvimento

econômico, quando os custos da mão de obra são baixos. (SEN, 1999: cap. V, p. 34).

4.2 EFEITOS DA DESIGUALDADE SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Sobre a desigualdade e a eficiência econômica, Amartya Sen (1999: cap. IV, p. 8) afirma:

Por certo as desigualdades graves não são socialmente atrativas, e as desigualdades importantes podem ser, diriam alguns, flagrantemente bárbaras. Ademais, o senso de desigualdade também pode minar a coesão social, e alguns tipos de desigualdade podem dificultar a obtenção de eficiência.

Quando Sen fala sobre o comprometimento da coesão social gerada por alguns tipos de desigualdade, a experiência mostra que os países que apresentam uma desigualdade mais acentuada na distribuição de renda e propriedade tendem a mostrar estatísticas mais altas de violência e repressão dos direitos democráticos de parte da população que fica em situação material mais precária.

O Brasil apresenta uma das maiores desigualdades sociais do mundo que, apesar de ter apresentado uma diminuição pontual no ano de 2022, os índices de desigualdade ainda se mostram bastante alarmantes, ainda mais quando acompanhada de uma queda no rendimento real.

No relatório da Ipea, “Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022”, o panorama do rendimento do trabalho nesse ano é o seguinte:

Os rendimentos habituais reais médios apresentaram uma queda de 8,7% no primeiro trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre de 2021, sendo o décimo trimestre móvel consecutivo com uma queda acima de 5% (e décimo segundo consecutivo de queda da renda habitual). Trata-se, porém, de uma queda interanual menor do que a observada no quarto trimestre de 2021 (10,7%). A renda média habitual real observada no primeiro trimestre de 2022 foi de R\$2.548, valor 1,5% maior que o do trimestre anterior, mas ainda um dos menores valores observados na série histórica da PNAD Contínua [...]. (IPEA, 2022)

Junto dessa realidade, a queda de rendimentos reais acontece num país com uma desigualdade de renda elevada.

Sobre a desigualdade, no mesmo relatório do Ipea é apontado:

Comparado ao menor valor observado pela PNAD Contínua, o índice de Gini da renda domiciliar do trabalho subiu cerca de 0,508 no quarto trimestre de 2014 para 0,535 no terceiro trimestre de 2020. No caso da renda individual, o índice subiu de 0,486 no segundo trimestre de 2016 para 0,508 no terceiro trimestre de 2020. Após o pico de desigualdade causado pela pandemia, o índice se reduziu continuamente em 2021. No primeiro trimestre de 2022, houve novamente um recuo da desigualdade em comparação ao trimestre anterior, tendo atingido 0,51 para a renda domiciliar. Analisando a desigualdade de acordo com a renda efetiva, a trajetória é semelhante, mas ao contrário da renda habitual, teria havido um pequeno aumento da desigualdade no início de 2022. (IPEA, 2022).

E o relatório segue:

De forma mais concreta, no primeiro trimestre de 2022, a renda domiciliar do trabalho da faixa de renda alta (ver anexo) era 28 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa, valor menor que no primeiro trimestre de 2021 (28,8), o que reflete a maior queda da renda entre os domicílios de renda mais alta observada na tabela 3 nos últimos quatro trimestres. (IPEA, 2022).

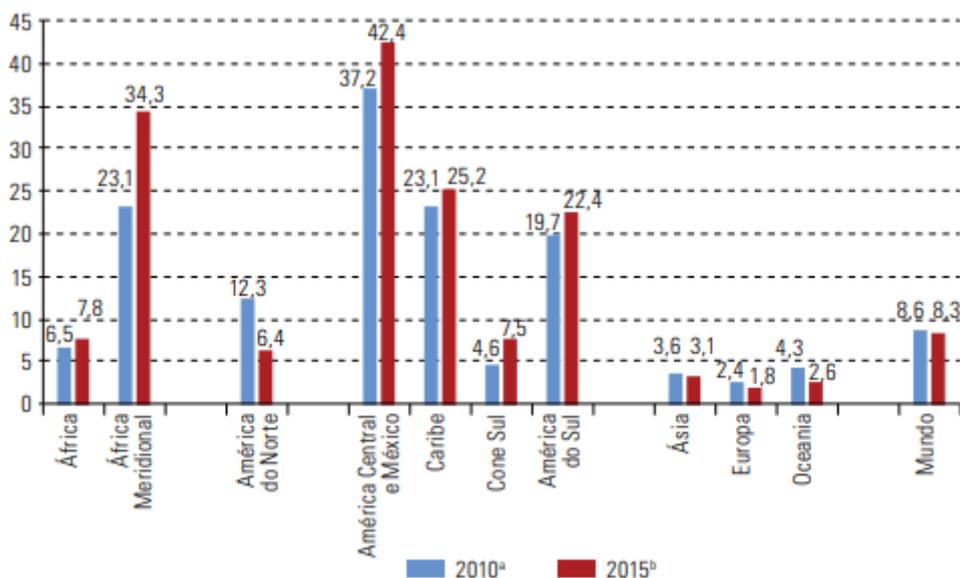
Agora, quando relacionamos as estatísticas de desigualdade de renda, queda de rendimentos e a violência que essas privações materiais geram, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022: 30):

Em 2020, foram registrados 232.676 homicídios no mundo, em 102 países que informaram seus dados para o UNODC (2021 ainda não tem dados suficientemente informados para análise). Desses, o Brasil informou 47.722 homicídios (50.512 Mortes Violentas Intencionais se utilizarmos os registros policiais, já que o UNODC utiliza os dados dos registros de saúde). Significa dizer que o Brasil, que tem uma população que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, respondeu por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020. Em volume de registros, apenas Índia (40.651) e México (36.579) possuem números absolutos informados tão grandes quanto o Brasil (2022: 30).

A desigualdade social é uma realidade compartilhada com todo continente latino americano, que herdou, do histórico do colonialismo, uma sociedade fortemente estratificada e desigual.

De acordo com o relatório da CEPAL “A ineficiência da Desigualdade” (2018), a desigualdade social na América Latina historicamente acarreta em altos níveis de criminalidade, fazendo com que essa região seja atualmente a que apresenta as maiores taxas de homicídios em relação ao tamanho da população.

Gráfico 3 - Taxa de homicídios no mundo por 100.000 habitantes, por regiões e sub-regiões, 2010 e 2015



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Statistics [on-line] <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html> (2017).

E esse nível de desigualdade acaba por enfraquecer o exercício democrático no país.

Ainda no relatório da Cepal:

Apesar de suas limitações, o retorno à democracia e sua normalização é um processo civilizatório de enorme importância. Contudo, não foi acompanhado de uma expansão equivalente da plena igualdade de direitos econômicos e sociais. O efeito redistributivo dos regimes democráticos tem sido limitado. Um importante sinal de alerta é o fato de que, entre 1995 e 2016, a porcentagem da população que considerava que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo não superava 60%. Além disso, 20% consideravam que em algumas circunstâncias é preferível um governo autoritário e 20% eram indiferentes entre um regime democrático e um autoritário. (CEPAL, 2018: 54)

Geralmente países assim apresentam menores taxas de participação democrática e um regime mais autoritário para manter a governabilidade do Estado.

Assim, Sen (1999: cap. XI, p. 5) complementa:

[...] se aos pobres for dado escolher entre ter liberdades políticas e satisfazer necessidades econômicas, eles invariavelmente escolherão a segunda alternativa. Assim, por esse raciocínio, existe uma contradição entre a prática da democracia e sua justificação: a opinião da maioria tenderia a rejeitar a democracia — dada essa escolha.

Reforça-se a ideia de que o regime democrático brasileiro e de outros países da América Latina tem sérias limitações em representar toda a população num contexto extremamente desigual, e não apenas os grandes detentores de capital econômico e político.

Assim, o relatório segue que:

Isso mostra que grandes segmentos da população estão insatisfeitos com os resultados de uma democracia pouco efetiva na hora de reduzir as desigualdades, deficiente quanto ao desempenho dos órgãos do Estado, pouco confiável em matéria de probidade dos servidores públicos e com alto risco de captura das instituições públicas por parte de grupos de poder e interesse. (CEPAL, 2018: 55)

Assim, o Programa Bolsa Família pode ser visto como um avanço material da democracia por auxiliar na construção de uma sociedade um pouco mais igualitária.

Sobre isso, o relatório conclui:

O fortalecimento da democracia provoca tensão na cultura do privilégio. Mas, ao mesmo tempo, provoca um questionamento a respeito da coerência entre o avanço simbólico e o avanço material da democracia para uma cultura de igualdade de direitos. O avanço simbólico refere-se a uma institucionalidade democrática e uma abertura de espaços deliberativos que inscrevem no imaginário coletivo a ideia de uma comunidade de pessoas iguais em termos de direitos cívicos. O avanço material refere-se a instrumentos efetivos que traduzem essa conscientização em ações para promover a igualdade e punir os privilégios. (CEPAL, 2018: 55)

Na ausência de avanços distributivos de renda e riqueza, temos uma sociedade incapaz de se comprometer com o desenvolvimento das capacidades dos seus cidadãos, o que diminui os horizontes de desenvolvimento para o país como um todo, impossibilitando, por exemplo, o aumento da produtividade do trabalho de toda a sociedade.

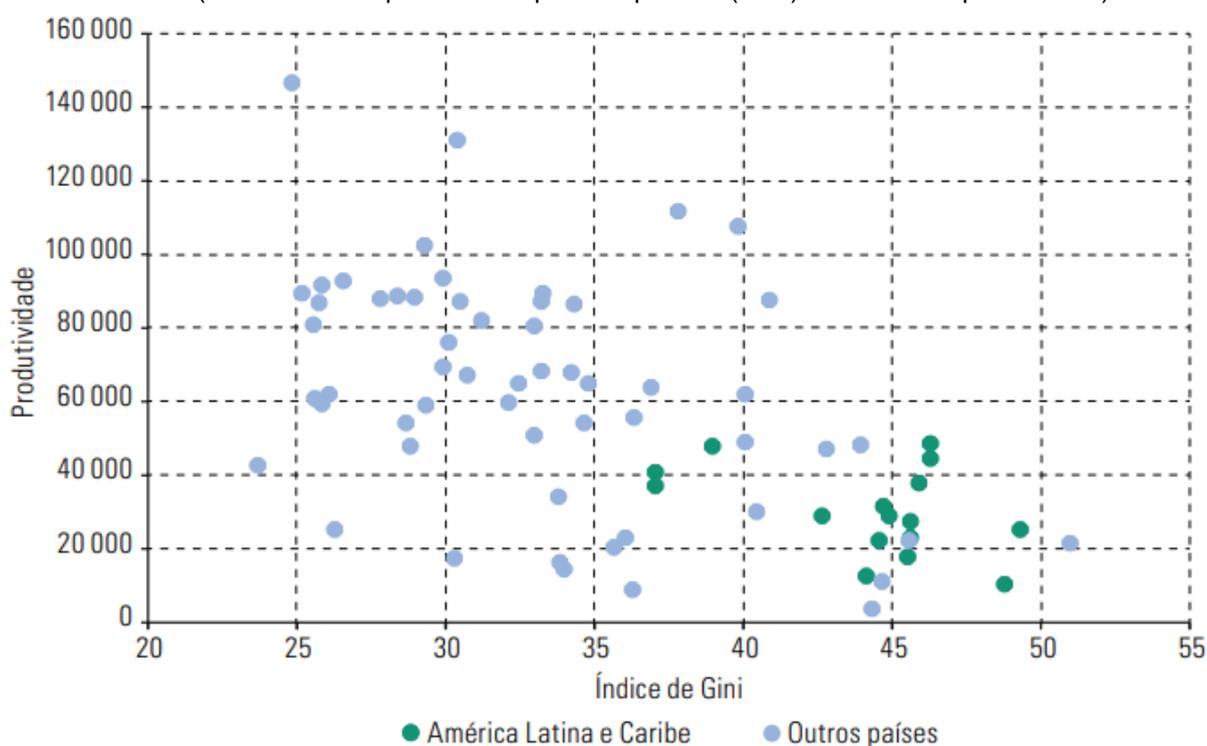
O relatório utiliza-se dos seguintes argumentos, que são compartilhados por este trabalho:

A igualdade é uma condição necessária para a eficiência dinâmica do sistema ao criar um ambiente institucional, de políticas e de esforços que prioriza a inovação e a construção de capacidades. Sob esta perspectiva, a igualdade é mais relevante na atualidade do que no passado, devido ao impacto da revolução tecnológica, que torna a construção de capacidades e o fechamento de lacunas uma tarefa mais urgente e necessária. Essa

urgência é acentuada pela insustentabilidade do atual padrão de crescimento, que obriga a aproveitar a revolução tecnológica em favor da transformação da matriz energética e dirigir os processos produtivos para processos de baixo carbono, preservando o meio ambiente e seus serviços produtivos para as próximas gerações. Os mecanismos através dos quais opera a relação entre causalidade e eficiência são a difusão muito mais ampla na sociedade da educação e das capacidades; a eliminação das barreiras à criatividade e ao esforço que representam as discriminações de qualquer tipo; o seguro social proporcionado pelo Estado de bem-estar que permite aos agentes aceitar, em maior grau, os riscos inerentes à inovação; e a superação da cultura do privilégio e da economia política que fecham o caminho a novos agentes, setores e ideias que transformam a economia e desafiam comportamentos rentistas baseados em vantagens comparativas estáticas ou privilégios políticos. (CEPAL, 2018: 7)

Para explicitar esse argumento, o mesmo relatório correlaciona as variáveis do Índice de Gini com a produtividade do trabalho em diversos países.

Gráfico 4 - Produtividade e índice de Gini, 2014
(Em dólares de paridade do poder aquisitivo (PPA) e em termos percentuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2018), com base em Universidade de Groningen, Penn World Table [base de dados on-line] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, e Universidade Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de dados on-line] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

É bastante notável a forte correlação que a desigualdade de renda, calculada pelo Índice de Gini, tem com a produtividade do trabalho, já que os países que apresentam Índices de Gini mais baixos tendem a ter uma mão de obra mais

produtiva e conseqüentemente mais capaz de gerar inovações e transformações nas estruturas produtivas.

Apresentam-se assim mais motivos para sustentar que os países devem buscar maneiras de romper com o ciclo que gera as desigualdades sociais, ainda mais quando conseguimos contemplar os futuros desafios impostos para o desenvolvimento econômico, em que, por meio de políticas públicas ou uma mudança social mais efetiva, um projeto de país passará necessariamente por reconhecer as heranças do processo histórico que geraram as condições que podem impedir o desenvolvimento do futuro econômico, para romper com essas condições e almejar uma realidade com mais riqueza e melhor distribuída.

4.3 CONTEXTO ATUAL

O Programa Bolsa Família foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil em 2021, ainda sem um detalhamento, por parte do novo programa de redistribuição de renda, sobre as condicionalidades em saúde e educação, as quais tiveram grande importância no decorrer da história do Programa Bolsa Família por levar uma parte da população, que vivia em condição de pobreza ou miséria, aos postos de saúde e os filhos dos mesmos às escolas públicas.

No site do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1061/21, que criou o Programa Auxílio Brasil, o projeto é explicado da seguinte maneira (BRASIL, 2022f):

Instituição dos Programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil, no âmbito do Ministério da Cidadania, com vistas ao fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS; à transferência direta e indireta de renda e à inclusão econômica e social; ao desenvolvimento da primeira infância; ao incentivo ao esforço individual; à inclusão produtiva rural e urbana e à emancipação cidadã; ao incentivo da produção agricultura familiar, bem como ao consumo e à valorização dos alimentos produzidos; ao fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; ao acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; ao abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos; à formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar; e ao fortalecimento de circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (BRASIL, 2022f).

Além disso, no site do Senado Federal, os benefícios aprovados para a elaboração do Programa Auxílio Brasil são:

- Benefício Primeira Infância: no valor de R\$ 130 mensais, destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que possuam em sua composição crianças com idade entre zero e 36 meses incompletos;
- Benefício Composição Familiar: no valor de R\$ 65 mensais, destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que possuam gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre três e 21 incompletos;
- Benefício de Superação da Extrema Pobreza: destinado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar per capita mensal, mesmo somada aos dois benefícios anteriores eventualmente recebidos, seja igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza; e
- Benefício Compensatório de Transição: concedido às famílias beneficiárias do Bolsa Família que tiverem redução no valor a ser recebido em decorrência do enquadramento na nova estrutura de benefícios financeiros. (BRASIL, 2022g)

Os três primeiros benefícios poderão ser pagos cumulativamente às famílias. Em qualquer caso, o pagamento será feito preferencialmente à mulher. O Projeto de Lei de Conversão prevê ainda que poderão ser pagos por meio de conta digital, popularizadas na concessão do auxílio emergencial durante a pandemia. (BRASIL, 2022g)

Para mais, o projeto ainda estabelece metas para o combate à pobreza, de acordo com a Agência Senado:

O projeto também estabelece metas decrescentes nos três anos subsequentes à publicação da lei para a taxa de pobreza e a taxa de extrema pobreza, com os valores de referência do Banco Mundial. Foram estabelecidas as seguintes metas nos três anos subsequentes à publicação da lei: taxa geral de pobreza inferior a 12%, 11% e 10%; e taxa de extrema pobreza inferior a 6%, 4% e 3%. Para os anos seguintes, caberá ao Poder Executivo federal estabelecer novas metas inferiores e decrescentes. (BRASIL, 2022g)

Apesar do fim do Programa Bolsa Família, seu legado serviu para a elaboração de novas políticas de redistribuição de renda que podem alcançar melhores níveis de eficiência no combate à pobreza e desigualdade, além de desenvolver cada cidadão ao garantir sua renda mínima de cidadania.

5 CONCLUSÃO

No Brasil, em julho de 2022, em torno de 47,7 milhões de brasileiros, que estavam inscritos no Cadastro Único, encontravam-se em situação de extrema pobreza, o que representa uma parcela em torno de 22,2% dos cidadãos do país que convivem em uma situação de vulnerabilidade completa aos constrangimentos da fome e da miséria.

O Estado deve ter o papel de organizar um ambiente político e econômico propício ao desenvolvimento das capacidades produtivas dos seus cidadãos. Entretanto, a desigualdade pode ser flagrantemente um impedimento para chegar àquele fim por excluir sistematicamente uma camada da população do convívio mais amplo em sociedade e conseqüentemente de terem suas demandas atendidas no ambiente democrático.

O Brasil, assim como os demais países latinoamericanos sofrem, devido à sua herança histórica, de uma desigualdade bárbara que pode ter um papel determinante no desenvolvimento econômico, no exercício da cidadania e na participação democrática dos povos que habitam o continente.

O Programa Bolsa Família chega num contexto de vitórias sociais da classe trabalhadora, quando na constituinte, a nova Carta Magna cria as condições para avanços importantes em matéria do desenvolvimento da cidadania e participação democrática para toda a população do país, configurando-se num marco civilizatório na história do Brasil.

Apesar das limitações impostas ao Programa Bolsa Família, pelos recursos limitados para com cada cidadão, um programa dessa envergadura pode ter uma influência importante nas condições materiais de uma camada significativa da sociedade brasileira e no auxílio na criação de uma rede de proteção social que abarque a população que tem sido excluída dos benefícios do crescimento econômico.

O papel de um programa desse tipo não deve servir para a diminuição do papel do Estado em outros setores da economia, mas ao garantir as condições mínimas de cidadania, sobrevivência e autonomia da população que sofre das agudas deficiências materiais, os beneficiários podem ter a liberdade de dizer “não” quando quiserem fazê-lo, ao não serem constrangidos pela fome e miséria. Ao

mesmo tempo em que garante a proteção dos mesmos quando as condições de trabalho e convívio são alteradas por investimentos estatais ou privados em diferentes atividades econômicas.

Ao analisar as experiências dos vizinhos latinoamericanos, que tiveram suas inspirações trazidas ainda das pioneiras políticas no bojo da construção do Estado de bem-estar social europeu, podemos observar que o Brasil se encaixa num contexto que é compartilhado pelos países do mesmo continente, uma vez que, ao necessitarem se adequar aos novos paradigmas macroeconômicos, ainda precisam pensar no desenvolvimento socioeconômico dessas nações. Ao mesmo tempo em que há uma necessidade crescente de superar as mazelas da desigualdade historicamente construída, destacada principalmente pela onda de redemocratização ao qual o terceiro mundo passava.

Na construção do argumento de que a desigualdade social é um impedimento para o desenvolvimento socioeconômico, o Estado deve então construir maneiras de combater essas desigualdades para trilhar um caminho com maior participação democrática. Por isso, ao analisarmos os efeitos do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade, podemos relacionar esses efeitos positivos na implementação de uma sociedade mais justa que será mais eficaz em atender sua população, por mais que o PBF tenha um papel marginal, mas que auxilie junto de outras políticas de promoção à cidadania e desenvolvimento produtivo e social.

Os resultados de um programa desse podem ser vistos anos após a sua implementação mais ampla, já que os cidadãos receptores das transferências de renda em si não são os mais beneficiados, mas sim seus filhos que poderão ter melhores condições para viver uma infância e adolescência mais dignas, cuja fase da vida terá efeitos marcantes para o resto da existência desses indivíduos. O Programa Bolsa Família ao encarar as desigualdades de renda ao mesmo tempo em que impõe condicionalidades em saúde e educação para o recebimento do benefício, auxilia por conseguinte no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, para que os efeitos do seu combate à desigualdade perdurem mais tempo para além do que apenas o período no qual são realizadas as transferências dos recursos aos beneficiários.

Sendo assim, quando analisadas as capitais brasileiras, podemos defender que uma cobertura maior da população pelo Programa Bolsa Família é capaz de

reduzir a desigualdade e conseqüentemente proporcionar cidadania à população pobre, ao mesmo tempo que garante um ambiente econômico mais eficiente ao florescimento de novas relações produtivas que geram mais riqueza à sociedade como um todo. Nesse sentido, as análises das 8 capitais brasileiras estudadas no trabalho podem comprovar uma correlação muito forte na redução da desigualdade, como no caso de Macapá/AP; ou correlações fortes, como no caso de Teresina/PI e Recife/PE. Além disso, as capitais com baixa cobertura de beneficiários, como Florianópolis/SC e Curitiba/PR apresentam correlações baixas ou nulas, sustentando a hipótese do PBF no combate à desigualdade.

Por isso, o Programa Bolsa Família, ou qualquer que seja o próximo Programa de Transferência de Renda Condicionada, como o Programa Auxílio Brasil em 2022, se pensado como uma política de promoção da cidadania, combate à desigualdade e, por conseguinte, desenvolvimento econômico, pode e deve ter sua capacidade expandida se o Estado tiver o interesse de formular políticas desse tipo que abrangem essas perspectivas.

REFERÊNCIAS

AGIS, E; CAÑETE, C; PANIGO, D. El impacto de la Asignación Universal por hijo en Argentina. Empleo, desempleo & políticas de empleo. CEIL CONICET. Buenos Aires. 2013.

ALMEIDA, L. H. S. S. M. O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005 - 2009). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

BRASIL. Auxílio Brasil e Cadastro Único no seu município. 2022c Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/>>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. CECAD 2.0. 2022e Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>>. Acesso em: 17 de set. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. MPV 1061/2021. 2022f. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Índice de Gestão Descentralizada - IGD - MI Social - Portal Brasileiro de Dados Abertos. 2022 Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/igd>>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Bolsa Família: Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família. Brasília, [2012]. Power point. Disponível em: http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/mds_condicionalidades.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa Alimentação Saudável Bolsa Alimentação. Brasília. 2002. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf>.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Senado aprova Auxílio Brasil, programa social que substitui o Bolsa Família. 2022g. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/senado-aprova-auxilio-brasil-programa-social-que-substitui-o-bolsa-familia>>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. TAB PNADC. 2022d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/shiny_pnadc/>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. VIS DATA 3 beta. 2022b. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em: 17 set. 2022.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Bolsa Família. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/infraestrutura-saneamento-mobilidade/desenvolvimento-social/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 14 set. 2022.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Cadastro Único - Cadastros Sociais | Caixa. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>. Acesso em 17 de set. 2022.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), A ineficiência da desigualdade. Síntese (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Panorama Social da América Latina, 2018. Documento Informativo , Santiago, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro De Segurança Pública 2022. Ano 16 - 2022. ISSN 1983-7364. Brasil, 2022.
GONZALEZ DE LA ROCHA, M. Pobreza, progreso y oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: Ipea, cap. 8, 2010.

IBGE. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Cidades. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acessado em: 17 de set. 2022.

IPEA. Carta De Conjuntura Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas -resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022 Sumário. [s.l: s.n.].

LARRAÑAGA, O. Chile Solidario. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: Ipea, cap. 9, 2010.

MARQUES, R. M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. Revista de Economia Política, v. 33, n. 2, p. 298–314, jun. 2013.

MARQUES, R. M; PIOLA, S. F. O financiamento da saúde depois de 25 anos de SUS. In: RIZOTTO, M. L. F; COSTA, A. (Org.). 25 anos de direito universal à saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2014. p. 178-195.

MUKAKA, M. Statistics Corner: A guide to appropriate use of Correlation coefficient in medical research. Malawi Medical Journal, v. 24, n. 3, p. 69–71, 2012.

OLIVEIRA, E. C. Os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a proteção social na América Latina: A experiência do Brasil, Argentina e Chile. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2015.

ORTIZ, L. R. A. CAMARGO, R. A. L. Breve Histórico E Dados Para Análise Do Programa Bolsa Família. II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. UNESP. 2016.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. DOS. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 3, p. 1821–1834, mar. 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 1999. Ebook.

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

UNDIME. *Bolsa-Escola e o benefício social único*. 2022. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/bolsaescola-e-o-beneficio-social-unico>>.