

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.24 • n.4 • OUT./DEZ. 2014

ISSN 0103 8117

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA BAHIA: IMPACTOS E DESAFIOS





BAHIA ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 24

n. 4

p. 601-806

out./dez. 2014

Governo do Estado da Bahia
Rui Costa

Secretaria do Planejamento (Seplan)
João Leão

Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)
Eliana Boaventura

Diretoria de Pesquisas (Dipeq)
Armando Affonso de Castro Neto

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraycheté, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Coordenação Editorial

Guillermo Javier Pedreira Etkin (SEI)

Luciana Silva Santos (SJDHDS)

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Augusto Cezar Pereira Orrico

Coordenação de Produção Editorial

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.)

Capa

Julio Vilela

Editoração

Nando Cordeiro

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Isabel Dino Almeida

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2015.
v.24
n.4
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 800 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 – Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	605	A evolução da concessão de benefícios pelo programa Bolsa Família na Bahia sob a ótica da relação entre o PIB per capita e a proporção de benefícios concedidos entre 2004 e 2010	705
Entrevista Brasil tem primeira geração de crianças sem fome <i>Tereza Campello</i>	607	<i>Raquel Monteiro de Lemos</i> <i>Carlos Eduardo Ribeiro Santos</i> <i>Lessi Inês Farias Pinheiro</i>	
Programa Bolsa Família: mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais? <i>Luana Passos</i>	611	Avaliação da efetividade do programa Bolsa Família na redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste	727
Do Programa Fome Zero ao Programa Bolsa Família: entre o alívio da pobreza e os desafios para a emancipação <i>Viviane Freitas Santos</i> <i>Gepheron Macêdo Espinola</i>	625	<i>Milena Suellen Peixoto Pinto</i> <i>Denize de Almeida Ribeiro</i>	
O impacto do Bolsa Família sobre a redução das desigualdades <i>Gianfranco Cordisco</i>	645	O acesso das mulheres negras ao programa Bolsa Família	737
Quem são e onde estão os pobres da Bahia <i>Célia Regina Sganzerla</i> <i>Eva Borges</i>	657	<i>Flora Maria Brito Pereira</i> <i>Rosa Cândida Cordeiro</i>	
Efeitos do crescimento, desigualdade e Bolsa Família sobre a pobreza <i>Priscila de Queiroz Leal</i> <i>Sílvia Harumi Toyoshima</i> <i>Vladimir Faria dos Santos</i>	671	Programa Bolsa Família: ¿La mujer como agente de cuidado o de desarrollo? <i>Maria Helena Cortez de Melo Pires</i>	749
Inserção no mercado de trabalho: o que o Censo Demográfico 2010 informa sobre o perfil de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família <i>Luzia Maria Cavalcante de Melo</i> <i>Marconi Fernandes de Sousa</i>	689	Programa Bolsa Família: efeitos sobre as beneficiárias de Salinas da Margarida (BA) <i>Nívia Martins Menezes</i> <i>Maria Helena Ochi Flexor</i>	765
		Análise do Bolsa Família na dinâmica socioeconômica do município de Planalto (BA) <i>Audileia Rodrigues da Silva</i>	781
		Pobreza, crescimento econômico e transferência de renda no Brasil: um modelo em painel para o período 2004-2012 <i>Armando Affonso de Castro Neto</i>	799



APRESENTAÇÃO

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda cujo principal objetivo consiste no alívio imediato da situação de extrema pobreza e na interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, promovendo a emancipação de grupos vulneráveis social e economicamente.

Em setembro de 2013, o Brasil saiu do Mapa da Fome, estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) que analisou a subalimentação no mundo entre 1990 e 2014. "O Programa Bolsa Família foi apontado pela organização como um dos instrumentos responsáveis pela redução do número de pessoas em estado de insegurança alimentar no país. Em outubro de 2013, o programa foi premiado pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), que o considerou "uma experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social".

Apesar dos reconhecidos avanços socioeconômicos promovidos pelo Bolsa Família, com suas transversalidades com outros programas sociais, ainda são necessários estudos regionalizados que contemplem as características demográficas e socioeconômicas de cada estado, no sentido de apontar caminhos para a melhoria constante da iniciativa.

Esse número da revista *Bahia Análise & Dados*, com o tema *Programa Bolsa Família na Bahia: Impactos e Desafios*, tem por objetivo fomentar a produção e difusão de estudos e pesquisas sobre os impactos socioeconômicos do programa no estado e os principais desafios que se apresentam após seus 11 anos de existência. Nesse sentido, os artigos abordam aspectos como resultados e limitações do programa na segurança alimentar, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico no estado, qualidade de vida da população, redução da desigualdade de gênero e raça, entre outros.

Com esta publicação, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), espera contribuir para aprofundar o conhecimento sobre os resultados alcançados pelo programa e suas perspectivas futuras. Dessa forma, pretende apresentar à sociedade uma discussão qualificada sobre o assunto, bem como subsidiar a tomada de decisão por parte do poder público no que tange a ajustes e aprimoramentos para os próximos anos.

Nesta edição, a SEI contou com a parceria da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes), além da contribuição dos autores dos textos, do seu conselho editorial e de outros profissionais que constituíram o conselho temático. Agradecemos a todos que participaram desse trabalho.

Brasil tem primeira geração de crianças sem fome



Foto: Ana Nascimento/MDS.

ENTREVISTA COM TEREZA CAMPELLO

Ministra de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello assumiu o cargo em janeiro de 2011, início do governo Dilma Rousseff. Fez parte da equipe de transição da primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, da coordenação do grupo de trabalho que concebeu o Programa Bolsa Família e foi subchefe adjunta de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. Economista, formada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Tereza Campello foi professora do curso de Economia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), no Rio Grande do Sul. Foi assessora econômica da Prefeitura de Porto Alegre e coordenadora do Gabinete de Planejamento e Orçamento Participativo, entre 1989 e 1993, nas gestões de Olívio Dutra e Raul Pont. No Governo do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002, foi secretária substituta e coordenadora da Secretaria Geral de Governo. Na Casa Civil, do Governo Federal, esteve à frente de projetos prioritários na área de desenvolvimento, como os programas de Produção de Biodiesel, de Etanol e Territórios da Cidadania, além do Plano Nacional de Mudanças Climáticas e do Mutirão Arco Verde, que levou serviços públicos, regularização fundiária e fomento ao desenvolvimento sustentável na Amazônia. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) está à frente da coordenação do Plano Brasil Sem Miséria, do Programa Bolsa Família e das políticas nacionais de assistência social e de segurança alimentar e nutricional.

Nesta entrevista, Tereza Campello falou sobre os impactos e desafios do Programa Bolsa Família nestes 11 anos de sua criação.

BA&D – *Qual o balanço do MDS sobre o avanço do PBF nesses 11 anos? Os objetivos estratégicos foram atingidos?*

Tereza Campelo – O Programa Bolsa Família está praticamente universalizado. Ou seja, a grande maioria dos pobres e extremamente pobres no Brasil conta com o benefício de transferência de renda. Com o Busca Ativa, conseguimos alcançar mais de 1,3 milhão de famílias, nos últimos três anos, em regiões mais isoladas e situação de maior exclusão. Com isso, cerca de 14 milhões de famílias recebem hoje o benefício, o que ajudou o Brasil a superar a fome e a extrema pobreza no país.

Desde 2011, o Bolsa Família passou a fazer parte de uma estratégia mais ampla, do Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de enfrentar a pobreza em suas várias dimensões, como o acesso à educação, à infraestrutura de saneamento, por exemplo, e a serviços públicos, além de ações de inclusão produtiva. O Banco Mundial desenvolveu um indicador para medir a pobreza em suas várias dimensões, e não apenas a renda. Com base nesse indicador, verificamos que a pobreza crônica caiu de 9,3% da população, em 2001, para 1,1%, em 2013. A queda foi mais significativa nos grupos da população mais vulneráveis, como negros, nordestinos e famílias com filhos menores de seis anos. Na

inclusão produtiva, atingimos 1,4 milhão de matrículas dos mais pobres em cursos de qualificação

O principal obstáculo ao Bolsa Família ainda é o preconceito contra os pobres, como se as pessoas fossem pobres por opção própria, porque são preguiçosos ou perdedores

profissional do Pronatec. Mais de 400 mil beneficiários se formalizaram como microempreendedores individuais. São resultados muito animadores, que transformaram o Brasil numa referência mundial de combate à pobreza.

BA&D – *Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo PBF nesses 11 anos?*

TC – Costumo dizer que o principal obstáculo ao Bolsa Família ainda é o preconceito contra os pobres, como se as pessoas fossem pobres por opção própria, porque são preguiçosos ou perdedores. Há grandes mitos, segundo os quais as famílias têm mais filhos para aumentar o valor do benefício, e os beneficiários não gostam de trabalhar. O benefício pago por criança é de R\$ 35 mensais, até o limite de cinco. O benefício médio pago às famílias por mês é de cerca de R\$ 170. Você acha razoável ter mais filhos ou deixar de trabalhar para ganhar isso? Temos pesquisas que mostram justamente o contrário: as famílias pobres reduziram a taxa de fecundidade no país, e a maioria dos

adultos beneficiários ou trabalha ou está procurando emprego, tanto quanto os brasileiros não beneficiários.

BA&D – *Quais são os maiores desafios do programa, considerando que a pobreza extrema está próxima da erradicação, restando um contingente pequeno ainda sob esta condição?*

TC – Como principal objetivo do Plano Brasil Sem Miséria, temos a “superação” da extrema pobreza, conforme a terminologia usada por organismos internacionais. E quando podemos considerar a extrema pobreza um fenômeno superado? O Banco Mundial, por exemplo, defende a meta de redução da extrema pobreza a 3% da população até 2030. Esse objetivo está sendo alcançado pelo Brasil 15 anos antes do prazo estabelecido pelo Banco Mundial. Nosso principal desafio agora é impedir retrocesso nessa trajetória. E isso depende de um conjunto de fatores da economia, como nível de emprego e a contínua valorização do salário mínimo, como vimos mantendo. Outro desafio é ampliar o acesso dos mais pobres a bens e serviços. Já aumentamos o número de matrículas em creches e escolas em tempo integral. E já está previsto o aumento do número de vagas em cursos de qualificação profissional.

BA&D – *O programa tem contribuído para reduzir a desigualdade entre homens e mulheres*

e, também, entre brancos e não brancos?

TC – Sim, o programa tem chegado efetivamente aos mais pobres, e 93% das famílias beneficiárias têm mulheres como responsáveis. Além disso, das cerca de 14 milhões de famílias beneficiárias, 73% são pretos e pardos. Em 2001, 12,9% dos pretos e pardos viviam na situação mais grave da pobreza. Esse percentual caiu para 1,7% em 2013.

BA&D – *Observa-se que a ocupação contribui fortemente para que o indivíduo saia da condição de pobreza extrema no meio urbano. Já no meio rural, a ocupação não exerce uma grande influência na condição de vulnerabilidade do indivíduo. Como a senhora avalia as causas desse contexto, e como o programa pode enfrentar o problema da baixa remuneração e emprego precário no meio rural?*

TC – O Plano Brasil Sem Miséria tem várias ações voltadas à inclusão produtiva no meio rural, assim como nas cidades. No campo, as famílias de agricultores familiares contam com assistência técnica e recursos de fomento para melhorar a produção e renda. E 655 mil beneficiários tomaram crédito em condições favorecidas para produção. Das 286 mil famílias que recebem assistência técnica, mais de 144 mil estão no Nordeste e na região norte de Minas Gerais. No semiárido, já ultrapassamos a marca de 1 milhão

de cisternas. Tivemos uma das secas mais agudas da história e não vimos êxodo nem saques.

Entre 2000 e 2010, o grupo de mulheres mais pobres foi aquele que apresentou a maior queda no número médio de filhos

BA&D – *Existe o argumento de que o PBF estimula a natalidade entre os beneficiários. Na sua avaliação, há condicionalidades no programa que desestimulam as pessoas em condição de vulnerabilidade social a terem um filho apenas para receber o benefício?*

TC – Isso é um dos mitos que cercam o Bolsa Família, e as pesquisas demonstram justamente o contrário. O número médio de filhos entre as mulheres mais pobres diminuiu. Entre 2000 e 2010, o grupo de mulheres mais pobres foi aquele que apresentou a maior queda no número médio de filhos. O Bolsa Família contribuiu para que as mulheres tenham mais acesso à saúde e a métodos contraceptivos. Já as condicionalidades de saúde têm proporcionado queda da mortalidade infantil e da desnutrição. Os cuidados com as crianças começam ainda no ventre materno, com o aumento das consultas de pré-natal.

BA&D – *Qual a política de reajustes no valor do PBF?*

TC – Desde 2011, o valor médio do benefício pago às famílias passou de R\$ 94 para R\$

170. Isso aconteceu em decorrência de um conjunto de medidas, como o reajuste em 45% do benefício variável pago por criança e a garantia de complementação de renda para que nenhum brasileiro viva com menos de R\$ 77 mensais, valor que equivale à linha da extrema pobreza no Brasil. Esse valor foi reajustado em maio deste ano, seguindo o mesmo parâmetro internacional, de US\$ 1,25 dólar por dia pela paridade do poder de compra.

BA&D – *Além da redução direta da extrema pobreza, quais os maiores ganhos trazidos pelo PBF?*

TC – O Plano Brasil Sem Miséria, do qual o Bolsa Família faz parte, enfrentou a pobreza extrema não apenas no quesito renda. A melhoria se deu em todas as dimensões, como educação, saúde, habitação, como mostra o indicador de pobreza multidimensional crônica do Banco Mundial. Temos a primeira geração de crianças sem fome no Brasil. Além de ser um fato histórico, isso tem imensas repercussões na própria produtividade da economia brasileira. Reduzir a pobreza não é bom apenas para o pobre, é bom para o país todo.

BA&D – *Existem informações estatísticas a respeito das pessoas que conseguiram se incorporar ao mercado de trabalho e deixar o PBF?*

TC – Mais de 1,7 milhão de famílias deixaram voluntariamente

o Bolsa Família e não retornaram ao programa. Além disso, 1 milhão de famílias não fizeram o recadastramento, uma rotina que precisa ser seguida a cada dois anos, o que nos leva a pensar que também não precisam mais da transferência de renda. Isso não quer dizer que as pessoas antes não estivessem incorporadas ao mercado de trabalho. Quer dizer que essas pessoas melhoraram sua inserção no mercado e não precisam mais do benefício.

BA&D – *Uma discussão frequente sobre o PBF diz respeito a chamada “porta de saída”. Como a senhora avalia as possibilidades de emancipação do beneficiário do PBF?*

TC – No nosso ponto de vista, o Bolsa Família é uma grande porta de entrada para os programas e políticas públicas. Os

beneficiários têm prioridade no Minha Casa, Minha Vida e na expansão das escolas em tempo

O Bolsa Família está praticamente universalizado. E não se resume a uma transferência de renda. Faz parte de uma política ampla de superação da pobreza em suas várias dimensões

integral do Mais Educação. Precisamos lembrar que 42% dos beneficiários têm menos de 14 anos, são crianças. Os estudos mostram que, quanto mais tempo passam no programa, melhores são as condições de saúde. Não fixamos tempo para cortar o benefício.

BA&D – *Em estudo recente do IPEA, constatou-se que o PBF tem efeito sobre o crescimento econômico. Como a senhora avalia, ao longo da última década, a relação entre as*

transferências diretas de renda e a economia brasileira?

TC – Sabemos que o dinheiro pago aos beneficiários volta para a economia das cidades na compra de bens e serviços. Em cidades menores, os pagamentos têm peso na ativação da economia local. Mais uma vez, o programa não faz bem apenas aos beneficiários, mas ao conjunto da sociedade.

BA&D – *Qual o futuro do PBF? Existe um horizonte para o seu fim?*

TC – Como disse anteriormente, o Bolsa Família está praticamente universalizado. E não se resume a uma transferência de renda. Faz parte de uma política ampla de superação da pobreza em suas várias dimensões. A minha expectativa é que o benefício sobreviva enquanto existir uma pessoa pobre no Brasil.

Entrevista concedida no dia 24 de novembro de 2014.

Programa Bolsa Família: mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais?

*Luana Passos**

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e mestranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).
luanapassos_s@hotmail.com

Resumo

Este artigo objetiva verificar, por meio de fatos e dados, a capacidade do Programa Bolsa Família em promover direitos sociais fundamentais. O trabalho debate o direcionamento atual das políticas sociais brasileiras, defendendo a focalização como mecanismo de alcance a direitos universais. Através da análise do modelo de transferência de renda com condicionalidades, na referência do Bolsa Família, torna-se claro que as condicionalidades – que deveriam ser chamadas de oportunidades – são os mecanismos possibilitadores de uma ascensão social em longo prazo para os beneficiários do programa. Embora haja críticas à concepção e à operacionalização das condicionalidades, elas são as portas de saída da pobreza e a forma de tornar acessíveis direitos sociais fundamentais.

Palavras-chave: Política social. Focalização. Universalização. Direitos sociais. Bolsa Família.

Abstract

The objective of this article is to verify through facts and data the success of the Bolsa Família Program in promoting basic social rights. This work discusses the current direction of Brazilian social policy which uses these programs as a mechanism to achieve universal rights for this sector of the population. Through the analysis of the transfer of income under certain conditions stated in the Bolsa Família program, it becomes clear that such conditions —or rather opportunities— allow for long-term social progress for its beneficiaries. Although there are critics regarding the design and operation of the conditions set out within the program, it is safe to say the Bolsa Família program is an exit out of poverty making social rights available to all.

Keywords: Social policy. Focusing. Universalization. Social rights. Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

Devido à presença dos princípios neoliberais, na condução das políticas de muitos países é criada uma caricatura dos programas sociais, em especial dos focalizados, de programas compensatórios e assistencialistas. Embora, muitas das políticas sociais realmente estejam imersas na onda neoliberal, alguns programas escapam em parte a esse movimento, tendo impactos para além de um assistencialismo compensatório. Apesar de frequentemente ser atribuído ao Programa Bolsa Família (PBF) esse cunho de neoliberal, a amplitude, a forma como tem sido conduzido o programa com promoção do acesso a saúde e educação, os impactos sociais e econômicos positivos, além da tentativa de reparação social nunca antes feita de tal forma, deixa dúvidas sobre o caráter exclusivamente neoliberal do programa.

O debate sobre o papel do Bolsa Família na área social, em especial na redução da desigualdade e da pobreza, é vasto. Aqueles que atribuem ao programa um caráter assistencialista consideram que o Bolsa Família só é capaz de aliviar a pobreza imediata, enquanto os que acreditam na vertente estrutural do programa consideram que, para além do alívio imediato, o programa tem possibilidades de proporcionar a redução intergeracional da pobreza e ascensão social no futuro.

A despeito de todas as críticas que podem ser feitas aos programas focalizados, o Bolsa Família segue o rumo de um tipo de focalização que não está fincado no residualismo. Apesar da existência do componente compensatório, que é a transferência monetária, o programa através das condicionalidades embute vertentes estruturais na área de educação e saúde. Essas condicionalidades, que na verdade seriam melhor definidas como oportunidades, é a forma do programa abrir portas para uma trajetória ascendente em melhoria de condições de vida à população mais carente. Uma vez que o programa possibilita a sobrevivência física de muitas pessoas, que eleva a quantidade e qualidade da

alimentação, que aumenta o acesso à saúde e à educação, pode-se claramente afirmar que o programa se trata de um mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais, isto é, vida, alimentação, saúde, educação, dignidade e cidadania.

Diante do papel que o Bolsa Família tem para população carente, a contribuição deste trabalho é reforçar os impactos positivos e a potencialidade do programa em promover cidadania e direitos sociais universais. Além disso, este artigo faz um recorte para a Bahia, subsidiando o debate local sobre o alcance do programa e a promoção do direito à saúde e à educação.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, é realizado um debate sobre o direcionamento das políticas sociais, apontando a relevância de usar a focalização como mecanismo para o alcance de direitos sociais universais. Na terceira seção, é discutido o modelo de transferência de renda com condicionalidades, tendo como referência o Bolsa Família. A quarta seção traz alguns dados sobre o Bolsa Família na Bahia. E na quinta e última seção procura-se comprovar a potencialidade do PBF de promover direitos sociais fundamentais.

DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: UNIVERSALIZAÇÃO E/OU FOCALIZAÇÃO

É notório que apesar da normatização de direitos sociais universais na Constituição de 1988, o Brasil tem seguido nas últimas décadas uma trajetória crescente na implementação de políticas sociais focalizadas. Esse rumo ascendente da focalização não exclui o debate, nem mesmo a execução de políticas sociais universais. Análises superficiais sobre os rumos que a política social pode seguir, conduzem em alguns casos a interpretações equivocadas sobre a concepção por trás de cada um desses direcionamentos. Como apontado por Kerstenetzky (2006), a escolha sobre o tipo de política

social, se focalizada ou universal, não se torna uma escolha clara na ausência de uma decisão prévia sobre os princípios de justiça social que se deseja praticar, levando em muitos casos a uma associação errônea de universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça.

Análise minuciosa da focalização x universalização rompe o estigma de que universalização sempre atende a reivindicação da classe trabalhadora, é garantia dos direitos sociais escritos na constituição, enquanto a focalização sempre é uma política neoliberal elaborada com o intuito de negar os direitos e as políticas sociais universais, se encaixando funcionalmente como política compensatória.

O uso da focalização não exclui a universalização como princípio. Na verdade, em certas circunstâncias, é necessário usar a focalização como mecanismo de promoção de direitos sociais universais. No Brasil, e nos demais países com acentuada pobreza e desigualdade, uma parcela considerável da população precisa do Estado para suprimento das necessidades básicas. Políticas com o foco nos mais pobres serão precisas enquanto o orçamento destinado às políticas sociais for insuficiente para garantir serviços universais de qualidade. Essa limitação no orçamento social é agravada pelo mal direcionamento das verbas, em especial a alta proporção do gasto do orçamento público com pagamento da dívida, que de acordo com a coordenadora da Auditoria Cidadã foi por volta de 42 %, em 2013. Como mostra Paulani (2008), a defesa de um modelo que não prioriza o crescimento e o emprego encobre interesses muito peculiares, que estão ligados diretamente à primazia assumida pela valorização financeira diante da valorização produtiva desde o início dos anos 1980. O jargão de que o Estado “gasta muito e gasta mal” é utilizado para justificar transferências diretas monetárias aos mais pobres, fora do marco regulatório de um sistema de

proteção social para todos, com garantia de serviços públicos e gratuitos (LAVINAS, 2009).

Orientar as políticas sociais para os mais pobres não necessariamente exige a criação de serviços exclusivos para este grupo. Sob certas circunstâncias, é possível e eficiente focalizar universalizando, ou seja, criar programas focalizados

que possibilitem aos mais pobres acesso a toda infraestrutura social disponível, seja ela pública ou privada. Essa forma de focalização não contraria a lógica de um sistema amplo de proteção social e promove o alargamento dos direitos sociais e os avanços da proteção social pública preconizados pela Constituição de 1988.

Políticas sociais focalizadas podem tornar-se um retrocesso para a luta dos trabalhadores se modificarem o caráter das políticas, transformando um amplo leque de direitos universais em meras ações assistencialistas e compensatórias. Outra conotação negativa da focalização é a hierarquização que o governo cria entre os pobres, atendendo às vezes prioritariamente, às vezes exclusivamente, o grupo por eles definido como mais vulnerável. Quando as políticas focalizadas seguem essa lógica, a focalização não atende os princípios de justiça social, porque entre pobres e miseráveis a diferença de renda é mínima. Ademais, as políticas sociais devem ir além do combate à pobreza dos mais pobres, devem ser o resultado de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, bem como outras políticas mais estruturais, componham um projeto nacional mais amplo de inclusão (THEODORO; DELGADO, 2003).

O Estado deve “cuidar” de todos que se encontram marginalizados da sociedade, oferecendo-lhes condições de inserção e ascensão social. Portanto, a discussão não deve se limitar à escolha de focalização ou universalização, pois ambas podem ser utilizadas de maneira a tornar as políticas sociais

Políticas com o foco nos mais pobres serão precisas enquanto o orçamento destinado às políticas sociais for insuficiente para garantir serviços universais de qualidade

amplas, efetivas e constitutivas de direitos. Para Titmuss (1974), o problema não seria escolher entre sistemas universais e focalizados, e sim criar uma estrutura de serviços universais onde se pudessem desenvolver serviços seletivos aceitáveis, como direitos sociais, voltados para as debilidades de categorias, grupos e territórios específicos, e não restritos a avaliações de meios.

Para o enfrentamento das mazelas brasileiras, em especial a pobreza e as diversas desigualdades, em sua plenitude e complexidade, é preciso que a ação pública tenha uma atuação mais ampla, ligada a um projeto de inclusão que ofereça a emancipação política, econômica e social aos marginalizados.

MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir dos anos 90, a discussão sobre os programas de renda mínima no Brasil ganha notoriedade. Porém, a ideia de renda mínima no contexto da proteção social brasileira pode ser identificada muito antes dessa época, já em 1940, quando se implantou o salário mínimo, que garante uma renda mínima aos trabalhadores formais, e se consolida nas décadas seguintes, na concessão de benefícios que implicam transferência de renda direta a determinadas categorias sociais tais como: o seguro-desemprego (1986) e o abono-salarial, também ligados ao trabalho; a Renda Mínima Vitalícia (1974) que foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada em 1988; a Previdência Social Rural que, reformulada na Constituição de 1988, repassa uma renda para pessoas idosas, viúvas e em estado de recuperação por doenças ou acidentes de trabalho (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Os Programas de Transferência de Renda têm a finalidade de realizar uma transferência monetária a famílias pobres, independentemente de prévia contribuição

Os Programas de Transferência de Renda têm a finalidade de realizar uma transferência monetária a famílias pobres, independentemente de prévia contribuição. Esses programas se fortaleceram no Brasil a partir da década de 90, numa conjuntura socioeconômica com um alto nível de desemprego, queda do rendimento do trabalho, muita violência, crescimento dos índices de pobreza e da desigualdade social, muitos desses aspectos consequência das políticas neoliberais. No início, esses programas tinham apenas o componente assistencialista e compensatório através da transferência de um valor monetário, mas, com o tempo, foram incorporados aos programas condicionalidades, que, a depender da forma que forem desenhadas, podem inserir o estruturalismo ou ameaçar os princípios de cidadania.

Inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy, os programas de transferência condicionada de renda fazem parte de um novo padrão de programas sociais direcionados à população mais pobre (BICHIR, 2010). Hoje, o programa de transferência de renda de destaque no Brasil – Bolsa Família – encaixa-se nesse novo padrão de políticas sociais, condicionando a transferência de renda ao cumprimento de deveres na área de educação e saúde.

A meta principal do governo Lula no início do mandato em 2003 era o combate à fome, inclusive no que se referia a suas causas, com a constituição do Programa Fome Zero. Esse programa incluía várias ações de combate à pobreza, dando apoio à agricultura família, à alfabetização, à segurança alimentar, tendo como mecanismo principal a transferência de renda por meio do Cartão Alimentação. No entanto, o Cartão Alimentação apresentou problemas de implementação, e, desde o início, já eram claras as dificuldades de gestão do Fome Zero no combate à pobreza (ROCHA, 2013). Após o fracasso operacional desse programa, no início de 2004,

foi criado pelo governo Lula o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), centralizando o conjunto de programas sociais de caráter assistencial (MARQUES; MENDES, 2006).

O insucesso do Fome Zero suscitou um estudo dos programas sociais existentes no país. Através da análise dos programas de transferência de renda foram identificados problemas na operacionalização do conjunto disperso dos programas até então existentes, uma vez que ocorriam sobreposição e concorrência nos seus objetivos e no seu público alvo, além da falta de planejamento e coordenação geral dos programas e da necessidade de ampliação do público beneficiário. A proposta de união dos diferentes programas introduziria uma concepção intersetorial na formulação e execução das políticas públicas, permitindo, ao mesmo tempo uma melhoria da gestão e o aumento de seu potencial de transformação social.

O Bolsa Família tinha o objetivo de unificar os programas de transferência de renda existentes no Brasil, envolvendo modificações na administração da política de transferência de renda e, para Rocha (2013), certamente tinha o intuito central e urgente de reverter o fracasso perceptível da política social no início do governo Lula. Esse processo de unificação teve início com a criação do programa em 2003, desenvolvendo-se até 2007, ano em que praticamente se concluiu a migração dos quatro programas federais inicialmente definidos para unificação (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) (SILVA; LIMA, 2010). O Bolsa Família não representou apenas a unificação dos programas até então existentes, mas uma tentativa de maior eficiência administrativa com ampliação de cobertura e de recursos financeiros, além da mudança no público alvo do programa que agora se destinava a toda a família.

O PBF é um programa de transferência condicionada direta de renda, cujo objetivo inicial seria beneficiar famílias pobres que possuíssem renda mensal per capita de R\$ 60,00 a R\$ 120,00 e extremamente pobres com renda mensal per capita de

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
1	1	Básico + 1 variável +1 BVJ	R\$ 154,00
2	1	Básico + 2 variáveis+1 BVJ	R\$ 189,00
3	1	Básico + 3 variáveis +1 BVJ	R\$ 224,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 161,00
1	2	Básico + 1 variável +2 BVJ	R\$ 196,00
2	2	Básico + 2 variáveis +2 BVJ	R\$ 231,00
3	2	Básico + 3 variáveis +2 BVJ	R\$ 266,00

Quadro 1
Benefício do programa para as famílias com renda familiar mensal de até R\$ 77,00

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração própria.

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 35,00
2	0	2 variáveis	R\$ 70,00
3	0	3 variáveis	R\$ 105,00
0	1	1 BVJ	R\$ 42,00
1	1	1 variável +1 BVJ	R\$ 77,00
2	1	2 variáveis+1 BVJ	R\$ 112,00
3	1	3 variáveis +1 BVJ	R\$ 147,00
0	2	2 BVJ	R\$ 84,00
1	2	1 variável +2 BVJ	R\$ 119,00
2	2	2 variáveis +2 BVJ	R\$ 154,00
3	2	3 variáveis +2 BVJ	R\$ 189,00

Quadro 2
Benefício do programa para famílias com renda familiar mensal de R\$77,00 a R\$154,00 por pessoa

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração própria.

Área	Compromissos/condicionalidades	Público
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças	Crianças menores de sete anos
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	Gestantes e nutrizes
Educação	Matrícula e frequência escolar mínima de 85%	Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
	Matrícula e frequência escolar mínima de 75%	Jovens de 16 e 17 anos
Assistência social	Frequência de 85% nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI	Crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de trabalho infantil

Quadro 3
Comprometimento das famílias nas áreas de saúde, educação e assistência social

Fonte: Brasil (2009).
Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Descumprimento	Efeito	Situação do benefício
1º Registro	Advertência	Família continua recebendo o benefício normalmente
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias
		Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada
3º e 4º Registro	Suspensão por 60 dias	Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família
		Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família
5º Registro	Cancelamento	Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas
		Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas
		Família é desligada do PBF

Quadro 4
Efeitos por descumprimento de condicionalidades do PBF

(Crianças, adolescentes até 15 anos, gestantes/nutrizes)

Fonte: Brasil (2009).
Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Descumprimento	Efeito	Situação do benefício
1º Registro	Advertência	Não há efeito sobre o benefício
2º Registro	Suspensão por 60 dias	O benefício é suspenso por 60 dias. Não recebe as parcelas suspensas
3º Registro	Cancelamento	O benefício é cancelado

Quadro 5
Efeitos por descumprimento de condicionalidades do BVJ

(Jovens de 16 e 17 anos)

Fonte: Brasil (2009).
Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

até R\$ 60,00. Em 2014, os valores de elegibilidade passaram para R\$ 77,00 per capita para os extremamente pobres e R\$ 77,00 a R\$ 154,00 per capita para os pobres.

As famílias elegíveis com renda mensal per capita abaixo da linha de pobreza extrema recebem um benefício fixo de R\$ 77,00, independentemente de sua composição, e um benefício variável nos casos em que tenham crianças e adolescentes entre

0 e 17 anos entre os componentes da família. Há também o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) pago para pessoas nessa situação, independentemente da composição familiar. As famílias abaixo da linha de pobreza, com renda mensal per capita entre R\$ 77,0 e R\$ 154,00 podem ser incluídas no programa desde que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade, recebendo unicamente o benefício variável de R\$ 35,00 por gestante, nutriz e filho de até 15 anos de idade e um benefício variável de R\$ 42,00 para cada adolescente de 16 e 17 anos.

Os quadros 1 e 2 mostram como é realizado o cálculo dos benefícios pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que podem variar de R\$ 35,00 a R\$ 266,00, de acordo com a renda mensal e o número e idade dos filhos.

As famílias ingressam no programa através do Cadastro Único (CAD) do Governo Federal, criado

em 2001 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com objetivo de controlar a seleção dos beneficiários, sendo este um importante instrumento de identificação socioeconômica das famílias. O CAD reúne informações que permite que o governo – federal, estadual e municipal – conheça as condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza, sendo essas informações fundamentais para a seleção das famílias que ganharão o benefício. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do Cadastro Único e o agente pagador dos benefícios.

Um dos direitos das famílias é poderem permanecer no Programa por, no mínimo, dois anos. Passado esse prazo, o cadastro é revisado, de acordo com a legislação do Cadastro Único. Se, depois de dois anos no Programa, a família alcançar renda acima do critério utilizado para concessão dos benefícios, ela será desligada do programa.

O PBF possui uma gestão descentralizada, sendo responsabilidade dos gestores municipais a identificação e cadastramento das famílias, a oferta de serviços de saúde, educação e assistência social e o acompanhamento das famílias. Os gestores estaduais devem prestar apoio aos municípios na implementação do PBF, cabendo ao governo federal o estabelecimento de diretrizes e normas do programa, a coordenação de sua execução, o incentivo ao aprimoramento da gestão descentralizada, a cooperação técnica, o repasse de recursos de acordo com o número de famílias beneficiadas pelo PBF e o acompanhamento dos índices de desempenho da gestão municipal e estadual.

Os objetivos definidores do programa são: (i) alívio imediato da pobreza, através da transferência monetária direta às famílias; (ii) colaboração para a diminuição da pobreza entre gerações, através da afirmação do direito de acesso às políticas de saúde e de educação; e (iii) articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver capacidades das famílias beneficiárias.

Se, depois de dois anos no Programa, a família alcançar renda acima do critério utilizado para concessão dos benefícios, ela será desligada do programa

A compreensão da segunda e terceira dimensão do PBF perpassa pela discussão das condicionalidades presentes no Programa. A ideia divulgada pelo MDS é que as condicionalidades representariam um “pacto” entre as famílias e o Poder Público, pautado na responsabilidade de ambos em fazer valer os direitos constitucionais. As condi-

cionalidades, mais do que um caráter punitivo de suspensão de benefícios para as famílias, estariam relacionadas ao acompanhamento do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde, bem como à descoberta dos motivos que levaram ao eventual descumprimento. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades seria tarefa do MDS, juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), através de uma gestão descentralizada, cabendo a cada município a fiscalização do cumprimento dessas obrigações.

No Quadro 3 é apresentado um resumo das condicionalidades e público alvo do Programa Bolsa Família e os quadros 4 e 5 fazem um resumo dos efeitos do descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Como pode ser percebido nos quadros 4 e 5, caso ocorra o descumprimento das exigências, são aplicadas, de forma gradativa, penalidades que vão desde advertências até o cancelamento do benefício. Quem realiza a aplicação das sanções e a suspensão dos benefícios é a Secretária Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), órgão pertencente ao MDS, responsável pela gestão do programa.

O Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Dilma, constatou que, dentre a população que se encontrava em situação de extrema pobreza à época em que o plano foi lançado, em junho de 2011, cerca de 40% eram pessoas menores de 14 anos. Para lidar com esse problema foi criado o Brasil Carinhoso em maio de 2012, com a finalidade de retirar da miséria famílias com filhos entre 0 e 6 anos.

O Brasil Carinhoso oferece um benefício complementar ao PBF, que varia de acordo com a necessidade da família. Este programa está construído sobre três pilares: renda, educação, saúde. O pilar renda consiste no repasse do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) que começou a ser pago por meio do cartão do Bolsa Família, retirando da extrema pobreza 2,8 milhões de crianças, em quase 2 milhões de famílias. O pilar educação consiste no aumento da oferta de vagas em creches. O pilar saúde consiste em medidas para combater alguns dos principais problemas da infância, através da expansão da distribuição de doses de vitamina A, aumento da oferta de sulfato ferroso, distribuição de medicamento para asma. A partir de dezembro de 2012 o BSP passou a assegurar um valor complementar para que as famílias do PBF com crianças e adolescentes entre zero e 15 anos superem a linha de extrema pobreza.

As mulheres são as responsáveis legais e preferenciais para o recebimento do benefício, situação que está presente em cerca de 93% das famílias beneficiárias. De acordo com Farah (2004), a inclusão da questão de gênero nas políticas públicas pode ser feita de duas maneiras: através de programas dirigidos à mulher, ou pela incorporação da dimensão gênero em programas em que a mulher não é o foco específico. Ao que parece, o Bolsa Família se encaixa nessa segunda concepção, tendo a dimensão de gênero sido incorporada em um programa cuja atenção prioritária é a redução da pobreza. No entanto, a indicação desse fato com uma conotação positiva necessita primeiramente de um estudo mais profundo dos impactos do programa sobre as desigualdades de gênero e sobre o papel da mulher na sociedade, o que não é o foco desse trabalho (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012).

BOLSA FAMÍLIA NA BAHIA

No estado da Bahia, o total de famílias inscritas no Cadastro Único até abril de 2014 foi de 3.116.097,

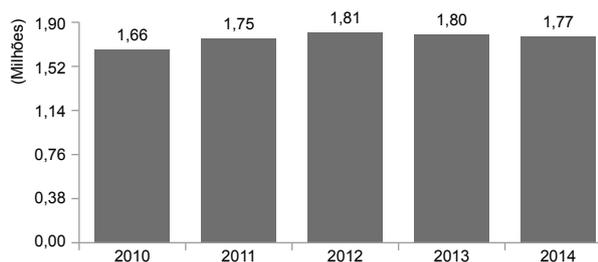


Gráfico 1
Evolução das famílias beneficiárias na Bahia

Fonte: Brasil (2014b).
Elaboração: Sagi.

Tabela 1
Beneficiados com perfil educação

	Total de beneficiados	Beneficiados acompanhados
6-15 anos	1.626.608	1.470.296
16-17 anos	379.066	316.363

Fonte: SAGI - Brasil (2014).
Elaboração própria.

Tabela 2
Beneficiados com perfil saúde

	Total de beneficiados	Beneficiados acompanhados
Crianças de até 7 anos e mulheres de 14 anos a 44 anos	1.497.551	1.118.856

Fonte: SAGI - Brasil (2014).
Elaboração própria.

sendo 1.877.588 de famílias extremamente pobres e 2.332.380 de famílias pobres. Desse total, 1.774.099 famílias são beneficiadas pelo programa (BRASIL, 2014b).

Conforme Censo de 2010, a estimativa de famílias de baixa renda na Bahia era de 2.205.810 e de famílias pobres de 1.659.504. Levando em consideração os estimados pobres, há uma elevada cobertura, 106,9%, do Bolsa Família na Bahia. No entanto, a insuficiência do programa de não atingir cobertura universal para todos vulneráveis é visível também nesse Estado, onde a maior parte das famílias estimadas de baixa renda não têm acesso ao benefício.

O Gráfico 1 mostra que entre 2010 e 2013 houve um aumento de famílias beneficiários do Bolsa Família na Bahia, registrando-se uma leve queda em 2014. Tanto o aumento quanto a redução de

famílias beneficiadas podem ser interpretados de forma positiva, a depender da lente usada. O aumento de beneficiários é positivo considerando que o programa não atinge todas as famílias em situação de vulnerabilidade, de modo que o aumento de beneficiários significa o atendimento de famílias outrora excluídas. A redução também pode ser

positiva, levando em consideração o objetivo do programa de reduzir a pobreza (uma quantidade menor de beneficiários indicaria que algumas famílias conseguiram sair das condições de elegibilidade do programa). Porém, ressalvas devem ser feitas ao enxugamento do programa, visto que existe um grupo elegível e não beneficiário.

Em relação às condicionalidades que devem ser as portas de saída do programa e da própria pobreza, o acompanhamento da frequência escolar mostrado na tabela 1, em novembro de 2013, atingiu o percentual de 90,39%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que era equivalente a 1.470.296 alunos acompanhados em comparativo ao público na faixa etária correspondente a 1.626.608. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 83,46%, o que correspondia a 316.363 jovens acompanhados de um total de 379.066. O acompanhamento da saúde das famílias, mostrado na tabela 2, na vigência de dez de 2013, foi de 74,71 %, o que correspondia a 1.118.856 famílias de um total de 1.497.551, que faziam parte do grupo para acompanhamento na área de saúde do estado. Como mostrado pelos dados, o governo tem exercido o papel que se propõe de acompanhar as condicionalidades. No entanto, o mais importante não é acompanhar o dever de frequência à escola e cuidados com a saúde em um sentido punitivo para os não cumprimentos, e sim de incentivo ao gozo de direitos sociais universais.

A aposta dos idealizadores do PBF é de que as condicionalidades favoreçam a cidadania, uma vez que o programa estaria ligado à ampliação do

exercício do direito à saúde e educação, ainda incompletos no país. As condicionalidades são apresentadas pelos formuladores do Programa como sinônimo de inclusão social e emancipação (MONNERAT et al., 2007).

Para que o Bolsa Família seja de fato um mecanismo de promoção de direitos sociais e não apenas um programa assistencialista, faz-se necessário que ele tenha impactos positivos no acesso dos mais pobres à educação e à saúde. O fato se confirma na Bahia, onde, das 1.470.296 crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, 1.428.003 tiveram em 2013 frequência na escola de mais de 85%. Do total de 316.363 jovens entre 16 e 17 anos, 300.438 tiveram no mesmo ano frequência acima de 75%. Do total 1.497.551 famílias que tinham deveres na área de saúde em 2013, 1.118.856 foram acompanhadas com pré-natal, vacinação e dados nutricionais em dia (BRASIL, 2014).

O total de famílias beneficiadas em 2014 representa um gasto aos cofres públicos de R\$ 269.058.786,00 (BRASIL, 2014). Esse valor injetado na Bahia tem sido fundamental para a economia dos municípios mais pobres, em especial devido ao efeito multiplicador da renda proporcionado pela transferência direta de renda.

O Bolsa Família tem impactos para além do assistencialismo compensatório na Bahia, com efeitos tanto econômicos quanto sociais positivos. Portanto, o programa, ainda de forma sutil, é um facilitador de acesso aos direitos e serviços universais de saúde, educação e assistência social, de modo que a transferência de renda está em consonância com o sistema de proteção social mais amplo.

DIREITOS SOCIAIS COMO FUNDAMENTO: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM QUESTÃO

O grande destaque nacional e internacional que tem o Bolsa Família coloca em questão, como apontado

por Monnerat e outros (2007), se os programas de transferência de renda aprofundam os direitos de cidadania, ou, ao contrário, concorrem para sua negação e regressão.

As condicionalidades representam um componente importante do PBF. As condições deveriam ser os mecanismos de saída da pobreza. No entanto, a efetividade das condicionalidades como

porta de saída da pobreza depende da disponibilidade e da qualidade dos serviços providos, e até uma avaliação superficial dos serviços básicos de educação e saúde revela a situação caótica em que se encontra a provisão desses serviços no Brasil (KERSTENETZKY, 2009). O problema não é existir condicionalidade para recebimento do benefício, mas a concepção que norteia essa condicionalidade e a forma como ela é assumida pelo poder público.

A pouca atenção do governo no que diz respeito à elevação da qualidade da educação e saúde, a reduzida disponibilidade desses serviços e a diminuta propagação de informações sobre os objetivos das condicionalidades, faz com que as portas de saída da pobreza, ainda hoje, após 10 anos de Bolsa Família, sejam muito estreitas, impossibilitando o alcance por completo das metas do programa, em especial no que se refere ao objetivo de superação intergeracional da pobreza. Logo, a crítica pertinente não é ao modelo de transferência de renda com condicionalidades, e sim à forma em que o governo tem atuado nas condicionalidades.

O pouco investimento feito nas aéreas de educação e saúde suscita dúvidas em Kerstenetzky (2009) sobre a motivação por trás das condicionalidades do PBF, fazendo-a questionar se o objetivo real é promover a autonomia dos recipientes do benefício, criando oportunidades futuras, ou se as condicionalidades foram impostas para não contrariar o princípio de que “não há almoço grátis”, ou seja, como alguém está pagando pelo

O ideal seria que o programa fosse apresentado como transferência de renda com oportunidades, dando ao Bolsa Família uma imagem positiva de promoção do desenvolvimento e mobilidade social

benefício, ele deve ser compensado pelos beneficiários. Draibe (2003) considera que independentemente de onde fosse pago o recurso, sendo unificado ou não no cadastro único, com cartão ou sem, o que se pretendia sempre era que a transferência monetária não fosse substitutiva da provisão dos serviços nem se afastasse deles. Portanto, era muito menos pelo compromisso moral das famílias em manter seus filhos na escola ou levá-los ao posto de saúde, e muito mais pelo comprometimento do Estado na prestação desses serviços.

A transferência de um benefício monetário sem vinculação com questões estruturais tende a criar uma armadilha de dependência, uma vez que limita o programa aos componentes assistencialistas sem oferecer os mecanismos de superação da situação vulnerável. Deveria existir no programa o incentivo e o acompanhamento ao uso dos serviços de educação e saúde, mas não com caráter meramente de dever e com aspecto punitivo como o que muitas vezes se apresenta a questão das condicionalidades.

O ideal seria que o programa fosse apresentado como transferência de renda com oportunidades, dando ao Bolsa Família uma imagem positiva de promoção do desenvolvimento e mobilidade social. Como os programas sociais geram incentivos, o seu desenho é tão importante quanto a sua própria existência (CAMARGO, 2003). Portanto, se o governo vincular a imagem do Bolsa Família a um programa que tem por finalidade gerar oportunidades, de forma a criar no futuro uma sociedade com maiores níveis de educação, maior expectativa de vida, maior mobilidade ocupacional e menores índices de pobreza e desigualdade, as chances de apoio político e financeiro da classe média provavelmente serão maiores, do que se essa classe considerar o programa como um dinheiro fácil para pobres, sem grandes retornos para sociedade de forma geral. O termo condicionalidades usado hoje no Bolsa

Família, tem uma carga negativa de obrigação, punição ou pior, de que o poder público não pode subsidiar a população carente sem que está ofereça retorno, o que é um pensamento contraditório diante de uma sociedade com elevados níveis de concentração de riqueza e de ativos valiosos como a terra. Dessa forma, a mudança para o ter-

mo oportunidades não só minaria o estigma de que é necessário ter uma contrapartida, mas também contribuiria para fortalecer os vínculos do programa com os ideais de cidadania e justiça social.

A exigência de contrapartidas cria controvérsias a respeito do programa, por um lado, na ideia de que a condicionalidade pressionaria a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, poderia ser uma oportunidade singular para ampliação ao acesso de um contingente importante da população aos serviços sociais e, por outro lado, o direito social condicionado a obrigações poderia ser uma ameaça aos princípios de cidadania (LAVINAS, 2000).

Incentivar e acompanhar o acesso dos beneficiários a saúde e educação contribui para melhoria de vida dos beneficiários do programa. Embora o melhor termo não seja condicionalidade, se elas forem pensadas nesse sentido haverá ganhos para sociedade tanto na evolução do capital humano futuro, com pessoas mais educadas e saudáveis, como na redução da desigualdade e pobreza, uma vez que esses mecanismos contribuiriam para redução intergeracional da pobreza. Para além do assistencialismo, o programa estaria promovendo cidadania e dignidade para um contingente de marginalizados.

É inegável, diante da elevada pobreza e desigualdade que caracteriza o Brasil, a função social do Bolsa Família. Apesar de ser baixo o valor do benefício, ele representa uma forma de reparação aos que foram excluídos da riqueza social devido à lógica de acumulação do sistema capitalista. Essa

Incentivar e acompanhar o acesso dos beneficiários a saúde e educação contribui para melhoria de vida dos beneficiários do programa

transferência direta de renda aos mais pobres seria a forma do governo zelar pelo principal direito social, que é o direito à vida. As condicionalidades, que seriam mais adequadamente chamadas de oportunidades, permitem considerar o programa como provedor ou no mínimo como facilitador de acesso a outros direitos sociais fundamentais. O dever

de manter as crianças na escola e de ter que acompanhar a saúde de crianças e nutrizes, muito mais que construir a porta de saída da pobreza, representa uma forma de tornar acessível aos cidadãos mais carentes direitos universais básicos. Dando o foco e relevância necessária às oportunidades, o Programa Bolsa Família poderá representar uma política de focalização como mecanismo de universalização, isto é, um programa prioritário para os pobres, sem abandonar o investimento em serviços e direitos universais da Constituição de 1988. Seria realizar transferência de renda aos pobres, sem abandonar o sistema de proteção social universal.

O alívio imediato da pobreza é o resultado mais perceptível e mensurável do PBF e é garantido por meio do acesso da família à renda. Considerando a pequena magnitude do gasto que se tem com o Bolsa Família, por volta de 0,5% do PIB em 2013, a redução do número de pobres, de acordo com Rocha (2013) em 3,3%, e a redução da taxa de pobreza extrema de 5,3 para 3,4%, com a complementação do Brasil Carinhoso (OSORIO; SOUZA, 2012), revelam os expressivos impactos do programa. Inclusive muitos defendem o programa porque tem resultados positivos e custa muito pouco, seria o ditado “é bom e barato”. Certamente, melhores resultados poderiam ser alcançados com a elevação dos gastos e investimentos no programa.

A promoção de direitos fundamentais pelo programa é confirmada pelas evidências de sua contribuição no aumento da frequência escolar (JANUZZI; PINTO, 2013) e redução da repetência (OLIVEIRA; SOARES, 2013; CIRENO; SILVA;

PROENÇA, 2013); pela redução da mortalidade de crianças com menos de cinco anos (RASELLA et al., 2013); pelo aumento na proporção de crianças com vacinas tomadas nas idades corretas (JANUZZI; PINTO, 2013) e pelo impacto positivo sobre a demanda agregada da produção econômica e geração de emprego, através do efeito multiplicador - para cada R\$ 1 transferido pelo programa, o consumo final do total da economia aumenta R\$ 1,98, e os impactos no consumo final das famílias de R\$ 2,40 de acordo com Neri e outros (2013).

Todos esses resultados positivos permitem afirmar que o Bolsa Família é uma política propiciadora de melhores condições de vida para os mais vulneráveis. Ainda é uma política limitada, mas espera-se que este seja apenas os primeiros passos da intervenção estatal na provisão direta de bem-estar aos mais necessitados.

Vale ressaltar que o PBF apresenta características que o assemelha a uma política social assistencialista e compensatória de caráter neoliberal, dentre elas destacam-se: o público alvo, que é limitado por uma linha de pobreza baixa, e que exclui da elegibilidade um grupo que vive tantas vulnerabilidades quanto os que foram elegíveis, não esquecendo dos que são elegíveis e não recebem o benefício; o valor transferido é baixo para proporcionar ascensão social; os recursos do programa estão limitados ao orçamento; e é uma política de governo não constitutiva de direito, tendo sua permanência restringida a quem está no poder. O programa tem, inegavelmente, traços neoliberais, mas atinge objetivos para além do assistencialismo, conseguindo de fato propiciar bem-estar social e melhoria de vida para os mais vulneráveis. Logo, é realístico enxergar o Programa Bolsa Família como potencial programa de cidadania (REGO, 2008).

Diante da redução da pobreza e da desigualdade, da melhoria da alimentação, do maior acesso

à educação e à saúde, da redução da mortalidade infantil, do se sentir cidadão, não poderia se caracterizar o Bolsa Família de outra forma que não fosse

O programa incentiva e acompanha a educação e o cuidado com a saúde, potencializando o bem-estar dos indivíduos no curto prazo e suas oportunidades de vida no longo prazo

um programa que promove acesso e garantia a direitos fundamentais – vida, alimentação, saúde, dignidade, cidadania. Sua forte limitação ainda é ser um programa com baixo valor do benefício e de baixo orçamento, não sendo vislumbrado através dele uma alteração na forma de reprodução e distribuição da riqueza no país, fazendo que os mecanismos que criam e reproduzem a pobreza permaneçam atuando.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A miséria, a pobreza, e a desigualdade são problemas sociais com acentuada presença na sociedade brasileira, apesar de o Brasil ter um forte potencial econômico, estando entre o terço mais rico dos países do mundo. O Censo 2010 revela que, embora tenham ocorrido reduções relevantes nos índices de pobreza, o Brasil ainda está bem distante da superação, cerca de 16 milhões de brasileiros estão em situação de extrema pobreza, com acesso precário a serviços públicos de saúde, educação, alimentação, assistência, previdência e moradia, entre outros. As políticas sociais são imprescindíveis nesse contexto de exclusão social vivenciado por uma parcela considerável da população. Embora a atuação do Estado não atenda ao que de fato propõe a Constituição Federal do Brasil, os programas sociais governamentais são um dos mais relevantes determinantes para a redução das vulnerabilidades sofrida pela população carente.

O PBF desempenha um papel essencial na vida dos beneficiários, o valor monetário serve como complementação de renda para alguns e única fonte de renda para outros, possibilitando mínimas condições dignas de vida. O programa incentiva e

acompanha a educação e o cuidado com a saúde, potencializando o bem-estar dos indivíduos no curto prazo e suas oportunidades de vida no longo prazo. Dessa forma, a colaboração para a sobrevivência física e o incentivo ao uso dos serviços universais de educação e saúde são aspectos que possibilitam caracterizar o Bolsa Família como mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais.

A relevância social do programa é inquestionável, as principais críticas dizem respeito aos critérios de elegibilidade e concessão do benefício, que ainda excluem muitas famílias necessitadas, ao valor do benefício, que é insuficiente para prover as necessidades básicas do núcleo familiar, o baixo investimento na melhoria e ampliação dos serviços de saúde e de educação, e a incapacidade hoje do PBF de alterar as condições de geração de renda das famílias, acabando assim com a pobreza intergeracional.

REFERÊNCIAS

- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 2, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *RI Bolsa Família e Cadastro Único Bahia*. Brasília, MDS, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Acompanhamento familiar: Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família: benefícios*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- CAMARGO, José Marcio. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. *Políticas Sociais*, Brasília, n. 7, ago. 2003.
- CIRENO, Flávio; SILVA, Joana Silva; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- DRAIBE, Sonia. A política social no período de FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 360, jan./abr. 2004.
- JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandre Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.
- _____. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- _____. Programas focalizados de transferência de renda: ensinamentos do Bolsa-Família no Brasil. In: CONGRESSO LATIN AMERICA STUDIES ASSOCIATION - LASA, 28., 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: PUC, jun. 2009.
- LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Aline. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. *Revista Latino Americana de Poblacion*, [S.I.], n. 10, p. 31-52, 2012.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, A. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.
- MONNERAT, Giselle Lavinas et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.
- NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei. Bolsa Família e repetência: resultado a partir do cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- OSORIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira da. O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. *Nota Técnica*. Brasília, n. 14, p. 1-16, dez. 2012.

PAULANI, Leda. *Brasil delivery*: Servidão Financeira e Estado de Emergência Econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

RASELLA, Davide. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, São Paulo, n. 73, p. 147-185, 2008.

ROCHA, Sonia. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida. *Avaliando o Bolsa Família*: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; HORN, Bernardo Campolina Ross van. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

SOARES, Serguei; SÁTYRO, Natalia. *O programa Bolsa Família*: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão, 1.424).

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização- subsídios para o debate. *Políticas Sociais*, Brasília, n. 7, ago. 2003.

TITMUSS, Richard. *Social policy*: an introduction. Nova York: Pantheon Books, 1974.

Agradeço a Maria Emília Marques Aldonce e Sílvio Humberto dos Passos pelos comentários feitos. Eximo-os de responsabilidade pelo resultado.

Artigo recebido em 15 de março de 2014

e aprovado em 27 de junho de 2014.

Do Programa Fome Zero ao Programa Bolsa Família: entre o alívio da pobreza e os desafios para a emancipação

Viviane Freitas Santos*

Gepherson Macêdo Espínola**

* Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). vfsreis@gmail.com

** Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). gepherson@hotmail.com

Resumo

O presente artigo analisa as propostas de alívio e emancipação da pobreza através do Programa Fome Zero e do Programa Bolsa Família. Inicialmente é feita uma caracterização do contexto socioeconômico do período anterior à implementação desses programas sociais. Em seguida, apresentam-se a estrutura e os objetivos de cada um deles e discute-se a “migração” da centralidade do Programa Fome Zero para o Programa Bolsa Família, enquanto política articuladora de combate à fome e à pobreza no país. Por último, avaliam-se os desafios para a emancipação da pobreza, a partir deste programa. Conclui-se que a transferência condicionada de renda não traz a efetiva emancipação das famílias, mas contribui, majoritariamente, para a inserção desta parcela da população no consumo de massa e para o alívio dos sintomas da pobreza. **Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade. Emancipação. Programa Fome Zero. Programa Bolsa Família.

Abstract

This article analyzes the policies for relief and emancipation of poverty through the Fome Zero and Bolsa Família programs. The socioeconomic context of the period prior to implementation will be analyzed first. After which, the structure and goals of each program will be presented. Subsequent to this, the transfer from the “Fome Zero” to the “Bolsa Família” program will be discussed considering them as interconnected policies which fight hunger and poverty in the country. Finally, we will discuss the challenges of this program when trying to eradicate poverty. It will be concluded that the availability of funds under the conditions of this program does not effectively empower families. However, it does incorporate this particular sector of society into the wider consumer population. It also succeeds in relieving the symptoms of poverty.

Keywords: Poverty. Inequality. Emancipation. Fome Zero Program. Bolsa Família Program.

INTRODUÇÃO

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, o Estado brasileiro centralizou seus esforços na estabilização dos preços, a despeito de cuidados sociais. Para tanto fez uso de políticas monetárias e fiscais alinhadas à perspectiva neoliberal. Naquele período, apesar da queda das taxas de inflação e do objetivo econômico alcançado, registrou-se aumento do desemprego, do grau de informalidade e da persistência no índice de concentração de renda, o que resultou, por sua vez, no aumento dos níveis de pobreza e no agravamento de questões sociais no país.

Foi apenas com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) em 2002 que a pobreza tornou-se alvo das políticas estatais, embora estas tenham mantido, no campo econômico, o mesmo alinhamento dos governos FHC. Fundamentado no contexto socioeconômico do período – conforme Ipeadata (2014), com grau de informalidade econômica em 58,2% e taxa de pobreza em 34,36% – e com o intuito de tentar superar a situação de pobreza na qual estava inserida a população brasileira, coibindo a propagação e o aprofundamento da miséria e da fome, o Estado articulou e formulou, em 2003, com a participação da sociedade civil organizada, uma série de políticas públicas, que foram instituídas com o nome de Programa Fome Zero.

Dentro de suas proposições, o Fome Zero visava garantir ao indivíduo atendido pelo programa, em longo prazo, a capacidade de se inserir em espaços sociais e culturais. O atendimento às necessidades básicas do beneficiário e a manutenção de seu nível de renda adequado tinham por finalidade emancipá-lo da pobreza. Para tanto, o Fome Zero, enquanto programa estratégico, provocou a formulação de políticas específicas que propunham a articulação de medidas emergenciais e estruturantes para, em curto prazo, promover o alívio imediato da fome.

Nessa perspectiva, ainda em 2003, o Estado reformulou e unificou programas de transferência condicionada de renda que foram implementados

no último governo FHC, desenhando, desse modo, o Programa Bolsa Família. Este, aos poucos, se expandiu e apresentou resultados positivos em relação ao alívio da pobreza, o que o colocou em maior destaque que o Fome Zero, enquanto política articuladora de combate à fome e à pobreza no país. Entretanto, a valorização dos resultados imediatos dessa transferência e a centralidade do Bolsa Família aumentaram os desafios para a emancipação das famílias atendidas.

Este texto inicialmente faz um recorte histórico do perfil da economia brasileira nos governos FHC, a partir de variáveis selecionadas, a fim de caracterizar o contexto socioeconômico que precedeu e justificou a concepção e a implementação dos programas Fome Zero e Bolsa Família. Na segunda parte, discute a formulação do Programa Fome Zero enquanto estratégia de combate à fome e à pobreza no país. Posteriormente, aborda a estrutura do Bolsa Família, suas regras e objetivos, além de tentar compreender a centralidade e a proeminência do programa diante do Fome Zero. Por fim, é apresentado um debate realçando os desafios para emancipação da pobreza a partir dos eixos estruturais dos dois programas.

A REALIDADE POSTA: O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO PRECEDENTE AOS PROGRAMAS SOCIAIS

O ano de criação do Programa Fome Zero, 2003, foi o primeiro ano de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o período de transição entre duas formas parcialmente distintas de gestão. Passa-se de um governo neoliberal focado na estabilização da economia, para outro neoliberal, mas alicerçado em estreitas políticas públicas para a redução dos níveis de pobreza. De um lado, em 1994, havia o Estado sem qualquer diálogo com os movimentos sociais e com pautas estritamente economicistas. Do outro, em 2002, surgia um Estado formado a partir de quadros dos movimentos sociais, mas sem

pretensão de ruptura ideológica. Nesse sentido, para se compreender a necessidade dos programas que intencionaram a emancipação da pobreza, como o Fome Zero e o Bolsa Família, precisa-se definir a conjuntura socioeconômica, imediatamente, anterior a sua criação.

Sob o comando de FHC, em oito anos de gestão, o Estado brasileiro reconhecia no viés neoliberal a orientação teórica adequada para conduzir as decisões da política econômica. As proposições macroeconômicas articuladas junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) estavam fundamentadas em três pilares: taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais para ajustar as contas externas; taxa de juro real elevada, para garantir o cumprimento das metas de inflação, e superávit primário crescente, para conter o endividamento do setor público (CINTRA, 2005). Somadas a abertura comercial e a atração de investimento direto estrangeiro, foram delineados os aspectos centrais da estrutura institucional neoliberal que perfizeram a economia brasileira nos anos 1990 (MARQUETTI, 2004).

Esta confluência de medidas para a estabilização dos preços foi definida como prioridade de Estado, mas não contribuiu para que houvesse crescimento e distribuição da renda e nem para o alcance de objetivos sociais. Pelo contrário, estas ações comprometeram os níveis de investimento e favoreceram o capital especulativo. O que foi visto, efetivamente, foi uma “taxa média de crescimento

da economia, de 1,78% ao ano, enquanto que a taxa média, em termos per capita, atingiu menos de 0,38% ao ano” (CARCANHOLO, 2003, p. 46) para os anos de 1990.

A falta de prioridade para as questões sociais foi permanente nos governos FHC em seus oito anos, e esta lacuna foi sentida diretamente com a corrosão social brasileira. Conforme Mendonça (2003), as políticas sociais implementadas naquele período se alinhavam às orientações de organismos internacionais que, sob a desculpa de cuidar dos pobres, incentivavam os países periféricos a se reinserirem na ciranda do capital internacional dada a crise estrutural ocasionada pela política neoliberal. Era preciso conter ímpetus reivindicatórios e inserir os pobres no mercado consumidor.

Nos governos FHC, o crescimento medíocre comprometeu todas as áreas de investimento público, contribuiu diretamente para o aumento do desemprego, para agravos na área da saúde, falência da educação e, conseqüentemente, aumento dos problemas sociais (GONÇALVES, 2003).

Não é possível dissociar esses resultados da linha ideológica seguida pelo Executivo nacional, e nem deixar de identificar a intencionalidade das ações públicas. É sabido, dentro da teoria econômica, que as políticas ortodoxas de estabilização dos preços têm efeitos diretos sobre os níveis de crescimento, portanto, o Estado brasileiro estava consciente dos impactos sociais que estas medidas teriam.

Ano	PIB	Inflação	Desemprego	Renda média	Taxa de pobreza	Índice de Gini	Grau de informalidade
1995	4,42	21,98	6,7	1184,74	35,08	0,601	57,8
1996	2,15	9,12	7,6	1238,87	34,73	0,602	57,8
1997	3,38	4,34	8,5	1225,68	35,18	0,602	58,0
1998	0,04	2,49	9,7	1218,44	33,97	0,600	58,8
1999	0,25	8,43	10,4	1123,15	35,26	0,594	59,6
2000	4,31	5,27	-	-	-	-	-
2001	1,31	9,44	10	1132,24	35,08	0,596	58,1
2002	2,66	14,74	9,9	1101,93	34,36	0,589	58,2

Fonte: IBGE, tabulação Ipeadata (2014). Elaboração própria.

(1) Alguns dados do ano 2000 não estão disponíveis, pois foi ano censitário.

Os dados apresentados na Tabela 1 relacionam as variáveis econômicas e sociais na tentativa de caracterizar o período dos governos FHC. Do ponto de vista econômico, os dados respondem positivamente às ações estatais de controle dos preços: em 1995, a inflação era de 21,98% e fechou o período a 14,74%, com queda de pouco mais de seis pontos percentuais, mas com média de 8,77% para o período. Diante do histórico hiperinflacionário da década de 1980, a manutenção da inflação em um dígito no período pós-Real confirmou que as políticas econômicas para contenção dos preços obtiveram sucesso. Ao passo que os níveis de crescimento mantiveram-se aquém da capacidade produtiva do país¹ para o mesmo período.

O crescimento médio apurado foi de 2,31% e este resultado está relacionado diretamente com a aplicação das medidas restritivas de contenção dos preços. A taxa de crescimento do estoque de capital foi de, apenas, 9,05%, enquanto que, nos anos 2000, foi de 23,41%. Não é possível dissociar crescimento econômico das taxas de formação do estoque de capital, pois estas demonstram o quantum investido na ampliação do parque produtivo. À vista disso, é possível traçar um paralelo com as variáveis socioeconômicas, uma vez que a falta de investimento no setor produtivo será refletida nos dados de crescimento, desemprego e, conseqüentemente, na taxa de pobreza.

No que se refere aos dados sociais, estes dialogam com a falta de impacto positivo das políticas públicas para este segmento no período. A relação mais contumaz está entre o desemprego e o nível de informalidade da economia brasileira. É intuitivo que, em um país que não cresce e não aumenta o número de vagas de trabalho, o incremento do desemprego esteja refletido no grau de informalidade, pois os trabalhadores passam a se sujeitar a postos de trabalho cada vez mais precários e insalubres. A média da taxa de desemprego para o período foi

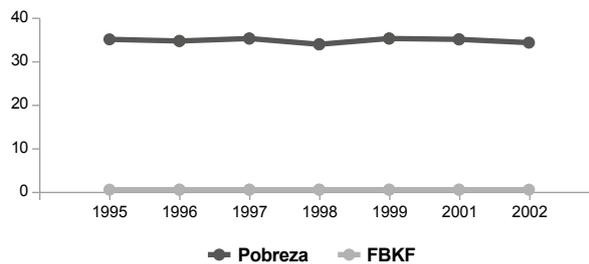


Gráfico 1
Formação bruta de capital fixo e taxa de pobreza 1995-2002

Fonte: IBGE, tabulação lpeadata (2014). Elaboração própria.

de 9,7%, enquanto o grau de informalidade da economia brasileira foi, em média, 58,1%, ou seja, estes trabalhadores, via de regra, não tiveram nenhum vínculo com a legislação trabalhista e não estiveram assegurados pela previdência social, assim como e não houve recolhimento aos cofres público dos devidos impostos por parte das firmas.

Partindo-se de uma análise mais direta dos dados da População Economicamente Ativa, (PEA) para o ano de 2002, do universo de 82.961.435 pessoas dispostas e aptas ao trabalho, 58,2% estavam inseridas no setor informal do mercado de trabalho. Cerca de 48 mil pessoas estiveram sujeitas a toda sorte de precariedade que a informalidade ocupacional pode sugerir. Estes dados contribuíram para a estabilidade da taxa de pobreza durante os dois governos FHC e concorreram para a forte concentração da renda. A pobreza esteve positivamente relacionada às situações de desemprego e de inatividade [...] (MARTINI; OLIVEIRA; JAYME JR., 2011).

Com altos níveis de desemprego e de informalidade, não seria de se esperar que houvesse indicadores de concentração de renda mais favoráveis. O que se observa, através do índice de Gini, é que houve manutenção da forte concentração de renda, que ficou estagnada no período. Este índice informa que a concentração de renda ficou nas mãos de 20% da população mais rica, ou seja, de tudo o que foi produzido no país no ano de 2002, 58,9% pertenceram a essa parcela da população. Com

¹ A utilização da capacidade instalada na indústria no ano de 2002 foi de 79,23%. Para o período em análise, a média está em 81,23.

base nas variáveis socioeconômicas apresentadas, percebe-se, então, o forte esforço do Estado para a estabilização da economia em detrimento das questões sociais que, embora urgentes, foram relegadas a segundo plano. Do somatório de baixo crescimento econômico, estabilidade dos preços e aumento do número de desemprego, viu-se a manutenção da concentração de renda e o aumento dos níveis de informalidade da economia, com posterior aumento da taxa de inflação no fim do período. Tudo isso se chama, tecnicamente, desestabilização macroeconômica (GONÇALVES, 2003)

A partir desse contexto socioeconômico tornou-se perceptível a necessidade de intervenção pública para a redução dos níveis de pobreza. A estabilidade da taxa de pobreza em torno de 34% indicou o elevado grau de precarização do trabalho, das relações sociais e o não acesso a serviços públicos básicos de uma grande parcela da população, portanto, houve impossibilidade de crescimento sustentado do país. Diante dessa conjuntura, fez-se necessário pensar e efetivar políticas públicas que objetivassem a saída da população dos níveis de pobreza na qual estava inserida. E isso só aconteceu após a eleição do presidente Lula para a gestão de 2003-2006.

Embora a política econômica tenha percorrido caminho semelhante ao de FHC², o governo do Partido dos Trabalhadores destoava por propor ações no campo social. Para tanto, os programas criados e/ou reformulados tinham como objetivo garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas aos direitos sociais básicos (CAMPELLO, 2013). Assim, objetivava-se garantir a emancipação do indivíduo através da sua

inserção no mercado de consumo maior, através de uma renda complementar.

O que se viu, efetivamente, no ano de 2003 foi o lançamento de um programa social que pretendia garantir o acesso de todos os brasileiros às três refeições básicas. Divulgado logo após o resultado das eleições, mas oficialmente lançado em 20 de janeiro de 2003, o Programa Fome Zero foi considerado a maior iniciativa de

combate à fome já executada no país. Tratava-se de ações públicas em diversas frentes: alimentação, emprego, saúde, moradia etc. “O Fome Zero não é assistencialista, nem se resume a ações emergenciais. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania” (BETTO, 2003, p. 54).

O FOME ZERO COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME

No Brasil, como apresentado, a formulação de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à miséria esteve atrelada ao recrudescimento dos níveis de desigualdade e à conjuntura socioeconômica do país. Os índices não satisfatórios de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza e da indigência, a concentração de renda e as desigualdades que afetavam uma grande parcela da população tornaram-se alvos da preocupação governamental.

Foi somente em meados dos anos 1990 que se registrou um estímulo contínuo à adoção de medidas públicas, para além do assistencialismo e da filantropia, que pudessem abrandar as más condições de vida dos pobres, como um mecanismo para amenizar os efeitos sociais desastrosos da política neoliberal que, guiada pela lógica do livre mercado, intensificava os já graves problemas sociais do

² Houve prosseguimento do receituário neoliberal, como o estabelecimento de metas inflacionárias, o incentivo ao superávit primário e a manutenção de juros em um patamar elevado.

país. Nesse contexto, algumas políticas foram desenhadas, entre elas, programas e benefícios com o intuito de proteger os indivíduos e/ou integrá-los ao mercado. Com o tempo, de forma não linear, o modo de o Estado materializar a proteção foi se aperfeiçoando e, paulatinamente, consolidando a rede de políticas sociais brasileiras³.

Muitos estudos fazem alusão à conjuntura socioeconômica e política, responsável pela emergência e o realce da desigualdade social (fome, pobreza, miséria etc.), enquanto assunto a ser tratado e equacionado com vistas ao progresso da nação. Estes autores, por exemplo, Betto (2003), Suplicy (2003), Castro (2010), Peliano (2010), Tapajós, Rodrigues e Coelho (2010) e Takagi (2010), a partir de suas particularidades analíticas e de distintos caminhos metodológicos, ao traçarem e/ou mencionarem a trajetória das ações de combate à pobreza no país, entre fases de anacronismos e progressos, convergem no reconhecimento de que a formulação do Programa Fome Zero é um marco histórico no enfrentamento da fome no país.

É prudente afirmar, contudo, que as apreciações sobre a intervenção estatal na sociedade não podem ser dissociadas da ideia de que o desenho de políticas públicas está relacionado ao atendimento das demandas sociais e à disputa (de projetos políticos) que permeia a sociedade. Ao elaborar medidas de intervenção, o Estado articula e organiza o aparato institucional para atender às demandas coletivamente relevantes, que fundamentam a confecção da própria política e das suas ações, além de

coibir conflitos e materializar medidas atinentes ao projeto sociopolítico que defende. Como afirmam Ferreira e Espínola (2012, p. 57):

[...] [as políticas públicas] não se limitam à resolução de problemas, como uns pretendem, antes são manifestações do embate entre ideias e interesses que, muitas vezes, camuflam os conflitos que permeiam a sociedade e manifestam as intenções do governo – caráter hegemônico – em um determinado momento histórico.

Apesar das políticas de proteção social existentes, somente em 2003 o Estado brasileiro materializou um plano articulado, intersetorial e transversal para tratar da fome e da pobreza no país, reconhecendo a complexidade que envolve essas questões, bem como as múltiplas formas de se entender e explicar o problema. Cabe mencionar que o projeto que deu origem ao Programa Fome Zero foi elaborado pelo Instituto Cidadania com a colaboração e o protagonismo de diversos setores da sociedade civil organizada que já discutiam e estudavam a temática. O desenho do programa foi lastreado no direito humano à segurança alimentar e nutricional, em estudos empíricos e em estatísticas oficiais que evidenciavam a gravidade dos elevados índices de fome e pobreza no país.

Desde o projeto de elaboração, o Programa Fome Zero identificou e apontou como principais causas da fome no Brasil a pobreza, a ausência de renda para aquisição de alimentos e o desemprego. O discernimento da fome e da pobreza enquanto problemas não só sociais, mas, sobretudo, econômicos e políticos, garantiu a elaboração de um diagnóstico rico e detalhado, que, por sua vez, deu subsídios à formatação e ao desenho de políticas de intervenção que se alinharam e/ou gestaram as ações do programa.

[...] é apresentada uma síntese onde são retomadas as causas da fome no país: a) a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; b) problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização; c) falta de poder

³ A proteção social materializada pelo Estado brasileiro foi tardia e, no primeiro momento, só contemplava aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho com um vínculo formal, revelando um caráter seletivo e essencialmente mercantilizado. A pobreza e a desigualdade só foram incorporadas à pauta de responsabilidades quando da promulgação da Constituição Cidadã que estendeu a proteção a todos, independentemente da ocupação laboral, universalizou os direitos sociais e trouxe à tona discussões sobre a cidadania, embora a adoção de políticas neoliberais tenha limitado consideravelmente o desempenho do papel protetor que o Estado deveria assumir, o que, de certo modo, comprometeu uma aplicação simultânea do que a Carta preconizava. Há de se considerar também o papel extremamente relevante das reivindicações da classe trabalhadora e as suas demandas sociais, como forças propulsoras da intervenção estatal (ESPÍNOLA, 2013).

aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego. O documento [o projeto do programa] afirma que historicamente essas três causas têm se revezado, mas, neste início de século XXI, a principal causa da fome está na insuficiência da demanda efetiva causada por concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento e, portanto, resultados inseparáveis do modelo econômico vigente (gerando um círculo vicioso da fome). Propõe o equacionamento da questão pela ampliação da demanda de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a população excluída do mercado, reconhecendo que é preciso alterar o modelo econômico (crescimento com distribuição de renda) (YAZBEK, 2003, p. 45).

O Programa Fome Zero inseriu na pauta de discussão da sociedade brasileira a problemática da fome, da miséria, da pobreza e da desigualdade enquanto entraves para o verdadeiro desenvolvimento da nação. Ao enfatizar essas questões, o governo, ao mesmo tempo em que denunciou, reconheceu e ressaltou o elevado nível de desigualdade social, tomando para si a atenuação deste como condição *sine qua non* para o real crescimento e desenvolvimento do país, sublinhando a fome como uma questão política.

Uma análise cuidadosa do desenvolvimento econômico brasileiro permite inferir que nunca houve automatismo entre os elevados níveis de produção do país, o ganho de divisas e o desenvolvimento das forças produtivas com a melhoria das condições de vida de toda a população, como já fora evidenciado

O programa envolveu todos os ministérios do governo federal e, regulado nos estudos sobre a fome no país, agregou, em alguns eixos de atuação, medidas que contribuíram para o enfrentamento do problema no curto, médio e longo prazo

estatisticamente na seção anterior. A concentração de renda sempre coibiu a distribuição dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento, mantendo inalteradas, ou até mesmo agravando em certas ocasiões, as condições de vida daqueles indivíduos acometidos pela pobreza. Por exemplo, o aperfeiçoamento da indústria e do comércio, ou até mesmo da capacidade produtiva como um todo, não significava necessariamente a diminuição de preços de alimentos, bens ou serviços, tampouco garantia que o acesso à alimentação dos pobres melhorasse.

O Programa Fome Zero, apresentado e implementado no primeiro ano do governo Lula, ratificou o combate à fome como uma das prioridades do governo federal. Conforme Zimmermann (2004), o programa, além de estar alinhado ao cumprimento de orientações constitucionais e internacionais, mesmo antes de ser colocado em prática, já repercutia positivamente em todo o mundo como modelo de combate à fome. Além de expressar uma preocupação que se aproximava do conceito de cidadania, pautada na segurança alimentar notadamente das pessoas mais vulneráveis à fome, o programa propunha uma política estratégica de enfrentamento à pobreza no país de modo sistematizado.

Para a consecução dos seus objetivos, o programa envolveu todos os ministérios do governo federal e, regulado nos estudos sobre a fome no país, agregou, em alguns eixos de atuação, medidas que contribuíram para o enfrentamento do problema no curto, médio e longo prazo. Desse modo, entre ações compensatórias, estruturantes e educativas, quatro áreas estratégicas foram delineadas: 1) *Acesso aos alimentos* – programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação; 2) *Fortalecimento da agricultura familiar* – desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar para promover a

geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para consumo; 3) *Geração de renda* – incentivo à economia solidária e desenvolvimento de qualificação da produção de baixa renda com o intuito de contribuir para a inclusão no mercado laboral; 4) *Articulação, mobilização e controle social* – estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional.

Ao se propor transversal e intersetorial, o Fome Zero afirma o seu papel estratégico de programa guarda-chuva, que articula uma série de políticas públicas de combate à fome e à pobreza e de garantia da segurança alimentar e nutricional; entre elas alinham-se: as políticas estruturais (agricultura, assistência social, emprego, trabalho, renda, previdência, reforma agrária), as específicas (alimentação, doações de cestas em caráter emergencial, educação alimentar e para o consumo, combate à desnutrição, merenda escolar)

e as locais (com ênfase no abastecimento e na garantia da segurança alimentar e nutricional). O programa evidencia também a relevância das políticas compensatórias enquanto medidas emergenciais e necessárias para a interrupção do ciclo da fome e da pobreza. Desse modo, subsidia a formulação de uma série de projetos e ações que, aos poucos, vão sendo implementados em consonância com os objetivos do programa, como ilustrado no Quadro 1.

Entre os programas em execução orquestrados pelo Fome Zero, destacam-se, pela abrangência em número de beneficiários e visibilidade, o Programa Bolsa Família (transferência condicionada de renda) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (alimentação para as crianças que frequentam creches e toda a rede pública de ensino da educação básica), presentes em todos os municípios brasileiros; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (compra de alimentos da agricultura familiar para distribuição em instituições

1. Programa Bolsa Família	5. Restaurantes populares	9. Distribuição de vitamina A	13. Alimentação saudável / promoção de hábitos saudáveis
2. Alimentação Escolar (PNAE)	6. Bancos de alimentos	10. Distribuição de ferro (Saúde de ferro)	
3. Alimentos a grupos populacionais específicos	7. Agricultura urbana / hortas comunitárias	11. Alimentação e nutrição dos povos indígenas	14. Alimentação do trabalhador
4. Cisternas	8. Sistema de vigilância alimentar e nutricional	12. Educação alimentar, nutricional e para consumo	
1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	2. Garantia-Safra	3. Seguro da Agricultura Familiar	4. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
1. Qualificação social e profissional	3. Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)	4. Organização produtiva de comunidades	6. Microcrédito produtivo orientado
2. Economia solidária e inclusão produtiva		5. Desenvolvimento de cooperativa de catadores	
1. Casas das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	2. Capacitação de agentes públicos e sociais	4. Mutirão e doações	6. Controle social - conselhos da área social
	3. Mobilização social e educação cidadã	5. Parcerias com empresas e entidades	

Quadro 1
Eixos de intervenção, programas e ações do Fome Zero – 2010

Fonte: MDS – Brasil (2014).

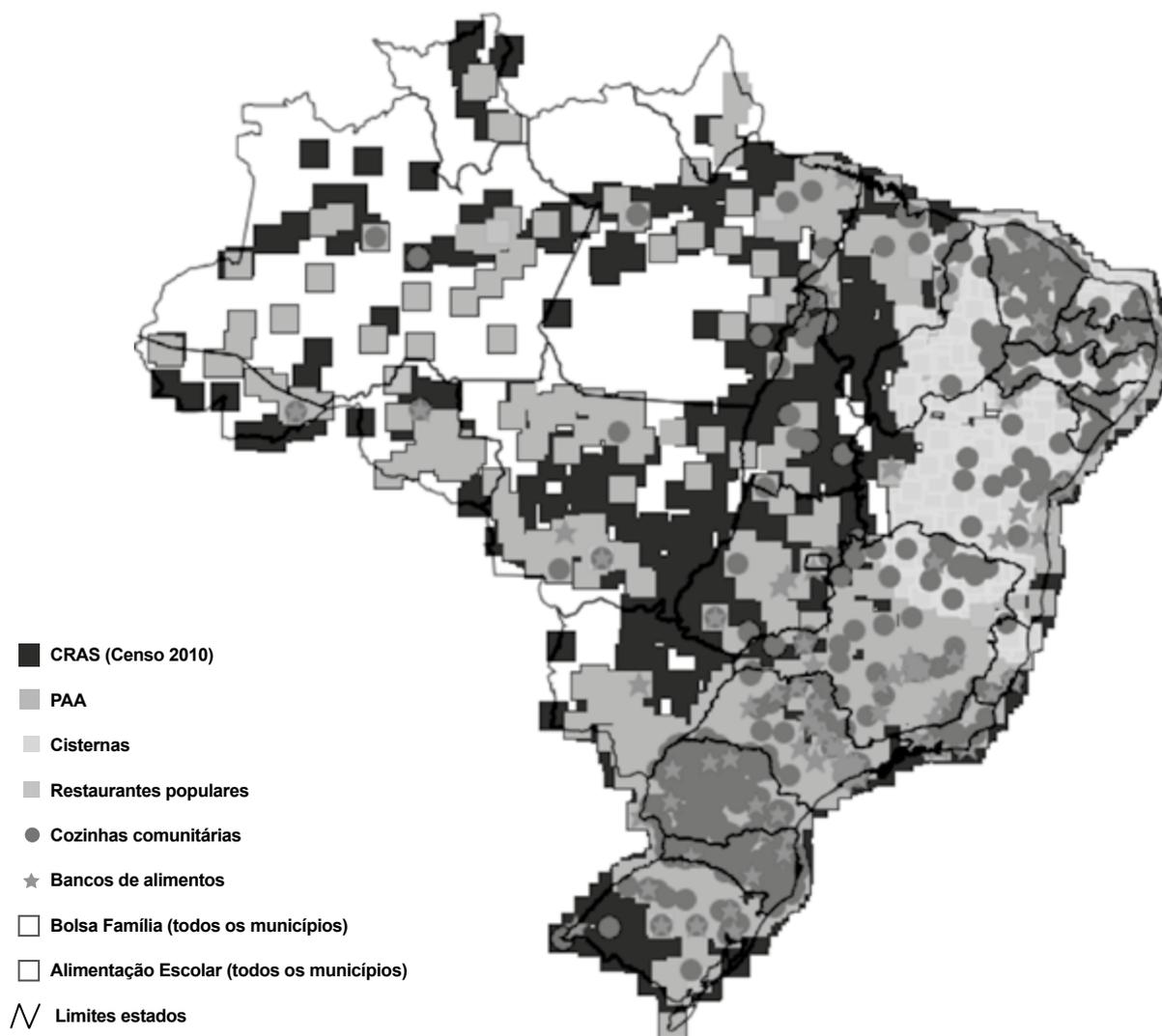


Figura 1
Ações do Programa Bolsa Família – Brasil – 2010

Fonte: MDS – Brasil (2014).

locais e programas alimentares); os Centros de Referência de Assistência Social (proteção e atenção integral as famílias) e o Programa Cisternas (construção de cisternas para coletar água da chuva para uso doméstico no semiárido nordestino), conforme a Figura 1. Em termos de investimentos, além dos programas já citados, sublinha-se também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (crédito subsidiado e fornecimento de suporte técnico aos agricultores) que abrange todo o território nacional.

Como já aqui explicitado, o Fome Zero propôs a formação de um arranjo institucional de proteção social para articular políticas sociais e de desenvolvimento, tanto de curto prazo para fazer frente à insegurança alimentar, quanto de médio e longo prazos para diluir as causas da fome no país. Nessa trajetória, políticas emergenciais deveriam ser conjugadas com políticas estruturantes a fim de inserir no mercado consumidor, laboral e produtivo, via geração de renda, aqueles sem acesso às necessidades básicas primárias.

A CENTRALIDADE E A PROTUBERÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA DIANTE DO FOME ZERO

O Fome Zero, ao encadear uma série de políticas públicas, exercendo um papel de eixo central e articulador da proteção social brasileira, rompeu, aos poucos, com o assistencialismo e com o clientelismo e inaugurou uma nova política de assistência aos pobres no país. Para Betto (2003), o programa “tirou a fome da clandestinidade” e se propôs a tecer uma política de inserção social. Já para Hall (2006), o programa harmonizou-se com preceitos dos organismos internacionais ao projetar auxílio alimentar e financeiro a cerca de 44 milhões de brasileiros que se situavam abaixo da linha da pobreza.

Com a expansão e a consolidação dos programas sociais, uma rede de segurança social foi sendo paulatinamente costurada. A ideia era a de conjugar políticas compensatórias e estruturantes para o aviltamento da pobreza e para a promoção de um desenvolvimento inclusivo, que impactasse em todos os estratos de distribuição da renda, especialmente nos mais pobres. Os programas em execução, associados a políticas macroeconômicas (aumento real do salário mínimo, controle da inflação e estabilidade econômica), pretendiam criar condições necessárias para que as causas da pobreza e da fome fossem atingidas. Dentre as ações protagonizadas pelo Fome Zero destaca-se, especial e consensualmente, o Programa Bolsa Família.

Implementado em outubro de 2003, o Bolsa Família reformulou e unificou os programas de transferência condicionada de renda implementados no governo FHC – Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás eram dispersos em distintos ministérios e não agregavam um plano único de enfrentamento à pobreza e à fome. A frequência na sobreposição de benefícios, a falta de cobertura, muitos erros de inclusão, dificuldades na

gestão e articulação eram problemas recorrentes que impediam a expansão e a eficiência daqueles programas. A unificação aprimorou o registro das

famílias em estado de pobreza através de inovações no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁴, reduziu os custos administrativos com

as transferências, dividiu responsabilidades entre os entes federados e registrou ganhos em cobertura, eficiência e indicadores de resultados.

Como um típico programa de transferência condicionada de renda, o Bolsa Família transfere auxílios monetários não eventuais para as famílias pobres e miseráveis e requer destas o cumprimento de contrapartidas nas áreas de educação e saúde. O não cumprimento da agenda de saúde e/ou educação estimula o poder público a investigar, em tese, os motivos que ocasionaram a situação com a finalidade de auxiliar as famílias na superação das dificuldades que se apresentam. Caso persista a situação, as famílias recebem advertência, em seguida têm o benefício bloqueado, depois suspenso e, por fim, cancelado. Em todas essas fases, as famílias são notificadas e orientadas.

O programa possui um duplo objetivo: o alívio imediato da pobreza (melhorar o consumo familiar e facilitar o acesso aos serviços sociais básicos) no curto prazo e a emancipação das famílias (desenvolvimento do capital humano para ultraje da pobreza) no longo prazo. O programa é estruturado em três eixos de atuação: 1) transferência de renda (alívio dos que se encontram em situação de pobreza); 2) condicionalidades (acesso aos direitos sociais básicos na área de saúde, educação e assistência social); 3) programas complementares (desenvolvimento das famílias para a superação da situação de vulnerabilidade social).

⁴ O CadÚnico configura-se enquanto instrumento de coleta de informações que permite a caracterização socioeconômica das famílias, de cada componente familiar e dos domicílios pobres e serve como uma fonte riquíssima de dados para a confecção de políticas.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁵, em 2014 o benefício transferido pelo Bolsa Família tem sido destinado às famílias pobres (renda per capita entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extremamente pobres (renda per capita até R\$ 77,00). Os valores repassados oscilam de R\$ 35,00 a R\$ 371,00, a depender da composição familiar – quantidade de membros, crianças, adolescentes, nutrízes e gestantes. Excepcionalmente, o valor do benefício pode sofrer acréscimo, no caso de famílias em situação de extrema pobreza, com crianças de até 15 anos; nessas ocorrências o valor é transferido para que a renda per capita familiar atinja R\$ 77,00 mensais.

É oportuno recapitular que os programas de transferência condicionada de renda assumiram papel central no combate à pobreza na maioria dos países da América Latina. Para Hall (2006), as transferências monetárias foram uma opção dos países latino-americanos para atender os pobres em um contexto neoliberal que agravava as desigualdades e aprofundava a pobreza, ao mesmo tempo em que possibilitava o aumento da eficiência do gasto público. Segundo Draibe (2007), as transferências tornaram-se medidas relevantes para o enfrentamento da pobreza na região e, ao se apoiarem em pré-requisitos (condicionalidades), superaram a noção limitada de pobreza enquanto insuficiência de renda. Afirma ainda que, com o tempo, estes programas se aperfeiçoaram na concepção, no desenho, na operacionalização, na focalização e na articulação com outras políticas.

Para alcançar os seus objetivos, o Bolsa Família aborda, operacionaliza e estimula ações ligadas ao combate à fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional, a promoção do acesso à rede de serviços públicos, o apoio ao desenvolvimento das famílias e o combate à superação da pobreza e da desigualdade, através da integração com

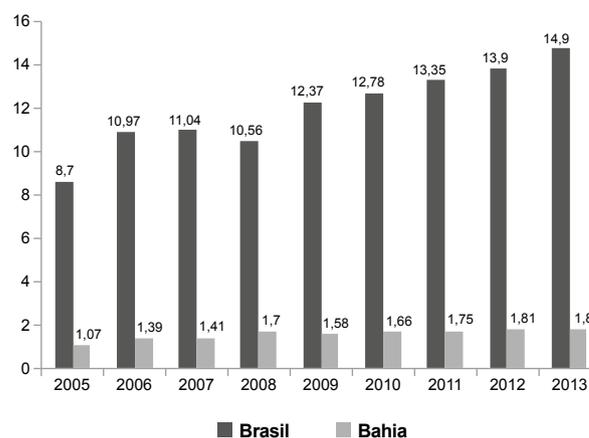


Gráfico 2
Evolução das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no Brasil e na Bahia – 2005/2013
(em milhões)

Fonte: MDS – Brasil (2014).

outras políticas públicas. Alinha-se organicamente, portanto, à política proposta pelo Fome Zero.

Quando se avalia a cobertura, o Bolsa Família apresenta, ao longo dos anos, um comportamento ascendente, o que significa dizer que cada vez mais famílias pobres estão sendo contempladas pelo benefício e que os gastos com o programa também têm evoluído. Entre 2005 e 2013, o número de beneficiários em todo o território nacional aumentou 71,26%, enquanto na Bahia, para o mesmo período, o acréscimo foi de 68,22%. Efetivamente são 6,2 milhões de famílias incluídas no programa em todo o país no período em questão, sendo que, destas, 730 mil famílias são baianas.

Em princípio, o Fome Zero foi concebido para ser um programa estratégico, um novo arranjo da política social brasileira, que deveria combinar políticas estruturantes e emergenciais para atender os famintos e atacar as causas da fome e da pobreza. No entanto, à medida que o Bolsa Família foi aperfeiçoando-se e expandindo-se, houve uma espécie de deslocamento das atenções do Fome Zero, uma espécie de mudança de centralidade para a transferência de renda. Quais fatores concorreram para esse fato? O desdobramento do Fome Zero em várias ações e programas dificultou a operacionalização, a articulação, o acompanhamento e a gestão

⁵ Em janeiro de 2004, a fim de facilitar a gestão, o monitoramento e a avaliação de todos os programas sociais, o governo federal criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

da política? As políticas estruturantes previstas por projetarem resultados no longo prazo foram relegadas ao segundo plano? As políticas compensatórias, que são emergenciais, roubaram a cena, dada a carência de renda? As ações de longo prazo foram diluídas ou estão em execução?

São muitos os questionamentos quando se tenta entender os motivos que levaram o Bolsa Família a se destacar e assumir o papel de programa articulador das políticas sociais brasileiras em lugar do Fome Zero. Acredita-se que, ao materializar os impactos positivos projetados para o curto prazo, o Bolsa Família consolidou-se e ganhou prestígio não só do público-alvo, que vivencia a carência de renda, mas da sociedade como um todo e, sobretudo, da gestão do programa. Em conformidade com os estudos desenvolvidos por Soares, Ribas e Osório (2010), nos últimos anos, o programa contribuiu com a diminuição, em 21%, do índice de Gini (desigualdade de renda) e com a redução, em 12%, da pobreza (hiato da pobreza). Os resultados imediatos satisfatórios foram responsáveis pela expansão de recursos para o programa, pelo aumento do valor médio dos benefícios e pela ampliação da cobertura, que cada vez mais se universaliza entre o público-alvo.

Sabe-se que muitas políticas estruturantes previstas e implementadas em torno do Fome Zero estão em execução, embora sejam registradas e evidenciadas uma maior dinâmica e uma maior preocupação com as políticas emergenciais que conferem resultados mensuráveis no curto prazo – como pode ser evidenciado na Figura 1. Uma possível explicação para esse fato é que uma das principais causas da fome no país é a carência de renda, portanto, programas que transferem dinheiro tendem a ganhar um maior realce e ser alvo de investimento. O Bolsa Família conta com o apoio e o elogio de órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Contudo, não se pode perder de vista que as transferências têm de encadear medidas estruturantes, caso contrário os resultados não se sustentarão e o rebaixamento positivo das políticas sociais sobre a pobreza não será duradouro.

Ademais, cabe destacar que o próprio sítio institucional do MDS não reserva um guia, uma aba ou um ícone destinado tão somente ao acompanhamento de todas as ações que são preconizadas pelo Fome Zero. As informações encontram-se dispersas na aba da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, onde é possível consultar relatórios e dados, embora não exista um atalho que leve a uma mesma página na qual se concentrem todas as informações atinentes aos programas ligados ao Fome Zero para fins de acompanhamento e avaliação conjunta. O oposto ocorre em relação ao Bolsa Família, sobre o qual há riqueza de detalhes e estudos. Tal fato evidencia a proeminência que a transferência assume diante de todo o leque de políticas, programas e ações que o Fome Zero agrega, até mesmo para o próprio governo federal.

Para Hall (2006), desde a unificação dos programas de transferência de renda e do aprimoramento do CadÚnico, houve uma transferência do papel de articulação do arranjo das políticas sociais para o Bolsa Família e uma distribuição de tarefas entre a União, os estados e os municípios.

O rótulo distintivo Fome Zero foi mantido como um termo guarda-chuva mais amplo para encapsular o programa global da rede de segurança no Brasil, envolvendo uma gama diversificada de mais de 30 intervenções sociais nas áreas de segurança alimentar, agricultura e outras formas de apoio, incluindo o Bolsa Família, apesar de o rótulo ser considerado como genérico. A unificação dos programas de rede de segurança sob o

Os resultados imediatos satisfatórios foram responsáveis pela expansão de recursos para o programa, pelo aumento do valor médio dos benefícios e pela ampliação da cobertura

Bolsa Família envolveu mudanças significativas. (HALL, 2006, p. 697).

Embora haja muitos impactos positivos relacionados ao Bolsa Família – conforme Silva (2007), o alívio imediato da pobreza, o estímulo aos programas de geração de trabalho e renda, a alfabetização de adultos, o fornecimento de registro civil e demais documentos e o incentivo à agricultura familiar são enfileirados como contribuições positivas do programa –, resta saber se a proposta de emancipação das famílias, através do estímulo ao desenvolvimento do capital humano, se consolida. Cabe lembrar que o objetivo de longo prazo do programa alinha-se à perspectiva do Fome Zero de superar o problema da fome no país e de trabalhar em prol do combate às causas da pobreza.

O objetivo de longo prazo do programa alinha-se à perspectiva do Fome Zero de superar o problema da fome no país e de trabalhar em prol do combate às causas da pobreza

DESAFIOS PARA A EMANCIPAÇÃO

A partir do debate desenvolvido nas seções anteriores, é possível identificar que o objetivo das políticas sociais implementadas a partir da criação do Programa Fome Zero, e de seu braço monetário, o Programa Bolsa Família, é garantir a emancipação da população pobre através da confluência de ações compensatórias e estruturantes. Por emancipação entende-se a possibilidade de o indivíduo beneficiado (ou elegível) pelos programas sociais, após certo período de acesso e usufruto pleno dos bens e serviços sociais, inserir-se em espaços culturais, de saúde e educação e manter um nível de renda adequado às suas necessidades materiais, estendendo essas conquistas a toda sua família.

A questão, portanto, está centrada na migração da ênfase do Programa Fome Zero para o Programa Bolsa Família e nas possibilidades criadas para garantir a emancipação de seus beneficiários, pois as duas iniciativas demonstram, na prática, desdobramentos distintos em

seu público-alvo, embora não possuam objetivos conflitantes. Como já discutido, ao se expandir e demonstrar resultados positivos no curto prazo, o Bolsa Família não só se sobressaiu, como também assumiu a centralidade na articulação da rede de proteção social e de combate à fome e pobreza. Será que essa mudança de centralidade trouxe mais desafios para a emancipação dos pobres? Supõe-se que sim.

Os eixos estruturais do Programa Fome Zero, ao preverem a articulação entre diferentes políticas, a implementação e a execução de ações em distintas áreas, possuem a capacidade de criar condições para a saída emancipatória, sendo que, para tanto, é necessária uma maior articulação entre as ações das esferas públicas e dos entes federados (municípios, estados e União), bem como um período de tempo maior para aferição dos seus resultados. As ações locais e específicas do Fome Zero concorrem para a consecução da emancipação, mas, se isoladas ou não articuladas com as estruturais, limitam e tolhem a capacidade de superação da pobreza.

Já o Bolsa Família, ao transferir renda, alivia imediatamente os efeitos da pobreza – realizando o seu objetivo em curto prazo – e dá acesso a níveis maiores de consumo e a serviços sociais básicos através do cumprimento das condicionalidades: frequência à escola para as crianças e adolescentes até 17 anos; pontualidade na vacinação, no pré-natal e no pós-natal para as gestantes; acompanhamento da saúde da mulher de 14 até 44 anos, e acompanhamento, pela área da saúde, do crescimento e desenvolvimento das crianças até os 7 anos. É fundamental perceber que aliviar os efeitos da pobreza não é superá-los, mas sim dar ao indivíduo a possibilidade de poder começar. A diferença central entre os dois programas, portanto, está justamente neste ponto: o acesso aos serviços sociais básicos pautados na existência constitucional dos direitos sociais.

Cabe mencionar que, em conformidade com os dados do MDS (BRASIL, 2014), o valor médio transferido pelo Bolsa Família para as famílias beneficiárias é de R\$ 169,90. Embora o valor transferido seja módico, considerando a possibilidade de aquisição de bens e serviços, o benefício tem sido apontado como um importante mitigador da pobreza e como medida relevante de atendimento das necessidades alimentares dos pobres. A situação de insuficiência ou insegurança de renda é amenizada, assim, pela regularidade de transferência do benefício, com o desafio de romper o ciclo da pobreza, superando-a permanentemente.

Ademais, em se tratando de emancipação, o Bolsa Família, em seu desenho institucional, confere aos programas complementares o papel estratégico e singular de desenvolvedores da capacidade das famílias beneficiárias de superação da pobreza, no longo prazo, para além dos benefícios que o cumprimento das condicionalidades pode trazer (escolaridade e saúde). A ideia é que devem ser desenhados e implementados, por exemplo, cursos de qualificação profissional, oportunidades de geração de renda e empregos, entre outras ações, para que as famílias tenham a possibilidade de desenvolver o seu capital humano e se emancipar.

De acordo com Licio, Mesquita e Currello (2011), o papel de formular programas complementares deve ser, em especial, do ente municipal, que é detentor de informações sobre as especificidades e demandas locais. Através dos recursos repassados para a gestão do programa, o município pode estabelecer intervenções que possibilitem o desenvolvimento das capacidades. No entanto, cabe dizer que a responsabilidade pelo alcance dos objetivos do programa é compartilhada pelos entes federados, o que, por sua vez, compromete os estados e a União, em maior ou menor grau. Conforme Espínola (2013), enquanto não houver uma articulação sistêmica com o desenvolvimento das capacidades

das famílias e, sobretudo, uma ênfase nas políticas laborais, o Bolsa Família se limitará a cumprir somente o seu papel de curto prazo, sendo impotente para ultrapassar a pobreza.

A responsabilidade pelo alcance dos objetivos do programa é compartilhada pelos entes federados, o que, por sua vez, compromete os estados e a União, em maior ou menor grau

Embora a União esteja correta em atribuir responsabilidades às demais esferas públicas, e chamá-las ao debate sobre pobreza e desigualdade social, a falta de

um projeto de ações sistematizadas para setores estratégicos dificulta a atuação dos estados e municípios, mesmo diante da existência dos programas guarda-chuva Fome Zero/Bolsa Família, o que fragiliza o objetivo final destes, que seria a emancipação, e corrobora a falta e/ou precária execução dos programas ligados às condicionalidades.

O prefeito, na sua grande maioria, não se vê como um ator político preocupado em criar ambientes estimulantes para o desenvolvimento dos cidadãos, convocando-os a participar mais ativamente da vida política da cidade e – no caso das beneficiárias – da gestão do próprio programa. Somos da opinião que o poder local possui grande importância na potencial ampliação democrática e cidadã do programa, podendo fazer dele uma verdadeira política de cidadania. Quando isto acontece, como constatamos em alguns casos, o PBF ganha nova qualidade democrática e cívica. (RÊGO; PINZANI, 2013, p. 366).

Cabe dizer que, embora altamente centralizado no desenho e na estrutura, sem espaço para modificações de regras, o Bolsa Família, assim como os demais programas latino-americanos de transferência monetária, é totalmente descentralizado na gestão, sendo reservados ao ente municipal o contato e o cadastramento das famílias, o monitoramento das condicionalidades e o uso de estratégias exequíveis para a consecução dos objetivos do programa. Ademais, reconhece-se a importância estratégica e singular do ente municipal na mobilização dos

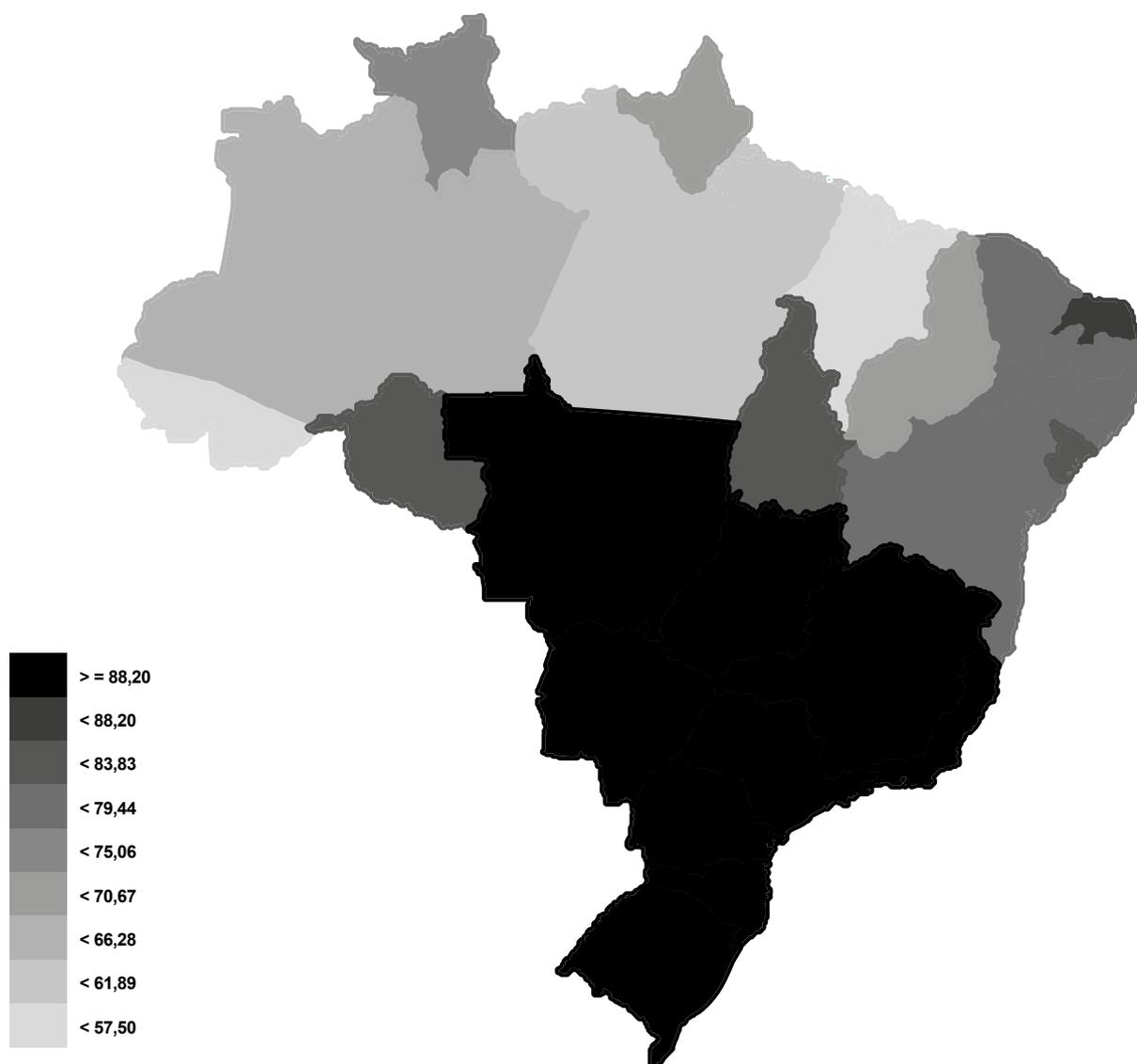


Figura 2
Percentual da população em domicílios com banheiros e água encanada – Brasil – 2010

Fonte: IPEADATA (2014).

fatores internos locais (institucional, social, econômico, político etc.) para a execução do programa (ESPÍNOLA, 2013).

O Bolsa Família suplanta o Fome Zero por conta de seus resultados mais imediatistas e por promover o consumo, o que revela e corrobora a perspectiva ideológica neoliberal da intervenção. Assim como ocorre com os demais programas de transferência condicionada de renda da América Latina, a preocupação parece estar mais centrada no atendimento das necessidades imediatas para a amenização

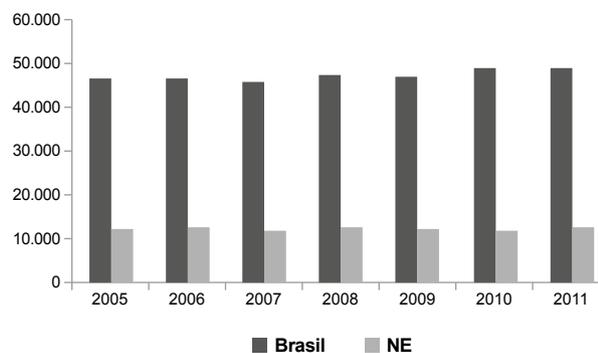
da pobreza do que na expansão real e efetiva da rede de serviços públicos e na formulação de um leque de políticas estruturantes e sustentáveis ao longo do tempo, embora mudanças estruturais sejam lentas.

A política macroeconômica – metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante – em curso no país demonstra que há subordinação das políticas sociais ao contexto econômico atual. As políticas macroeconômicas implementadas “só teriam efeitos sobre a estabilidade ou instabilidade

de curto prazo, afetando, pouco ou quase nada, o desenvolvimento econômico de longo prazo” (TEIXEIRA; PINTO, 2010). Assim, quando o Estado prioriza acesso ao consumo em detrimento da expansão dos serviços públicos e, em especial da infraestrutura básica, não está mais do que garantindo objetivos estritamente econômicos através das políticas sociais, ou seja, estas últimas funcionam como mais um mecanismo de alcance dos objetivos macroeconômicos. Não é prioridade, portanto, dentro da atual configuração dos programas de transferência de renda, a emancipação via garantia dos direitos sociais.

O Estado não está gastando naquilo que devia. Está dando renda e aí as pessoas podem comprar aquilo que o governo brasileiro acha importante que elas comprem para expandir o mercado doméstico e criar uma sociedade de consumo de massa que não tínhamos antes. Isso realmente existe hoje no Brasil. Com a China ajudando e o câmbio supervalorizado, entraram produtos industriais muito baratos aqui. Porém, essas pessoas que tiveram acesso a bens de consumo durável e salário, muitas vezes continuam sem ter água tratada nas torneiras, sem ter saneamento, sem creche de qualidade para seus filhos. Morando em favela. Isso parece não preocupar ninguém. Então, esse é o modelo de desenvolvimento que a gente adotou no Brasil. (LAVINAS, 2014).

Os pontos trazidos por Lavinias (2014) em nada destoam dos dados que serão apresentados para evidenciar fragilidades e desafios na conquista da emancipação proposta. O uso do estímulo ao consumo como política fiscal, mantendo o nível de demanda, apresentou resultado satisfatório, pois, para o ano de 2013, esta variável compôs com 84,47% o Produto Interno Bruto (PIB). Neste percentual, que reflete o estímulo ao consumo de massas, encontram-se as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, mesmo sem que, antes, estas famílias tenham garantido o acesso pleno aos serviços básicos



Óbitos por ocorrência de doenças infecciosas e parasitárias Brasil – 2005 – 2011

Fonte: elaboração própria a partir do DataSus – Brasil (2014).

mínimos. Julga-se importante destacar alguns dados ligados às áreas em que o programa pretende atuar (foi escolhida a dimensão da saúde) para evidenciar o descompasso entre o ideal de emancipação do Programa Bolsa Família e a realidade posta.

Para o Brasil, dados de 2012, 94% da população têm acesso à água potável, mas espacializando-se esses dados, o Nordeste e o Norte estão tecnicamente empatados como as regiões com menor acesso à água potável na rede geral, ou seja, 85% de sua população (IPEADATA, 2014). Ainda mais alarmante é perceber que, conforme a Figura 2, não chega a 79% os domicílios do Norte e do Nordeste que possuem banheiro e água encanada. Lembrando que o Nordeste é a região com maior número de famílias atendidas pelo Bolsa Família, e a Bahia, o maior estado do país em número de beneficiários.

Restringindo-se ainda ao debate sobre saneamento básico, dos recursos destinados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, o ano de 2010 contou com apenas três obras concluídas e, em janeiro de 2011, a situação indicava que, entre 11.016 contratos existentes, 78,58% das obras estavam com algum tipo de problema: atraso, paralisação ou não iniciada (BRASIL, 2011). Este percentual corresponde a repasses da ordem de R\$ 10.929 bilhões.

O precário acesso ao saneamento básico expõe o indivíduo a chances maiores de contaminação por protozoários e parasitas, o que reflete no aumento das mortes causadas por doenças infecciosas e

parasitárias, conforme o Gráfico 3. É importante frisar que uma das condicionalidades do Bolsa Família é o acesso à saúde, mas os dados demonstram crescimento para este tipo de óbito, em âmbito regional e nacional, o que sugere que as ações neste segmento devem, no mínimo, ser repensadas e enfatizadas. No ano de 2011, o Nordeste registrou 12.741 mortes, enquanto o Brasil registrou 49.175, e as séries comportam-se de modo semelhante no período em análise.

A análise feita somente com uma das condicionalidades do Bolsa Família já demonstra sua fragilidade em instrumentalizar os beneficiários do programa para a emancipação da pobreza. Portanto, é necessário que haja uma relação complementar entre esta proposta, os projetos implementados no âmbito das condicionalidades e as políticas estruturantes. É fato que há crescimento no acesso aos serviços públicos que estão ligados às condicionalidades, mas o ponto a ser trabalhado é a qualidade deste acesso. Garantir consumo não significa possibilitar às famílias o suplante do estado de pobreza e contribuir, se atuar isoladamente, para que haja resistência no avanço de variáveis de mais longo prazo, como níveis de capital humano e produção de tecnologia. A proposta de criação dos programas Fome Zero e Bolsa Família foi regulada pela redução das desigualdades, o combate à fome, o usufruto pleno dos bens e serviços sociais e a emancipação da pobreza, sob o argumento de que o desenvolvimento deve ser inclusivo.

Não se trata de não perceber a efetividade da redução dos níveis de pobreza via transferência de renda, que é muito relevante, e seu impacto dinamizador na economia. Segundo Nery, Vaz e Sousa (2013), o Programa Bolsa Família tem um efeito multiplicador de 1,78, ou seja, cada real gasto acrescenta 178% no PIB brasileiro e no consumo final das famílias, o equivalente a R\$ 2,40. Mas a

A redução das desigualdades sociais e a emancipação da pobreza não podem ser garantidas, apenas através das transferências de renda, engessando os seus resultados do ponto de vista econômico

questão é que a redução das desigualdades sociais e a emancipação da pobreza não podem ser garantidas, apenas através das transferências de renda, engessando os seus resultados do ponto de vista econômico. Se assim for, como já dito, as políticas sociais estarão sendo subjugadas às necessidades econômicas, desvirtuando-se de seus objetivos iniciais, e o que estará ocorrendo efetivamente é

a inserção desta população, antes marginalizada, na dinâmica de consumo de massa, com a garantia do aquecimento da demanda via consumo. Assim, o problema da fome é minimamente atendido, mas a pobreza permanece.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente neoliberal, no qual o país foi inserido fortemente nos anos de 1990, e as políticas de estabilização da economia contribuíram para a manutenção e o aprofundamento da concentração de renda e da exclusão social. Os dados demonstrados neste trabalho, a fim de caracterizar aquele panorama socioeconômico, justificaram ações mais contundentes e direcionadas dos gestores econômicos para a reversão do quadro de iniquidade social. Feito que só se delineou e se concretizou sistematicamente com a vitória, nas urnas, do ex-presidente Lula em outubro de 2002, mesmo sem uma significativa ruptura ideológica.

Em 2003, a pobreza ganhou relevância e prioridade na agenda pública federal, sendo interpretada como um problema político, social e econômico que obstruía o desenvolvimento pleno da nação. O combate à fome, a redução do nível de pobreza e o enfrentamento das suas causas passaram a integrar a pauta pública. Nessa perspectiva, o governo Lula implementou o Programa Fome Zero, uma estratégia pioneira no país de combate à fome e à

pobreza. A iniciativa tornou-se emblemática porque conseguiu articular, em rede, uma série de políticas, em distintos eixos, que concorreram para o alívio da fome e da pobreza, com a pretensão de, no longo prazo, superá-las.

Dentre os programas gestados a partir do Fome Zero destaca-se, em especial, o de transferência condicionada de renda, nomeado Bolsa Família – tanto pela sua cobertura e abrangência, como também pela sua relevância no alívio imediato da fome. A partir dos resultados positivos de curto prazo do Bolsa Família e da dificuldade de visualização das ações estruturantes do Fome Zero, o primeiro programa se sobrepôs, ganhou proeminência, assumiu a centralidade, agregou e coordenou as demais políticas sociais ligadas ao combate à pobreza, mesmo que oficialmente essa função ainda seja do Fome Zero.

Quando se discutiu a contribuição dos programas para o alívio da pobreza e a possibilidade e/ou os desafios para a emancipação por parte dos beneficiários, como propõem os programas, constatou-se que há efetivamente um aporte salutar para a amenização das condições de pobreza e a inserção dos pobres no mercado de consumo, o que permite, inclusive, o atendimento mínimo às suas necessidades alimentares e o alívio da fome, como objetivam os programas no curto prazo.

O Bolsa Família tem contribuído para a diminuição da desigualdade de renda e da pobreza e é apontado como o responsável pela queda de 21% do índice de Gini, de 12% do hiato da pobreza e de 19% da severidade da pobreza, segundo cálculos de Soares, Ribas e Osório (2010). Soma-se aos impactos positivos do programa o acompanhamento das famílias pobres nas áreas de saúde e educação. Em 2013, conforme o MDS, 16 milhões de beneficiários foram acompanhados pela educação, enquanto 8,8 milhões foram acompanhados pela saúde. Dados que comprovam o usufruto desses direitos sociais pelos beneficiários.

Faz-se necessário ampliar a infraestrutura básica para que o acesso à saúde e à educação de qualidade seja pleno

Cabe lembrar que a transferência monetária concedida pelo Bolsa Família é destinada às famílias pobres com renda per capita de até R\$ 154,00 e que o valor médio do benefício é de R\$ 169,90. O benefício monetário, como apontam vários estudos, é saliente para o combate à fome, no entanto, se atuar isolado, é limitado para sobrepujar a pobreza e promover a emancipação das famílias no longo prazo, como preconiza o seu desenho institucional. Transferir renda e estimular o acesso à educação e à saúde, embora sejam medidas extremamente relevantes para o enfrentamento das condições de pobreza, não conduzem, necessariamente, a uma saída automática desta condição.

É depreendido que, por conta, principalmente, do maior acesso ao consumo e dos resultados mais céleres, o Bolsa Família tem prioridade nas inversões estatais. Não há registros de um plano articulado sistematicamente entre os entes federados para aperfeiçoar o capital humano das famílias beneficiárias, notadamente políticas de qualificação profissional com possibilidades reais de inclusão laboral. A ausência de ações contínuas que desenvolvam o capital humano familiar limita as possibilidades reais de emancipação. A falta de investimento dos entes municipais, não isentando da responsabilidade os estados e a União, em programas complementares denuncia a falta de compromisso com os objetivos de longo prazo do programa.

Além disso, o cumprimento das condicionais, por si só, não é suficiente para conferir às famílias os meios de sua emancipação. Faz-se necessário ampliar a infraestrutura básica para que o acesso à saúde e à educação de qualidade seja pleno. Como visto, é preciso, portanto, ampliar a visibilidade e o investimento em políticas estruturantes. Não se trata de menosprezar a contribuição relevante da transferência monetária, mas sim de ampliar o horizonte e atentar para a necessidade de medidas sustentáveis de combate à pobreza, para além do alívio dos seus sintomas.

REFERÊNCIAS

- BETTO, Frei. A fome como questão política. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 53-61, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso: 3 set. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata*. 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *DataSus*. 2014. Brasil. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de auditoria anual de contas*. Brasília: MPS, 2011. 13 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201108964/RA201108964.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2014.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão*, Brasília: IPEA, 2013. p. 17-25.
- CARCANHOLO, Marcelo D. A década mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil dos anos 90. *Economia-Ensaios*, Uberlândia, v. 17, n. 2, v. 18, n. 1, p. 45-65, jul. e dez. 2003.
- CASTRO, Anna Maria. A trajetória do combate à fome no Brasil. In: ARANHA, Adriana (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1 p. 18-25.
- CINTRA, Marcos Antonio M. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos*, São Paulo, p. 38-56, nov. 2003.
- DRAIBE, Sônia. *Programa Oportunidades (México) Programa Puente/Chile Solidário (Chile)*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, jun. 2007.
- ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. *Bolsa Família: uma análise a partir da concepção dos beneficiários de São Felipe – BA*. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social)- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, BA, 2013.
- FERREIRA, Débora B. S.; ESPÍNOLA, Gepherson M. Breve discussão sobre a sutileza hegemônica das políticas públicas. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, v. 174, p. 52-59, 2012.
- GONÇALVES, Reinaldo. *A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 176 p.
- HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American studies*, Cambridge, v. 38, n. 4, p. 689-709, 2006
- LAVINAS, Lena. Bolsa Família é mudança positiva, mas insuficiente. *Viomundo*, [S.I.], 3 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/lena-lavinas-bolsa-familia-e-mudanca-positiva-mas-insuficiente-na-ausencia-de-servicos-publicos-beneficia-sistema-financeiro.html>>. Acesso em: 4 mar. 2014.
- LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile S.; CURRALERO, Claudia Regina B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set./out. 2011.
- MARQUETTI, Adalmir Antonio. *A economia brasileira no capitalismo neoliberal: progresso técnico, distribuição, crescimento e mudança institucional*. São Paulo: USP; Programa de Seminários Acadêmicos, 2004. p. 02-25.
- MARTINI, Ricardo A.; OLIVEIRA, Ana Maria H.; JAYME Jr., Frederico G. *Ciclos econômicos e a composição da pobreza no Brasil: uma análise para as décadas recentes*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, jul. 2011 (Texto para discussão, 436).
- MENDONÇA, Eduardo Luiz de. Reflexões críticas sobre a pobreza e sua mensuração no Brasil dos anos 1990. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003.
- NERI, Marcelo C; VAZ, Fabio M; SOUZA, Pedro Herculano G. F. de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 193-206.
- PELIANO, Anna. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1, p. 26-41.
- RÊGO, Walquíria D. L.; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 359-366.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. El Programa Bolsa Familia en el marco de la lucha contra la pobreza en el Brasil. In: VUOTTO, Mirta (Org.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 267-284.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, [S.I.], v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 12, n. 1, jun. 2003.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José G; GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. p. 54-84.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria Francisca P. Desafios sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. In: ARANHA, Adriana (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, v. 1, 2010. p. 42-53.

TEIXEIRA, Rodrigo A; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*. Campinas, SP, v. 21 p. 909-941, dez. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 12, n. 1, jun. 2003.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre o primeiro ano de implementação. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, [S.l.], v. 41, p. 1-4, 2004.

Artigo recebido em 12 de março de 2014
e aprovado em 12 de setembro de 2014.

O impacto do Bolsa Família sobre a redução das desigualdades

*Gianfranco Cordisco**

* Graduado em Direito pela Università di Bologna (Unibo) e doutorando em Ciências Políticas Internacionais pela Università degli Studi di Teramo (UniTE).
gianfranco.cordisco@libero.it

Resumo

Este artigo compõe-se de duas partes. A primeira ilustra as causas que dão origem às crescentes desigualdades internas dos países e os seus efeitos na qualidade de vida em aspectos como confiança no próximo, distúrbio mental, expectativa de vida e mortalidade infantil, obesidade, desempenho escolar, gravidez na adolescência, homicídios, número de detentos e mobilidade social. A segunda parte examina o andamento da desigualdade no Brasil e o impacto que o Programa Bolsa Família (PBF) exerce sobre ela. **Palavras-chave:** Desigualdade. Qualidade de vida. Índice de Gini. Bolsa Família. Impacto.

Abstract

This article consists of two parts: i) Causes of the growing inequality within countries and their effects on the quality of life of the population. The elements analyzed were: trust in others, mental disorders, life expectancy, infant mortality, obesity, school performance, teenage pregnancy, homicides, arrests and social mobility. ii) Evolution of inequality in Brazil and the impact of the Bolsa Família program on reducing it.

Keywords: *Inequality. Quality of life. Gini Index. Bolsa Família. Impact.*

As desigualdades econômicas internas nos vários estados se acentuaram nos últimos 30 anos sob o olhar indulgente de muitos políticos e analistas, que as consideravam um efeito não negativo do crescimento econômico. Hoje, revelam-se tão estridentes que preocupam inclusive os políticos manifestadamente liberais e se tornaram argumento de estudos e debate entre os economistas. Neste artigo, serão examinadas as causas do seu incremento, os efeitos que produzem sobre a qualidade da vida e as variações que registram no Brasil também em consequência do impacto do Programa Bolsa Família (PBF).

AS DESIGUALDADES EM PAÍSES COM ALTA RENDA PER CAPITA

O relatório sobre os Objetivos do Milênio, publicado em 2012 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), contém dados sobre a difusão da pobreza absoluta. Em escala mundial, o fenômeno reduziu-se claramente em todas as regiões, inclusive na África subsaariana. Nos países com baixa renda, o percentual de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia caiu de 47% em 1990 para 24% em 2008. Em termos absolutos, o número passou de 2 bilhões a 1,4 bilhão de pessoas. Boa parte desta redução ocorreu na China e, embora em menor medida, na Índia, mas foram

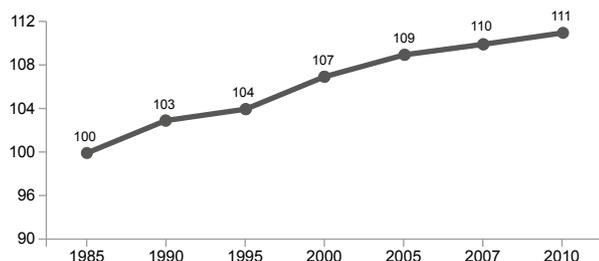


Gráfico 1
Andamento das desigualdades nos países-membros da OCDE (1)

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2011).
(1) A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição internacional de estudos econômicos criada em 1960 da qual fazem parte 34 países que possuem um sistema de governo democrático e uma economia de mercado. A organização deu início ao processo de adesão da Rússia e está reforçando as relações com Brasil, Índia, China, África do Sul e Indonésia.

envolvidas também a África e a América Latina (MILANOVIĆ, 2012). A pobreza absoluta diminuiu graças ao crescimento econômico (o PIB mundial, a partir de 1981, aumentou 88%), às migrações, que permitiram a milhões de pessoas pobres viverem melhor e enviarem suas economias aos seus países de origem, à maior disponibilidade de medicamentos e à difusão da instrução e da informática. Ao contrário, as desigualdades cresceram nos países com alta renda, como demonstra o gráfico a seguir.

Em maio de 2011, a OCDE organizou um fórum em Paris durante o qual foram apresentados dados que confirmaram esta tendência: desde os anos 1980 até 2008, em 19 países que fazem parte da OCDE, a renda do décimo mais pobre da população cresceu menos em relação ao décimo mais rico. Apenas em oito países, entre os quais o mais importante é a França, a renda do décimo mais pobre cresceu mais que a do décimo mais rico. Na Suécia, o percentual de crescimento da renda do décimo mais rico foi seis vezes mais alto que o do décimo mais pobre (2,4% contra 0,4%). Na Alemanha, foi 16 vezes mais alto (1,6% contra 0,1%). Na Itália, a renda dos mais ricos cresceu 5,5 vezes mais do que a dos mais pobres (1,1% contra 0,2%).

As desigualdades cresceram por diversas razões. A primeira é o fato de que o mercado premia mais quem controla os fatores de produção (capitais, tecnologias, capacidade de empreendimento, competências) do que quem possui apenas a própria força de trabalho. Esta natural tendência foi acentuada pela globalização, ou seja, pela liberdade de deslocar mercadorias, serviços e capitais, facilitada pelo advento da informática, que eliminou virtualmente fatores naturais como o tempo e o espaço.

A globalização e a concomitante automação progressiva do trabalho favoreceram as empresas mais capazes de adequar a própria produção ao andamento da demanda. Enquanto esta última cresce, aumenta-se a produtividade do trabalho. Quando cai a demanda, a produção é imediatamente reduzida, e os empregados são dispensados.

Deste modo, o trabalho não é mais estável: é programado, mas flexível. Nos países mais avançados, o trabalho estável não ultrapassa 55% do total. Os outros regimes de trabalho são a tempo determinado, a tempo parcial ou aprendizado. O mundo tornou-se um grande mercado único e toda mercadoria, serviço ou trabalhador compete em

escala global. Os trabalhadores dos países com alta renda devem atualmente competir com os dos países com renda mais baixa, particularmente da China, Índia, Polônia, Sérvia e Romênia, com a consequente redução dos salários e transferência da produção. É cada vez mais comum os industriais mudarem as linhas de produção nestes países quando os trabalhadores avançam em pretensões salariais ou de direitos ou se o sistema fiscal não lhes garante incentivos. Na Europa e nos Estados Unidos, o valor das retribuições no setor manufatureiro reduziu-se, e a oferta de emprego caiu tão rapidamente que muitos trabalhadores não puderam encontrar uma nova ocupação. A bolha especulativa da nova economia dos anos 1990 e a crise imobiliária de 2008 serviram para esconder tal situação, permitindo também aos cidadãos da classe média-baixa viverem acima das suas reais possibilidades (GALLINO, 2002).

A segunda razão é explicada pelo prêmio Nobel de economia Stiglitz (2012). Nos Estados Unidos, a partir da presidência de Reagan, os tributos a cargo dos mais ricos reduziram-se progressivamente porque se afirmou a ideia de que a redução da carga fiscal dos setores mais altos favoreceria os investimentos e, como consequência, a produção de riqueza, com benefícios para todos, inclusive para os mais pobres, graças ao denominado “efeito de gotejamento”. Em seu livro, Stiglitz explica também que a polarização das rendas é prejudicial para a economia porque os ricos, em relação percentual aos seus ganhos, gastam menos que os demais e estimulam menos a produção.

É cada vez mais comum os industriais mudarem as linhas de produção nestes países quando os trabalhadores avançam em pretensões salariais ou de direitos

Piketty (2013) atribui a causa da crescente desigualdade às elites, em especial aos grandes dirigentes, que conquistaram o poder de fixar as próprias compensações, prescindindo da produtividade. A segunda causa identificada pelo estudioso francês é a maior renda do capital em relação ao crescimento do PIB e da renda durante todo o século

XX, salvo nos períodos sucessivos aos dois conflitos mundiais, quando o capital se reduziu porque as guerras destruíram sobretudo a riqueza patrimonial (basta pensar nos efeitos dos bombardeios) e porque foram promovidas políticas de redistribuição de renda financiadas com tributação mais alta para os mais ricos. Não por acaso, o período em que as desigualdades diminuíram nos países com alta renda foi entre 1945 e 1974, quando houve um consistente crescimento econômico e um aumento da natalidade e dos impostos sobre as rendas mais altas. Foram justamente os Estados Unidos que criaram os impostos progressivos, porque não queriam se tornar uma sociedade desigual como a Europa do século XIX.

Em um debate na CUNY, a universidade da cidade de Nova Iorque, além de Piketty, encontravam-se dois prêmios Nobel, Paul Krugman e Joseph Stiglitz. Este último recordou um outro fator que incide nas desigualdades: o acesso seletivo às melhores universidades. Krugman, por sua vez, aprofundou o tema explicando como as elites conseguiram criar uma ideologia que justificava desigualdade e os próprios privilégios, recorrendo a conceitos como redes de trabalho, trabalho temporário, criatividade, competência, formação e atualização profissional contínua, que substituíram a ideia do trabalho assalariado estável, que havia deixado de ser atrativo para os jovens dos anos 1970 e 1980. Ao trabalhador, especialmente o qualificado, era dada a perspectiva de sentir-se como o empresário de si mesmo, pronto a passar de um cargo a outro para enfrentar novos desafios. Para entender que se

trata de uma ideia artificiosa, é suficiente considerar que a cultura de um executivo afirmado pode ser comparada com a de um professor de uma escola de ensino médio – diferenciam-se os contextos em que os dois profissionais trabalham e os salários, claramente diversos.

AS DESIGUALDADES NOS PAÍSES EMERGENTES

Em 2011, a OCDE publicou a pesquisa *Divided We Stand*, que contém uma seção sobre a desigualdade em um grupo de países emergentes (Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Rússia e África do Sul) que, juntos, representam um quinto do PIB mundial e a metade da população. Embora estes países possuam histórias, geografias, economias e regimes políticos diversos, é possível isolar duas linhas de tendência comuns a eles: antes da recessão iniciada em 2008, todos gozaram de um crescimento econômico superior ao dos países mais ricos. Somente em alguns deles isto se traduziu também em diminuição das desigualdades (Brasil e Indonésia), enquanto que em outros elas aumentaram (China, Índia, Rússia e África do Sul).

Ao concentrar a atenção na América Latina, é

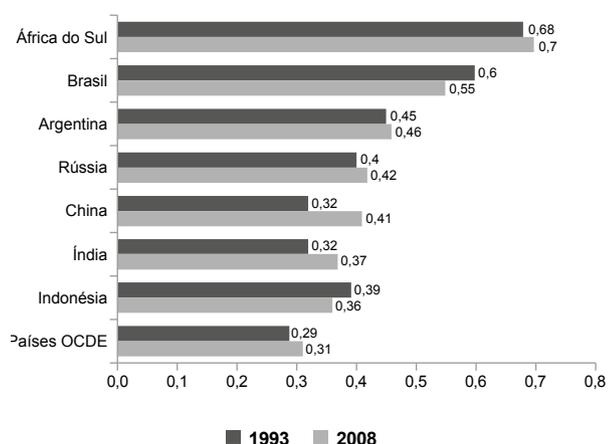


Gráfico 2
Variações do índice de Gini (1) – 1993-2008

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2011).
(1) O índice de Gini mede a desigualdade na distribuição de renda em um país. Quanto mais alto é seu valor, mais acentuada é a desigualdade.

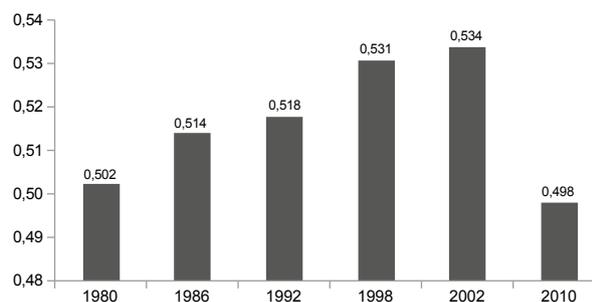


Gráfico 3
Variações do índice de Gini na América Latina

Fonte: Gasparini (2012).

possível notar que as desigualdades estão diminuindo principalmente graças ao aumento dos salários mais baixos. A explicação de tal fenômeno reside na melhor formação profissional garantida pela instrução. Em segundo lugar, incidem os programas de transferência de renda em andamento no México, Brasil, Chile, Peru e em diversos países da América Central (LUSTIG, 2010).

OS EFEITOS DAS DESIGUALDADES EXCESSIVAS

Dois estudiosos ingleses, Wilkinson e Pickett (2010), avaliaram o impacto das desigualdades econômicas sobre a vida dos cidadãos de 23 estados com rendas semelhantes. Examinaram nove aspectos: confiança no próximo, distúrbio mental, expectativa de vida e mortalidade infantil, obesidade, desempenho escolar, gravidez na adolescência, homicídios, número de detentos e mobilidade social. Pela primeira vez, demonstrou-se com método científico quanto a qualidade de vida é melhor nas sociedades mais equitativas.

O estudo parte da influência das desigualdades de renda sobre a psique e os comportamentos. Nas últimas décadas, fenômenos como ansiedade e depressão aumentaram devido à maior preocupação de como somos julgados pelo outro. A primeira unidade de medida das sociedades é a renda, uma vez que a esta são associados capacidades e méritos.

Assim, ela é utilizada para formular juízos de valor. Se as diferenças de renda crescem, aumenta também o temor de ser julgado pouco capaz e merecedor, contra o qual é fácil reagir desenvolvendo um egocentrismo inseguro ou vergonha. Estes estados de humor são a origem de problemas como a violência ou o uso de drogas. O comportamento violento é adotado para rechaçar ameaças, reais ou imaginárias, ao próprio orgulho. É mais frequente entre os homens jovens porque do seu status depende o sucesso na competição sexual. As fortes disparidades de renda tornam a disputa mais árdua e, assim, a violência mais difusa.

As elevadas taxas de encarceramento e reincidência são uma consequência de comportamentos violentos. O número de pessoas usuárias de drogas ou que sofrem de distúrbios psíquicos é mais elevado nos países com maiores desigualdades econômicas. Também eloquentes são os dados sobre a saúde. A mortalidade na chamada idade produtiva por cardiopatias e homicídios varia muito em função da classe social, enquanto outras doenças, como o câncer de mama, estão pouco ou nada relacionadas com a posição ocupada pelo indivíduo na sociedade.

A obesidade é um caso à parte: à medida que a disponibilidade de alimentos aumentou, transformou-se de patologia das classes ricas em doença das classes baixas, porque os pobres consomem alimentos de qualidade inferior e afirmam a própria participação na sociedade de consumo frequentando as redes de *fast food*. Nos países mais desiguais, onde as tensões sociais são muito fortes, a expectativa de vida das pessoas abastadas também é reduzida. A explicação reside no que aconteceu na Grã Bretanha durante as duas guerras mundiais: estes foram os períodos do século XX em que a expectativa de vida aumentou de modo mais vigoroso, graças ao pleno emprego da força de trabalho e à reduzida disparidade de renda, que reforçaram a coesão social, a despeito do sentimento de insegurança gerado pelas guerras. Hoje é sabido que o estado da psique influencia a

atividade dos neurônios, e esta, por sua vez, atua no sistema imunológico.

Fenômenos sociais menos visíveis, mas importantes para a qualidade da vida, também são condicionados pela distribuição da riqueza. É o caso da confiança no próximo: quem acredita no outro é otimista e sente possuir o controle da própria vida. A confiança se alimenta no convívio com outras pessoas, no cultivo das relações de amizade que se baseiam em afinidades. A confiança e a amizade são formas de empatia que se provam identificando-se com o outro, descobrindo aspectos emotivos ou do caráter que são comuns a ambos. Por isso é preferível encontrar pessoas que se assemelham e não quem é muito mais rico ou mais pobre. Se as diferenças sociais são muito marcadas, não se cria empatia. Desde 2000, os estudantes de 43 países são avaliados a cada três anos em uma investigação denominada Programm for International Student Assessment (PISA) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. A fim de verificar a capacidade de aplicação dos conhecimentos aprendidos, estudantes de 15 anos são submetidos a provas de leitura, matemática e ciências. Os resultados da pesquisa indicam que o desempenho escolar está estreitamente relacionado com as desigualdades de renda. Os países onde estas são maiores apresentam desempenhos escolares inferiores. Finalmente, a mobilidade social.

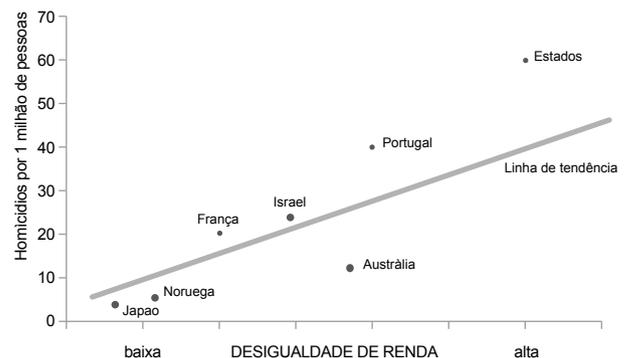


Gráfico 4
Relação entre desigualdade e homicídios

Fonte: Wilkinson e Pickett (2010).

Unanimemente apreciada, parece ser mais uma mitologia do que um fenômeno real, inclusive nos Estados Unidos, onde aumentou lentamente entre 1950 e 1980, mas depois reduziu-se rapidamente. No mesmo período, a concentração geográfica da pobreza acentuou-se. Wilkinson e Pickett (2010) concluem que a redução das desigualdades melhora a qualidade de vida de todo o conjunto social, inclusive dos segmentos mais ricos. A causa dos problemas sociais não reside nos indivíduos, mas na vida que levam, e é nesta que se faz necessário incidir políticas adequadas.

A DESIGUALDADE NO BRASIL

A elevada desigualdade no Brasil é uma herança da sua história. O país nasceu vinculado de modo subordinado à economia europeia. Durante três séculos, quatro milhões de escravos chegaram ao Brasil para garantir os lucros dos latifundiários ali estabelecidos e dos capitalistas do Velho Continente. Os trabalhadores formalmente livres também viviam em condições de miséria: os seringueiros, os trabalhadores nos engenhos, os imigrados proletários. A industrialização, iniciada na década de 30 do século XX, transformou o Brasil em um país moderno, mas não incidiu no sistema latifundiário. Passado e presente conviviam. O desenvolvimento industrial tampouco conseguiu absorver toda a mão de obra disponível. Ainda em 1980, após 50 anos

de crescimento, 30% dos trabalhadores não possuíam emprego formal, e os demais recebiam salários muito baixos. Ao longo daquelas cinco décadas, o Brasil tornou-se um país urbanizado, e as cidades se transformaram em polos de concentração de pobreza. A crise dos anos 1980, originada pela dívida externa – incrementada, por sua vez, pelo aumento das taxas de juros e do preço do petróleo –, fez eclodir a inflação, que reduziu o poder de compra dos trabalhadores, mas, por outro lado, favoreceu os possuidores de títulos públicos, que recebiam altos juros do Estado. As desigualdades cresceram ainda mais, como mostra o Gráfico 5.

Desde a metade dos anos 1990, com o Plano Real, a inflação diminuiu radicalmente e foi mantida sob controle com rígidas políticas de contenção dos gastos públicos. Graças ao contexto internacional favorável, à redução das taxas de juro e ao aumento dos investimentos públicos, o Brasil deu início ao seu longo crescimento econômico, ainda ininterrupto. Naqueles mesmos anos foram promovidos os primeiros programas de redistribuição de renda e se elevou o valor do salário mínimo. Transferências de renda para os mais pobres existiam já desde os anos 1970, mas eram focalizadas em pessoas doentes e com deficiência física com baixa renda que haviam pagado as contribuições previdenciárias ao longo da vida produtiva. A Constituição de 1988, ao transformar a saúde em um direito absoluto, atribuiu a todas as pessoas enfermas e portadoras de deficiência definidas como

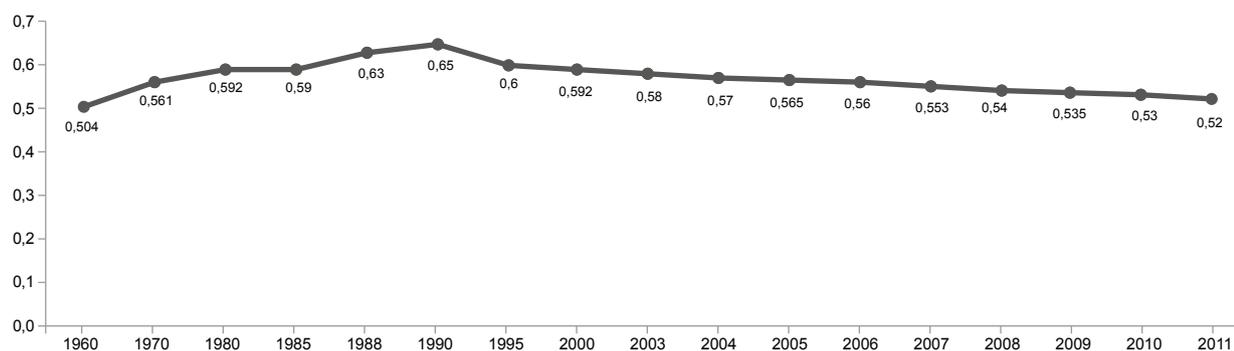


Gráfico 5
Índice de Gini no Brasil – 1960-2011

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

pobres o direito de receber uma soma correspondente ao salário mínimo, com verificação periódica das suas condições de indigência. De fato, aquele sistema tornou-se um modelo para os sucessivos programas de transferência de renda que se realizaram ao longo dos anos 1990. Os primeiros foram criados por iniciativa das autoridades políticas municipais ou estaduais, mas a partir de 1997 o governo federal assumiu a sua direção. Em 2003, foram reunidos em um único programa, o Bolsa Família. Se o PBF for considerado dentro do contexto mundial, caracterizado por disparidades crescentes e prejudiciais para o bem-estar de todos, torna-se evidente a sua relevância para além dos confins brasileiros. Trata-se da mais ampla intervenção pública de redução da pobreza em andamento no mundo, baseada na valorização de recursos já existentes na sociedade local (um sistema escolar e uma rede de assistência sanitária difusos, e um sistema bancário capilar) e num procedimento operacional direto (cadastramento, entrega do cartão bancário e distribuição do dinheiro). A sua finalidade é contribuir para a redução da pobreza, um fenômeno complexo porque se compõe de diversos aspectos, como a ausência de capacidades, de relações, de oportunidades, de autoestima, de instrução, de boa saúde e também de renda (SEN, 2000). O PBF incide diretamente neste último aspecto, que é particularmente relevante para quem vive em condições de indigência.

O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA SOBRE AS DESIGUALDADES

Pode-se iniciar a análise a partir da consideração de que no Brasil a pobreza absoluta está progressivamente diminuindo há pelo menos 20 anos, como ilustra o Gráfico 6, realizado com os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Os economistas do IPEA afirmam que as causas podem ser agrupadas em duas grandes categorias: o crescimento do PIB e a redução das desigualdades, de acordo com os percentuais indicados na Tabela 1.

Ao longo de dez anos, o percentual de pessoas pobres diminuiu 14,1%, dos quais 6,8% deveram-se ao aumento da renda, e 7,3%, à diminuição da desigualdade. Isto significa que, para diminuir a pobreza, o Brasil não necessita crescer como a China, mas favorecer a redução da iniquidade. Daí a importância de compreender se o Bolsa Família

Tabela 1
Causas da diminuição da pobreza absoluta
2001-2011

Causa	% de pobres		Hiato da linha de pobreza		Desigualdade entre pobres	
	Variação	%	Variação	%	Variação	%
Crescimento da renda	-6,8	48	-2,7	45	-1,5	44
Redução da desigualdade	-7,3	52	-3,4	55	-2	56
Total	-14,1	100	-6,1	100	-3,5	100

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012).

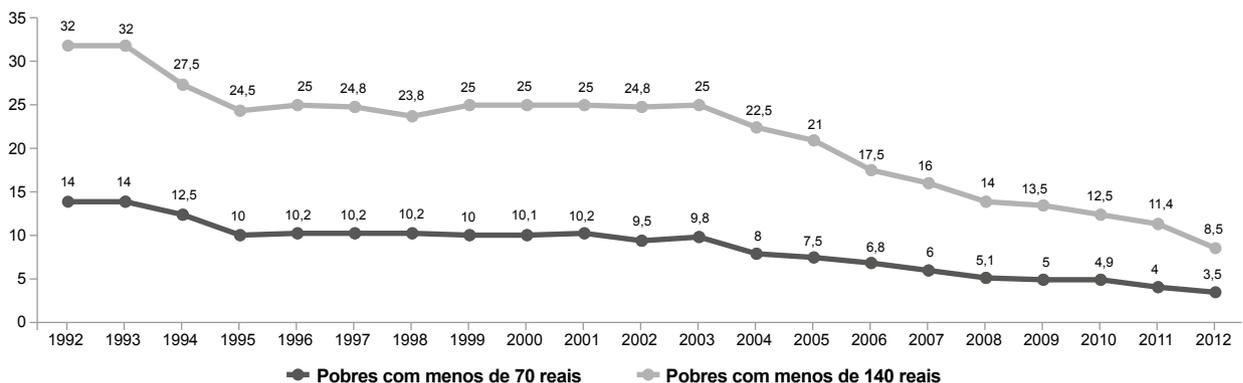


Gráfico 6

Andamento da pobreza no Brasil calculado segundo os requisitos de acesso ao Bolsa Família (em percentuais)

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012, 2013).

Tabela 2
Participação do Bolsa Família, do BPC e das transferências dos programas sociais federais no total do rendimento familiar – 2008-2009 (em %)

População em décimos de renda per capita	Transferências		
	Bolsa Família	BPC	Programas Sociais Federais
1°	12,11	1,29	13,42
2°	4,89	1,49	6,39
3°	2,48	1,28	3,81
4°	1,23	1,27	2,51
5°	0,61	0,93	1,56
6°	0,22	0,92	1,15
7°	0,22	0,51	0,63
8°	0,05	0,13	0,18
9	0,02	0,06	0,08
10°	0	0,01	0,01
Total	0,4	0,3	0,71

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012).

contribuiu para tanto. Sobre este tema foram realizadas várias pesquisas. O professor da Unicamp Rodolfo Hoffmann examinou a cota de participação do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de outras transferências no total das rendas familiares, dividindo estas últimas em décimos conforme o valor crescente da renda per capita. Deste cálculo resultou que o Bolsa Família representa 12% da renda disponível da população mais pobre; 4,89% da renda da população do segundo décimo; e cotas cada vez mais decrescentes, até tornar-se irrelevante para as demais faixas.

Pode-se afirmar, portanto, que o Bolsa Família é um programa bem direcionado à população mais pobre. Para ir mais além, ou seja, para compreender o seu impacto na redução da desigualdade, é necessário conhecer os recursos dos quais dispõe e as somas que distribui. Deve-se salientar que o PBF recebe recursos nitidamente inferiores aos dos demais programas, que se dirigem a um número menor de cidadãos. Em 2009, a previdência social rural absorvia R\$ 40 bilhões em benefícios para 8 milhões de pessoas; o Benefício de Prestação Continuada alcança 3,5 milhões de cidadãos com R\$ 16,8 bilhões; e o PBF abrange cerca de

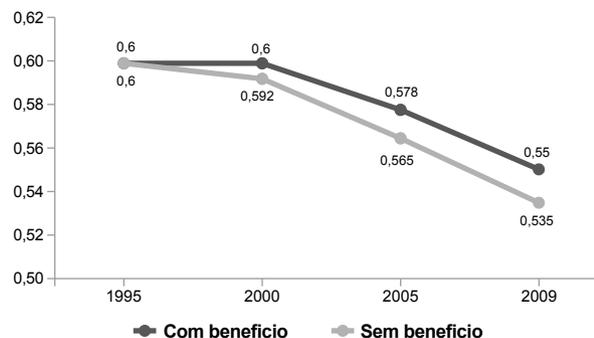


Gráfico 7
Índice de Gini no Brasil, com e sem benefícios 1995-2009

Fonte: Barbosa (2012).

13,8 milhões de famílias dispendo de R\$ 23 bilhões para transferências que oscilam entre R\$ 70 e R\$ 242 por beneficiário. O modesto valor da soma destinada a cada beneficiário parece limitar o impacto do PBF sobre a redução da desigualdade. Tal avaliação pode ser confirmada pelos dados do IBGE elaborados por Barbosa (2012) e ilustrados no Gráfico 7, do qual emerge que o índice de Gini no Brasil está se reduzindo sim, mas as transferências de renda contribuem em menor medida para a sua queda.

Segundo Sonia Rocha (2013), a redução da desigualdade se deve principalmente ao incremento dos salários, principalmente do salário mínimo, que se elevou constantemente. Eles representam 76% da renda das famílias brasileiras. As transferências não passam de 1,3%, distribuído entre Prestação Continuada e PBF.

É a mesma conclusão da recente pesquisa conduzida por dois estudiosos do IPEA, Marcelo Medeiros e Pedro Souza:

Como tais programas compõem apenas uma fração mínima da renda líquida nacional – menos de 1% –, seus impactos sobre a desigualdade são muito limitados – -1%. Tão limitados, aliás, que são completamente anulados até mesmo pelos benefícios trabalhistas, compostos, principalmente, pelo seguro desemprego. Como são pagos apenas para trabalhadores formais, sua distribuição

é levemente regressiva, um pouco pior que a desigualdade total, o que é suficiente para contrabalançar os impactos distributivos da Assistência Social. Em outras palavras, os tão celebrados pilares do sistema brasileiro de combate à pobreza – o PBF e o BPC [Benefício de Prestação Continuada] – funcionam muito bem, mas são apenas uma gota de redistribuição em meio a um mar de ações estatais regressivas. (MEDEIROS; SOUZA, 2013, p. 26).

Hoffmann confirma esta linha ao analisar os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do biênio 2008-2009. Ele desagrega os nove componentes das rendas familiares brasileiras – monetárias e patrimoniais – para conhecer a incidência de cada um deles no índice de Gini. Deste modo, considerando as subdivisões produzidas, o número de componentes cresce de nove a 15.

O índice de Gini é o sistema de medida da desigualdade mais utilizado porque é facilmente calculado e interpretado. O seu valor oscila entre zero (máxima igualdade na distribuição de renda) e 1 (máxima desigualdade). Apresenta também outra especificidade positiva: pode ser desagregado segundo os fatores componentes da renda para se conhecer quanto cada um contribui para a desigualdade. Basta multiplicar o percentual de participação de um componente de renda pelo índice de concentração, que mede o quanto a sua distribuição é desigual. O índice de concentração varia de -1 (se a pessoa mais pobre apropria-se da fonte de renda) a +1 (se a pessoa mais rica apropria-se). Se um componente de renda possui índice de concentração inferior ao índice de Gini significa que contribui para a diminuição da desigualdade e vice-versa. Se for inferior a zero, além de diminuir o índice de Gini (que varia de zero a 1), contribui para tornar a

Tabela 3
Parcelas do rendimento familiar e respectiva decomposição do índice de Gini da distribuição da renda familiar por Prestação Continuada no Brasil, conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2008-2009

Parcela do rendimento	Participação ao índice de Gini	Concentração	Parcela de Gini	Parcela de Gini em %	Progressividade (capacidade de diminuição da desigualdade)
1) Rendimento do trabalho	0,6108	0,5662	0,3458	61,69	-0,0056
1A) Empregado	0,4317	0,5525	0,2385	42,54	0,0081
1B) Empregador	0,0557	0,8287	0,0461	8,23	-0,2681
1C) Conta própria	0,1235	0,4959	0,0612	10,92	0,0647
2) Aposentadorias e pensões	0,1562	0,6028	0,0942	16,8	-0,0422
2A) RGPS (INSS)	0,102	0,48	0,049	8,73	0,0806
2B) RPSS (Func.Público)	0,0471	0,8215	0,0387	6,91	-0,2609
2C) Previdência privada	0,0071	0,9152	0,0065	1,16	-0,3546
3) Programas sociais federais	0,0071	-0,3644	-0,0026	-0,46	0,9251
3A) Bolsa Família	0,004	-0,5624	-0,0023	-0,4	1,123
3B) BPC	0,003	-0,1042	-0,0003	-0,06	0,6649
3C) Peti e Outros	0,0001	-0,1348	0	0	0,6954
4) Pensão alimentícia, mesada ou doação	0,0147	0,5017	0,0074	1,32	0,059
5) Outras transferências	0,0156	0,7733	0,0121	2,15	-0,2127
6) Rendimento de aluguel	0,0168	0,8191	0,0138	2,46	-0,2585
7) Outras rendas	0,0156	0,7733	0,0121	2,15	-0,2127
8) Rendimento não monetário	0,1277	0,3975	0,0508	9,05	0,1631
9) Variação patrimonial	0,0441	0,8291	0,0366	6,52	-0,2685
TOTAL	1	0,5606	0,5606	100	

Fonte: Hoffmann (2010).

distribuição de renda muito mais equitativa. Na Tabela 3, é indicado na segunda coluna. A progressividade mostrada na última coluna é calculada subtraindo-se a concentração do índice de Gini em 2009.

Ao se observar a penúltima coluna, nota-se que no valor ainda alto do índice de Gini incidem muito o trabalho (61,69%), aposentadorias e pensões (16,80%), rendimentos não monetários (9,05%) e as variações patrimoniais (6,52%), enquanto que o PBF concorre para reduzi-lo somente em 0,40%. Deslocando-se a atenção para a última coluna, é possível notar outros aspectos importantes: os lucros dos empresários são muito regressivos (-0,2681), isto é, colaboram para o aumento das diferenças, enquanto que os salários dos empregados são progressivos (0,0081), ou seja, ajudam na redução das diferenças. As aposentadorias e pensões são regressivas (-0,0422 é o seu valor de progressividade) por pelo menos duas razões: primeiramente, são desiguais porque são muito mais altas para os funcionários públicos do que para os empregados da iniciativa privada; a segunda razão reside no fato de que ainda há milhões de cidadãos que não gozam de nenhuma tutela porque não ganham o bastante para pagar os contributos ou realizam trabalhos informais não continuativos. O PBF destaca-se como o fator mais progressivo em termos absolutos (1,1230 é a sua progressividade). Inclusive, é mais progressivo que o BPC (0,6649), que é equivalente ao salário mínimo, mas atribuído a um número limitado de pessoas. Em resumo, apesar do seu modesto valor absoluto em relação às rendas familiares, em termos proporcionais o PBF incide muito mais do que outros fatores na redução do índice de Gini porque é destinado a um conjunto de cidadãos bem focalizados. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada traz uma síntese do exposto acima:

Todas as entrevistadas foram consoantes quanto à utilidade do programa, que lhes permite satisfazer necessidades básicas, tais como quitar as contas de água, luz, gás etc. ou comprar materiais didáticos para os filhos em idade escolar

A inédita redução da desigualdade observada na década passada pode ser decomposta pelas diversas fontes de renda captadas

pela PNAD e retrabalhadas da seguinte forma: Trabalho (58%), Previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada (4%) e Outras Rendidas (6%) como aluguéis e juros. [...] Sem as políticas redistributivas patrocinadas pelo Estado brasileiro, a desigualdade teria caído 36% menos na década. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 8).

TUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 8).

Dos estudos aqui evocados emerge que a desigualdade no Brasil está diminuindo principalmente graças ao crescimento dos salários mais baixos e, em menor medida, ao PBF, cuja contribuição resta modesta em consequência da limitação das somas distribuídas, as quais são proporcionalmente muito eficazes.

Uma pesquisa empírica qualitativa (CARDANO, 2011; REGO; PINZANI, 2013) conduzida pela Faculdade de Ciências Políticas de Teramo (Itália) vai ao encontro de tais considerações. Em vista de um estudo acerca dos impactos do PBF sobre a pobreza, com o suporte da organização não governamental Vida Melhor, em abril de 2014, foram realizadas nos bairros soteropolitanos de Periperi, Valéria e Lobato 20 entrevistas com mulheres que recebem o subsídio. Todas as entrevistadas foram consoantes quanto à utilidade do programa, que lhes permite satisfazer necessidades básicas, tais como quitar as contas de água, luz, gás etc. ou comprar materiais didáticos para os filhos em idade escolar. Muitas delas denunciaram atrasos, devido à limitada organização nas operações de cadastramento, além de tratamento nem sempre digno dispensado pelo serviço público de atendimento ao beneficiário do PBF. Estes são aspectos importantes para a boa eficácia do PBF porque incidem negativamente na confiança que os cidadãos depositam no Estado,

pré-condição indispensável para o bom êxito em políticas públicas. Muitas entrevistadas também desmentiram a ideia, não pouco difusa, de que os beneficiários se acomodam: apesar das retribuições modestas, muitas continuam a trabalhar e prefeririam uma ocupação digna a um subsídio. Expressam, assim, o desejo de se sentirem inseridas na sociedade através do reconhecimento das próprias capacidades e de um salário que lhes garanta uma vida decorosa.

A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tais exigências alinham-se com as políticas necessárias para reduzir a desigualdade e os seus perniciosos efeitos, isto é, continuar o incremento do valor dos benefícios do PBF e a valorização dos salários, de modo a intervir em aspectos críticos, como o elevado número de baixos salários, o pequeno crescimento dos salários em relação à produtividade do trabalho e o grande número de trabalhos precários. Além destas medidas, torna-se evidente a necessidade de uma reforma fiscal, com alíquotas claramente progressivas. O sistema fiscal brasileiro não se adequou às transformações econômicas sucedidas a partir de 1930, permanecendo altamente dependente dos tributos indiretos, como ocorria no início da industrialização nacional. Desta forma, o ônus fiscal pesa principalmente sobre quem realiza atividades produtivas, que repassa o tributo para os consumidores aumentando os preços, em prejuízo de quem possui uma renda menor.

Tabela 4
Distribuição do peso tributário em % do total – 2008

	Produção e importação	Rendas	Propriedade	Previdência
Brasil	46,8	22,1	3,4	27,6
Países OCDE	30,4	36,9	5,4	28,3

Fonte: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2010).

Vista a persistência das causas do crescimento das desigualdades, seja durante períodos de crescimento econômico, seja em fases de recessão, o desafio da redução dessas desigualdades não pode ser confiado à simples ação do livre mercado. São necessárias políticas planejadas. No Brasil coexistem três situações favoráveis: a democracia, o crescimento econômico e um governo declaradamente reformista. Apresentam-se assim as condições para pensar e agir ambiciosamente.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Alexandre de F. (Org.). *O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.
- CARDANO, Mario. *La ricerca qualitativa*. Bologna: Il Mulino, 2011.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional*. Brasília: CDES, 2010.
- GALLINO, Luciano. *Globalizzazione e disuguaglianze*. Bari: Laterza, 2002.
- GASPARINI, Leonardo. *Pobreza y desigualdade en America latina*. La Plata: Universidade de la Plata, 2012.
- HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009 e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, n. 3, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA, 155).
- _____. *Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE*. Brasília: IPEA, 2013. (Comunicados do IPEA, 195).
- LUSTIG, Nora. *Inequalities in emerging e conomies: what rule of labour market and social politics?* Paris: OECD, 2010.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.
- MILANOVIC, Branko. *Chi ha e chi non ha*. Bologna: Il Mulino, 2012.

O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA SOBRE A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Divide we stand*. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital on 21 century*. Cambridge: Harvard University, 2013.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família*. São Paulo: UNESP, 2013.

ROCHA, Sonia. *A transferência de renda*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

STIGLITZ, Joseph. *Il prezzo della disuguaglianza*. Torino: Einaudi, 2011.

UNDP. *The millennium development goals report 2012*. New York: [UNDP], 2013.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *La misura dell'anima*. Milano: Feltrinelli, 2010.

Tradução de Roberta Pires.

Artigo recebido em 18 de março de 2014
e aprovado em 27 de setembro de 2014.

Quem são e onde estão os pobres da Bahia

*Célia Regina Sganzerla**

*Eva Borges***

- * Arquiteta; especialista em Desenvolvimento Regional e Urbano (Unifacs); gestora pública atuando na SEI. celiasganzerla@gmail.com
- ** Economista; mestre em Economia (UFBA); coordenadora de Estudos Econômicos e Sociais da SEI. evacristinaborges@gmail.com

Resumo

O texto apresenta o perfil da população mais pobre da Bahia e sua localização. A base de dados é o Cadastro Único, instrumento essencial para diversos estudos sobre a pobreza no Brasil e na Bahia. Do público cadastrado foram selecionados somente os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em junho de 2010. As informações individualizadas foram agregadas por município que conformaram quatro agrupamentos aqui denominados Grupos de Incidência do Bolsa Família. Realizou-se, assim, a distribuição espacial desses grupos, mapeando áreas por similaridades e diferenças municipais relativas à importância econômica dos recursos do Programa Bolsa Família. Em seguida foram caracterizados os domicílios, os responsáveis legais, bem como os beneficiários em geral, segundo suas características demográficas e socioeconômicas disponibilizadas pelo Cadastro Único. Na análise dos resultados privilegiaram-se as relações entre as características dos grupos, suas localizações e o grau de importância do PBF na dinâmica econômica dos municípios. Verificaram-se algumas disparidades entre os grupos de beneficiários ainda que o corte de renda seja o mesmo para todos os beneficiários do PBF.

Palavras-chave: Pobreza. Perfil socioeconômico. Beneficiários PBF.

Abstract

This text outlines the profile of the poorest people of the state of Bahia and their location. The database used is the one found in the "Cadastro Único" (Unified Registration Office), an essential tool for many studies on poverty in Brazil and Bahia. Only beneficiaries of the Bolsa Família program from June 2010 were selected. Individual information was sorted per town and four groups were formed under the name "Groups of Incidence of the PBF". The groups were distributed according to location and the areas were mapped according to similarities and differences, in terms of the economic importance of the resources of the Bolsa Família program for each town. Location, people in charge of the legal process and beneficiaries were identified according to their demographics and socio-economic level, as well as through information available through the "Cadastro Único". When analyzing the results, the focus was the relationship between the groups, their location and the importance of the PBF for the economy of the towns. There were some differences between the groups of beneficiaries even though the income was the same for all of them.

Keywords: Poverty. Socioeconomic profile. PBF beneficiaries.

INTRODUÇÃO

Entender a pobreza como um fenômeno decorrente do desenvolvimento capitalista requer uma leitura mais ampla, muito além da mera falta de renda. Atualmente, o debate tem se deslocado para a multidimensionalidade da pobreza, visando produzir conhecimento sobre as condições demográficas, de saúde e, sobretudo, de educação das populações pobres. Verifica-se que esses grupos populacionais variam ao longo do tempo, não somente em número ou em percentual relativo à população total, mas também, e principalmente, no que diz respeito às suas características principais. Nesse sentido, a elaboração de perfis das populações pobres contribui para atualizar os diagnósticos das condições de pobreza correntes, de modo a subsidiar políticas públicas que visem à sua mitigação e superação.

O objetivo de um perfil da pobreza é descrever e comparar as características da população pobre e dos demais estratos de renda, de forma a caracterizar a multidimensionalidade da pobreza sem achatá-la em um indicador sintético. No máximo, o perfil serve para sugerir hipóteses explicativas, e não para testá-las rigorosamente (SOUZA; OSÓRIO, 2013).

Contudo, a elaboração de perfis de pobreza exige uma fonte de informações disponível, confiável e com atualização sistemática, sobretudo para os estudos comparativos. No Brasil, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Suas informações são regulamentadas por decreto e por um conjunto de portarias e instruções normativas (BRASIL, 2007, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d, 2011e, 2011f)¹ e são utilizadas

pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas (BRASIL, 2014a).

Criado em 2001, originalmente o CadÚnico tinha por objetivo centralizar as informações das famílias brasileiras aptas a se tornarem beneficiárias de programas sociais, evitando a sobreposição de benefícios para uma mesma família, por um lado, e a falta de cobertura, por outro. Porém, ficou evidente o potencial das informações nele contidas, uma vez que permitem o conhecimento da realidade socioeconômica do núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e dos dados de cada um dos componentes das famílias pobres brasileiras.

Com o passar do tempo e com a implementação gradativa de melhorias na coleta e gestão das informações, o CadÚnico passou a ser um banco de dados essencial para estudos sobre a pobreza que visem apoiar e facilitar a manutenção de políticas sociais locais voltadas para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas.

A gestão do CadÚnico é compartilhada pelas três esferas administrativas, mas são os municípios que se responsabilizam pela realização do cadastramento, por meio de equipes definidas pelas prefeituras. Além de planejar e realizar as entrevistas junto às famílias, as prefeituras compilam todas as informações e as remetem para o Ministério do Desenvolvimento Social, que coordena o cadastro através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Cabe também ao município manter o registro das famílias atualizado, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de cadastrados e zelar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas.

Desse modo, a grande abrangência, a possibilidade de localização das famílias pobres brasileiras, bem como a variedade de informações sobre as suas condições de vida, tornam o CadÚnico um instrumento precioso para os diagnósticos relativos ao tema. O presente texto tem por foco uma leitura

¹ Decreto nº 6.135/07, pelas portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e instruções normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e instruções normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

dos perfis da população pobre da Bahia, recortando da base do CadÚnico os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), por ser esse o programa social que abrange o estrato populacional mais pobre do país pelo critério da renda, conforme já mencionado. Essa leitura se realiza em três etapas, de acordo com a natureza das informações: perfil dos domicílios, perfil dos responsáveis legais e perfil dos beneficiários. O texto apresenta, inicialmente, pressuposto e metodologia para agregar as informações de modo equitativo, trazendo, em seguida, a descrição dos perfis de pobreza.

PRESSUPOSTO

A Bahia é o maior beneficiário do Programa Bolsa Família em número de famílias atendidas e em valor repassado. No ano de 2010, o total de famílias beneficiárias do PBF no estado era de 1.662.069, e o número de pessoas atendidas chegava a 6.191.691. Considerando-se que a população total do estado, de acordo com o Censo do IBGE de 2010, era de 14.016.906 habitantes, a proporção de beneficiários alcançou 44,17% da população total naquele ano. Nesse mesmo ano, em 322 municípios, tal proporção foi superior a 50% da população.

A análise preliminar do número de beneficiários do PBF em relação à população, do ponto de vista geográfico, mostra que os municípios de maior porte populacional tinham as menores proporções de beneficiários, enquanto as maiores proporções estavam nos municípios de menor porte. Como já sabido, os municípios maiores são também, em geral, os mais urbanizados e pujantes economicamente. Já os menores são menos urbanizados e com indicadores econômicos mais frágeis.

Pressupõe-se que as economias dos municípios economicamente menos dinâmicos tenham baixa capacidade endógena de gerar crescimento,

poucas oportunidades e uma incipiente estrutura de serviços. Essa condição explicaria, pelo menos em parte, a grande “dependência” de suas populações em relação às transferências de renda constitucionais, particularmente do nível federal, por meio do PBF. Por outro lado, mesmo apresentando melhores condições econômicas, maior acesso a serviços e urbanização mais avançada, os municípios de maior porte populacional ainda possuem uma quantidade muito expressiva de pessoas vinculadas ao recebimento das transferências governamentais.

Aparentemente, tal situação pode indicar que, na avaliação de sua importância econômica, o benefício do PBF tem maior peso para os municípios de menor porte. Entretanto, uma vez que as proporções beneficiários/população são bem distintas (de 20% a mais de 90%), outras variáveis tiveram que ser consideradas na análise.

Tanto nos pequenos municípios, onde boa parte da população participa do programa, quanto nos maiores, onde uma menor parcela recebe os benefícios, resultam grandes contingentes de pessoas. Portanto, sob o aspecto quantitativo, ambos os casos merecem atenção: o primeiro pela quantidade de municípios envolvidos e o segundo por abranger um número significativo de pessoas em cidades de maior porte.

OBJETIVO

A questão que se buscará compreender no desenvolvimento desse trabalho é o que caracteriza a população beneficiária do PBF, seja nos municípios mais dinâmicos, onde a proporção de beneficiários em relação à população total é pouco significativa, seja naqueles de menor vitalidade, onde essa proporção alcança mais de 50%. Há diferenças marcantes entre esses perfis populacionais de pobreza?

METODOLOGIA

A fim de responder à questão proposta, o procedimento metodológico adotado buscou, primeiramente, isolar no universo dos cadastrados somente aqueles que eram beneficiários do PBF no momento da criação da base para a Bahia. Em seguida, foram definidos critérios para gerar uma estrutura agregada de análise, facilitando a leitura dos dados e a elaboração dos perfis.

Considera-se que, para definir um recorte de classes para análise, deve-se ter em conta sua pertinência relativamente ao tema em discussão. Portanto, decidiu-se não utilizar regionalizações consagradas ou predefinidas, pois estas, normalmente, têm propósitos administrativos, não necessariamente associados a um tema específico. Assim, a importância dos benefícios do PBF nas economias municipais foi o critério utilizado, visando a uma distribuição equitativa das unidades municipais, tendo em vista o tema em discussão. Optou-se pela técnica de agrupamentos ou *clusters* – procedimento estatístico que permite obter uma estratificação de grupos homogêneos internamente e diferenciados ao máximo entre si.

Foram selecionadas, primeiramente, duas variáveis de transferência de renda e as receitas próprias municipais, verificando qual o peso relativo do valor do PBF sobre essas variáveis. Esse conjunto foi complementado com a variável correspondente ao percentual de beneficiários do PBF sobre a população do município. Os quatro pesos, submetidos à técnica de agrupamentos, resultaram em quatro grupos, aqui denominados grupos de incidência do PBF. Tais grupos constituíram a base agregada para a construção dos perfis de pobreza que serão descritos a seguir.

Variáveis utilizadas na análise de agrupamentos:

- Transferências do PBF/Transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

O Fundeb e o FPM são duas importantes transferências constitucionais², fundamentais para as receitas públicas municipais brasileiras

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) = Peso do PBF em relação ao Fundeb.

- Transferências do PBF/Transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) = Peso do PBF em relação ao FPM.
- Transferências do PBF/Receitas próprias do município

= Peso do PBF em relação às receitas próprias municipais.

- Beneficiários do PBF/população do município.

A base do CadÚnico possui informações desagregadas por indivíduo, sendo possível obter dados da família, do responsável legal e do domicílio. Para a elaboração dos perfis dos grupos de incidência do PBF, as informações foram agregadas por município, e o recorte temporal foi junho de 2010.

O Fundeb e o FPM são duas importantes transferências constitucionais², fundamentais para as receitas públicas municipais brasileiras. Na Bahia, as proporções entre o PBF e estas receitas são mais ou menos equivalentes, variando entre 15% e 112% (Fundeb) e entre 14% e 124% (FPM). A distribuição espacial do peso PBF/Fundeb está bem dispersa, com uma menor importância nos extremos mais dinâmicos do estado (Figura 1). No caso do peso PBF/FPM, fica evidente a concentração espacial no norte do estado, apontando para municípios onde a importância econômica dos benefícios do PBF alcança até 124% dos recursos do FPM (Figura 2).

A região norte do estado volta a ser foco de concentração de indicadores mais críticos quando se distribui espacialmente o peso PBF/receitas próprias municipais, bem como o número de

² Resultado do pacto federativo brasileiro. São previstas na Constituição e constituem parcelas das receitas federais ou estaduais, arrecadadas pela União, que devem ser repassadas aos estados, Distrito Federal e municípios. Destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

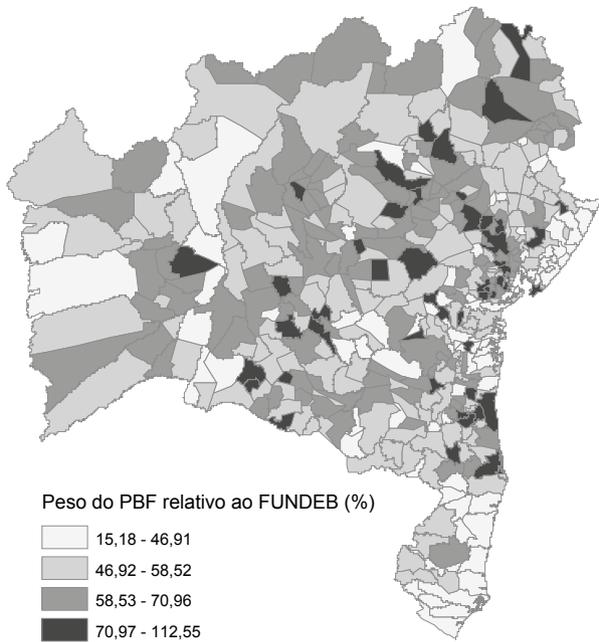


Figura 1
Distribuição espacial do peso do PBF em relação ao Fundeb – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

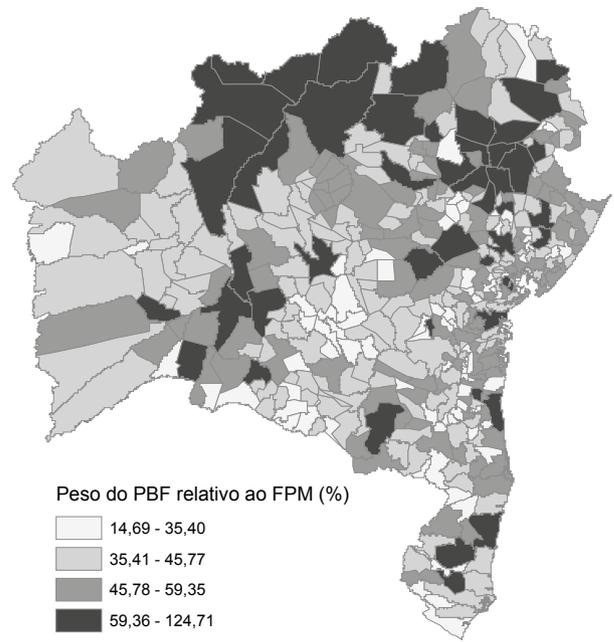


Figura 2
Distribuição espacial do peso do PBF em relação ao FPM – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

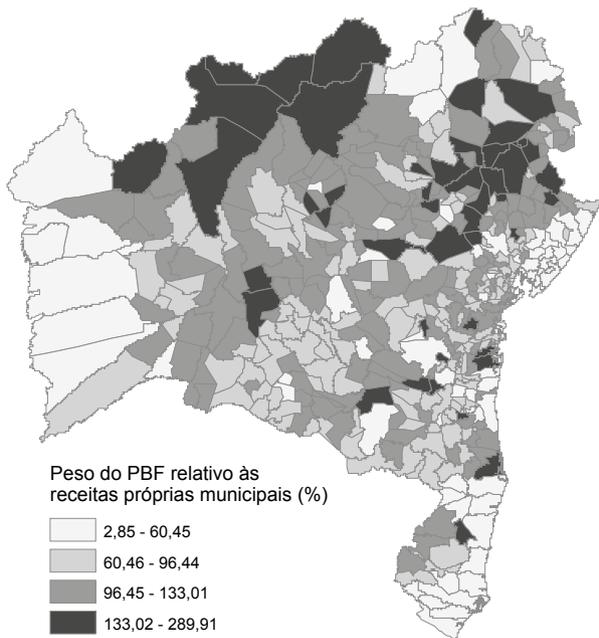


Figura 3
Peso do PBF em relação às receitas próprias municipais – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

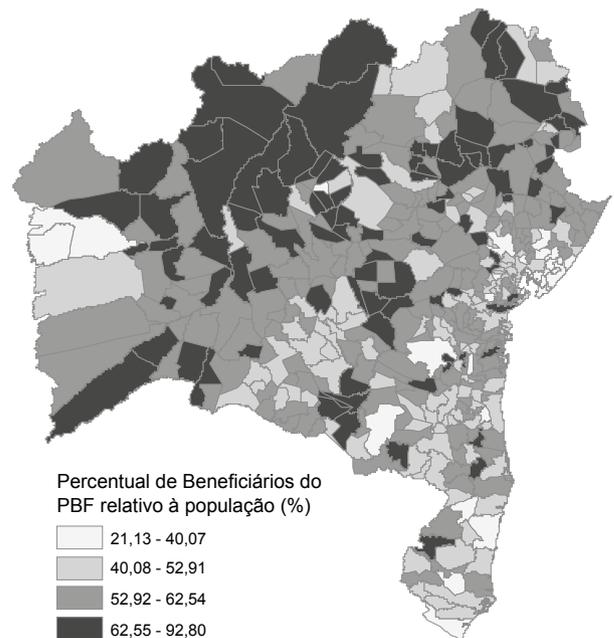


Figura 4
Distribuição espacial da proporção de beneficiários do PBF em relação à população municipal – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

beneficiários do PBF/população total do município. As áreas mais escuras dos cartogramas indicam municípios onde o peso dos recursos do PBF chega a 239% sobre as receitas geradas dentro do município, e a proporção da população beneficiária do programa alcança mais de 92% do total (figuras 3 e 4).

ANÁLISE DOS GRUPOS DE INCIDÊNCIA DO PBF NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

Tendo-se em conta a distribuição dos beneficiários em quatro grupos de incidência do PBF, de acordo com a metodologia adotada neste trabalho e apresentada no Quadro 1, o que chama a atenção, em primeiro lugar, é o Grupo C, com o maior número de beneficiários do estado. Este grupo, composto por 67 municípios, forma pequenos agrupamentos bem definidos e localizados, em sua maioria, nas quatro áreas dos extremos do território: região metropolitana, litoral norte, extremo sul, oeste e norte. Além dessas áreas, aparecem de forma mais dispersa alguns municípios de maior porte populacional, como Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna e Jequié, conforme a distribuição geográfica mostrada na Figura 5.

Observam-se que as ocorrências dos quatro grupos de incidência do Bolsa Família estão bem coesas, formando manchas bem definidas, o que indica uma relação espacial entre os municípios com perfil de pobreza semelhante.

O Grupo B, composto pelo menor número de unidades municipais (51) do conjunto, apresenta

Grupos	Nº de municípios	Nº de beneficiários do PBF
A	132	1.267.478
B	51	942.507
C	67	2.090.350
D	167	1.891.356
Total	417	6.191.691

Quadro 1
Grupos de incidência do PBF – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

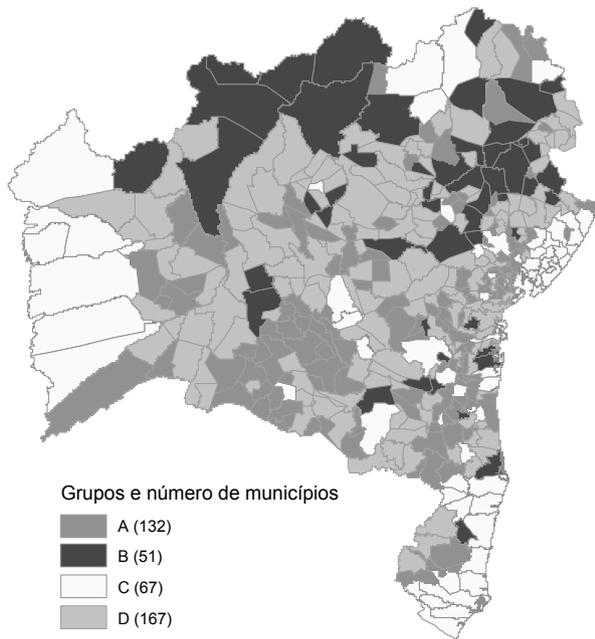


Figura 5
Distribuição espacial dos grupos de incidência do PBF nos municípios – Bahia – 2010

Fonte: Elaboração própria.

uma área contígua mais concentrada na região norte e nordeste do estado. Estes municípios coincidem com aqueles que apresentaram o maior peso relativo do PBF nas suas receitas próprias, conforme pode ser verificado comparando-se a Figura 5, a seguir, com a Figura 3.

Os grupos A e D alocam o maior número de municípios (299), abarcando mais de 70% do total do estado (417). Estes dois grupos apresentaram-se mais dispersos na parte central do território, com algumas ocorrências no sul e no nordeste.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS GRUPOS

Perfil dos domicílios

No que se refere à localização dos domicílios dos beneficiários do PBF na Bahia em 2010, predominavam aqueles situados na área urbana (58,8% do total de domicílios beneficiários). Entretanto,

Tabela 1
Perfil dos domicílios beneficiários, segundo os grupos de incidência do Programa Bolsa Família – Bahia – 2010
 (%)

Tipo de localidade	A	B	C	D	Bahia
Urbano	55,67	39,10	81,93	44,30	58,82
Rural	44,33	60,90	18,07	55,70	41,18
Tipo de domicílio	A	B	C	D	Bahia
Casa	97,16	97,20	91,56	97,29	95,27
Apartamento	0,35	0,35	0,64	0,34	0,45
Cômodo	2,03	1,93	7,23	1,92	3,77
Outro	0,46	0,51	0,58	0,46	0,51
Situação do domicílio	A	B	C	D	Bahia
Próprio	71,83	74,07	68,55	73,98	71,68
Alugado e/ou arrendado	8,32	6,67	12,30	6,98	9,04
Cedido	18,49	18,06	17,29	17,47	17,71
Invasão	0,24	0,16	0,77	0,19	0,39
Outro	1,11	1,04	1,09	1,38	1,17
Tipo de construção dos domicílios	A	B	C	D	Bahia
Tijolo e/ou alvenaria	63,47	64,69	85,90	53,94	68,52
Adobe e/ou taipa	32,58	32,74	10,52	42,50	27,98
Madeira	2,48	1,33	1,97	2,05	2,00
Material aproveitado	0,26	0,20	0,32	0,23	0,26
Outros	1,21	1,04	1,30	1,28	1,23
Tratamento de água	A	B	C	D	Bahia
Filtração	60,11	44,67	57,80	53,63	55,05
Fervura	3,74	3,06	2,84	3,07	3,13
Cloração	19,27	23,19	19,38	19,23	19,89
Sem tratamento	15,41	26,68	18,45	22,53	20,29
Outro	1,47	2,40	1,53	1,54	1,65
Tipo de iluminação	A	B	C	D	Bahia
Relógio	82,78	71,35	87,37	77,53	81,06
Sem relógio	3,24	3,50	3,32	2,72	3,15
Sem iluminação	13,98	25,15	9,30	19,76	15,78
Serviços básicos	A	B	C	D	Bahia
Abastecimento de água por rede pública	62,95	53,00	72,04	57,33	62,89
Lixo coletado	57,75	44,75	82,34	46,80	60,98
Escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica	45,68	32,65	66,55	34,57	47,57
Serviços básicos acesso simultâneo	A	B	C	D	Bahia
Total	35,80	25,00	52,50	25,30	36,79
Urbano	60,00	55,80	61,90	51,10	58,47
Rural	5,40	5,30	9,90	4,80	5,82

Fonte: Senarc/MDS. A partir dos dados do Cadastro Único (2010).

no Grupo C, no qual se encontra a população beneficiária das maiores cidades, essa proporção alcançava 81,9% dos domicílios. No Grupo B, observa-se tendência inversa, ou seja, a proporção de domicílios rurais (60,9%) é que superava a proporção total do estado (41,2%). Observa-se que nos municípios onde o PBF tem maior peso econômico o perfil predominante é rural.

O tipo de domicílio prevalecente em todos os grupos é a casa, e, conforme já se esperava, a moradia em cômodos aparece em maior proporção no Grupo C, que concentra os municípios de maior porte populacional. Este tipo de moradia é comum nas periferias das grandes cidades, onde geralmente a população pobre se instala. Os domicílios próprios eram a condição predominante no conjunto do estado (71,7%) e também nos grupos, ainda que esse dado deva ser olhado com cautela. Sabe-se que, depois de sucessivas compras e vendas de imóveis obtidos através de invasões ou ocorrências de loteamentos ilegais, os ocupantes acabam considerando-se “donos” dos imóveis e assim se declaram no cadastramento. Por outro lado, a condição de proprietário nem sempre indica uma situação de moradia adequada, conforme se pode observar pelo tipo de construção e pelo acesso aos serviços básicos.

Quanto ao tipo de construção, predominavam os domicílios de alvenaria ou tijolo (68,5%), destacando-se o Grupo C, no qual esse tipo de construção alcançava 85,9%. O segundo tipo construtivo mais utilizado era o adobe, que, junto com a taipa, representava mais de um quarto dos domicílios beneficiários no estado, um percentual muito alto considerando-se que se trata de soluções construtivas precárias ou não adequadas. O Grupo C, no qual a parcela da população que participa do PBF é menor, tendo o programa menos peso econômico, apresentou a menor proporção de domicílios nessa condição.

Na Bahia, de um modo geral, o acesso simultâneo aos serviços básicos é ainda mais precário no meio rural

Quanto aos serviços públicos básicos, embora boa parte dos domicílios tivesse acesso – iluminação com relógio, 81,1%; lixo coletado, 61%; abastecimento de água da rede pública, 62,9%; e escoamento sanitário via rede pública, 47,6% –, é preciso prestar atenção mais uma vez nas disparidades. O Grupo C, mais urbano, liderava o ranking com as melhores condições de uso de serviços básicos, e o Grupo B apresentou os menores percentuais de usufruto.

Na Bahia, de um modo geral, o acesso simultâneo aos serviços básicos é ainda mais precário no meio rural, no qual apenas 5,9% dos domicílios são contemplados, contrastando com os 58,5% no meio urbano. Quando analisados, os grupos corroboram essa situação: aquele com perfil mais urbano – Grupo C – apresentou o maior percentual de acesso, contrastando com o restante, com contorno mais rural, e chegando a registrar o dobro do percentual de acesso simultâneo.

O tratamento de água também é uma variável que permite fazer inferências sobre a condição dos domicílios beneficiários, sendo a filtração o método predominante (55%). Observa-se que o Grupo B ainda apresentou 26,7% dos domicílios sem nenhum tratamento de água.

Perfil dos responsáveis legais pelos domicílios

O responsável legal é a pessoa que recebe o benefício destinado à família e que responde pelo cumprimento das condicionalidades de todos os membros da família. Somente poderá ser considerado responsável legal pessoa maior de 16 anos ou emancipada, que possua documento de emissão nacional – título de eleitor e CPF (BRASIL_1, 2014).

O Programa Bolsa Família recomenda que a mulher seja cadastrada como responsável legal da família, o que reflete diretamente na distribuição por gênero: 93,5% são do sexo feminino, e

apenas 6,5%, do sexo masculino. Já a faixa etária predominante é 25 a 34 anos, que, juntamente com o patamar de 16 a 24 anos, abarca mais de 40% dos responsáveis legais. Com base nesses dados, pode-se dizer que a responsabilidade legal do PBF da Bahia, além de feminina, conforme a recomendação governamental, é bastante jovem.

Entre os grupos, a responsabilidade legal pelo domicílio na faixa de 25 a 34 anos mostrou-se uniforme, mas a parcela de 16 a 24 anos é um pouco mais alta no Grupo B, no qual há maior participação da população no PBF. Esse grupo também apresentou os menores percentuais de acesso a serviços públicos básicos, conforme já assinalado.

Tabela 2
Perfil dos responsáveis legais pelos domicílios, segundo os grupos de incidência do Programa Bolsa Família – Bahia – 2010

	(%)				
Sexo	A	B	C	D	Bahia
Feminino	90,89	90,57	93,48	90,13	91,50
Masculino	9,11	9,43	6,52	9,87	8,50
Cor/raça	A	B	C	D	Bahia
Branca	15,90	12,31	7,94	13,42	11,90
Negra	15,95	10,25	22,07	13,60	16,46
Parda	67,49	76,70	69,18	72,28	70,91
Amarela	0,26	0,32	0,30	0,33	0,30
Indígena	0,39	0,42	0,51	0,37	0,43
Faixa etária	A	B	C	D	Bahia
16 a 24 anos	7,86	9,35	6,21	8,69	7,77
25 a 34 anos	32,17	32,67	33,14	32,04	32,54
35 a 44 anos	29,33	28,66	32,00	28,86	30,01
45 a 54 anos	20,41	20,07	18,73	20,54	19,82
55 a 64 anos	8,52	8,09	7,90	8,47	8,23
65 anos ou mais	1,72	1,16	2,02	1,39	1,64
Nível de instrução	A	B	C	D	Bahia
Analfabeto	16,49	17,25	11,54	18,89	15,66
Ensino fundamental incompleto	63,34	66,69	60,65	64,36	63,25
Ensino fundamental completo	1,10	0,96	1,44	0,97	1,15
Ensino médio incompleto	7,07	6,02	10,86	6,19	7,93
Ensino médio completo	11,88	8,98	15,35	9,50	11,89

Fonte: Senarc/MDS. A partir dos dados do Cadastro Único (2010).

A raça/cor predominante na população do estado em 2010, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE, era a parda (59%), seguida pela branca (22%) e pela preta (17%). Os segmentos das raças amarela e indígena e dos que não declaram cor ou raça perfaziam um percentual muito pequeno (1,54%). A participação racial nos grupos de incidência do PBF segue a mesma lógica, com presença massiva da raça parda (70,9%) no total de beneficiários – bem superior à proporção no total da população. Já os brancos participam nos grupos com um percentual inferior àquele registrado no conjunto da população do estado (11,9%). No Grupo B, o percentual de pardos está sobrerrepresentado, com 76,7%, enquanto no Grupo C a proporção de negros chega a 22%.

O nível de instrução é um atributo crucial no acesso ao mercado de trabalho e à renda e, portanto, fundamental para a superação da situação de pobreza. Em se tratando do responsável legal pelo domicílio beneficiário do PBF baiano, predomina a falta de instrução, com altos percentuais de analfabetismo e de ensino fundamental incompleto. Todos os grupos de incidência do PBF apresentaram níveis altos de analfabetismo, bem como de ensino fundamental incompleto. Já os responsáveis legais do Grupo C, mais urbano e com menor participação relativa de sua população no PBF, aparecem com um grau de instrução mais alto.

Perfil dos beneficiários

Como beneficiário do PBF entende-se todo componente da família que recebe o benefício, tendo em conta que dividam a mesma casa e a mesma renda. Podem ser beneficiados pelo Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70, com ou sem crianças, e aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 70,01 e R\$ 140 e que tenham crianças e adolescentes na sua composição.

Tabela 3
Perfil dos beneficiários, segundo os grupos de incidência do Programa Bolsa Família – Bahia – 2010 (%)

Sexo	A	B	C	D	Bahia
Feminino	53,25	52,19	56,57	52,08	53,85
Masculino	46,75	47,81	43,43	47,92	46,15
Cor/raça	A	B	C	D	Bahia
Branca	14,67	10,49	6,82	11,80	10,51
Negra	12,91	8,20	18,17	10,87	13,33
Parda	71,87	80,66	74,28	76,84	75,55
Amarela	0,21	0,25	0,23	0,24	0,23
Indígena	0,34	0,39	0,50	0,25	0,38
Faixa etária	A	B	C	D	Bahia
0 a 5 anos	9,37	9,67	9,43	9,23	9,39
6 a 10 anos	13,33	14,11	14,49	13,51	13,89
11 a 14 anos	11,73	12,05	12,86	11,95	12,23
15 a 17 anos	8,77	8,85	9,30	8,86	8,99
18 a 24 anos	14,31	14,43	13,50	14,71	14,18
25 a 39 anos	21,84	21,32	21,91	21,46	21,67
40 a 59 anos	18,13	17,52	16,05	17,96	17,29
60 a 79 anos	2,41	2,00	2,34	2,25	2,28
80 anos ou mais	0,10	0,05	0,12	0,07	0,09
Nível de instrução*	A	B	C	D	Bahia
Analfabeto	18,06	19,22	17,84	19,22	18,52
Ensino fundamental incompleto	65,96	67,59	64,08	66,61	65,78
Ensino fundamental completo	0,57	0,47	0,69	0,49	0,57
Ensino médio incompleto	8,34	7,35	9,58	7,83	8,45
Ensino médio completo	6,98	5,31	7,71	5,80	6,61

Fonte: Senarc/MDS. A partir dos dados do Cadastro Único (2010).

O perfil do beneficiário está bem distribuído em termos de gênero, com uma leve predominância do feminino, tanto no conjunto do estado quanto nos quatro grupos de incidência do PBF. De maneira análoga ao perfil do responsável legal, o beneficiário da cor parda é maioria, e a faixa etária com maior participação é a de 25 a 39 anos. Quanto ao nível de instrução, os grupos não apresentam situações muito díspares, predominando o analfabetismo e o ensino fundamental incompleto e tendo o Grupo C em melhores condições, conforme a Tabela 3.

Para uma melhor análise da informação referente à escolaridade, apresenta-se a distribuição dos níveis de instrução dos beneficiários por faixa etária, segundo os grupos de incidência do PBF.

Observa-se, em primeiro lugar, que na faixa de 15 a 17 anos a taxa de analfabetismo é inferior à apresentada nas faixas etárias superiores, possivelmente sinalizando que o PBF – com obrigatoriedade de frequência escolar mínima de 85% – pode estar influenciando esse resultado positivo (o programa teve início em 2003, quando esses jovens eram crianças entre 8 e 10 anos).

Apesar do conjunto de beneficiários do estado apresentar ainda um alto patamar de analfabetismo (18,52%) e de ensino fundamental incompleto (65,78%), observa-se que em todos os grupos a faixa etária de 15 a 17 anos exibe uma taxa de analfabetismo inferior a 1%, índice que aumenta nas faixas mais altas, principalmente acima de 60 anos.

CONCLUSÃO

De acordo com a metodologia adotada para esta elaboração de perfis de pobreza dos beneficiários do PBF no estado da Bahia, foram formados quatro grupos de municípios segundo a representatividade do programa para as suas economias. Ainda que o corte de renda seja o mesmo para que o indivíduo esteja apto a receber o benefício, verificou-se, do ponto de vista da localização, que existem algumas disparidades entre os grupos de beneficiários e que as principais diferenças ocorrem entre os municípios com menor grau de urbanização e os mais urbanizados. Em primeiro lugar, confirma-se o pressuposto inicial de que nos municípios onde os recursos do programa têm maior peso relativo na economia as condições de vida provavelmente são mais difíceis, uma vez que apresentaram indicadores gerais de maior precariedade. Se, por um lado, isso denota uma boa focalização do Programa Bolsa Família,

Tabela 4
Nível de instrução dos beneficiários por faixa etária, segundo os grupos de incidência do Programa Bolsa Família – Bahia – 2010

Grupo	Nível de instrução	Faixa etária								Total
		6 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 a 79 anos	80 anos ou mais	
A	Analfabeto	13,45	1,78	0,62	1,91	9,76	25,60	50,73	72,04	11,31
	Ensino fundamental incompleto	86,49	97,73	78,80	50,93	62,92	66,82	47,64	27,54	71,03
	Ensino fundamental completo	0,00	0,02	0,44	0,78	1,37	0,65	0,21	0,17	0,60
	Ensino médio incompleto	0,04	0,44	19,91	29,30	8,88	2,16	0,46	0,00	9,23
	Ensino médio completo	0,01	0,03	0,22	16,93	16,90	4,70	0,92	0,25	7,80
B	Analfabeto	13,92	1,57	0,58	1,81	12,18	28,55	51,44	68,81	12,18
	Ensino fundamental incompleto	86,02	97,94	80,70	55,81	66,70	66,70	47,36	30,35	73,20
	Ensino fundamental completo	0,00	0,02	0,37	0,80	1,15	0,44	0,22	0,00	0,53
	Ensino médio incompleto	0,04	0,44	18,14	26,90	7,25	1,38	0,38	0,21	8,15
	Ensino médio completo	0,02	0,03	0,22	14,59	12,60	2,87	0,59	0,62	5,94
C	Analfabeto	22,25	2,44	0,78	1,71	7,09	18,04	41,16	60,43	10,21
	Ensino fundamental incompleto	77,61	97,09	83,15	52,45	57,53	65,57	54,13	36,83	69,77
	Ensino fundamental completo	0,01	0,02	0,29	0,84	1,58	1,25	0,53	0,29	0,76
	Ensino médio incompleto	0,09	0,38	15,62	31,38	13,45	5,59	1,49	0,72	10,61
	Ensino médio completo	0,04	0,05	0,15	13,41	20,11	9,42	2,56	1,69	8,64
D	Analfabeto	13,07	1,69	0,62	1,97	12,48	30,19	53,85	71,95	12,70
	Ensino fundamental incompleto	86,86	97,83	80,20	53,63	64,67	64,52	44,95	26,18	71,67
	Ensino fundamental completo	0,00	0,01	0,30	0,77	1,19	0,49	0,17	0,31	0,54
	Ensino médio incompleto	0,05	0,43	18,64	28,17	7,76	1,61	0,40	0,54	8,64
	Ensino médio completo	0,01	0,04	0,24	15,36	13,77	3,12	0,61	0,93	6,46
Bahia	Analfabeto	16,51	1,96	0,67	1,85	10,06	25,23	48,51	66,58	11,51
	Ensino fundamental incompleto	83,40	97,57	81,02	53,03	62,21	65,68	49,00	31,59	71,14
	Ensino fundamental completo	0,00	0,02	0,34	0,80	1,35	0,75	0,31	0,24	0,63
	Ensino médio incompleto	0,06	0,42	17,77	29,23	9,83	2,91	0,78	0,47	9,34
	Ensino médio completo	0,02	0,04	0,20	14,94	16,38	5,35	1,34	1,08	7,38

Fonte: Senarc/MDS. A partir dos dados do Cadastro Único (2010).

fonte dos recursos transferidos, por outro, reforça a necessidade de investimento contínuo nesses municípios, visando melhor suprir as necessidades básicas dessas populações.

Em segundo lugar, verificou-se que, dentre os quatro grupos de incidência do PBF, o Grupo C apresenta uma população pobre com melhor acesso a serviços básicos, domicílios em melhor situação e maior grau de instrução dos moradores. As pessoas pobres dos municípios maiores,

mais urbanizados e com maior capacidade de geração de renda própria, portanto, vivem em uma situação melhor. A população pobre dos grandes municípios, geralmente localizada em suas periferias, está conseguindo acessar mais a rede de serviços públicos ou, nesses locais, provavelmente eles estão mais disponíveis. Conforme se verificou nesta análise, esses grupos possuem também maior porte populacional que os grupos de municípios com baixo grau de urbanização.

Tal situação certamente é um motivador para que as populações pobres continuem se deslocando para os centros mais dinâmicos, em busca de oportunidades, mas também de mais acesso a serviços básicos.

Em terceiro lugar, chama-se a atenção para os municípios do Grupo B, que apresentou os piores indicadores de acesso a serviços básicos e menor grau de instrução. Tal quadro indica que, apesar de se estar tratando de indivíduos pobres sob a ótica da renda, quando a questão se refere a condições de acesso a serviços e escolaridade, a condição de pobreza é diferenciada.

Por fim, ainda que limitadas pelo modo de agregação utilizado nesse trabalho – grupos de incidência do PBF –, as informações aqui expostas contribuem para que se conheçam os perfis da população mais pobre da Bahia. Seu mapeamento, por sua vez, ajuda a reconhecer as áreas, por similaridades e diferenças entre os municípios, quando o tema é a pobreza. A compreensão desses indicadores e suas nuances demográficas e socioeconômicas concorre para uma caracterização da pobreza no estado e permite, sobretudo, articular políticas públicas complementares aos programas sociais, auxiliando gestores e formuladores no aprimoramento de ações voltadas ao atendimento das famílias em situação mais vulnerável.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastro Único*. 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- _____. *O que é responsável legal?* 2014b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/fc_beneficiario/cadastro/o-que-e-responsavel-legal>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- BRASIL. Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%202016%20de%20junho%20de%202011.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- _____. Portaria nº 274 de 10 de outubro de 2011. Altera a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, para prever a publicação de instruções normativas que fixem procedimentos a serem observados nos casos de exclusão de cadastros e mudança de domicílios pelas famílias beneficiárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 out. 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20de%20Alteracao%20da%20Portaria%20n%20177-2011%20-%20Preve%20procedimento%20Exclusao%20Mudanca%20v6%20e%20v7%20-%2026out2011.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- _____. Instrução Normativa nº 001 de 26 de agosto de 2011. Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. *[Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 26 ago. 2011c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesnormativas/2011/Instrucao%20Normativa%20001%20Senarc%20MDS%20-%2026%20Agosto%202011.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- _____. Instrução Normativa nº 002 de 26 de agosto de 2011. Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. *[Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 26 ago. 2011d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesnormativas/2011/Instrucao%20Normativa%20002%20Senarc%20MDS%20-%2026%20agosto%202011.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.
- _____. Instrução Normativa nº 003 de 14 de outubro de 2011. Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. *[Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 14 out. 2011e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesnormativas/2011/Instrucao%20Normativa%20003%20Senarc%20de%2014%20out%202011%20-%20DECAU%20-%20versao%206%2005.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

BRASIL. Instrução Normativa nº 004 de 14 de outubro de 2011. Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. [*Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*], Brasília, DF, 14 out. 2011f. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesnormativas/2011/Instrucao%20Normativa%20004%20-%2014%20out%202011%20-%20DECAU%20-%20Versao%207%200.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estados@*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p.139-155.

Esse artigo foi anteriormente publicado nos anais do XIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Pesquisadores.

Artigo recebido em 12 de dezembro de 2014
e aprovado em 18 de dezembro de 2014.

Efeitos do crescimento, desigualdade e Bolsa Família sobre a pobreza

Priscila de Queiroz Leal*

Silvia Harumi Toyoshima**

Vladimir Faria dos Santos***

* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e graduada em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professora-assistente da União Metropolitana de Educação e Cultura (Unime). pridequeiroz@gmail.com

** Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora-associada da Universidade Federal de Viçosa (UFV). htsilvia@ufv.br

*** Doutor e mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o impacto do crescimento econômico, da redução da desigualdade e do Bolsa Família sobre a proporção de pobres (P_0), o hiato da pobreza (P_1) e a desigualdade entre os pobres ($[P]_{1,2}$), entre 2003 e 2009, no Brasil. A metodologia utilizada foi a decomposição de Shapley. O crescimento aparece como o principal responsável pela redução dos índices de pobreza no país, seguido pela redução da desigualdade, em menor grau. Ao somar a renda do PBF ao rendimento da família, o crescimento econômico e a redução da desigualdade foram mais eficazes na diminuição da pobreza, embora em pequena proporção.

Palavras-chave: Bolsa Família. Crescimento. Desigualdade. Pobreza.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the impact of: i) economic growth, ii) the reduction of inequality and, iii) the “Bolsa Família” (PBF) program. These are to be assessed in terms of the proportion of underprivileged people (P_0), the poverty gap (P_1), and inequality among the poor from 2003 to 2009 in Brazil. The methodology used was the Shapley Decomposition. Economic growth appears to be the main cause for the reduction of poverty in the country followed, to a lesser degree, by the reduction of inequality. When the PBF is combined with the family income, economic growth and the reduction of inequality became more effective in reducing poverty, albeit in a small proportion.

Keywords: Bolsa Família. Economic development. Inequality. Poverty.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem sido marcado pela queda significativa do número de pobres, que passou de 32,7 milhões de famílias com renda per capita de meio salário mínimo em 1999 para 23,3 milhões em 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012a). Essa queda da pobreza foi acompanhada pela elevação do Produto Interno Bruto (PIB), que apresentou um crescimento anual médio de 3,6% no período 2003-2008, acima do registrado na década anterior, registrando em média 2,6% ao ano. Além disso, a elevação do PIB veio acompanhada da queda na taxa de desocupação que passou de 12,3% em 2003 para 6,7% em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012c).

A desigualdade de renda também vem caindo. O Coeficiente de Gini passou de 0,59 em 2001 para 0,525 em 2010 (INSTITUTO DE PESQUISA E INFORME ECONÔMICO DO CEARÁ, 2011). Entre 2001 e 2009 a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou em 1,49% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres a uma taxa de 6,79% (NERI, 2010a). Barros e outros (2007) demonstraram que, para os 74 países para os quais se tem informações sobre a evolução deste indicador ao longo da década de 1990, menos de um quarto foi capaz de reduzi-lo a uma velocidade superior a alcançada pelo Brasil neste período. Portanto, o ritmo da queda da desigualdade no país é um dos mais acelerados do mundo. Os dados demonstram que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobre, que só começaram a ser exploradas na década passada.

O crescimento é considerado pró-pobre quando reduz a pobreza e fornece oportunidades aos indivíduos de melhorarem a sua situação econômica. Essa relação se dá através da interação entre três componentes: crescimento, desigualdade e pobreza (RAVALLION, 2004). A relação entre crescimento, desigualdade e pobreza tem atraído a atenção dos estudiosos, como Perry e outros (2006) que afirmam que países que experimentaram longos

períodos de crescimento econômico também alcançaram um ótimo nível de redução da pobreza; e Besley e Burgess (2003), que defendem uma associação positiva e significativa entre desigualdade e os níveis de pobreza de um país.

Nos últimos anos, há outro fator que tem sido apontado como responsável pela redução da pobreza, que são os programas de transferência direta da renda. Moller *et al.* (2003) observaram que a pobreza pós-transferência de renda era mais baixa do que antes de se considerar essa variável, para 14 países analisados¹. Os autores sugerem que o crescimento econômico teria um efeito menor do que o esperado sobre a pobreza antes das transferências. Dessa forma, seus efeitos podem ser potencializados quando acompanhados por políticas redistributivas.

No Brasil, o nível de pobreza ficou estagnado entre 1999 e 2003, com a tendência de queda tendo início em 2003-2005, justamente no período de unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF) e de ampliação da política redistributiva. A partir de 2005, o programa contribuiu para que a extrema pobreza e a pobreza ficassem 1,9 e 1,6 pontos percentuais menores do que seriam na sua ausência. Estas reduções equivaleriam a 13% da pobreza e 32% da extrema pobreza em 2009 (SOARES *et al.*, 2010).

O PBF é considerado o maior programa assistencialista do país, atendendo em 2012, a mais de 13 milhões de famílias. Além disso, está baseado na garantia de renda, investimento em capital humano, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos a toda família considerada pobre e extremamente pobre. Por este mesmo motivo, tem sido alvo de extensos debates acerca de sua eficiência sobre a redução da pobreza e desigualdade, da necessidade das condicionalidades, de sua utilização político-eleitoral e de sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo.

¹ Os países analisados foram a Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Bélgica, França, Alemanha, Itália, Suíça, Holanda, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido.

Vários estudos têm sido realizados a fim de verificar a eficiência do PBF na redução da pobreza e na acumulação de capital humano. É o caso de Villatoro (2010) e Medeiros, Britto e Soares (2007). Entre eles, pode-se citar, Hoffman (2006) e Queiroz e outros (2010) que apontam que os programas de transferência de renda para a Região Nordeste, que apresenta os piores indicadores sociais e demográficos do país e por isso é a mais beneficiada, foram os principais determinantes da redução da desigualdade entre 1998 e 2009, o que estaria favorecendo a melhor redistribuição de renda no país.

O ótimo grau de focalização dos programas de transferência de renda, com 80% da renda sendo transferida para os beneficiários abaixo da linha de pobreza, contribuiu para a queda da desigualdade no período de 1994 a 2004. Os diversos programas foram responsáveis por 28% da queda no índice de Gini neste período (SOARES et al., 2006).

Entretanto, uma série de estudos revela que o PBF não trouxe apenas impactos positivos sobre a pobreza e a desigualdade. Outros trabalhos assinalam que os programas de transferência de renda, especificamente, o Bolsa Família, melhoraram a situação das famílias, sem necessariamente deslocá-las para cima da linha de pobreza, como é o caso de Marinho, Linhares e Campelo (2011). Já Kerstenetzky (2009), Goni, López e Servén (2008) e Soares (2006), criticam o PBF ao argumentar que este tipo de política tende a estereotipar a população mais vulnerável e Souza (2009) observa que a questão da saída das famílias do programa é bastante complexa, já que os critérios atuais baseados unicamente nas condições dos benefícios estão em contradição com os objetivos de longo prazo do programa.

Além disso, não se pode atribuir toda a queda da pobreza ao programa, pois outros fatores como o crescimento da renda, através do aumento do

emprego e dos salários, e a redução na desigualdade, por diversas políticas, constituem fatores que também contribuíram para essa redução.

Não se pode atribuir toda a queda da pobreza ao programa, pois outros fatores como o crescimento da renda [...] e a redução na desigualdade, por diversas políticas, constituem fatores que também contribuíram para essa redução

Desta forma, este artigo, procura responder a seguinte questão: considerando o período de 2003 e 2009, qual componente contribuiu mais para a redução da pobreza? O crescimento econômico, a redução da desigualdade ou o Programa Bolsa Família?

Com base nas pesquisas já elaboradas sobre o tema, este artigo apresenta duas contribuições. A primeira consiste em aprofundar as discussões em torno deste assunto. As pesquisas existentes em sua maioria analisam a eficácia do PBF sobre a redução do número de pobres. Este artigo analisa a eficácia do PBF também sobre o número de extremamente pobres (P_0), e mais dois índices de pobreza, o hiato da pobreza (P_1) e a desigualdade entre os pobres (P_2).

A segunda contribuição consiste na decomposição, mensuração e análise da pobreza em dois componentes: o crescimento da renda e a redução da desigualdade, atribuindo a cada uma seu impacto na redução da pobreza e extrema pobreza, com e sem o auxílio da renda proveniente do PBF. Para proceder à análise foi utilizada a linha de pobreza baseada em meio salário mínimo para definir os “pobres” e um quarto de salário mínimo para definir os “extremamente pobres”. Os dados utilizados foram coletados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2003 e 2009 e a metodologia se baseia na decomposição de Shapley, que permite decompor a pobreza em vários de seus componentes e avaliar a contribuição de cada um separadamente. O *software* utilizado foi o *Distributive Analysis Stata Package (DASP)* versão 2.1, desenvolvido por Araar e Duclos (2009) manipulado através do pacote estatístico STATA 12.0.

Este artigo é composto de mais três seções além desta introdução. A segunda consiste num

aprofundamento dos principais conceitos sobre a pobreza, e os efeitos do crescimento, da desigualdade e dos programas de transferência de renda condicionados sobre a pobreza. A terceira trata da estratégia empírica utilizada e do uso da PNAD para alcançar o objetivo proposto e a quarta e quinta referem-se à análise e conclusões sobre os resultados encontrados.

OS DIVERSOS CONCEITOS E METODOLOGIAS DE MEDIÇÃO DA POBREZA

A pobreza pode ser analisada a partir de dois conceitos fundamentais. O unidimensional que analisa a pobreza a partir da abordagem da renda e utiliza a linha de pobreza para medir a proporção de indivíduos considerados pobres (aqueles que não possuem uma renda mínima que garanta o acesso a bens e serviços de consumo básicos, necessários a sobrevivência). E o multidimensional, mais amplo, pois além da insuficiência de renda ou consumo, também considera a privação de outras capacidades, como educação, saúde, direitos humanos e civis (HULME; SHEPARD, 2003). Entretanto, é sobre o conceito unidimensional que a maior parte dos estudos sobre a pobreza tende a se concentrar. Este artigo também utilizará essa abordagem, uma vez que na metodologia foi empregada apenas a renda para avaliar o nível da pobreza.

Dentro do conceito unidimensional existem algumas abordagens que se propõem a mensurar e analisar determinados aspectos da pobreza. Uma delas consiste no estudo dos índices de pobreza: a proporção de pobres, P_0 (também chamado de índice de incidência), o hiato da pobreza, P_1 (ou profundidade da pobreza) e a desigualdade entre os pobres, P_2 (ou hiato da pobreza ao quadrado).

A proporção de pobres (P_0) dá a proporção estimada da população vivendo em domicílios com

renda ou consumo abaixo da linha de pobreza pré-determinada (CLARK; HULME, 2010). Segundo Ravallion (2004), o ponto negativo desta abordagem

é que a proporção de pobres não revela nenhuma informação sobre o que acontece com a distribuição da renda da população que se encontra abaixo da linha de pobreza. Se a pessoa pobre fica mais pobre, por exemplo,

a proporção de pobres não se altera. O hiato da pobreza (P_1), por sua vez, mede a diferença entre a linha de pobreza e o rendimento dos pobres, ou seja, o quanto a renda dos pobres está distante da linha de pobreza (CLARK; HULME, 2010).

Esse tipo de abordagem deu origem à criação do índice de pobreza de Amartya Sen, que mais tarde foi refinado por Foster, Greer e Thorbeck (1984) para produzir a medida FGT de pobreza. A medida FGT é decomponível em diferentes subgrupos populacionais para comparar o rendimento das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza.

Outra abordagem envolve definir linhas de pobreza subjetivas, baseadas nas diferenças de consumo entre os pobres. Neste caso, pode-se identificar mais de uma linha de pobreza para distinguir a pobreza em categorias, como “pobres” e “extremamente pobres” (HULME; SHEPARD, 2003).

A pobreza pode ser considerada como o resultado da falta de segurança básica, que afeta simultaneamente vários aspectos da vida das famílias, quando é prolongada e quando compromete a chance das famílias recuperarem seus direitos e reassumir suas responsabilidades num futuro próximo. Além disso, as famílias em situação de pobreza tendem a ser mais vulneráveis às situações de fome, miséria ou morte. A pobreza se torna crônica quando a falta de uma gama de capacidades básicas torna extremamente difícil para os pobres saírem da pobreza por seus próprios esforços ou pela ação pública.

Dado que a pobreza apresenta características muito diferentes de país para país e que o próprio

conceito de pobreza reúne diferentes especificações, é necessário trabalhar com um conjunto de dimensões da pobreza, que permite distinguir três tipos diferentes de grupos de pessoas:

- O grupo de *pobres e extremamente pobres*: aqueles que são definitivamente pobres por qualquer um dos conceitos de pobreza (seja pela ausência de capacidades ou pela insuficiência de renda definida pela linha de pobreza);
- O grupo de *não-pobres*: aqueles que estão acima da linha de pobreza e, ou, possuem capacidades individuais que lhes permitem ingressar no mercado de trabalho e obter renda.
- O grupo de vulneráveis: aqueles que não são nem pobres nem não pobres, estão acima da linha de pobreza, porém muito próximos desta. São grupos de pessoas que podem vir a tornarem-se pobres no futuro.

Há centenas de milhões de pessoas em situação de pobreza. Muitos nascem, vivem e morrem pobres e têm filhos com uma alta probabilidade de continuarem pobres. Milhões de pessoas que são idosas, deficientes, grupos étnicos, ou pobres, nunca serão capazes de se livrar dessa situação sem ajuda externa. Isto indica que o custo da redução da pobreza crônica é, muitas vezes, superior ao daquele da pobreza ocasional, uma vez que exige um compromisso político generalizado por parte dos governos nacionais para financiar sua redução.

Neste sentido, Hulme e Shepard (2003) atribuem importância fundamental às políticas que respeitem o direito universal à proteção social e que reconheçam o fato de que é necessária certa redistribuição, dentro e entre países, como parte da solução.

A influência do crescimento econômico e da redução da desigualdade sobre a pobreza

O consenso na literatura é que uma das formas de reduzir a pobreza é através de taxas mais elevadas

Muitos nascem, vivem e morrem pobres e têm filhos com uma alta probabilidade de continuarem pobres

de crescimento econômico. Segundo Ravallion (2004) e Dollar e Kraay (2004) o crescimento é chamado de crescimento “pró-pobre” quando beneficia proporcionalmente mais os pobres do que os não pobres. Isso acontece quando o crescimento é sustentado por longos períodos, permitindo que a renda dos mais pobres cresça mais rapidamente do que a dos mais ricos, reduzindo a desigualdade.

A definição absoluta de crescimento pró-pobre considera apenas o rendimento das pessoas pobres e é avaliado pela rapidez com que, em média, a renda dos pobres está aumentando. Desta forma, se a taxa de crescimento pró-pobre se acelera então a pobreza tende a cair mais rapidamente. Se o rendimento dos pobres crescer mais rápido haverá uma redução mais rápida tanto da proporção de pobres, como do hiato da pobreza, ou seja, o quanto a renda dos indivíduos pobres se encontra abaixo da linha de pobreza. Considerando-se esta definição, a desigualdade de renda deve cair.

De acordo com o Department of International Development (2004), o crescimento pró-pobre pode ser medido em um país em particular ao longo de um dado período de tempo, ao se utilizar dados sobre a distribuição do rendimento das pessoas pobres no início e no final do período e a linha de pobreza. A linha de pobreza permite identificar famílias pobres no início do período, podendo-se então calcular o crescimento de sua renda ao longo do período. A média dessas taxas específicas de crescimento doméstico é a taxa de crescimento pró-pobre. Dessa forma, a chave para a definição do crescimento pró-pobre é a consideração conjunta do crescimento e de sua distribuição (PERNIA, 2003; RAVALLION, 2004; KRAAY, 2006).

O crescimento pró-pobre ainda implica a adoção de políticas pró-pobres que incluem gastos públicos adequados em educação básica, saúde e serviços de planejamento familiar, facilitação do acesso ao micro-crédito, promoção de pequenas e

médias empresas e investimentos de infra-estrutura em áreas rurais. Alcançar o crescimento pró-pobre significa não apenas realizar reformas institucionais e políticas que ampliam as oportunidades econômicas, mas também capacitar os pobres para participar do mercado de trabalho e ser remunerado e beneficiado por ele (PERNIA, 2003).

O crescimento com diminuição da desigualdade pode fazer uma grande diferença para a taxa de redução da pobreza. Entre as economias em crescimento, a taxa média de declínio da população que vive na linha de pobreza de U\$\$ 1/dia é de 10% ao ano entre os países em que houve crescimento combinado com a queda da desigualdade, e de apenas 1% para aqueles países em que o crescimento veio com o aumento da desigualdade (RAVALLION, 2004). Isto é especialmente assim em países em desenvolvimento onde o nível inicial de desigualdade é bastante elevado, já que a alta desigualdade reduz o crescimento através da redução da capacidade dos pobres para contribuir para a produção.

Ravallion (2012) corrobora essa ideia ao afirmar que um elevado índice de pobreza faz com que seja mais difícil alcançar um impacto elevado sobre a pobreza através do crescimento. Por isso em alguns países o crescimento é mais pró-pobre do que em outros.

Segundo, ainda, Ravallion (2003, 2004), enquanto as evidências sugerem que não se pode esperar uma queda da pobreza absoluta sem um crescimento positivo, quanto maior a desigualdade inicial em um país, menor será o crescimento a ser compartilhado com os pobres.

O argumento clássico para se defender a hipótese de *trade-off* entre crescimento e desigualdade, principalmente nos países em desenvolvimento, baseia-se em Kuznets (1955), que diz que a desigualdade aumenta na fase inicial do crescimento num país em desenvolvimento, e começa a cair depois

de um determinado ponto, ou seja, a relação entre a desigualdade (no eixo vertical) e renda média (no eixo horizontal) traça um U invertido.

As ações de transferências condicionadas visam investimentos em capital humano [...] que facilitem aos pobres saírem da situação de pobreza no longo prazo

Entretanto, Ravallion (2003) afirma que a renda pior distribuída reduz a taxa de crescimento da economia, uma vez que esta reduz o investimento em capital físico e humano, que por sua vez afeta a taxa de crescimento de longo prazo.

A importância dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRs) sobre a redução da pobreza

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRs) são programas de benefícios que garantem que todos os indivíduos recebam uma renda mínima. De acordo com Villatoro (2010), os PTRs podem contribuir para o alcance dos objetivos do Desenvolvimento do Milênio, e alguns se mostraram fundamentais às políticas de antipobreza de seus respectivos países.

Os programas que condicionam as transferências monetárias ao investimento em capital humano têm representado uma mudança no enfoque dos programas, de combate à pobreza no curto prazo para o objetivo de qualificar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo. A família pobre geralmente encontra-se em situação de maior vulnerabilidade, já que tem menores instrumentos para lidar com situações de riscos/crises, enfrentando essas situações com atitudes bastante comuns, como por exemplo, retirar a criança da escola e inseri-la no mercado de trabalho infantil, o que pode reduzir drasticamente o capital humano e perpetuar o ciclo intergeracional da pobreza.

Por este motivo, as ações de transferências condicionadas visam investimentos em capital humano que permitam o acesso a serviços básicos, melhoria da distribuição de ativos na sociedade e alteração da estrutura ocupacional da população, que

facilitem aos pobres saírem da situação de pobreza no longo prazo.

Outro importante objetivo dos PTRs refere-se a reduções no índice de incidência² e do hiato³ da pobreza. O argumento teórico para a concepção destes programas é a redução da pobreza, mas o objetivo principal desta política é a diminuição na proporção de pobres no curto prazo. É muito fácil encontrar aumentos de bem estar nos beneficiários destes tipos de programas, entretanto, relacionar as mudanças no índice de incidência nacional da pobreza com os gastos dos PTRs é mais difícil, porque outros fatores, como o crescimento econômico, também desempenham um papel determinante (HANDA; DAVIS, 2006).

Uma possível justificativa para os PTRs é o seu papel potencial como rede de segurança em tempos de crises, já que na crise, os pobres tendem a ficar mais pobres, ampliando assim sua distância da linha de pobreza. A eficiência destes programas para permitir que os beneficiários superem a linha da pobreza dependerá do montante da transferência, da focalização do programa e da ausência de crises econômicas, no curto prazo. Já no longo prazo, a superação da pobreza dependerá da capacidade das famílias de gerar renda (VILLATORO, 2010).

Sen (2010) afirma que o direcionamento de políticas de transferência de renda a um público específico, nesse caso, os pobres, é na verdade, uma tentativa de redução da pobreza, mas não um fim em si mesmo. Entretanto, todos os países que conseguiram erradicar a pobreza e reduzir seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência de renda. Isso porque mesmo em economias desenvolvidas, há uma parte da população que não

consegue, por diversas razões, ter a sua subsistência assegurada pelo trabalho (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

A eficiência destes programas para permitir que os beneficiários superem a linha da pobreza dependerá do montante da transferência, da focalização do programa e da ausência de crises econômicas, no curto prazo

Os PTRs passaram a dominar o setor de proteção social na América Latina e Caribe nos últimos anos e praticamente todos os países da região implementaram algum programa ou estão em vários estágios de discussão sobre os benefícios relativos

a implementação de programas deste tipo (HANDA; DAVIS, 2006).

Handa e Davis (2006) atribuem a popularidade desse tipo de programa ao sucesso atribuído ao Programa Bolsa Família no Brasil e ao *Progresas* (renomeado como *Oportunidades*) no México. Esses também contaram com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial para o financiamento das atividades.

A ajuda destas instituições nas décadas de 80 e 90 deveu-se a delicada situação dos indicadores de desigualdade social e do aumento da taxa de desemprego, que na América Latina e Caribe alcançou uma taxa anual média de 10,4% em 2000. Neste mesmo ano, o BID declarou apoio a diversos países, na maior parte das vezes através de empréstimos.

A maior parte dos PTRs da América Latina compartilha dos mesmos objetivos, combinando o desenvolvimento do capital humano no longo prazo com a redução da pobreza e da extrema pobreza no curto prazo. Eles procuram atuar na saúde básica, no estado nutricional das crianças, nos cuidados pré-natais e na saúde preventiva, assim como na educação básica, que constituem gargalos do desenvolvimento.

As estruturas dos benefícios dos PTRs tendem a variar com as características das famílias beneficiárias e abrange mais de um componente. A norma internacional é de que a transferência de renda deve representar entre 20% e 40% da linha de pobreza total per capita, a fim de ser significativa para o pobre.

² Ou proporção de pobres.

³ Distância da renda dos pobres da linha de pobreza.

A maior parte dos benefícios tem um teto máximo por família e consiste em uma transferência de renda fixa mensal. Os benefícios também podem variar por sexo e idade das crianças. Os exemplos mais notáveis estão no México e na Colômbia onde o subsídio por criança quase duplica entre o ensino primário e o secundário, uma fase em que as taxas de abandono são mais elevadas (HANDA; DAVIS, 2006).

No Brasil é possível distinguir três tipos de transferências: as pensões e aposentadorias públicas; o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴; e os benefícios dos programas de transferências de renda condicionadas, neste caso, o Programa Bolsa Família (PBF) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006).

O PBF surgiu no final de 2003 a partir da unificação de uma série de programas pré-existentes, visando beneficiar famílias em situação de pobreza⁵ e extrema pobreza⁶ em todo país. Segundo o MDS (BRASIL, 2012), as ações e programas complementares objetivam os desenvolvimentos das famílias, para que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O PBF trabalha com quatro tipos de benefícios que variam de valores e dependem da característica da família. Os benefícios em 2012 são os seguintes:

- i. Benefício Básico: é concedido, às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, o valor de R\$ 70 reais. independente de haver crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes na família;

O PBF é considerado responsável por uma parcela significativa da redução da pobreza no país e sua expansão tem sido considerável desde a sua criação

- ii. Benefício Variável: as famílias, com renda mensal per capita de até R\$140 reais, recebem R\$ 32 por criança e adolescente até 15 anos de idade, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160;
- iii. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): toda família com renda per capita mensal de até R\$ 140 reais que tenha adolescente com idade de 16 e 17 anos frequentando a escola, recebe o valor de R\$ 38, por adolescente. Cada família pode receber até dois BVJ;
- iv. Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): famílias que recebiam os benefícios dos programas Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação, no período de migração para o Bolsa Família.

Segundo o MDS (BRASIL, 2012), o PBF é considerado responsável por uma parcela significativa da redução da pobreza no país e sua expansão tem sido considerável desde a sua criação. As matrículas escolares aumentaram como consequência das condicionalidades do programa, assim como a taxa de transição escolar – do ensino primário para o ensino médio. Além disso, as condicionalidades têm influenciado outros aspectos, como o trabalho infantil (apesar dos estudos apresentarem resultados diversos, algumas pesquisas indicam que este diminuiu após a inserção do programa Bolsa Escola).

ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Para alcançar o objetivo deste artigo, optou-se pela decomposição de Shapley que serviu para decompor a pobreza em seus componentes de crescimento da renda e redução da desigualdade com e sem a renda proveniente do PBF, a fim de mensurar os seus impactos na redução de três índices de pobreza: na proporção de pobres (P_{10}); no

⁴ O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, desde que a renda mensal familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente (BRASIL, 2012);

⁵ Famílias cuja renda domiciliar per capita é inferior a meio salário mínimo;

⁶ Famílias cuja renda domiciliar per capita é inferior a um quarto de salário mínimo.

hiato da pobreza (P_1); e na desigualdade entre os pobres (P_2).

Algumas decomposições são bastante utilizadas na literatura, entre elas, a de Datt e Ravallion⁷, a de Kakwani⁸ e a de Theil-T⁹. A decomposição de Shapley, a escolhida para esse trabalho, apresenta os mesmos resultados teóricos e empíricos de Kakwani (1997). A diferença é que a decomposição de Shapley é mais geral e motivada por bases teóricas bem fundamentadas¹⁰.

Mensuração dos índices de pobreza

A medida de pobreza (P_x), considerada nesse artigo, tem como base a renda familiar, denominada por $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$, e a linha de pobreza $z > 0$, onde z é um nível de renda considerado mínimo. A partir disso, a insuficiência da renda familiar é definida como $g = z - y_i$, e o número de famílias pobres por $q = q(y; z)$, ou seja, aquelas que não atingem a renda z . Por fim, o número total de famílias é dado por $n = n(y)$.

Os índices de pobreza (P_x) utilizados neste estudo pertencem ao índice FGT (Foster-Greer-Thorbecke) da classe P_x proposta por Foster, Greer e Thorbecke (1984):

1. O índice de incidência P_0 mede a proporção da população indicada como pobre, referindo-se à proporção da população cuja renda familiar seria insuficiente para adquirir uma cesta de consumo capaz de satisfazer necessidades básicas individuais, ou seja, menor que z . Este indicador não se altera quando a renda do pobre se eleva, mas não supera a linha de pobreza; ele também não se altera quando se transfere a

renda de um indivíduo pobre para outro menos pobre. É calculado através da seguinte expressão: $P_0 = \frac{q}{n}$;

2. O hiato da pobreza ou profundidade de pobreza (P_1) mede o grau em que os indivíduos estão abaixo da linha da pobreza (diferença entre a linha de pobreza e o rendimento dos pobres). Este índice mensura a intensidade da pobreza para o conjunto da população pobre através do cálculo do desvio médio entre a renda dos pobres e o valor da linha de pobreza. Não considera os efeitos da distribuição entre os pobres se o valor esperado de renda não é alcançado. Para se calcular é utilizada a seguinte expressão: $P_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \frac{z - y_i}{z}$; e

3. O hiato da pobreza ao quadrado ou “severidade da pobreza” (P_2) mede a desigualdade entre os pobres. Na sua construção utiliza-se um peso maior para os indivíduos mais pobres e leva-se em conta a desigualdade de renda entre os pobres. A expressão utilizada para calcular o hiato da pobreza é: $P_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2 \right]$.

Segundo Marinho, Linhares e Campelo (2011), a proporção de pobres (P_{10}) atribui maior efetividade às políticas que elevam a renda dos menos pobres (aqueles cuja renda está mais próxima de z). O hiato da pobreza (P_1) e o hiato da pobreza ao quadrado (P_2) enfatizam aqueles que estão muito abaixo de z , ou seja, os mais pobres dos pobres.

Decomposição da pobreza em crescimento e redução da desigualdade através do valor de Shapley

De acordo com Kaboré (2003), os movimentos intertemporais na pobreza são explicados por dois fatores, o crescimento da renda e as mudanças na distribuição.

⁷ Para mais detalhes ver Datt e Ravallion (1992).

⁸ Para mais detalhes ver Kakwani (1997).

⁹ Para mais detalhes ver Akita (2000).

¹⁰ A decomposição de Shapley é baseada na teoria dos jogos cooperativos.

Dada uma linha fixa da pobreza (z), o nível de pobreza no instante t pode ser expresso por uma função $P(\mu_t, L_t)$, em que $[(\mu)]_t$ é a renda média e (L_t) , a curva de Lorenz. O fator crescimento econômico na mudança da pobreza entre o período t e $t+n$ é denotado por $G = \left(\frac{\mu_{t+n}}{\mu_t}\right) - 1$ e o fator de redistribuição, que é devido a mudança na curva de Lorenz é dada por $D = L_{t+n} - L_t$. A decomposição consiste em identificar as contribuições do crescimento (G) e da redistribuição (D) na variação da pobreza ΔP_z . A mudança agregada na pobreza P_z é dada por:

$$\begin{aligned} \Delta P_z &= P_z(\mu_{t+n}, L_{t+n}) - P_z(\mu_t, L_t) \\ &= P_z(\mu_t(1 + G), L_t + D) - P_z(\mu_t, L_t) = v_z(G, D) \end{aligned} \quad (1)$$

Uma vez que existem dois fatores $m = 2$, existem duas possíveis sequências de eliminação $m! = 2! = 2$. São elas:

Sequência A: $\{G, D\}$

Sequência B: $\{D, G\}$.

Quando o crescimento está ausente, $G = 0$, a mudança na pobreza é devida apenas à redistribuição, de modo que:

$$v(D) = P(\mu_t L_{t+n}) - P(\mu_t, L_t) \quad (2)$$

A indicação aqui é que a mudança na pobreza é devida a uma mudança na curva de Lorenz de L_t para L_{t+n} , mantendo constante a renda média. Da mesma forma, assumindo que o fator redistribuição seja $D = 0$, tem-se:

$$v(G) = P(\mu_{t+n}, L_t) - P(\mu_t, L_t) \quad (3)$$

Isso mostra que a mudança na pobreza é devida a uma mudança na renda média de μ_t para μ_{t+n} , com a curva de Lorenz fixada em L_t . Ou seja, essa seria uma situação em que o crescimento teria distribuição neutra.

O Valor de Shapley dos componentes do crescimento e redistribuição pode ser calculado da seguinte forma:

$$\phi_G^S(z, v) = 0,5[v(G, D) - v(D) + v(G)], \quad (4)$$

$$\phi_D^S(z, v) = 0,5[v(G, D) - v(G) + v(D)], \quad (5)$$

As expressões completas das contribuições do Valor de Shapley para o crescimento e o efeito da redistribuição de uma mudança na medida da pobreza ΔP_z são dadas logo em seguida.

A equação (6) expressa que de acordo com a regra de Shapley, a contribuição do fator “crescimento” é igual à média de dois elementos: (a) a variação da medida da pobreza, se a desigualdade é fixada no primeiro período e, (b) a variação da medida da pobreza, se a desigualdade é fixada em seu valor no último período.

$$\begin{aligned} \phi_{\alpha G^S}(z, v) &= 0,5[P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1(t+n)) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t) \\ &\quad - \{P_z(\mu_t, L_{t+n}) - P_z(\mu_t, L_t)\}] \\ &\quad + \{P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1t) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t)\}] \\ &= 0,5[P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1(t+n)) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1(t+n)) \\ &\quad + P_z(\mu_{t+n}, L_t) - P_z(\mu_t, L_t)] \end{aligned} \quad (6)$$

A equação (7) mostra a contribuição do fator “desigualdade” que é igual à média de dois elementos: (a) a variação da medida da pobreza se a renda média é fixada em seu valor no primeiro período, e (b) a variação da medida da pobreza se a renda média é fixada em seu valor no último período.

$$\begin{aligned} \phi_{\alpha D^S}(z, v) &= 0,5[P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1(t+n)) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t) \\ &\quad - \{P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1t) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t)\}] \\ &\quad + \{P_1 \alpha [(\mu)]_1(t), L_1(t+n) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t)\}] \\ &= 0,5[P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1(t+n)) - P_1 \alpha (\mu_1(t+n), L_1t) \\ &\quad + P_1 \alpha (\mu_1t, L_1(t+n)) - P_1 \alpha (\mu_1t, L_1t)] \end{aligned} \quad (7)$$

Fonte e tratamento dos dados

Para proceder à decomposição de Shapley, os dados utilizados foram coletados da PNAD, referente aos anos de 2003 e 2009. A escolha dos anos de 2003 e 2009 foi definida em função do aumento do

valor das transferências ocasionadas pela expansão do PBF a partir de 2003, e 2009 por ter sido o último ano da pesquisa da PNAD, para o qual se têm dados disponíveis¹¹.

Nestes anos os valores dos benefícios recebidos pelo PBF estão declarados na variável V1273 descrita como “valor dos juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que recebia normalmente no mês de referência”.

Os trabalhos que utilizam a PNAD para analisar o PBF procuram desagregar a variável V1273 em valores que se referem à transferência do PBF e em valores que se referem a outros rendimentos. Esse procedimento, chamado de metodologia dos valores típicos, foi desenvolvido por Barros, Carvalho e Franco (2007), utilizado por Tavares (2010), Soares, Ribas e Soares (2008), Soares e outros (2010), Pedrosa Júnior (2010), dentre outros.

Neste artigo são consideradas beneficiárias do PBF as famílias que declararam receber renda dos programas Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, além daquelas que se declararam beneficiárias do próprio PBF. Ao declarar as informações ao recenseador, algumas famílias poderiam não saber distinguir com clareza os diferentes programas. Assim, algumas famílias ainda se consideravam beneficiárias dos programas originais, enquanto outras já declaravam ser beneficiárias do PBF.

Para os casos em que as quantias diferem dos valores transferidos pelo PBF, existem três explicações: a) a família declarou erroneamente o valor do benefício; b) a família declarou corretamente o valor do benefício, mas esse valor está somado a outros tipos de rendimentos declarados nesta variável; c) o valor declarado refere-se exclusivamente a outros rendimentos. Por isto a metodologia de valores típicos pode levar a impactos menores do que quando se utiliza o suplemento (TAVARES, 2010).

O tratamento desta variável foi feito da seguinte forma: a variável V1273 foi utilizada para se criar uma nova variável (*progrtransbf*) composta exclusivamente pelos benefícios individuais e todas as combinações possíveis do PBF¹² que uma família pode receber, conforme metodologia de Barros, Carvalho e Franco (2007). A partir disso foram construídas as variáveis de renda corrigidas: renda domiciliar per capita sem o PBF (*rdpcl*), ou seja, a renda *ex ante* e a renda domiciliar per capita, que inclui a renda do PBF (*rdpc*), que seria a renda *ex post*.

No caso em que nenhuma renda do benefício foi declarada (ou seja, o domicílio não tenha informado nenhum valor na variável V1273 ou tenha informado um valor que não corresponde ao benefício), a renda domiciliar *ex post* ficou exatamente igual à *ex ante*.

É importante salientar que a PNAD apresenta algumas limitações. A primeira é que subestima por razões amostrais o número de beneficiários do PBF em 1,1 milhão de famílias. Isso acontece porque os municípios que compõem a PNAD foram mantidos constantes entre 2001 a 2009. Não há solução para o problema de subestimação, sendo que a única coisa a ser feita é manter em mente que todas as estimativas sobre o PBF, utilizando a PNAD, são inferiores ao verdadeiro impacto do programa (SOARES et al., 2010).

Além disso, a PNAD possui um desenho de amostragem complexa que envolve: estratificação, conglomeração, probabilidades desiguais de seleção e ajustes de pesos amostrais para calibração com os totais populacionais. Por isso não é possível tratá-la como IID¹³, já que desta forma o efeito amostral estaria sendo ignorado, e as estimativas de significância ou construção dos intervalos de

¹¹ Até a data em que este artigo foi desenvolvido.

¹² Os valores típicos dos benefícios e todas possíveis combinações em setembro de 2003 foram corrigidos pelo INPC para valores de setembro de 2009: R\$ 9,4; R\$ 10,8; R\$ 20,12; R\$ 40,3; R\$ 60,4; R\$ 67,1; R\$ 87,2; R\$ 107,4; R\$ 127,5. Os valores típicos dos benefícios e as possíveis combinações em setembro de 2009 foram: R\$ 22; R\$ 33; R\$ 44; R\$ 55; R\$ 66; R\$ 68; R\$ 90; R\$ 99; R\$ 101; R\$ 110; R\$ 112; R\$ 123; R\$ 132; R\$ 134; R\$ 145; R\$ 156; R\$ 167; R\$ 178; R\$ 200. De acordo com a metodologia de Barros, Carvalho e Franco (2007), qualquer renda registrada na variável V1273 com estes valores seria classificada como sendo renda do PBF.

¹³ *Independent and identically distributed*.

confiança seriam calculados incorretamente. Para utilizar as informações do desenho amostral é preciso conhecer o estrato (STRAT) e a unidade primária de amostragem (PSU)

com os devidos pesos. Caso não fosse feito o tratamento, a estimação poderia gerar valores de variância menor (LIMA, 2008).

Conforme explicado anteriormente, para calcular as medidas de pobreza da classe P_x e a decomposição da variação da pobreza, foi utilizado o programa *Distributive Analysis Stata Package* (DASP) através do STATA 12.0.

DECOMPOSIÇÃO DA POBREZA EM CRESCIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO ATRAVÉS DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA

Nesta seção foi realizada a decomposição da pobreza baseada no valor de Shapley. A linha de pobreza foi construída com base no salário mínimo de setembro de 2003, cujo valor era de R\$ 240,00. Corrigido pelo INPC para refletir os valores de setembro de 2009, o salário obtido foi de R\$ 321,90, o que gerou uma linha de pobreza de R\$160,95. A linha de extrema pobreza, um quarto deste valor, foi calculada em R\$ 80,47. Com a linha de pobreza definida foi possível calcular o componente crescimento $\phi_G^S(v)$ e o componente desigualdade (ϕ_D^S) considerando a *rdpcl* e *rdpc* dos anos 2003 e 2009.

O componente crescimento $\phi_G^S(v)$ é a variação na pobreza que seria observada na ausência de alterações na desigualdade de renda, ou seja, é o impacto isolado do crescimento da renda sobre a pobreza. Já o componente redistribuição $\phi_D^S(v)$ mostra o impacto das mudanças na distribuição de renda na variação da pobreza, em uma situação de ausência de crescimento da renda média (ARAÚJO, 2007).

Um sinal negativo na variação observada da pobreza (ΔP_x) indica queda nos índices de pobreza,

explicados pela soma dos efeitos isolados e simulados dos dois componentes crescimento e redistribuição. O sinal negativo no componente crescimento

$\phi_G^S(v)$ indica que o aumento na renda média provocou a redução da pobreza, e o sinal positivo, que a elevação da renda aumentou a medida de pobreza. Um

sinal negativo no componente redistribuição $\phi_D^S(v)$ mostra que a redução da desigualdade de renda reduz a medida de pobreza e um sinal positivo que a piora da concentração de renda aumentou a pobreza (ARAÚJO, 2007).

Os resultados calculados para os dois componentes para a linha de pobreza e a linha de extrema pobreza sobre a *rdpcl*, estão demonstrados nas tabelas 1 e 2 a seguir. A *rdpcl* refere-se à renda domiciliar per capita líquida, ou seja, sem a renda proveniente do PBF.

De acordo com as tabelas 1 e 2 a redução no número de pobres (ΔP_{10}) entre 2003 e 2009 no país, foi de 11,6% e o de extremamente pobres de 5,5%. Em uma situação em que a redistribuição permaneça constante, ou seja, no seu nível de 2003, o crescimento da renda domiciliar per capita média teria sido responsável pela redução de aproximadamente 7 pontos percentuais (p.p.) do total da queda na variação da proporção de pobres (P_0) e de 3,7 p.p. na de extremos pobres. Já a redistribuição reforçou, embora em menor proporção, o efeito do crescimento, tendo sido responsável pela queda de 4,3 p.p na proporção de pobres, caso o efeito do crescimento permanecesse inalterado, e de 1,8 p.p. de extremos pobres. Diante disto, tem-se que o crescimento da *rdpcl* explicou aproximadamente 62% da redução da pobreza e 67% da extrema pobreza.

Em relação à intensidade da pobreza, é possível notar que entre 2003 e 2009 também houve redução na variação do hiato da pobreza (ΔP_1), para a população pobre e extremo pobre. Tanto o componente crescimento como o componente redistribuição apresentaram sinais negativos, com a maior redução

Tabela 1
Decomposição da pobreza utilizando a *rdpcl* para a linha de pobreza em dois componentes: crescimento (ϕ_G^S) e redistribuição (ϕ_D^S) – 2003-2009

Brasil	Pobreza								
	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_n	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_1	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_2
<i>rdpcl</i>	-0,0729	-0,0438	-0,1167	-0,0400	-0,0227	-0,0627	-0,0243	-0,0125	-0,03

Fonte: Resultado da pesquisa.

Tabela 2
Decomposição da pobreza utilizando a *rdpcl* para a linha de extrema pobreza em dois componentes: crescimento (ϕ_G^S) e redistribuição (ϕ_D^S) – 2003-2009

Brasil	Extrema pobreza								
	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_n	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_1	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_2
<i>rdpcl</i>	-0,0372	-0,0182	-0,0555	-0,0151	-0,0063	-0,0215	-0,0082	-0,0020	-0,01

Fonte: Resultado da pesquisa.

do desvio médio entre a renda dos pobres e a linha de pobreza atribuído ao crescimento da renda.

A desigualdade de renda entre os pobres, ou severidade da pobreza (ΔP_2), que pode ser observada através do hiato da pobreza ao quadrado, também, se reduziu no período analisado.

De modo geral, no período analisado, os dois componentes foram mais eficientes em reduzir os índices de pobreza do que os de extrema pobreza. Além disso, tanto para a linha de pobreza como para a de extrema pobreza, o componente crescimento $\phi_G^S(v)$ explicou a maior parte da variação absoluta nos índices.

Conclui-se nessa parte do artigo que, no período de 2001 a 2009¹⁴ no Brasil, houve crescimento pró-pobre, uma vez que a redução no número de pobres e extremamente pobres ocorreu associada à renda dos mais pobres crescendo relativamente mais do que a renda dos mais ricos. O impacto do crescimento da renda sobre os índices de pobreza pode ser relacionado à elevação robusta do emprego formal, duplicado, segundo Neri (2010b), desde 2004. Embora tenha havido um forte crescimento

da renda total, de 4,72% entre 2003 e 2009, uma boa parte deste crescimento é creditada a elevação do rendimento do trabalho, o que confere sustentabilidade das condições de vida para além das transferências de renda oficiais.

No caso da educação, segundo Neri (2010a), os aumentos nos anos de escolaridade no período 2003-2009 foram responsáveis por 65,3% do crescimento de 7,95% ao ano da renda per capita média dos 20% mais pobres do país.

Há outros estudos com resultados semelhantes, porém, em nível regional. Santos (2011), por exemplo, ao mensurar os efeitos dos dois componentes (crescimento e redistribuição) na variação da pobreza, no período de 2003 a 2008 para a Região Nordeste, encontrou que o crescimento da renda foi o componente que mais explicou a redução da pobreza no período. Araújo (2007), ao realizar uma decomposição temporal da variação da pobreza para o Estado de Minas Gerais, verificou que o componente crescimento da renda, também, foi majoritariamente responsável pela queda das medidas de pobreza tanto para os pobres como para os extremamente pobres.

Já os resultados calculados para os dois componentes considerando a linha de pobreza e a de extrema pobreza sobre a *rdpc*, estão demonstrados

¹⁴ Conforme descrito na introdução, nos últimos anos tem-se observado uma queda do número de pobres. Entre 2001 e 2009 a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou em 1,49% ao ano, enquanto a renda per capita dos mais pobres cresceu a uma taxa de 6,79% ao ano (NERI, 2010).

Tabela 3
Decomposição da pobreza utilizando a *rdpc* para a linha de pobreza em dois componentes: crescimento (ϕ_G^S) e redistribuição (ϕ_D^S) – 2003-2009

Brasil	Pobreza								
	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_n	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_1	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_2
<i>rdpc</i>	-0,0764	-0,0478	-0,1242	-0,0409	-0,0279	-0,0687	-0,0245	-0,0178	-0,04

Fonte: Resultado da pesquisa.

Tabela 4
Decomposição da pobreza utilizando a *rdpc* para a linha de extrema pobreza em dois componentes: crescimento (ϕ_G^S) e redistribuição (ϕ_D^S) – 2003-2009

Brasil	Extrema pobreza								
	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_n	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_1	$\phi_G^S(v)$	$\phi_D^S(v)$	ΔP_2
<i>rdpc</i>	-0,0381	-0,0250	-0,0632	-0,0148	-0,0116	-0,0265	-0,008	-0,0073	-0,02

Fonte: Resultado da pesquisa.

nas tabelas 3 e 4. A variável *rdpc* refere-se à renda domiciliar per capita que inclui a renda do PBF.

Quando se considera a renda do programa de transferência, percebe-se que os resultados se elevam em relação a sua ausência. No caso da linha de pobreza, a redução na variação da proporção de pobres (ΔP_n) no período entre 2003 e 2009 no país passou de 11,67% considerando a *rdpci* para 12,42% com a *rdpc*, no caso da pobreza e de 5,55% para 6,32%, no caso da extrema pobreza. Poderia se dizer que a renda com o PBF conseguiu reduzir a pobreza em 0,75 p.p. e a extrema pobreza em 0,77 p.p a mais, do que na ausência da renda proveniente do programa. Entretanto, a diferença é muito pequena quando se compara os resultados.

Do total da redução, o componente crescimento da renda teria sido responsável pela diminuição na proporção de pobres em 7,6 p.p, caso a desigualdade fosse mantida constante, e no número de extremamente pobres em 3,8 p.p. Já a redistribuição, caso o crescimento fosse mantido inalterado, teria reduzido o número de pobres em 4,8 p.p e o de extremamente pobres em 2,5 p.p. Desta forma, o crescimento da renda teria sido responsável pela redução de 61,5% da proporção de pobres e 60% de extremamente pobres, caso a redistribuição fosse mantida inalterada. Assim, também para a *rdpc*,

o componente redistribuição teve um papel menor do que o crescimento da renda.

Observa-se, assim, que os programas de transferência de renda, sobretudo o PBF, não tiveram tanto impacto para retirar a população pobre da linha de pobreza e extrema pobreza. Maior contribuição ficou a cargo do crescimento da renda e, em segundo lugar, da redução da desigualdade.

Os resultados também apontam que a redução do hiato da pobreza (P_1) e da desigualdade entre os pobres (P_2) foram mais expressivos na presença das transferências de renda, com ambos os componentes crescimento e redistribuição, apresentando sinais negativos. No caso da extrema pobreza, é importante salientar que a redução derivada do componente redistribuição teve maior importância quando comparado com resultados anteriores. Entretanto, o componente crescimento $\phi_G^S(v)$ continuou a explicar maior parte das reduções dos índices de pobreza e extrema pobreza.

Relativamente, houve maior redução da desigualdade entre pobres, quando se considera os extremamente pobres, Esse resultado pode estar associado ao valor dos benefícios. As famílias consideradas extremamente pobres em 2009 tinham direito a um benefício básico de R\$ 68,00, independente de ter crianças, adolescentes, nutrízes ou

gestantes na família. Além do benefício básico, a renda total poderia ser somada a mais benefícios conforme a composição familiar. Já as famílias consideradas pobres deveriam ter obrigatoriamente uma composição familiar que a torna-se elegível. Desta forma, o desenho do programa atua de forma mais eficaz na redução da desigualdade entre os pobres, permitindo que os extremamente pobres passem ao *status* de pobres. Entretanto, devido ao baixo valor, ele é menos eficiente para retirá-los da situação de pobreza em si.

Diante dos últimos resultados, conclui-se que os programas de transferência de renda também atuam no sentido de serem pró-pobres. Ou seja, ao serem adicionados à renda derivada do trabalho da população pobre somente, reduzem ainda mais a distância em relação aos ricos.

Em suma, os programas de transferência de renda, sobretudo o PBF, ajudaram a melhorar todos os indicadores de pobreza. No entanto, a maior contribuição, no período 2003-2009, ficou por conta do componente crescimento econômico (renda), seguido da redistribuição da renda. É necessário, contudo, considerar que, primeiramente, os dados sobre a renda advinda desses programas estão subestimados. Em segundo lugar, embora percentualmente não sejam os maiores responsáveis por mudar o *status* da população, essa renda tem um impacto considerável devido ao número de pessoas atingidas, correspondente a mais de 50 milhões. Por fim, os efeitos de longo prazo, derivados das condicionalidades dos programas, não são captados pela metodologia.

CONCLUSÕES

Podem-se extrair três conclusões principais dessa pesquisa, no período 2003 e 2009, sobre a redução da pobreza no Brasil.

O suprimento de parte das necessidades básicas das pessoas que recebem essa renda, associado às condicionalidades do programa, terão certamente efeitos num prazo mais longo sobre a pobreza no país

A primeira é que o crescimento é o principal responsável pela diminuição da pobreza no Brasil, de modo que o investimento que gera novos empregos e aumenta a renda contínua a ser fundamental para melhorar as condições de vida da população pobre. A distribuição de renda, por sua vez, embora em menor grau, também tem contribuído para alteração do *status* de parcela da população em relação ao nível de pobreza.

A segunda conclusão é que os programas de transferência de renda, também, ajudam a retirar pessoas pobres dessa condição. No entanto, embora a renda desses programas seja focalizada na população pobre, a sua contribuição para reduzir o número pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza não é elevada, quando comparada com as outras duas variáveis. Deve-se, porém, fazer algumas observações. É importante considerar que os dados da PNAD estão subestimados, devido à dificuldade em identificar as famílias que recebem essas transferências. Outro ponto fundamental a se considerar é que, esses programas, sobretudo o Bolsa Família, devido ao pequeno valor destinado às famílias, pode não retirá-las da condição de pobres ou extremos pobres. Esse fato, contudo, não deve obscurecer a importância do programa, uma vez que atende a mais de 13 milhões de famílias, num total superior a 50 milhões de pessoas. O suprimento de parte das necessidades básicas das pessoas que recebem essa renda, associado às condicionalidades do programa, terão certamente efeitos num prazo mais longo sobre a pobreza no país.

Por fim, pode-se afirmar que o crescimento nesse período foi pro-pobre, uma vez que esteve aliado a uma melhor distribuição de renda. O mesmo pode ser dito do PBF. Ao adicionar o benefício apenas na renda das pessoas pobres, há naturalmente uma melhoria da distribuição de renda no país.

REFERÊNCIAS

- ARAAR, A.; DUCLOS, J. Y. *DASP: distributive analysis stata package*. [Canadá]: PEP & CIRPÉE, World Bank; Laval University, 2009.
- ARAÚJO, T. F. *As inter-relações entre pobreza, desigualdade e crescimento nas mesoregiões mineiras, 1970-2000*. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Economia)—Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- AKITA, T. Decomposing regional income, inequality using two-stage, nested Theil Decomposition method. *WorkingPaper*, [S.I.], n. 2, 2000.
- BARROS, L. P. et al. *Determinantes imediatos da queda da desigualdade brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão, 1253).
- BARROS, L. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, L. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007. v. 2.
- BAYE, F. M. Growth, redistribution and poverty changes in Cameroon: a Shapley decomposition analysis. *Journal of African Economies*, [S.I.], v. 15, n. 4, p. 543-570, 2006. Disponível em: <jae.oxfordjournals.org/content/15/4/543.abstract>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BESLEY, T.; BURGESS, R. Halving global poverty. *Journal of Economic Perspectives*, [S.I.], v. 17, n. 3, p. 3-22, 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/3216820>. Acesso em: 14 set. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Bolsa família*. 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 21 maio 2012.
- CLARK, D.; HULME, D. Poverty, time and vagueness: integrating the core poverty and chronic poverty frameworks. *Cambridge Journal of Economics*, [S.I.], n. 34, p. 347-366, 2010. Disponível em: <http://cje.oxfordjournals.org/content/34/2/347.abstract>. Acesso em: 17 maio 2012.
- DATT, G.; RAVALLION, M. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with application to Brazil and India in the 1980s'. *Journal of Development Economics*, [S.I.], v. 38, p. 275-295, 1992.
- DEPARTMENT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT. What is pro-poor growth and why do we need to know? *Departament of International Development*, [S.I.] fev. 2004. Disponível em: <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/iarc/ediais/pdf/BriefingNote1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. Trade, growth, and poverty. *The Economic Journal*, [S.I.], v. 114, n. 493, fev. 2004, p. F22-F49. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3590109>. Acesso em: 14 set. 2011.
- FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, [S.I.], v. 52, n. 3, p. 761-766, May 1984. Disponível em: <http://russell-davidson.arts.mcgill.ca/e473/FGT84.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2011.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, H. J.; SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. [S.I.]: The World Bank: Development Research Group, 2008. (Working Paper n. 4487). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6468/wps4487.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- HANDA, S.; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, [Malden, MA], v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006. Disponível em: <http://www.unicef.org/socialpolicy/files/The_Experience_of_Conditional_Cash_Transfers_in_LA_and_the_Caribbean.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1 p. 55-81, jun. 2006. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2011/pdf/9BES_Gini_Decomp_RODOLFO.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2011.
- HULME, D.; SHEPHERD, A. Conceptualizing chronic poverty. *World Development*, [S.I.], v. 31, n. 3, p. 403-423, 2003. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v31y2003i3p403-423.html>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries estatísticas e séries históricas*. 2012a. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU30&sv=&t=rendimento-familiar-per-capita>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- _____. *Séries estatísticas: taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos, por grupos de idade*. 2012b. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU34&t=taxa-de-escolarizacao-das-pessoas-de-5-a-24-anos-por-grupos-de-idade>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- _____. *Séries históricas: trabalho e rendimento: taxas de desocupação*. 2012c. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU29&sv=94&t=trabalho-e-rendimento-taxa-de-desocupacao>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- _____. *Sala de imprensa: contas nacionais trimestrais: indicadores de volumes*. 2011a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- _____. *Indicadores sociais municipais 2010: incidência da pobreza é maior nos municípios de porte médio*. 2011b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 jun. 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, ago. 2006. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/NTquedaatualizada.pdf>. Acesso em: 28 out. 2011.

- INSTITUTO DE PESQUISA E INFORME ECONOMICO DO CEARÁ. A evolução da desigualdade de renda entre os anos 2000 e 2010 no Ceará e nos Estados Brasileiros. *IPECE, Informe*, [S.l.], n. 19, nov. 2011. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/lpece_Informe_19_novembro_2011.pdf. Acesso em: 10 out. 2011.
- KABORÉ, T. S. *The dynamics of poverty: a review decomposition approaches and application to data from Burkina Faso*. 2003. Disponível em: http://www.pep-net.org/fileadmin/medias/pdf/l-dynamics-poverty-kabore_01.pdf. Acesso em: 26 out. 2011.
- KAKWANI, N. On measuring growth and inequality components of poverty with application to Thailand. Sydney: School of Economics: The University of New South Wales, 1997.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. *Revista Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 12 fev. 2012.
- KRAAY, A. When is growth pro-poor?: evidence from a panel of countries. *Journal of Development Economics*, [S.l.], n. 80, p. 198-227, 2006. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/15173_Kraay_PPG_Dec04.pdf. Acesso em: 15 jan. 2012.
- KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 1-28. 1955. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1811581>. Acesso em: 13 set. 2011.
- LIMA, J. R. F. *Efeitos da pluriatividade e rendas não-agrícolas sobre a pobreza e desigualdade rural na região nordeste*. 2008. 172 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.
- MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul./set. 2011.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 79, nov. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000300001&script=sci_arttext. Acesso em: 21 maio 2012.
- MOLLER, S. et al. Determinants of relative poverty in advanced capitalist democracies. *American Sociological Review*, [S.l.], v. 68, n. 1, p. 22-51, Fev. 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3088901>. Acesso em: 14 set. 2011.
- NERI, M. (Coord.). *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV, 2010a. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/ncm>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- NERI, M. (Coord.). *A pequena grande década: crises, cenários e a nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV, 2010b. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/c2010/C2010_TEXTOfim5.1_PORT_sec.pdf. Acesso em: 21 jun. 2012.
- PEDROSO JÚNIOR, E. *Efeitos da elegibilidade e condicionalidades do programa Bolsa Família sobre a alocação de tempo dos membros do domicílio*. 2010. 120 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2010.
- PERNIA, E. M. Pro-poor growth: what is it and how is it important? *ERD Policy Brief Economics and Research Departament*, [S.l.], n. 17, jun. 2003. Disponível em: <http://www.adb.org/economics>. Acesso em: 8 out. 2011.
- PERRY, G. E. et al. *Poverty reduction and growth virtuous circles: Latin America and Caribbean studies*. [S.l.]: World Bank, 2006. 238 p.
- QUEIROZ, S. N. et al. Análise da evolução dos programas federais de renda (PBF e BPC) no Brasil e estados do Nordeste – 2004- 2009. São Paulo: ABEP, 2010. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2557.pdf. Acesso em: 9 jun. 2012.
- RAVALLION, M. Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options. Washington, DC: World Bank, Apr. 2003. (Working Paper, n. 26). Disponível em: http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP26_Ravallion.pdf. Acesso em: 15 set. 2011.
- _____. *Pro-poor growth: a primer*. Washington, DC: World Bank, Mar. 2004. (Working Paper, n. 3242). Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3242.html>. Acesso em: 12 ago. 2010.
- _____. Why don't we see poverty convergency? *American Economic Review*, [S.l.], v. 102, n. 1, Feb. 2012. Disponível em: http://www.cgdev.org/doc/events/3.09.10/Martin_Ravallion.pdf. Acesso em: 17 maio 2012.
- SANTOS, V. F. *Efeitos do crescimento e redução da desigualdade de renda na pobreza da região Nordeste do Brasil – 2003/2008*. 2011. 155 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2011.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. 461 p.
- SOARES, S. S. D. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004. *Texto para discussão* n. 1166. Brasília: IPEA, fev. 2006, p. 1-31.
- SOARES, S. et al. Os impactos dos benefícios do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.

SOARES, S; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2008.

SOARES, F. et al. Cash transfer programmes in Brazil: impact on inequality and poverty. *Working Paper*, n. 21, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper21.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2011.

SOUZA, J. M. C. *A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais*: uma análise da consistência teórica do programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autossustentada do programa. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

TAVARES, P. A. Efeito do programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 19, n. 3, p. 613-635, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/08.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

VILLATORO, P. Programas de transferência monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista Cepal*, [S.l.], p. 127-141, maio 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39540/RVPVillatoro.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2012.

Artigo recebido em 18 de março de 2014

e aprovado em 27 de maio de 2014.

Inserção no mercado de trabalho: o que o Censo Demográfico 2010 informa sobre o perfil de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família

*Luzia Maria Cavalcante de Melo**

*Marconi Fernandes de Sousa***

* Doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Analista de Políticas Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

** Mestre e graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB). Diretor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Resumo

O objetivo deste trabalho é identificar e analisar os diferenciais no perfil de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família, a partir dos dados do Censo Demográfico 2010. Em uma análise descritiva, buscou-se determinar as diferenças nas taxas de atividade e de ocupação de acordo com algumas características, como sexo, cor e nível escolaridade, além de verificar a diferença na situação no trabalho (formal ou informal) entre estes grupos e o nível de escolaridade. Os resultados mostram que, na medida em que os grupos de beneficiários e não beneficiários se tornam mais homogêneos, as diferenças nas taxas vão se reduzindo, o que afasta a hipótese de desincentivo ao trabalho gerado pelo recebimento do benefício.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Taxa de atividade. Taxa de ocupação.

Abstract

The purpose of this study is to identify and analyze the introduction within the labor market of the beneficiaries and non-beneficiaries of the Bolsa Familia program, based on data from the 2010 Census. Differences in activity and employment rates of beneficiaries and non-beneficiaries were determined using a descriptive analysis based on gender, ethnic origin/diversity and education level. The differences in employment status (legal or otherwise) between these groups were also analyzed. The results show that as beneficiaries and non-beneficiaries became more homogeneous, differences in activity and employment rates became less evident. This rules out any suggestion that the Bolsa-Familia program discourages people from working when receiving this benefit.

Keywords: Bolsa Familia Program. Activity rates. Employment rates.

INTRODUÇÃO

Desde 2003, o Brasil vive a experiência de enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza a partir do programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF). Tendo por objetivo a garantia de renda mínima para as famílias elegíveis¹, a inclusão produtiva dos beneficiários adultos e o acesso aos serviços públicos, o programa constitui uma estratégia de inclusão social e desenvolvimento econômico. Além disso, ao condicionar o recebimento do benefício não só à renda familiar per capita, mas também a condicionalidades de saúde e educação, o PBF contribui para a quebra do ciclo vicioso da pobreza intergeracional.

Contudo, uma crítica recorrente aos programas de transferência de renda no Brasil é a de que estes, ao passarem um benefício monetário às famílias, poderiam desestimular a procura de trabalho por parte dos beneficiários adultos. Além disso, ao estabelecer como critério de elegibilidade uma renda per capita familiar mínima, o programa poderia induzir os indivíduos adultos a buscarem e permanecerem em trabalhos informais, a fim de “mascarar” a renda familiar².

Em termos econômicos, pode-se dizer que programas que transferem benefício monetário gerariam um efeito renda: com uma renda adicional, os indivíduos possuem maior capacidade de aquisição de todos os bens normais (inclusive lazer, considerando que este seja um bem normal), sem comprometer o orçamento familiar. Por outro lado, tendo em vista as condicionalidades de frequência escolar do PBF, é possível também haver um efeito substituição: a oferta de trabalho por parte dos adultos pode aumentar para compensar a redução da renda familiar devido à redução do trabalho das crianças e adolescentes.

Outros fatores também podem contribuir para o efeito substituição dos programas de transferência. Por exemplo, uma vez que as crianças devem cumprir a condição de ir à escola, os pais dispõem de mais tempo para trabalhar, uma vez que não precisam mais cuidar delas durante o período em que estiverem na escola. O caso no qual o efeito renda é maior que o efeito substituição tem sido chamado na literatura de “efeito preguiça” e é considerado uma consequência adversa do programa, uma vez que representa um dado negativo sobre a oferta de trabalho dos beneficiários adultos.

Mas não é apenas o desincentivo gerado pelo efeito renda que pode induzir a consequências negativas sobre a oferta de trabalho. A parcela da população elegível ao PBF possui características que, de maneira geral, dificultam sua inserção no mercado de trabalho, como alto grau de pobreza e baixa escolaridade. Assim, se o trabalho exercido pelos beneficiários adultos for muito precário, o recebimento do benefício pode, de fato, fazer com que este deixe de trabalhar e passe a ter alguma atividade por conta própria ou dedique mais tempo aos cuidados domésticos e aos filhos, especialmente no caso das mulheres.

Entretanto, ainda que teoricamente essa crítica faça sentido, vários estudos empíricos que avaliam o efeito dos programas de transferência de renda no Brasil têm mostrado que estes não têm exercido impacto negativo sobre a oferta de trabalho dos beneficiários adultos. Tendo em vista essa discussão sobre as diferenças de inserção no mercado de trabalho entre beneficiários e não beneficiários do PBF, este artigo tem por objetivo analisar os diferenciais das taxas de atividade e de ocupação³ desses dois grupos com base nos dados do Censo 2010. Especificamente, de forma descritiva, busca-se

¹ Os critérios de elegibilidade ao PBF estão definidos no Decreto nº 5.209/2004.

² Embora no caso do PBF não exija comprovação de renda, os potenciais beneficiários passam pelo cadastramento de um agente municipal e a potencial renda familiar pode se tornar menos visível a este se os membros da família exercerem trabalho informal.

³ Taxa de atividade é o percentual de população economicamente ativa (PEA) em relação à população total. A população economicamente ativa é composta por ocupados e desocupados. Desocupados são pessoas que na semana de referência da pesquisa não trabalhavam, mas que tomaram alguma providência para conseguir trabalho e que estariam disponíveis para assumir, caso conseguissem. Taxa de ocupação é o percentual de população ocupada em relação à população economicamente ativa.

identificar e analisar os perfis nos quais as taxas de atividade e ocupação entre beneficiários e não beneficiários se diferenciam (ou se tornam mais próximas). Com isto, espera-se contribuir para a discussão em torno da hipótese de que beneficiários tendem a se inserir menos no mercado de trabalho e sobre os potenciais motivos que levam os beneficiários com determinados perfis a se colocarem ou não no mercado de trabalho.

Além desta introdução, este artigo está dividido em mais três seções. A próxima traz uma revisão da literatura a respeito dos efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho dos beneficiários. Na terceira seção, usando dados do Censo Demográfico 2010, apresentam-se e se discutem as taxas de atividade e ocupação de beneficiários e não beneficiários, buscando identificar em quais características os grupos se diferenciam ou se assemelham. Na quarta seção são feitas as considerações finais.

O QUE SE SABE SOBRE A INSERÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MERCADO DE TRABALHO: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

A questão dos possíveis efeitos negativos que o PBF poderia ter sobre a oferta de trabalho dos beneficiários adultos sempre esteve no centro das discussões em torno do programa. Não por acaso, a despeito das limitações metodológicas e de disponibilidade de dados, podem-se encontrar na literatura diversos estudos sobre esses efeitos. Esta seção aborda alguns desses estudos, a fim de resgatar os resultados que têm sido encontrados a respeito dessa questão.

Uma das dificuldades de investigar o efeito de um programa ou política pública é lidar com a questão

Uma das dificuldades de investigar o efeito de um programa ou política pública é lidar com a questão da autosseletividade dos participantes e identificar este efeito de forma isolada

da autosseletividade dos participantes e identificar este efeito de forma isolada. Além disso, uma simples comparação entre os grupos de beneficiários e não beneficiários pode subestimar ou sobre-estimar os resultados da política devido à influência de outros programas semelhantes no mesmo período. Ainda assim, Brito e Kerstenetzky (2010), usando os dados do suplemento sobre PBF da PNAD 2006, utilizam comparação de médias de beneficiários e não beneficiários pobres para analisar a inserção dos dois grupos no mercado de trabalho. Os autores concluem que o PBF não exerce efeitos negativos sobre a oferta de trabalho, tendo em vista que as taxas de inserção são maiores para os beneficiários quando comparados aos não beneficiários.

Medeiros, Britto e Soares (2007) vão além da comparação de média e usam uma regressão *probit* para analisar a participação no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do PBF, por decis de renda. Os resultados mostram que, nos três decis mais pobres, a taxa de participação no mercado de trabalho é maior para os beneficiários. O único subgrupo de beneficiários que apresentou probabilidade menor de participação no mercado de trabalho foi o de mulheres chefes de domicílio. Contudo, esta análise também não contempla estratégia de identificação que isole possíveis efeitos de características não observáveis relacionadas com a participação no programa.

Dentre os estudos que buscaram estratégias de identificação de um grupo de controle para captar o efeito isolado de programas de transferência de renda⁴ sobre a oferta de trabalho dos beneficiários, Ferro, Kassouf e Levison (2009) aplicaram os dados da PNAD 2003 à regressão *probit* e à regressão linear com um grupo de controle construído a partir

⁴ Ferro, Kassouf e Levison (2009) avaliam os programas de transferência de renda anteriores ao PBF: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás, todos incorporados posteriormente ao PBF.

de *propensity score matching*. Os autores encontraram resultados semelhantes nos dois métodos: efeito negativo sobre a oferta de trabalho das crianças e aumento da oferta de trabalho das mães e dos pais.

Um estudo avaliativo do PBF encomendado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) usa o método quase experimental pelo qual o grupo de beneficiários é comparado com grupos de não beneficiários em dois pontos no tempo, sendo os não beneficiários definidos a partir de escores de propensão que buscam identificar um grupo de comparação o mais parecido possível com o grupo participante do programa. Foram construídos dois grupos de comparação: 1. famílias pertencentes ao Cadastro Único, mas não beneficiárias do PBF; 2. famílias não cadastradas no Cadastro Único. No que diz respeito à alocação entre trabalho e estudo, os resultados mostram que a proporção de meninas e meninos que só estudam, no grupo de beneficiários, em relação aos demais grupos, foi maior do que aqueles que declararam só trabalhar, trabalhar e estudar, e nem trabalhar nem estudar (SÍNTESE..., 2007).

Araújo, Ribeiro e Neder (2010) também usam o pareamento pelo escore de propensão para identificar um grupo de controle para os beneficiários do PBF e estimar o efeito do programa sobre a oferta de trabalho de adolescentes com idade entre 13 e 15 anos, a partir dos dados do suplemento da PNAD 2006. Os autores mostram que o PBF provocou uma forte elevação na proporção de adolescentes que apenas estudam e gerou uma redução nos que apenas trabalham. Analisando por sexo, encontram maior efeito sobre as meninas (aumento na proporção de meninas que apenas estudam), o que os autores argumentam ser esperado, uma vez que o trabalho doméstico recai mais sobre elas.

Já Tavares (2010) investiga o impacto do PBF sobre a oferta e a jornada de trabalho das mães

beneficiárias. Também utilizando o método de pareamento pelo escore de propensão e dados da PNAD 2004, a autora comparou o grupo de mães

beneficiárias do PBF com outros três grupos de mães: 1. inscritas no PBF que não recebem transferência monetária; 2. não inscritas no PBF, mas que pertencem ao público-alvo; e 3. não beneficiárias com renda familiar per capita de até R\$ 260. Os

resultados encontrados mostram que o PBF possui efeitos significativos e positivos, tanto em termos de participação no mercado de trabalho, quanto sobre a jornada de trabalho, quando o grupo de tratamento é comparado com qualquer dos três grupos de controle.

Barbosa e Corseuil (2013) avaliam o impacto do recebimento de benefício do PBF sobre a formalidade e informalidade das ocupações dos beneficiários. A hipótese do estudo é que beneficiários tenderiam a procurar ou permanecer em ocupações informais a fim de “mascarar” sua renda declarada no cadastramento para o programa. Utilizando dados da PNAD 2006 e o método de variáveis instrumentais para construção de um grupo de comparação não viesado, os autores concluem que a participação no PBF não causa distorções na escolha ocupacional dos indivíduos no sentido de incentivar o desemprego ou a informalidade.

Um resultado interessante e que contrasta com a ideia de os beneficiários de programas de transferência de renda se sentirem desincentivados ao trabalho é encontrado em Matos e Ponczek (2007). Os autores investigam o efeito do estigma de ser beneficiário de um programa de transferência de renda sobre a participação no mercado de trabalho. Os resultados mostram que esse estigma induz a busca por trabalho. Ou seja, beneficiários se sentiriam impulsionados a procurar uma ocupação para não serem vistos como pessoas acomodadas devido ao recebimento do benefício.

A proporção de meninas e meninos que só estudam, no grupo de beneficiários, em relação aos demais grupos, foi maior do que aqueles que declararam só trabalhar, trabalhar e estudar, e nem trabalhar nem estudar

Os resultados encontrados na literatura convergem para a ideia de que os programas de transferência de renda, a exemplo do PBF, não geram um efeito renda maior do que um efeito substituição e, portanto, não provocam desincentivo ao trabalho. A próxima seção busca mostrar o que os dados do último Censo Demográfico realizado no país sugerem sobre essa questão.

O QUE DIZEM OS DADOS DO CENSO: OS DIFERENCIAIS NO PERFIL DE INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO ENTRE BENEFICIÁRIOS E NÃO BENEFICIÁRIOS DO PBF

Esta seção analisa como as taxas de atividade e ocupação se diferenciam entre beneficiários e não beneficiários do PBF de acordo com diversas variáveis que exercem influência sobre a decisão de participação no mercado de trabalho. Usando dados do Censo Demográfico 2010, a variável “beneficiário do PBF” foi construída a partir da replicação da variável identificadora de participação no Programa Bolsa Família e/ou PETI para os demais membros dos domicílios⁵.

O Censo 2010 incluiu em seu questionário uma pergunta específica sobre recebimento de rendimento mensal habitual do Programa Bolsa Família (PBF) e/ou PETI (variável V0657). A coleta deste dado se aplicou apenas ao respondente do questionário. Por isso a necessidade de replicar⁶ as informações desta questão para os demais membros dos domicílios. É importante destacar que a unidade de intervenção do PBF é a família, pois, apesar de o benefício ser recebido apenas pela pessoa de referência, o cálculo do total é o cômputo do benefício básico e dos benefícios variáveis. Estes são calculados segundo as faixas etárias dos membros dos domicílios, implicando acompanhamento de

condicionalidades de educação e/ou saúde e/ou assistência social.

Os resultados apresentados nesta seção são para a faixa de 16 a 64 anos, que corresponde à população em idade ativa (PIA), tendo em vista que o foco da análise são as taxas de atividade e ocupação de beneficiários e não beneficiários do PBF. São também para as pessoas de referência nos domicílios, escolha que se dá com o intuito de homogeneizar o grupo de análise e evitar distorções relacionadas, entre outras coisas, à idade dos beneficiários e a seu papel dentro da família e do domicílio. Por exemplo, famílias que recebem o benefício por terem adolescentes⁷ em sua composição têm que cumprir condicionalidades de frequência escolar, o que pode inviabilizar sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, pessoas de referência, geralmente, são os principais responsáveis pela manutenção do domicílio, cabendo aos demais membros, como cônjuges e filhos, outros papéis que não necessariamente o trabalho remunerado.

Antes de iniciar a análise dos indicadores de atividade e ocupação, apresenta-se, na Tabela 1, a estrutura etária dos beneficiários e não beneficiários de 16 a 64 anos, pois se entende que a estrutura etária dos grupos possui efeitos sobre as taxas de atividade e ocupação. Ou seja, grupos com perfil etário mais maduro normalmente apresentam maiores taxas de atividade e ocupação, enquanto os com perfil etário mais jovem exibem taxas menores.

De acordo com a Tabela 1, o grupo de beneficiários é mais jovem que o de não beneficiários. O percentual de jovens de 16 a 19 anos entre os beneficiários é maior em 5,7 pontos percentuais em relação aos não beneficiários. Considerando, por outro lado, o percentual de adultos de 50 a 64 anos, a parcela entre os beneficiários é menor em 8,7 pontos percentuais. Levando em conta a força de trabalho primária, de 25 a 49 anos, as diferenças entre os dois grupos são bem menos expressivas (55,8% do contingente entre beneficiários e 59% no

⁵ Esta análise está baseada e é uma extensão da feita em Sousa, M. “Diferenciais de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família segundo Censo Demográfico 2010”.

⁶ A metodologia utilizada para replicação da V0657 está descrita no Estudo Técnico n.º 1 (METODOLOGIA..., 2012) da SAGI.

⁷ Neste caso, entrariam os indivíduos com 16 e 17 anos de idade.

Tabela 1
Distribuição da população de 16 a 64 anos segundo participação no Programa Bolsa Família e/ou PETI por faixas etárias – Brasil – 2010

Faixa etária	Beneficiário	%	Não beneficiário	%	Ignorado ou em branco	%	Total
16 a 19 anos	3.544.133	15,2	9.872.712	9,5	185	0,9	13.417.030
20 a 24 anos	3.124.883	13,4	14.114.768	13,6	1.213	6,1	17.240.864
25 a 29 anos	3.142.614	13,4	13.957.071	13,5	3.233	16,4	17.102.917
30 a 39 anos	6.210.347	26,6	23.417.224	22,6	5.236	26,5	29.632.807
40 a 49 anos	4.436.035	19,0	20.404.092	19,7	3.016	15,3	24.843.143
50 a 59 anos	2.345.941	10,0	16.068.358	15,5	4.455	22,5	18.418.755
60 a 64 anos	575.143	2,5	5.925.710	5,7	2.434	12,3	6.503.287
Total	23.379.095	100,0	103.759.935	100,0	19.772	100,0	127.158.802

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

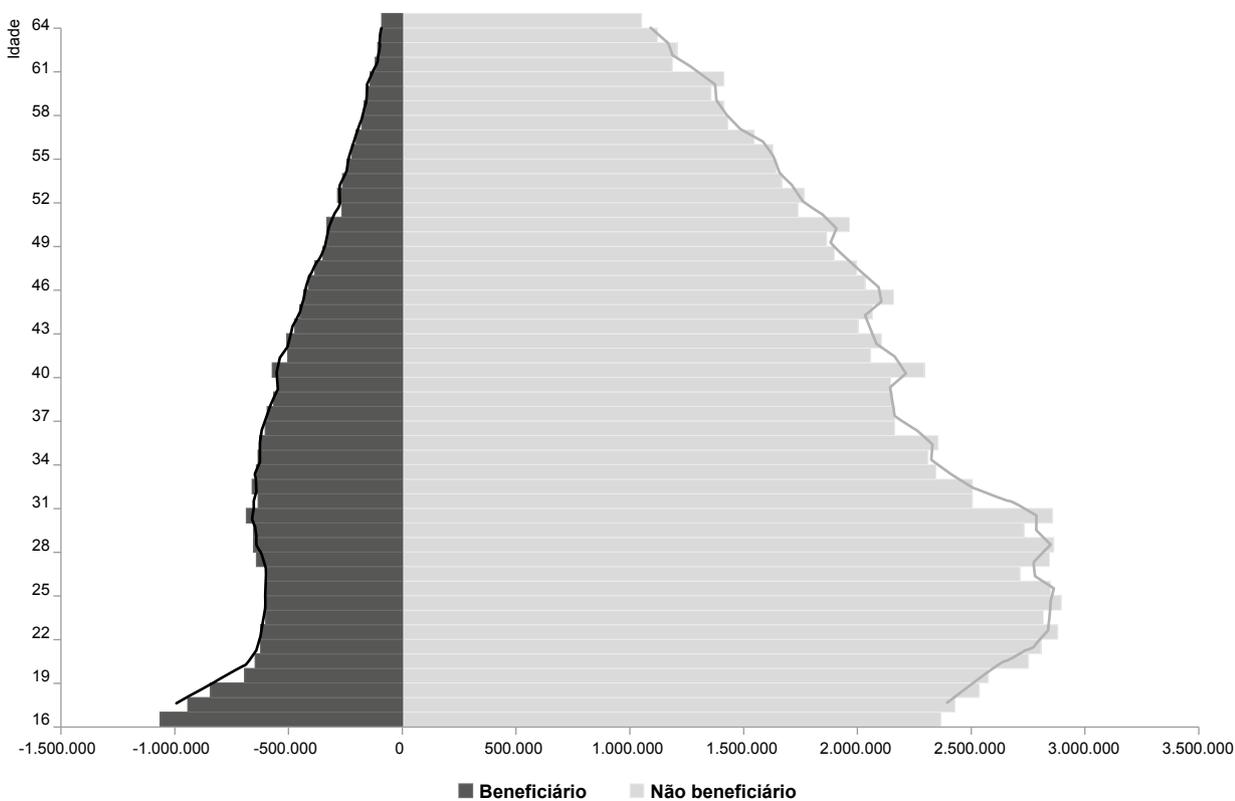


Gráfico 1
Distribuição de beneficiários e não beneficiários de 16 a 64 anos segundo idade – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

grupo de não beneficiários). Os gráficos 1 e 2 abaixo apresentam a distribuição em números absolutos e percentuais dos dois grupos segundo idade para melhor compreensão das estruturas demográficas em comparação.

Inicia-se a análise das taxas de atividade e ocupação entre beneficiários e não beneficiários observando os valores agregados. De acordo com o Gráfico 3, tanto a taxa de atividade quanto a de ocupação do grupo não beneficiário são superiores

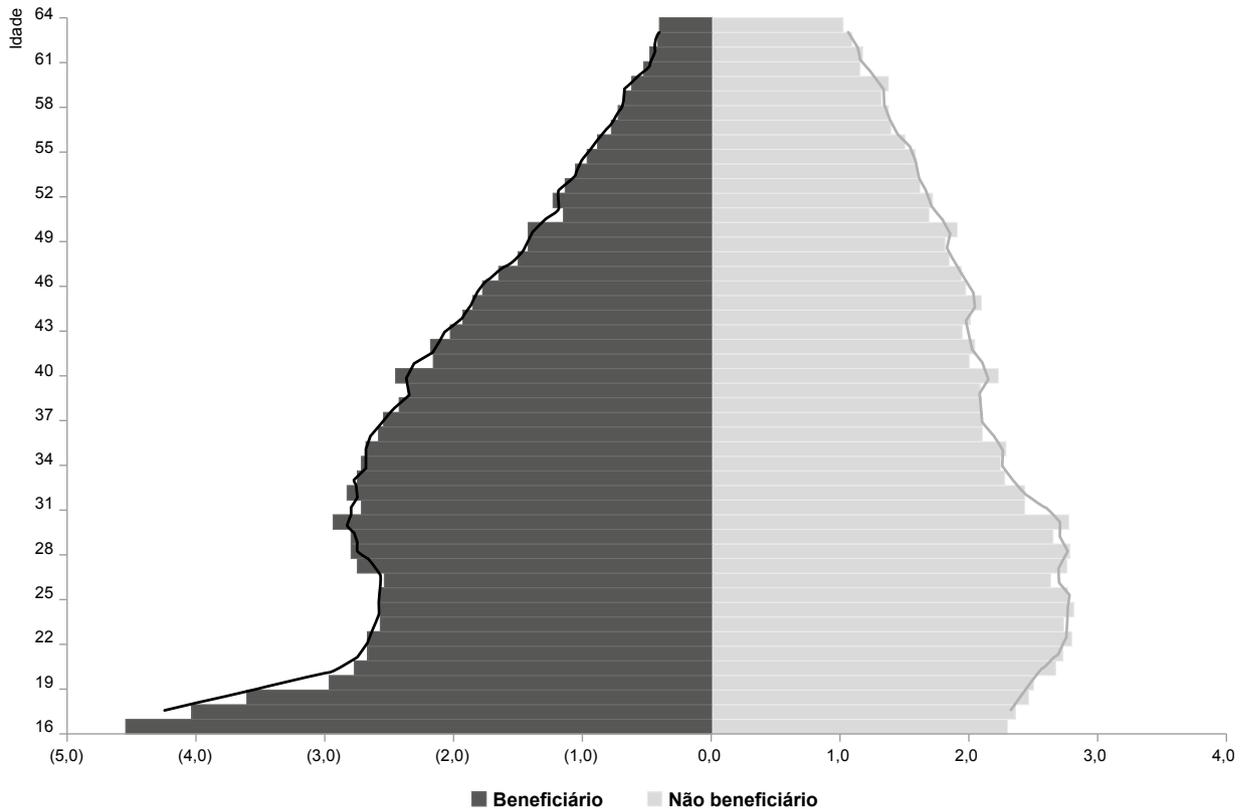


Gráfico 2
Distribuição percentual de beneficiários e não beneficiários de 16 a 64 anos segundo idade – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
 Elaboração própria.

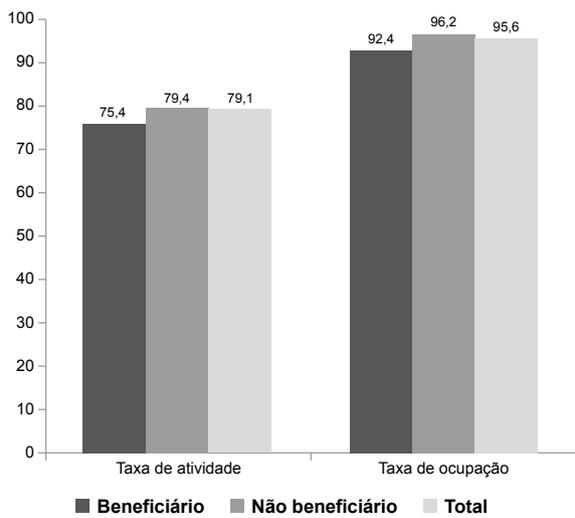


Gráfico 3
Taxa de atividade e ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
 Elaboração própria.

às respectivas taxas para o grupo de beneficiários. A princípio, isso poderia sugerir um desincentivo ao trabalho, gerado pelo recebimento do benefício do PBF. Contudo, vale ressaltar que essas taxas dizem respeito a grupos muito heterogêneos, de modo que podem estar escondendo o efeito de algumas características individuais. Assim, o restante desta seção busca homogeneizar esses grupos, a fim de identificar que particularidades diferenciam ou aproximam essas taxas.

O primeiro recorte de análise das taxas de atividade e ocupação para os grupos de beneficiários e não beneficiários do PBF é por sexo. É fato bem consolidado na literatura que a inserção no mercado de trabalho é diferenciada para homens e mulheres, por questões que vão de fatores históricos à discriminação. Como se pode observar pelo Gráfico 4, não há diferença entre as taxas de atividade

INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO: O QUE O CENSO DEMOGRÁFICO 2010 INFORMA SOBRE O PERFIL DE BENEFICIÁRIOS E NÃO BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

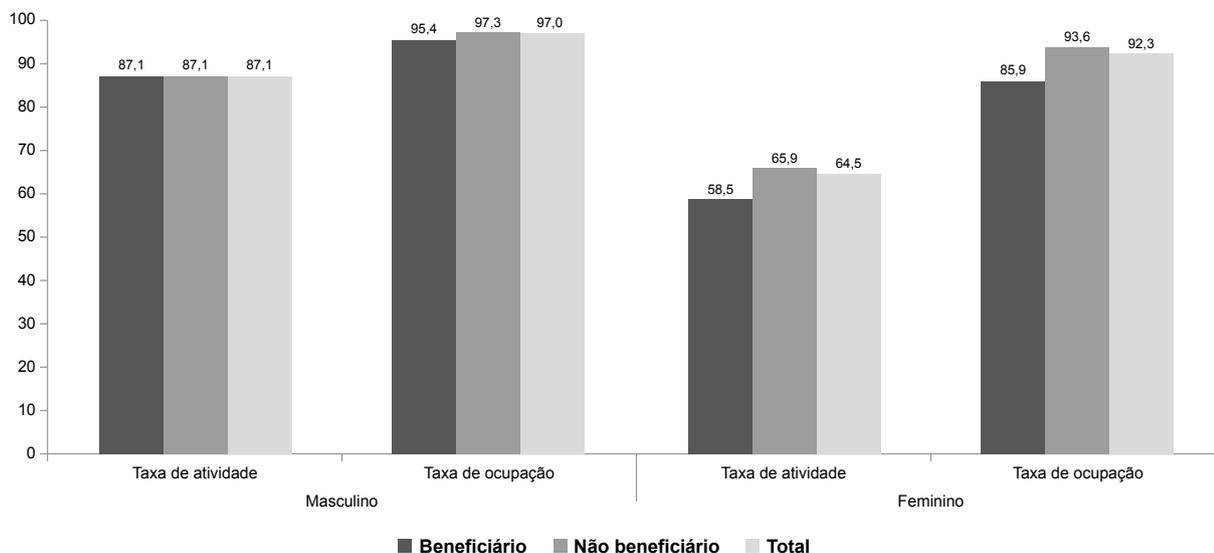


Gráfico 4
Taxa de atividade e ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI por sexo – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

de homens beneficiários e não beneficiários, o que aponta para o fato de que pertencer a uma família beneficiária do PBF não gera desincentivo ao trabalho em relação aos homens não beneficiários.

Já para as mulheres, a diferença entre beneficiárias e não beneficiárias é de 7,4 pontos percentuais, além de ser mais de 20 pontos percentuais inferior à dos homens nos dois grupos. Contudo, essa diferença não necessariamente aponta para um efeito renda maior que um efeito substituição do programa. Como colocado, mulheres possuem inserção diferenciada no mercado de trabalho, pois são mais afetadas por alguns fatores, como filhos e cônjuge. Por isso, a mão de obra feminina é mais elástica, e o salário de reserva é maior, o que faz com que sua inserção no mercado de trabalho seja, em média, menor que a dos homens.

No que diz respeito à taxa de ocupação, observa-se uma pequena diferença, de 1,9 ponto percentual, entre os homens beneficiários e não beneficiários, enquanto essa diferença é de 7,7 pontos percentuais entre as mulheres. Ou seja, o fato de ser beneficiário ou não beneficiário não diferencia substancialmente os homens, mas distingue as mulheres e diferencia homens e mulheres. A distinção

nas taxas entre homens e mulheres possivelmente reflete a diferença de gênero existente no mercado de trabalho. Já a divergência entre as mulheres beneficiárias e não beneficiárias pode exprimir o papel da mulher dentro do domicílio e da família – mulheres mais pobres podem ter mais necessidade de cuidados com a casa e com os filhos – e/ou diferenças nas condições de inserção no mercado de trabalho – o grupo de mulheres não beneficiárias pode ter um nível de escolaridade mais baixo e, portanto, piores condições de inserção no mercado de trabalho.

Outra característica individual relacionada à inserção no mercado de trabalho é a cor. Também é fato estilizado que brancos e não brancos são diferenciados no mercado de trabalho. Quando se comparam as taxas de atividade e ocupação entre homens brancos beneficiários e não beneficiários e homens não brancos beneficiários e não beneficiários, novamente, quase não há diferença. Contudo, quando a comparação é entre as mulheres, nota-se diferença tanto entre beneficiárias e não beneficiárias (no grupo de brancas e de não brancas) quanto entre brancas e não brancas. Ou seja, as taxas de atividade

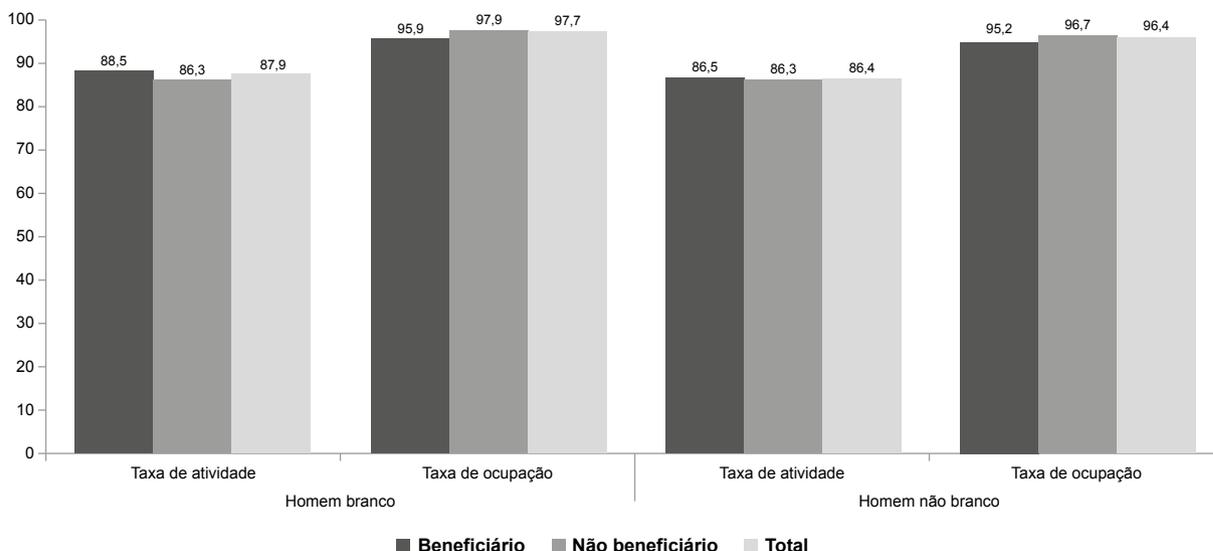


Gráfico 5
Taxa de atividade e ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – homens por cor – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

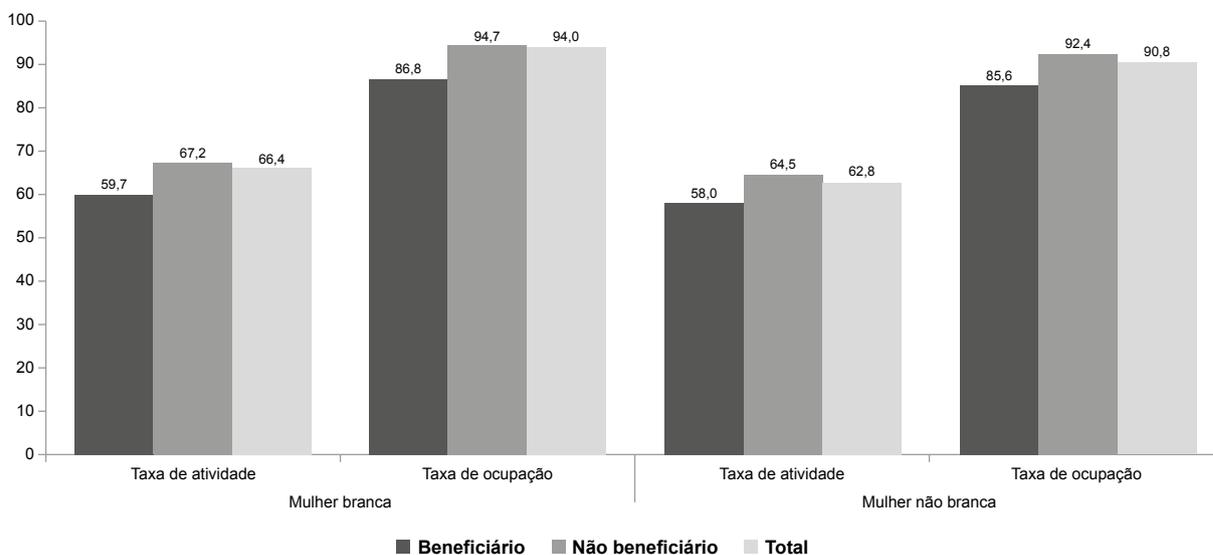


Gráfico 6
Taxa de atividade e ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – mulheres por cor – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

e ocupação são maiores entre as beneficiárias, sejam elas brancas ou não brancas. Contudo, no grupo das brancas, a diferença entre beneficiárias e não beneficiárias é menor. Além disso, beneficiárias ou não, as mulheres brancas possuem melhor inserção que as negras. Esses resultados

apontam para o fato de que a cor diferencia mais as mulheres dentro do mercado de trabalho do que sua condição de beneficiária de programas de transferência de renda.

Tendo em vista a perspectiva dos diferenciais de inserção no mercado de trabalho por nível de

Tabela 2
Distribuição das pessoas de referência de 16 a 64 anos segundo participação no Programa Bolsa Família e/ou PETI por nível de escolaridade – Brasil – 2010

Nível de escolaridade	Beneficiário	%	Não beneficiário	%	Ignorado ou em branco	%	Total
Sem instrução e fundamental incompleto	6.290.953	74	16.223.882	40,4	3.040	24,2	22.517.875
Fundamental completo e médio incompleto	1.208.886	14,2	6.757.222	16,8	1.926	15,3	7.968.034
Médio completo e superior incompleto	932.125	11	11.611.635	28,9	3.024	24,1	12.546.784
Superior completo	53.409	0,6	5.409.552	13,5	4.499	35,8	5.467.459
Não determinado	14.134	0,2	120.727	0,3	71	0,6	134.932
Total	8499506	100	40.123.018	100	12.560	100	48.635.084

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

escolaridade, os gráficos 7 a 10 mostram, respectivamente, as taxas de atividade e ocupação para homens brancos e não brancos e mulheres brancas e não brancas. Busca-se, com isto, homogeneizar ainda mais os grupos comparados, a fim de identificar se há ou não redução nos diferenciais das taxas de atividade e ocupação. Porém, antes disso, cabe ressaltar que os grupos de beneficiários e não beneficiários são bastante distintos no que diz respeito à sua composição de escolaridade. Como mostra a Tabela 2, a proporção de indivíduos “Sem instrução e fundamental incompleto” é de 74% entre os beneficiários, enquanto entre os não beneficiários é de 40,4%. Já no nível de escolaridade “Superior completo”, a proporção é de 13,5% entre os não beneficiários, enquanto no grupo de beneficiários apenas 0,6% possuem este nível de escolaridade. Como a inserção no mercado de trabalho é melhor quanto maior o nível de escolaridade do indivíduo, os resultados da Tabela 2 indicam que o grupo de não beneficiários, de forma geral, possui melhores condições de inserção no mercado de trabalho do que o grupo de beneficiários.

Contudo, quando se comparam os grupos de beneficiários e não beneficiários homogeneizando-os por sexo, cor e nível de escolaridade, não só há uma redução na diferença entre eles como se nota uma ligeira inversão nas taxas de atividade para alguns grupos. De acordo com o Gráfico 7, os homens beneficiários, sejam brancos ou não brancos, em todos

os níveis de escolaridade⁸, possuem taxas de atividade ligeiramente mais altas que os não beneficiários, sendo a maior diferença entre aqueles “Sem instrução e fundamental incompleto”. Já entre as mulheres, de acordo com o Gráfico 8, as taxas de atividade de beneficiárias e não beneficiárias brancas são praticamente iguais nos níveis de escolaridade “Fundamental completo e médio incompleto” e “Médio completo e superior incompleto”. Nesses mesmos níveis de escolaridade, a taxa de atividade das mulheres negras beneficiárias é ligeiramente superior à das mulheres negras não beneficiárias. A maior diferença entre beneficiárias e não beneficiárias, sejam brancas ou não brancas, está no nível de escolaridade “Sem instrução e fundamental incompleto”.

Esses resultados apontam para algumas hipóteses. A primeira é que a diferença na taxa de atividade entre beneficiários e não beneficiários mostrada no Gráfico 3 não está necessariamente refletindo um efeito renda do programa superior a um efeito substituição, mas sim escondendo diferenças entre esses grupos no que diz respeito a características que, tradicionalmente, influenciam a inserção no mercado de trabalho. Assim, na medida em que os grupos vão se homogeneizando para essas características, as diferenças entre beneficiários e não beneficiários tendem a se reduzir. Segundo, chama a atenção o fato de a taxa de atividade para o grupo

⁸ O nível de escolaridade ‘Superior completo’ não foi incluído na análise devido ao grupo de beneficiários com este nível de escolaridade ser residual.

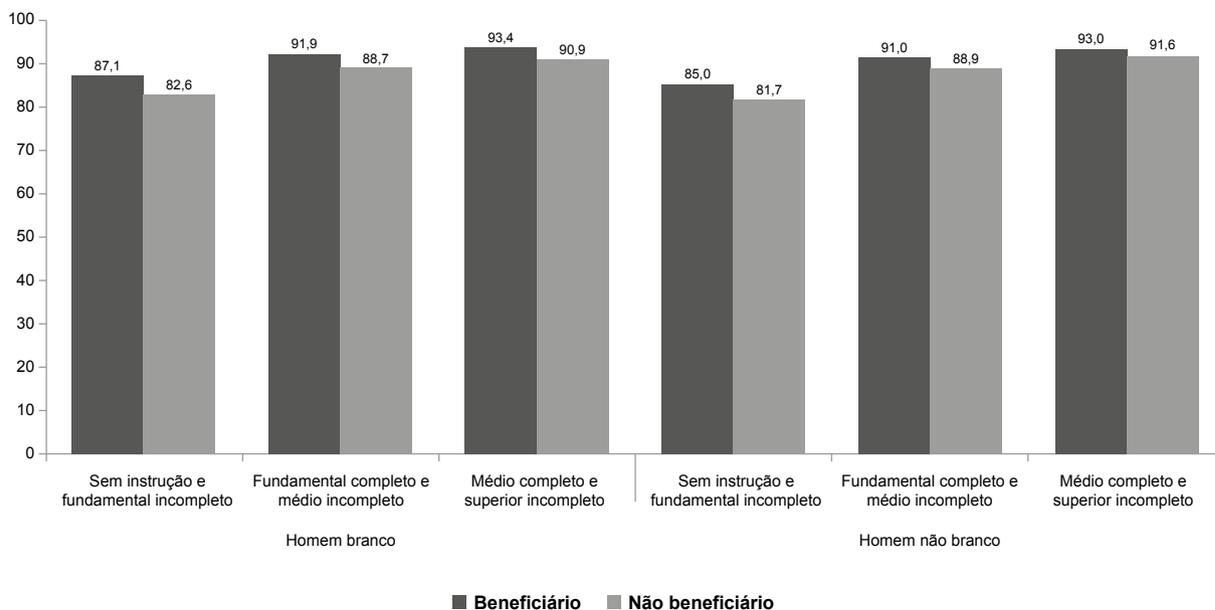


Gráfico 7
Taxa de atividade de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – homens por cor e nível de escolaridade – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

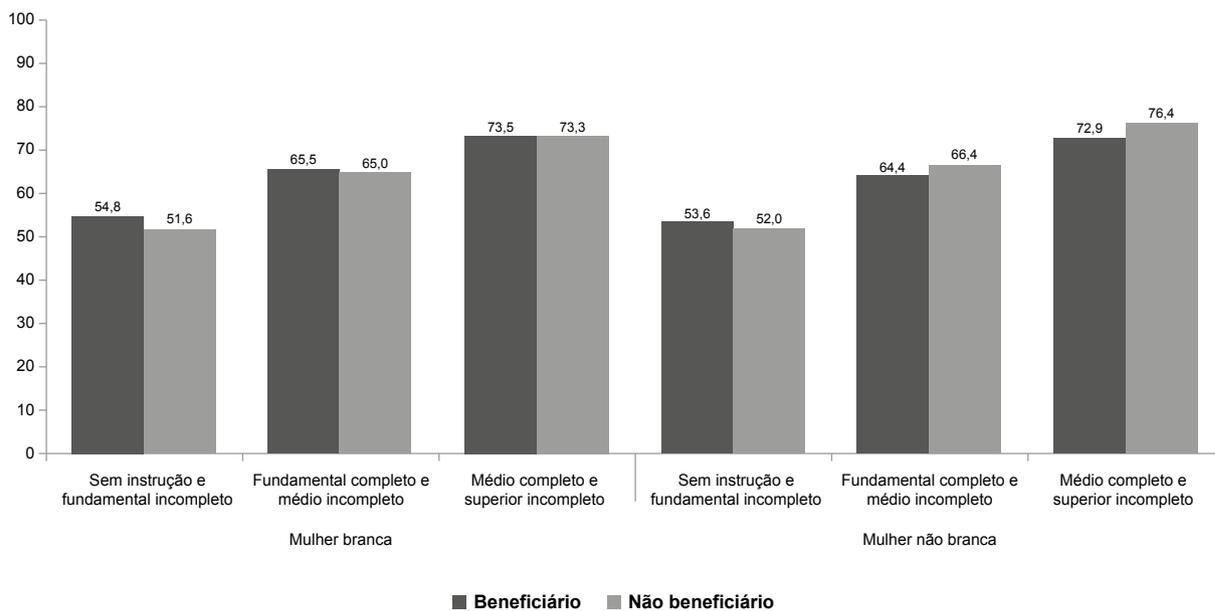


Gráfico 8
Taxa de atividade de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – mulheres por cor e nível de escolaridade – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

de mulheres, tanto brancas quanto não brancas, sem escolaridade ser maior entre as beneficiárias. Além disso, a maior diferença entre beneficiários e

não beneficiários homens brancos e não brancos também é no menor nível de escolaridade, sendo a taxa de atividade maior entre os beneficiários. A

princípio, faria sentido pensar que, por possuírem baixa qualificação e, portanto, mais dificuldade de inserção no mercado, a taxa de atividade fosse menor para os beneficiários menos escolarizados. Mas, por outro lado, cabe destacar que o benefício do PBF é apenas complementar à renda familiar e não suficiente para suprir a família em todas as suas necessidades. Assim, indivíduos menos escolarizados e, portanto, mais pobres podem de fato tender a uma maior busca por trabalho, ainda que recebam benefício de programa de transferência de renda.

Os gráficos 9 e 10 mostram as taxas de ocupação para beneficiários e não beneficiários PBF/PETI, homens brancos e não brancos e mulheres brancas e não brancas, respectivamente, por nível de escolaridade. De forma semelhante à taxa de atividade, a taxa de ocupação para beneficiários e não beneficiários homens, brancos e não brancos, é bastante semelhante em todos os níveis de escolaridade. Já para as mulheres, ao contrário das taxas de atividade, as taxas de ocupação apresentam diferenças expressivas entre beneficiárias e não beneficiárias, tanto brancas quanto negras, em todos os níveis de escolaridade.

Duas hipóteses podem estar por trás do fato de beneficiárias e não beneficiárias exibirem taxas semelhantes de atividade, mas taxas bastante diferentes de ocupação. A primeira é que as beneficiárias podem ter mais necessidade de cuidado com filhos. Como se sabe, esse grupo é mais pobre e socialmente mais vulnerável e, portanto, pode não dispor de recursos ou alternativas de cuidados com seus filhos, o que dificultaria a sua ocupação e/ou permanência num trabalho fora de casa. Segundo, cabe ressaltar que a taxa de atividade está relacionada com a decisão de oferta de trabalho por parte do indivíduo, mas a taxa de ocupação depende tanto do indivíduo ser ativo quanto também da demanda por trabalho. Desta forma, uma vez que uma parcela considerável das mulheres beneficiárias está em regiões mais pobres e, portanto, inserida em mercados de trabalho mais precários, isso pode estar influenciando o fato de que, embora beneficiárias e não beneficiárias tenham a mesma taxa de atividade, as segundas consigam se inserir mais que as primeiras.

Por fim, analisa-se a taxa de formalidade entre beneficiários e não beneficiários do PBF/PETI.

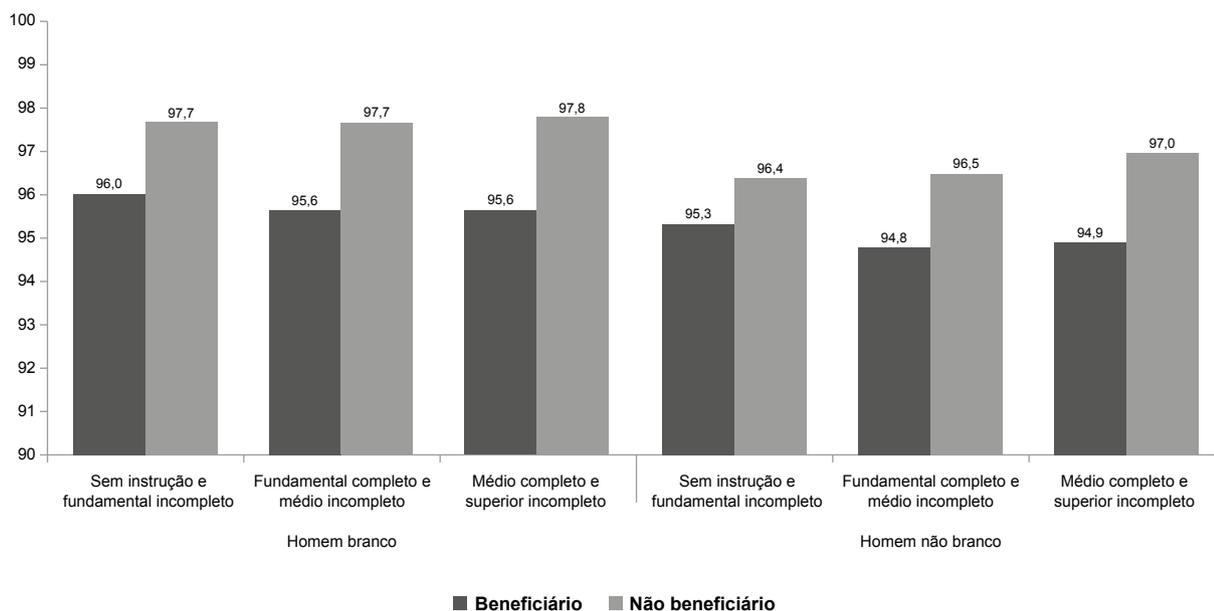


Gráfico 9
Taxa de ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – homens por cor e nível de escolaridade – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

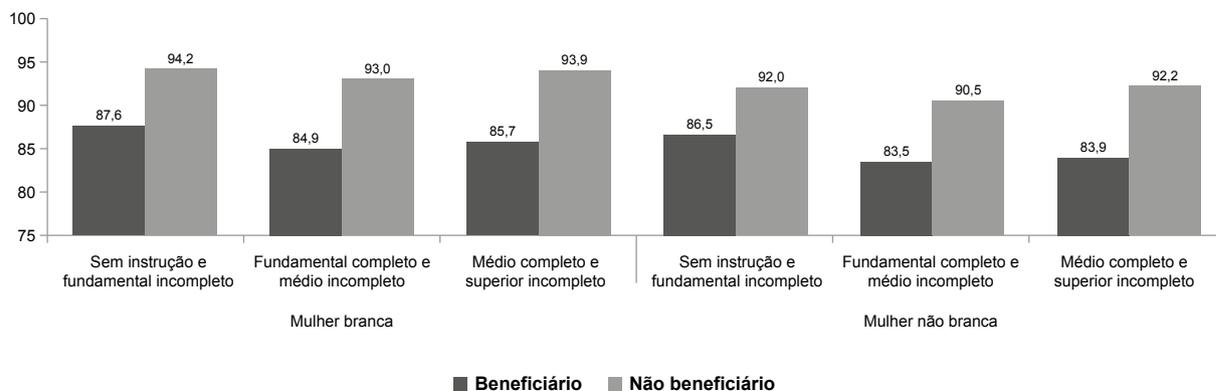


Gráfico 10
Taxa de ocupação de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI – mulheres por cor e nível de escolaridade – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

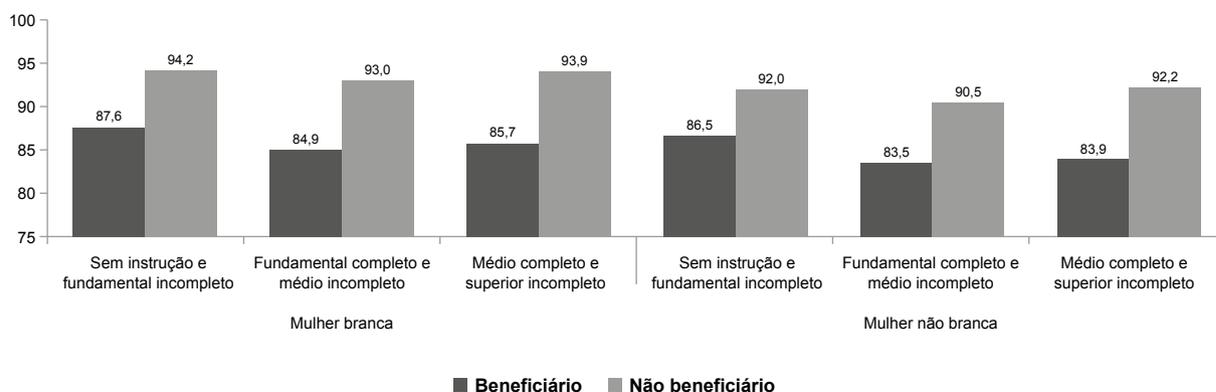


Gráfico 11
Taxa de formalização de pessoas de referência de 16 a 64 anos beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou PETI por sexo – Brasil – 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (2013).
Elaboração própria.

Esse exame é importante para entender a dinâmica de inserção no mercado de trabalho, pois aponta o grau de dificuldade de inserção e a precariedade dos postos de trabalho. A formalidade e a informalidade das ocupações foram definidas a partir da combinação da variável derivada de “Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal” (V6930) com a variável sobre *status* de contribuição com o instituto de previdência oficial em algum trabalho que tinha na semana de 25 a 31 de julho de 2010 (V0650). A matriz de combinação das duas variáveis para definição de formalidade e informalidade entre as posições ocupacionais é apresentada no Anexo I.

Como colocado na segunda seção, Barbosa e Corseuil (2013) mostraram que o PBF não gera incentivo à busca ou permanência na informalidade. Contudo, como mostra o Gráfico 11, a taxa de formalização dos não beneficiários chega a ser mais de 30 pontos percentuais superior à de formalidade dos beneficiários, tanto no geral quanto para homens e mulheres. Isso mostra que, embora o PBF não induza à informalidade, grande parte dos beneficiários só consegue se inserir em ocupações informais. E sendo assim, pode haver desestímulo tanto à permanência na ocupação quanto à busca por uma ocupação, especialmente no caso das mulheres. Por outro lado, essa baixa taxa de formalização

pode também estar refletindo a baixa qualificação dos beneficiários, tendo em vista que 74% destes não possuem instrução ou têm apenas nível fundamental incompleto (de acordo com a Tabela 2), o que dificulta sua inserção no mercado de trabalho.

A despeito da necessidade de trabalho, as beneficiárias, por terem em geral menor nível de escolaridade, estão mais sujeitas a empregos precários e com baixos salários

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a hipótese de que programas de transferência de renda podem gerar um efeito renda maior que um efeito substituição sobre seus beneficiários e, portanto, desestimular a inserção no mercado de trabalho, este artigo teve por objetivo analisar as taxas de atividade e ocupação de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família, a fim de identificar se há diferenças substanciais na inserção no mercado de trabalho entre esses dois grupos. De fato, ao se observar tão somente a taxa de atividade e a de ocupação e comparar as duas entre beneficiários e não beneficiários, nota-se que estes últimos apresentam índices maiores que os primeiros, o que poderia levar à aceitação da hipótese do que se convencionou chamar “efeito preguiça” causado pelo recebimento do benefício do programa.

Contudo, é fato que existe uma forte heterogeneidade entre os grupos de beneficiários e não beneficiários, de modo que a observação das taxas de atividade e ocupação pura e simplesmente pode esconder diferenças entre os grupos, de acordo com variáveis que afetam diretamente a inserção de ambos no mercado de trabalho. Assim, buscou-se verificar se estas taxas permaneciam diferenciadas entre os grupos, ou se aproximavam na medida em que se homogeneizavam os grupos de acordo com variáveis como sexo, cor e escolaridade.

Os resultados, obtidos dos dados do Censo 2010, mostraram que, na medida em que se homogeneizam os grupos comparados, as taxas de atividade e ocupação se aproximam, afastando a

hipótese de que os não beneficiários tendem a uma maior inserção no mercado de trabalho do que os beneficiários. Assim, foi mostrada forte redução nas taxas de atividade e ocupação entre beneficiários e não beneficiários homens, sejam brancos ou não brancos, em seus respectivos níveis de escolaridade.

Uma grande diminuição foi observada também entre as mulheres, mas para algumas variáveis ainda houve uma diferenciação perceptível, o que pode ser considerado aceitável, tendo em vista algumas peculiaridades que envolvem a inserção feminina no mercado de trabalho. Por exemplo, nos níveis de escolaridade mais altos, a taxa de atividade das mulheres, brancas e não brancas, é ligeiramente maior para as não beneficiárias, mas no nível mais baixo, as beneficiárias apresentam taxa de atividade mais elevada, o que pode refletir uma maior necessidade de obter outras fontes de renda, uma vez que menor escolaridade está associada a um maior nível de pobreza.

Nas taxas de ocupação para mulheres, brancas e não brancas, em todos os níveis de escolaridade, aparece a maior diferença entre beneficiárias e não beneficiárias. Isso indica que as mulheres beneficiárias, mesmo apresentando taxas de atividade próximas às das não beneficiárias, não conseguem inserção no mercado no mesmo nível que estas. Como argumentado na seção anterior, a despeito da necessidade de trabalho, as beneficiárias, por terem em geral menor nível de escolaridade, estão mais sujeitas a empregos precários e com baixos salários, o que pode não compensar o distanciamento dos cuidados domésticos e/ou com os filhos, tornando, em certa medida, o afastamento do trabalho aceitável.

Em termos de políticas públicas, os resultados sugerem maior focalização de programas de qualificação e de geração de renda e emprego nos grupos mais fragilizados no mercado de trabalho, quais sejam, mulheres e beneficiários com baixa escolaridade.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, G. S.; RIBEIRO, R.; NEDER, H. D. Impactos do Programa Bolsa-Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana em 2006. *Economia*, Brasília, v. 11, n. 4, dez. 2010.
- BARBOSA, A. L. N. H.; CORSEUIL, C. H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- BRASIL. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2010.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L.; LEVISON, D. The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. In: BRAZILIAN ECONOMICS MEETING, 37., 2009, Brazilian. *Annals...* Brazilian: ANPEC, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/x6KdW7>>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- MATTOS, E.; PONCZEK, V. *O efeito do estigma sobre os beneficiários de programas de transferência no Brasil*. São Paulo: FGV, 2009. (Texto para Discussão, 226). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6654/TD%20226-%20Enlison%20Mattos%3b%20Vladimir%20Ponczek.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 79, p. 5-21, 2007.
- METODOLOGIA de replicação da variável identificadora de participação no Programa Bolsa Família (PBF) e/ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para todos os membros dos domicílios da base de dados da amostra do Censo 2010. *Estudo Técnico*, Brasília, n. 1, 2012. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/EETEC-01-2012%20Metodologia%20de%20replica%C3%A7%C3%A3o%20da%20vari%C3%A1vel%20identificadora%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20PBF%20para%20todos%20os%20membros%20dos%20domic%C3%ADlios%20da%20amostra%20do%20Cens>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- SÍNTESE das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2004-2006. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 5, 2007.
- SOUSA, M. Diferenciais de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família segundo Censo Demográfico 2010. *Estudo Técnico*, Brasília, n. 2, 2012. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/EETEC-02-2012%20Diferenciais%20de%20inser%C3%A7%C3%A3o%20no%20mercado%20de%20trabalho%20de%20benefici%C3%A1rios%20e%20n%C3%A3o%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20segundo%20o%20Censo%20D>. Acesso em: 5 jan. 2013.
- TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 19, n. 3, 2010.

Artigo recebido em 12 de março de 2014

e aprovado em 27 de maio de 2014.

ANEXO A

Matriz de combinação das variáveis V6930 e V0650 do Censo Demográfico 2010 para definição de tipologia de formalidade e informalidade das ocupações		
V6930 – Posição na ocupação	V0650 – Contribuição previdenciária oficial	Formalidade/Informalidade da ocupação
Empregados com carteira de trabalho assinada	.	Formal
Militares e funcionários públicos estatutários	.	Formal
Empregados sem carteira de trabalho assinada	Sim ou Sim, em outro trabalho	Formal
Empregados sem carteira de trabalho assinada	Não ou Em branco	Informal
Conta própria	Sim ou Sim, em outro trabalho	Formal
Conta própria	Não ou Em branco	Informal
Empregadores	Sim ou Sim, em outro trabalho	Formal
Empregadores	Não ou Em branco	Informal
Não remunerados	.	Informal
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	.	Informal

A evolução da concessão de benefícios pelo programa Bolsa Família na Bahia sob a ótica da relação entre o PIB per capita e a proporção de benefícios concedidos entre 2004 e 2010

*Raquel Monteiro de Lemos**

*Carlos Eduardo Ribeiro Santos***

*Lessí Inês Farias Pinheiro****

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

** Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e graduado em Economia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

*** Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e mestre em Economia Européia e Políticas Comunitárias pela Universidade de Coimbra (UC).

Resumo

Os programas de transferência de renda atuam como repasses monetários para a população que se enquadra em seus perfis de público-alvo. No Brasil, o mais importante é o Programa Bolsa Família, que tem aumentado sua participação junto à população brasileira e, principalmente, baiana. Este trabalho se propõe a traçar a evolução do programa na Bahia através do uso da estatística descritiva e com base na análise de agrupamentos em clusters entre as variáveis PIB per capita e proporção de benefícios por município. Tal caminho é percorrido para demonstrar as relações entre essas variáveis e o comportamento direto ou inverso entre elas, buscando evidenciar se os municípios com maior PIB per capita são os que apresentam as menores quantidades de benefícios do PBF. Como resultado, observou-se uma correlação entre as variáveis propostas apenas para o ano de 2010, embora nos demais anos tenham sido apresentadas dinâmicas diversas para essa correlação.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Bahia. Relação PIB per capita e proporção de beneficiários.

Abstract

Income Transfer Programs provide funds to the target audience within the population. In Brazil, the most important program of this kind is the Bolsa Família Program. This has increased its participation across the population of Brazil, especially in the state of Bahia. This paper aims to outline the evolution of the program in the state of Bahia by interpreting statistics and analyzing population clusters. This takes into account the following variables: GDP per capita and proportion of beneficiaries per city/town hall. This aims to show the relationship between the above mentioned variables and their direct or indirect behavior as well as the relationship between the granting of benefits and the GDP per capita. The objective is to discover whether or not the municipalities with the highest GDP per capita are those which have the lowest numbers of PBF beneficiaries. A correlation between the 2010 variables was found. However, differences in the dynamics for the rest of the years analyzed were evident.

Keywords: Bolsa Família Program. Bahia. Relative GDP per capita and proportion of beneficiaries.

APRESENTAÇÃO

O Brasil tem apresentado, desde 2012, a sétima posição no ranking das maiores economias do mundo segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012). Entretanto, o país ainda apresenta elevados índices de pobreza, o que o coloca como um país com grandes níveis de desigualdades socioeconômicas.

No que tange aos indicadores, especificamente sociais, o Brasil apresenta diferenças estruturais e conjunturais entre as regiões, principalmente em áreas como saúde e educação. Os indicadores mais positivos são apresentados por regiões como o Sul e o Sudeste do país, mais ricas economicamente. Complementarmente, os índices mais negativos apontam para uma realidade inversa nas regiões Norte e Nordeste, historicamente mais empobrecidas que as demais regiões brasileiras.

Nesse contexto, os níveis de pobreza no Brasil vêm apresentando redução ao longo dos últimos dez anos e os fatores que tem contribuído, determinantemente, para tal fato, se atrelam ao comportamento conjuntural e estrutural da economia brasileira. No âmbito conjuntural, vale salientar a redução da inflação no período correlato, bem como a presença de crescimento econômico, mesmo que com baixos índices de variação. E quanto ao aspecto estrutural, é fato, a positiva contribuição de programas sociais implementados e focalizados na situação de pobreza da população que, embora não sejam políticas de (re) distribuição de renda, fazem a transferência condicionada da mesma, possibilitando um maior acesso dessa população aos benefícios de uma economia de mercado (o consumo). Aspectos que, conjunturais ou estruturais, não seriam possíveis se não atrelados, também, a uma política para aumentos reais do salário mínimo, conforme analisa o The World Bank (2013).

No início da década de 2000, com o intuito de amenizar, ou até mesmo erradicar, a pobreza no país, o Governo Federal buscou aprimorar as políticas públicas até então implementadas a fim de

priorizar (incluir socioeconomicamente) uma parcela da população brasileira que não obtinha o mínimo suficiente de renda para suprir suas necessidades básicas. Tais políticas públicas são, convencionalmente, chamadas de Programas de Transferência de Renda¹ (PTR).

Os PTR são ações governamentais que visam garantir direitos sociais básicos de maneira focalizada e que possibilitem condições dignas de vida ao indivíduo buscando, assim, gerar soluções para minimizar os problemas da desigualdade social e pobreza no país. São programas distributivos² de renda, que consistem em transferências diretas de dinheiro para a população pobre do país.

Dentre o rol de políticas implementadas com tais fins, de maneira transversal (abrangendo áreas como as da saúde e educação, principalmente) e quanto ao espaço territorial (político e administrativamente, da federação aos municípios), o Programa Bolsa Família (PBF) é o principal PTR brasileiro. Sendo em essência (metas estabelecidas) e em quantidade de população atendida, o maior em número de beneficiários atendidos, no mundo.

Nesse contexto, a proposta trazida por este trabalho é demonstrar a evolução do número famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família na Bahia, no período de 2004 a 2010, buscando evidenciar e analisar a relação entre o PIB per capita real e a quantidade relativa de beneficiários do PBF nos municípios baianos, procurando comprovar se existe uma relação direta ou inversa entre a riqueza/pobreza econômica (PIB per capita) e a pobreza

¹ É fundamental, aqui, sinalizar que a utilização do termo transferência de renda, atrelado ao termo "Programa de Transferência de Renda" se submete à interpretação dada ao mesmo pela própria política pública, e não uma interpretação dos autores quanto ao termo "renda". É fundamental essa ponderação por entender-se que os valores monetários transferidos pela política não se fundamentam no ciclo econômico fundamental de produção, não sendo considerados, portanto, como renda do capital ou do trabalho, o que tradicionalmente na teoria econômica se chama de renda (GALVES, 1983; KEYNES, 1970). Assim, o que se transfere, então, são valores monetários que, no fim, comporão a capacidade de pagamento (consumo) das famílias pobres, ou seja, ao conjunto de sua renda.

² Programas que se baseiam na transferência de recursos monetários, através de decisões tomadas pelos governos e que geram impactos mais individuais que universais, pois privilegia certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.

entendida pelo PBF (dado o número de benefícios concedidos) para estes municípios. Destaque-se que o trabalho não pretende analisar os efeitos do PBF, nem a discussão sobre a diminuição da pobreza por ele possibilitada, mas, sim, à relação existente entre o número de benefícios concedidos e o contraponto do nível de renda dos municípios, pois depreende-se, de maneira geral, que municípios com menores níveis de renda per capita serão aqueles que mais apresentam número de benefícios.

O trabalho se justifica tendo em vista a participação que o estado da Bahia apresenta junto ao contexto de benefícios concedidos pelo Programa, recebendo quase 13% do total de benefícios gerados no Brasil, entre as vinte e sete unidades federadas (a partir de dados do MDS 2014).

Metodologicamente, o trabalho pauta-se na relação entre os dados de PIB per capita e da quantidade relativa de beneficiários por município de onde se faz uma análise com base na estatística descritiva desses dados, utilizando-se de uma análise por agrupamentos de dados (análise em *clusters*) que segundo Tryon e Bayley (1973) e Hartigan (1985) são fundamentais para relacionar, em grupos de similaridade de variáveis, as suas similitudes e correlações. Nesse sentido, foram agrupadas as características socioeconômicas dos municípios baianos, em relação à pobreza (número de benefícios do PBF) e a “riqueza produzida” nesses municípios (PIB per capita), gerando, por fim, as suas correlações (se aqueles mais pobres, economicamente, são os que mais recebem benefícios do PBF. Ou se não existe essa correlação).

Esta construção busca comprovar os dados apresentados através de mapeamento do quadro evolutivo do Programa Bolsa Família nos municípios baianos, que apontam a evolução do número de benefícios concedidos e sua dispersão espacial no território baiano. Os dados utilizados foram

O PBF vem expandindo o número de beneficiários no país e [...] demonstra não haver, generalizadamente, uma correlação inversa entre o PIB per capita e o número de beneficiários do PBF

secundários, obtidos através de instituições governamentais disponíveis ao público, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros. Em relação ao período de análise, o mesmo foi determinado, entre 2004 e 2010, dada a disponibilização dos dados referentes, principalmente, ao PIB per capita oficial.

Os resultados obtidos apontam que o PBF vem expandindo o número de beneficiários no país e, principalmente, na Bahia, estado que apresentou, inclusive, uma média de crescimento na quantidade de benefícios concedidos superior ao apresentado pelo país, no período analisado, bem como demonstra não haver, generalizadamente, uma correlação inversa entre o PIB per capita e o número de beneficiários do PBF.

ASPECTOS GERAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA NO BRASIL

No Brasil, a noção de pobreza que se tem é a de pobreza absoluta, sendo definidos como pobres aqueles indivíduos ou famílias que não dispõem de meios suficientes para atender às suas necessidades básicas e naturais, incluindo-se, aí, a alimentação. No intuito de amenizar ou até mesmo erradicar a pobreza no país e buscar o processo de desenvolvimento socioeconômico, o Governo Federal passou a implementar políticas públicas destinadas a atender esta parcela da população brasileira, após os anos 1990, enquanto práticas de política social.

O início da formatação desses instrumentos, em seu âmbito geral, se deu no ano de 1923 com a aprovação da Lei Eloy Chaves, que instituiu a

obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para alguns trabalhadores. Elas foram as formas originárias da atual previdência social brasileira (BERING; BOSCHETT, 2009).

Mas foi a partir dos anos 1990, após a década perdida de 1980, sua estagnação econômica e pelas conquistas democráticas; em função das lutas de classes e da Constituição de 1988, respectivamente, que elas passaram a figurar no cotidiano dos gestores federais, de fato (com o aspecto social tomando mais vigor na agenda política do Estado, dadas as pressões de grupos organizados). Nesse contexto é que surgiram os marcos de referência de mudanças no sentido de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais, pois estabeleceram, para o povo brasileiro, políticas e direitos sociais norteados na universalização e na igualdade do acesso ao provimento das necessidades (sociais e humanas) fundamentais (BERING; BOSCHETT, 2009; SANTOS, 2010).

As políticas públicas passaram a ser criadas pelo Estado a fim de garantir à população, o acesso aos direitos constitucionais que, embora universais, não estavam sendo levados a uma grande parte da população. A intervenção do Estado, nesse sentido, se fez necessária devido ao crescimento econômico brasileiro ter ocorrido acompanhado do aumento das desigualdades sociais. Tendo, então, que promover políticas focalizadas de transferência de renda para aqueles indivíduos que não compartilhavam de um processo de distribuição de renda equânime.

Assim, os Programas de Transferência de Renda visam criar uma rede de proteção social para melhorar a qualidade de vida dos seus beneficiários, objetivando, por fim, num longo prazo, a mudança estrutural e socioeconômica do país. A transferência de renda realizada pelos PTR representa, então, o fornecimento de um recurso monetário,

realizado pelo Estado, para os beneficiários das políticas. Uma transferência direta de dinheiro do governo para o público beneficiado.

As políticas públicas passaram a ser criadas pelo Estado a fim de garantir à população, o acesso aos direitos constitucionais que, embora universais, não estavam sendo levados a uma grande parte da população

De acordo com Ruckert e Borsatto (2009), os PTR no Brasil foram implantados, inicialmente, no início da década de 1990. O primeiro programa criado foi a Bolsa-Escola, (ligada ao Ministério da Educação) em 1995, que visava combater a

evasão escolar. No mesmo ano foi criada a Bolsa-Alimentação (ligada ao Ministério da Saúde), que tinha por objetivo combater a mortalidade infantil e a desnutrição de crianças de 0 a 6 anos, gestantes e nutrízes de famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo³.

Em 1996, foi criado o Benefício de Prestação Continuada que visava garantir o recebimento de 1 salário mínimo a idosos com idade igual ou superior 65 anos e, também, aos portadores de deficiência, cuja renda per capita familiar fosse inferior a um quarto do salário mínimo vigente. No ano de 2002, foi instituído o Auxílio Gás (ligado ao Ministério de Minas e Energia) com o intuito de beneficiar as famílias de baixa renda. Em 2003, foi criado o Cartão Alimentação que visava a redução da fome desse mesmo público alvo (RUCKERT; BORSATTO, 2009).

A implementação desses programas resultou na existência de falhas na concessão dos benefícios. Algumas famílias eram beneficiadas com mais de um programa, enquanto outras, que se encontravam nas mesmas condições socioeconômicas, não eram contempladas por nenhum

³ Saliente-se aqui que, conforme discorre Santos (2010), as políticas públicas são implementadas como mecanismos do Estado em prover à sociedade aquilo que faz parte de sua obrigação enquanto gestor e promotor do bem-estar social do país. Assim, o acesso à educação e à saúde são direitos universais e, como o Estado não consegue cumprir, à contento, com tal obrigação, lança mão de políticas públicas focalizadas para corrigir a falha do não cumprimento dos direitos universais estabelecidos pela Constituição Cidadã de 1988. Daí a lógica focalizada (foco na educação, foco na saúde) das políticas públicas implementadas após os anos 1990. Efeitos da não universalização dos mesmos.

deles. Isso acontecia por dificuldades na sua fiscalização federal e na própria gestão municipal dos mesmos, bem como, em entraves nas informações entre os órgãos.

Para evitar tal situação, foi criado, ainda em 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Instrumento de coleta de informações

que tem por objetivo identificar e caracterizar o perfil socioeconômico das famílias que se encontram em situação de pobreza e garantir, às mesmas, o recebimento dos benefícios propostos pelos PTR implementados. Assim, possibilitou-se a unificação das informações dos programas sociais em um único banco de dados nacional (MELO et al., 2013) e essas informações, em 2003, sustentou um processo de remodelagem dos PTR brasileiros, unificando-os para se evitar as falhas na distribuição.

Nesse sentido, no início da década de 2000, como consequência desse novo olhar do implementador dessas políticas, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado através da unificação de diversos programas de transferência de renda existentes (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, denominados de programas remanescentes) objetivando a ampliação do número de beneficiários e a redução da percepção da pobreza no país (RUCKERT; BORSATTO, 2009).

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF foi criado em outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004)⁴,

⁴ De acordo à Lei, o principal financiador e executor do programa é o governo federal, sendo que os municípios têm por obrigação o papel de realizar o cadastro das famílias e o controle social. A Caixa Econômica Federal é o banco responsável para realizar o pagamento aos beneficiários. O programa é gerenciado sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) com a função de avaliar e monitorar as políticas sociais.

As condicionalidades e os programas complementares têm por objetivo reforçar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos de saúde e educação

sendo, até então, considerado o maior programa brasileiro (e do mundo) de transferência de renda direta à população carente (LEMOS; PINHEIRO, 2013). Seu principal objetivo é atender as famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, vinculando o recebimento de um auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

Visa, assim, a superação da fome e da pobreza pautando-se em três dimensões essenciais: a transferência de renda, o cumprimento de condicionalidades e os programas complementares. A transferência de renda busca promover o alívio imediato da pobreza através da transferência monetária direta (de renda). As condicionalidades e os programas complementares têm por objetivo reforçar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos de saúde e educação (sua transversalidade), o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo intergeracional da pobreza (reforçando o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social), contemplando, ainda, a composição de um capital social futuro, mais abrangente, para essas famílias, objetivando o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do PBF consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Para aderir ao PBF, às famílias passam por um processo de avaliação ao responder um formulário-padrão de registro, que é entregue às prefeituras com o objetivo de se obter informações sobre a renda e a composição demográfica do meio familiar. Através do resultado da análise dos cumprimentos dos requisitos exigidos, a família estará apta a receber o benefício. Porém, não são todas as famílias que se encaixam no perfil que o recebem, pois o programa é submetido a um orçamento definido que, apesar de apresentar crescimento desde a sua criação, ainda não atinge o total da população necessitada (BRASIL, 2014).

A EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA BAHIA SOB A ÓTICA DA RELAÇÃO ENTRE O PIB PER CAPITA E A PROPORÇÃO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ENTRE 2004 E 2010

Situação e renda mensal per capita das famílias	Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
Famílias em extrema pobreza - até R\$77,00	0	0	Básico	R\$ 77,00
	1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
	2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
	3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
	4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 217,00
	5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 252,00
	0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
	1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 154,00
	2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 189,00
	3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 224,00
	4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 259,00
	5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 294,00
	0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 119,00
	1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 196,00
	2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 213,00
Famílias em pobreza – de R\$77,01 até R\$154,00	0	0	Não recebe o benefício	X
	1	0	1 variável	R\$ 35,00
	2	0	2 variáveis	R\$ 70,00
	3	0	3 variáveis	R\$ 105,00
	4	0	4 variáveis	R\$ 140,00
	5	0	5 variáveis	R\$ 175,00
	0	1	1BVJ	R\$ 42,00
	1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 77,00
	2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 112,00
	3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 147,00
	4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 182,00
	5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 217,00
	0	2	2BVJ	R\$ 84,00
	1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 119,00
	2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 154,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 189,00	
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 224,00	
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 250,00	

Quadro 1
Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família segundo a renda e a composição familiar

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDS- Brasil (2014).

São elegíveis aos benefícios do PBF: as famílias extremamente pobres, que têm renda per capita de até R\$ 77,00 por pessoa, por mês, e as famílias pobres que têm renda per capita entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa, por mês, e que tenham, ainda, em sua composição familiar gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.

O programa oferece às famílias quatro tipos de benefícios (que variam em valor e, de acordo, com as características familiares):

- O Benefício Básico, concedido às famílias em situação de extrema pobreza (cuja renda mensal é de até R\$77 per capita). O valor desse benefício é de R\$77,00 mensal,

independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar;

- O Benefício Variável é concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, sendo que o valor do benefício é de R\$35,00 mensal;
- O Benefício variável à gestante é concedido às famílias que tenham em sua composição gestantes, sendo que o valor do benefício mensal é de R\$ 35,00;
- O Benefício variável nutriz destina-se às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, o valor, também, é de R\$35,00 mensal;
- O Benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ) é concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos e cada família pode acumular até dois benefícios por família, sendo que o benefício mensal é de R\$42,00;

Além destes, ainda existe o Benefício da Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), implementado em junho de 2012, que é concedido às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças de 0 a 6 anos de idade. Cada família, nesse enquadramento, tem direito a um benefício desse tipo⁵. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda per capita da família e do benefício já recebido no PBF. Nesse sentido, o quadro 1 resume o critério de elegibilidade das famílias e os valores dos benefícios de acordo com a renda per capita e a composição familiar dos beneficiários do PBF.

O valor do benefício é referente à renda da família, à quantidade de filhos e à idade dos integrantes. Por exemplo, as famílias em situação de extrema

pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Variável para Jovem, até o máximo de R\$ 336,00 por mês, como, também, podem acumular, adicionalmente, o benefício da Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância.

Atualmente, o programa atende mais de 13 milhões de famílias em território nacional e, para garantir o direito de receber a transferência,

os beneficiários devem cumprir algumas condicionalidades definidas pelo PBF e que estão relacionadas às áreas de saúde e educação, sendo elas acompanhadas pelo MDS de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde, em parceria com as prefeituras municipais.

As condicionalidades devem ser cumpridas para que o núcleo familiar possa receber o benefício mensal. Elas devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público. O objetivo é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica e dos grupos familiares à rede de saúde (BRASIL, 2012), aplicando o conceito de ampliação da proteção social do Estado e da ampliação do capital social das famílias.

Assinale-se, então, que o cumprimento das condicionalidades é de grande importância para as famílias, pois garantem o direito de receber o benefício e de melhorar a frequência das crianças nas escolas e postos de saúde para o acompanhamento da saúde infantil e das gestantes. O não cumprimento dessas condicionalidades por parte das famílias pode gerar alguns efeitos, inicialmente, através de advertências podendo chegar até o cancelamento do benefício.

A EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DO PBF NA BAHIA

O Brasil é um país composto por 26 estados e um Distrito Federal formado por um total de 5.564 municípios,

O não cumprimento dessas condicionalidades por parte das famílias pode gerar alguns efeitos, inicialmente, através de advertências podendo chegar até o cancelamento do benefício

⁵ O que de certa maneira, em outras discussões, contradiz o fato que as famílias buscam ter mais filhos para ter direito a mais benefícios monetários.

que contam com uma população de 190.732.694 habitantes e uma projeção de quase 203 milhões de habitantes em 2014 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, 2014). Nesse conjunto, o Programa Bolsa Família vem se expandindo no decorrer dos anos, haja vista que todos os estados apresentaram evolução positiva no número de famílias beneficiadas pelo PBF entre os anos de 2004 e 2010. Dentre todos os estados apresentados observa-se que a Bahia foi o estado que mais apresentou aumento no número de famílias beneficiadas.

No Brasil, o total de famílias atendidas pelo programa passou de 6.571.839 no ano de 2004 para

12.778.220 de famílias atendidas no ano de 2010, aumentando 94,4% na comparação entre o primeiro e o último ano da análise. Na Bahia o total de famílias atendidas pelo programa passou de 838.963 no ano de 2004 para 1.662.069 no ano de 2010, o que significou um aumento de 98,1%. Note-se que o estado apresentou crescimento no número de beneficiários (98,1%) maior que a média geral do país (94,4%).

Destaque-se que, no contexto nacional, os únicos estados brasileiros que apresentaram crescimento no número de famílias beneficiadas, mas que entre 2009 e 2010 diminuíram o número de beneficiários foram os estados de Roraima (com redução

Tabela 1
Número de famílias beneficiadas pelo PBF – Brasil – 2004-2010

Estados	Número de famílias beneficiadas						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BRASIL	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220
Acre	28.851	38.908	53.404	57.354	55.037	62.600	59.779
Alagoas	214.726	253.745	339.921	351.402	347.585	395.459	414.112
Amapá	104.135	147.266	204.075	216.487	222.542	263.064	278.893
Amazonas	10.256	11.429	26.244	38.505	39.191	44.678	44.096
Bahia	838.963	1.067.291	1.391.245	1.411.662	1.372.763	1.581.639	1.662.069
Ceará	572.730	742.454	882.220	891.418	870.153	947.720	1.022.259
Distrito Federal	41.943	54.159	85.725	78.294	76.414	76.327	98.552
Espírito Santo	120.911	160.836	191.421	187.927	171.419	190.428	189.983
Goiás	135.758	186.866	259.524	260.368	245.268	305.949	326.084
Maranhão	380.742	532.126	706.878	737.539	729.610	846.345	871.297
Mato Grosso	82.116	118.663	136.495	132.798	121.703	166.456	167.693
Mato Grosso do Sul	32.588	85.098	114.876	112.212	102.433	127.768	132.887
Minas Gerais	756.335	998.011	1.128.261	1.080.823	992.739	1.117.946	1.135.715
Pará	259.641	337.694	506.444	532.755	528.997	635.204	680.804
Paraíba	273.135	337.001	406.904	416.863	410.707	444.729	450.525
Paraná	308.754	447.186	452.172	410.885	367.247	482.335	466.607
Pernambuco	518.956	633.500	860.546	905.919	881.591	1.035.989	1.045.268
Piauí	217.931	284.297	366.906	368.612	360.622	413.867	420.392
Rio de Janeiro	196.330	302.733	441.667	494.051	498.378	658.726	685.301
Rio Grande do Norte	190.116	240.828	298.643	302.720	292.522	321.710	338.424
Rio Grande do Sul	290.660	398.132	436.169	410.540	367.631	462.966	453.761
Rondônia	54.942	68.343	94.953	97.270	92.914	116.211	114.112
Roraima	14.522	17.583	31.850	32.344	33.622	41.201	42.213
Santa Catarina	101.247	141.744	139.098	134.704	118.648	150.685	143.700
São Paulo	657.099	863.799	1.114.328	1.085.233	974.803	1.138.129	1.174.844
Sergipe	113.147	154.332	189.304	187.470	179.875	220.175	230.418
Tocantins	55.305	76.421	106.537	106.921	103.582	122.609	128.432

Fonte: MDS – Brasil (2013). Elaborado pelos autores.

de 9.205 benefícios) e Acre (2.821), na Região Norte; além dos estados de Santa Catarina (com redução de 6.985 benefícios) e Rio Grande do Sul (2.099), no Sul do Brasil.

Nesse contexto, além da Bahia, e dadas as devidas proporções populacionais, os estados que possuíam, em 2010, mais de um milhão de famílias beneficiadas eram apenas 5 unidades federadas: Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Paraná e Sergipe. E os que apresentaram menor número foram Amazonas e Rondônia. Comparando o estado da Bahia, especificamente, com o restante do país, pode-se dizer que no período de 2004 a 2010, somente a Bahia absorveu, em média, 12,8% do total dos benefícios gerados pelo PBF no Brasil, conforme dados dispostos na Tabela 1.

Especificamente sobre a Bahia, o estado possui 417 municípios e conta com uma área territorial de 564.830,859 km². Sua população total, segundo o Censo Demográfico de 2010 é de 14.016.906 habitantes e uma projeção de quase 16 milhões de habitantes em 2014 (IBGE, 2010; 2014). Apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$157,4 bilhões e PIB per capita de R\$11.232,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). É o sexto maior PIB brasileiro, porém o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado é de 0,660, ocupando a 22^o posição dentro dos 27 unidades federadas no ranking brasileiro (FRANCISCO, 2012).

A Bahia possuía, em 2010, 3.899.523 famílias (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010) distribuídos entre as zonas urbana e rural. Analisando o número de famílias beneficiadas pelo PBF, percebe-se que para o ano de 2010, 42,6% das famílias do estado eram beneficiadas pelo programa.

Mapeamento do quadro evolutivo dos benefícios concedidos pelo PBF para os municípios baianos

Para demonstrar a evolução do Programa Bolsa Família nos municípios da Bahia, no período

estudado, foi necessário realizar um mapeamento identificando os municípios de acordo com o número de famílias beneficiadas. A Figura 1 apresenta o quadro evolutivo do PBF na Bahia para os anos de 2004 (a), 2007 (b) e 2010 (c)⁶.

Na Figura 1(a), referente ao ano de 2004, é possível notar a concentração dos municípios baianos no grupo daqueles que possuem entre 1.001 e 10.000 famílias beneficiadas pelo PBF, isto é, 275 municípios estão neste grupo, o que representa 65,9% dos municípios do estado nessa situação. Percebe-se também que no grupo com até 1.000 famílias beneficiadas, há um elevado número de municípios, englobando 138 neste grupo. Evidencie-se que, nesse contexto, os municípios de Vitória da Conquista e Jequié eram os únicos municípios inseridos no grupo que possuía entre 10.001 e 20.000 famílias beneficiadas. Salvador e Feira de Santana eram os únicos que estavam naquele que tinha mais de 20.001 (entre 20.001 e 100.000) famílias beneficiadas no estado. Para este ano, não houve nenhum município no grupo de 100.001 até 200.000 famílias beneficiadas, nem mesmo a capital do estado.

Para o ano de 2007 (figura 1(b)), já se observa que 379 municípios (ou seja, a maioria do estado) estavam concentrados no grupo que possui entre 1.001 e 10.000 famílias beneficiadas, o que acompanha o aumento participativo da Bahia no conjunto do total dos benefícios concedidos no Brasil (conforme tabela 1). Por outro lado, o grupo que sinaliza um total de até 1.000 benefícios por município, em comparação com 2004, sofreu redução, contando, agora, com 26 (em 2004 eram 138). É importante salientar, que esse número não decresceu pelo fato do número de pobres ter diminuído, mas, porque esses municípios passaram a receber mais benefícios, migrando para as categorias com mais de 1.001 benefícios concedidos.

⁶ A base da análise será pautada nos anos de 2004, 2007 e 2010 pelos seguintes motivos: 2004 por ser o primeiro ano após a implementação do programa; 2010 por ser o último ano com dados relativos ao PIB per capita disponibilizados pelo IBGE e, 2007, por ser um ano médio entre os dois extremos da análise.

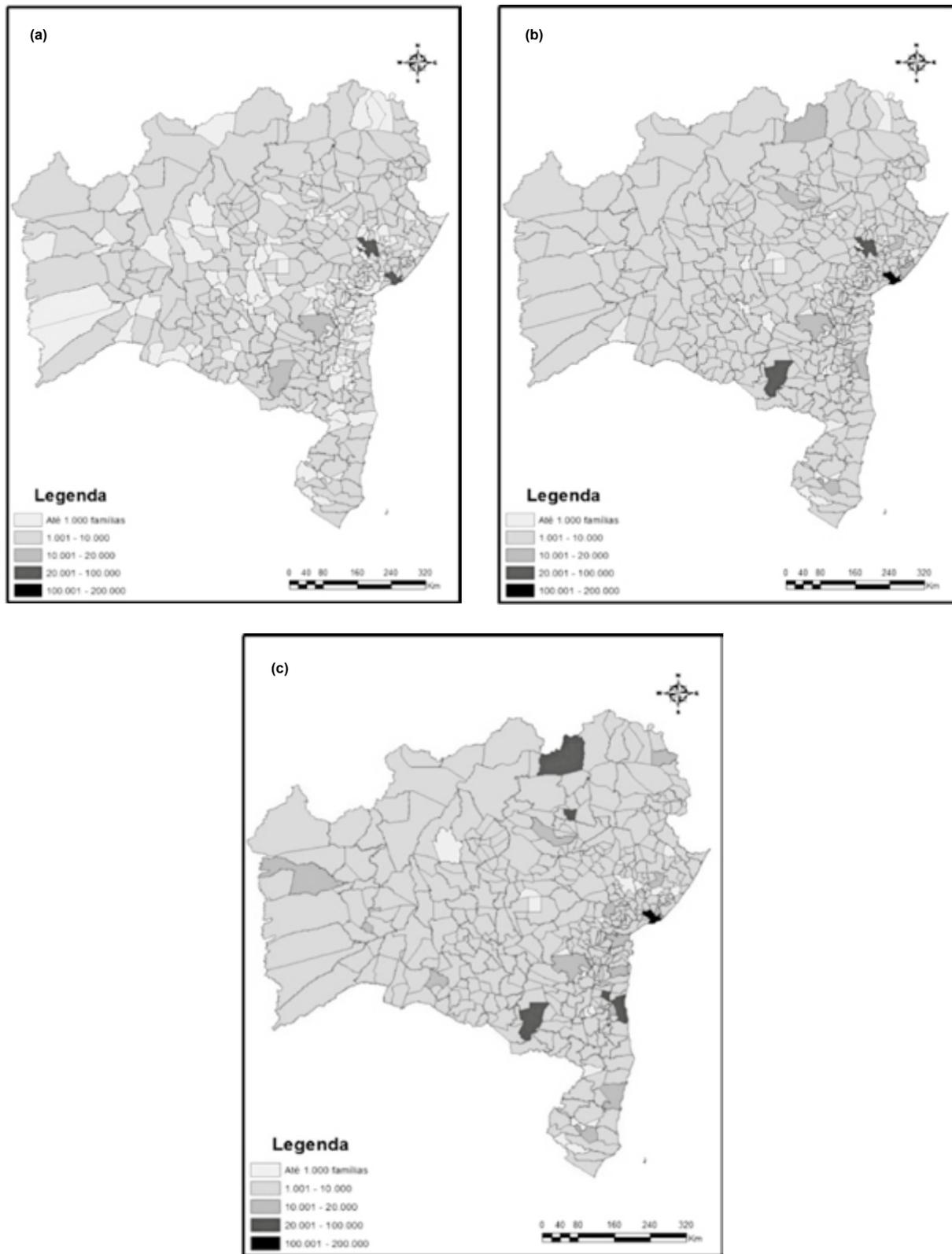


Figura 1
Mapeamento do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família Bahia – 2004 (a)/2007 (b)/2010 (c)

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDS – Brasil (2013) com base nos anos 2004, 2007 e 2010.

Para o grupo que possui entre 10.001 e 20.000 famílias beneficiadas, observou-se, também, uma elevação. Em 2004 eram dois municípios. Em 2007 eram 8 (além de Jequié, passaram a figurar nessa categoria Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Camaçari, Teixeira de Freitas, Alagoinhas e Jacobina). Já Vitória da Conquista, que em 2004 estava inserida

no grupo que tinha entre 10.001 e 20.000 benefícios concedidos, passou para aquele que engloba mais de 20.001 famílias atendidas, juntamente com Feira de Santana. E Salvador, sucessivamente, migrou para o grupo de 100.001 a 200.000 famílias beneficiadas (que não apresentou registro de nenhum município em 2004).

Na figura 1(c), apresenta-se a realidade referente ao ano de 2010, quando o grupo de municípios com até 1.000 famílias beneficiadas passou para 18 municípios (que em 2004 eram 138 e em 2007 era 26, dada a ampliação do número de benefícios no estado). O grupo subsequente, de 1.001 até 10.000 famílias, representou 91% dos municípios baianos (379), permanecendo com a mesma quantidade de municípios de 2007.

O grupo que conta com 10.001 até 20.000 famílias beneficiadas, o número elevou-se para 15 municípios. Destaque para o grupo que conta com 20.001 a 100.000 famílias beneficiadas que era de 2 municípios em 2007 (Vitória da Conquista e Feira de Santana) e em 2010 passou a ter, também, Ilhéus, Juazeiro e Jequié. Salvador continuou liderando o número de famílias beneficiadas, mesmo porque é onde está a maior concentração populacional do estado.

Assim, com base nesse contexto, que apresenta a relação bruta (sem o tratamento do modelo estatístico aplicado ao trabalho) entre os municípios da Bahia e o número de beneficiários do PBF no Brasil e, dada a observação de sua participação relevante nesse contexto (quase 13% do total nacional), observa-se uma situação de dependência

entre os municípios baianos e os valores monetários transferidos.

Assim, passa-se agora, a discutir como se dá essa lógica entre o nível de renda dado pelo PIB per capita que os municípios baianos possuem e o número de beneficiários que o PBF apresenta, por município, no estado, buscando mostrar como se

dá essa relação: PIB per capita e número de beneficiários. Para tanto, em seguida, será apresentado o processo metodológico de análise e, em sequência, a própria análise.

ASPECTOS METODÓLOGICOS DA ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise deste trabalho, aplicou-se o método estatístico-descritivo para fundamentar a relação entre o PIB per capita e o número de beneficiários do PBF. Esta aplicação metodológica é de suma importância para auxiliar nas investigações por descrever e avaliar a relação entre esses.

Os dados utilizados neste trabalho são secundários e as variáveis incluídas nesta pesquisa foram tratadas através de uma análise multivariada que permitiu agrupar os municípios da Bahia em grupos (*clusters*), de acordo com as suas características socioeconômicas (PIB per capita real e quantidade relativa de beneficiários do PBF). E os dados dos municípios da Bahia, no período de 2004, 2007 e 2010, referem-se ao PIB per capita a preços correntes, ao número de famílias beneficiadas pelo PBF por município e a estimativa da população para os mesmos⁷.

Para realizar a primeira etapa da análise, obteve-se a relação entre a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF por municípios, dividido pela

⁷ Para o ano de 2010 não se trata de uma estimativa, e sim o resultado do Censo de 2010. As estimativas referem-se aos anos de 2004 e 2007, haja vista que nesses anos não existem dados relativos a pesquisas censitárias e, sim, estimativas.

estimativa da população dos mesmos, o que possibilita uma da quantidade relativa (em termos de população) do número de beneficiários do programa.

Na segunda etapa foi utilizado o PIB per capita a preços correntes, o qual foi necessário deflacionar tomando como base o ano de 2010, o que resulta em um PIB per capita real. Isto é, os valores correntes foram transformados em valores reais através do deflator do PIB obtido pelo IBGE.

A terceira etapa relacionou o PIB per capita real e a quantidade relativa de beneficiários do PBF através de uma metodologia de Cluster⁸ (agrupamento), o qual permitiu a captação de dados multivariados (PIB per capita real e a quantidade relativa de beneficiários do PBF por municípios), que resultará em diferentes grupos para os municípios da Bahia. A análise proposta, por cluster, evidencia a lógica da análise da correlação de dependência entre as variáveis, conforme determinam Tryon e Bayley (1973) e Hartigan (1985). Para esses autores, a análise em *cluster*, enquanto técnica de pesquisa possibilita agrupar dados de acordo com as similaridades entre eles, criando grupos com homogeneidade dentro de agrupamentos heterogêneos, criando uma relação entre eles.

Assim, para realizar a análise de *cluster* é importante seguir duas etapas, a primeira consiste em selecionar um algoritmo para o agrupamento dos dados, enquanto que na segunda etapa é necessário selecionar um critério para escolher o número ótimo de grupos. Para esta pesquisa o algoritmo de agrupamento utilizado foi o método K-Means, sendo que este requer que os dados sejam compostos de variáveis numéricas. Segundo Ivanov (2011, p. 40),

[...] o método K-Means é uma técnica não-hierárquica que visa agrupar elementos por meio de um processo mais flexível, no sentido de que um item alocado inicialmente

em um grupo pode ser realocado diversas vezes durante o andamento do processo de agrupamentos.

Para iniciar o processo, o algoritmo *K-Means* precisa receber o parâmetro k , que representa o número de grupos que se busca formar com os dados a serem analisados. Entende-se que o algoritmo *k-means* tem por objetivo dispor um conjunto de n pontos no espaço real d -dimensional (R^d) e um inteiro k , para buscar definir os k conjuntos de pontos em R^d que minimizem a distância média quadrada de cada ponto centróide do conjunto mais próximo (a similaridade entre as características dos municípios dados o PIB per capita e o número de beneficiários). Isso significa que, inicialmente, o algoritmo formará uma relação entre os valores de uma variável (PIB per capita) e depois de outra (o número de beneficiários), por município e, depois, correlacioná-los (TRYON; BAYLEY, 1973; HARTIGAN, 1983; IVANOV, 2011).

Este método baseia-se na alocação de cada observação em um *cluster* (agrupamento) cujo centro apresenta a maior similaridade com o vetor dos valores observados, das variáveis utilizadas. No geral, este procedimento consiste em quatro etapas (ANDRADE, 2004, p. 27):

- a. A entrada do parâmetro k (número de grupos-ótimo que se deseja formar);
- b. O mesmo número de k será selecionado de forma aleatória dentre os objetivos da coleção a ser analisada, sendo por início, os grupos unitários e, por sequência, o próprio centro do grupo;
- c. Os objetos são comparados um a um, com cada um dos centros dos grupos. Então, o objeto (variável) é alocado no grupo cujo centro lhe seja o mais próximo, utilizando-se uma medida de distância ao centro (dispersão);
- d. Todo grupo recebe um novo objeto, e tem seu centro recalculado através da média dos objetos que o compõem.

Para realizar a segunda etapa da análise de cluster, é preciso especificar o critério para escolher

⁸ “[...] tem como objetivo dividir os elementos da amostra, ou população, em grupos de forma que os elementos pertencentes a um mesmo grupo sejam similares entre si com respeito às variáveis (características) que neles foram medidas, e os elementos em grupos diferentes sejam heterogêneos em relação a estas mesmas características” (MINGOTI, 2007, p. 155).

o número ótimo de grupos. O critério utilizado nesta pesquisa é o índice de *Calinski e Harabasz* (CH), também conhecido como *Pseudo-F*. Para Ivanov (2011), este procedimento contém a quantidade de grupos (k) para as variáveis analisadas e o número de grupos mais indicados, para a análise, será aquele que apresentar o maior valor de CH. Esse critério é o mais adequado para o método *K-means*, já que o critério de agrupamentos prevê a minimização das medidas de não-similaridade nas amostras dentro de cada um dos *clusters* buscando maximizar as não-similaridades dentro desses grupos e, assim, correlacioná-los (IVANOV, 2011).

Assim, na formação dos grupos (*clusters*), o algoritmo agrupa elementos de acordo com a sua proximidade, obedecendo duas premissas: a máxima similaridade entre os elementos do mesmo agrupamento (PIB per capita municipais e número de benefícios municipais) e, em seguida, a máxima dissimilaridade entre agrupamentos diferentes. Para identificar o número mais adequado de *clusters* é necessário se calcular o índice CH, como expresso na equação 1:

$$CH = \frac{B * (n - k)}{W * (k - 1)} \tag{1}$$

Na equação (1), n é o número total de pontos (objetos componentes da base analisada, o número de municípios baianos) e k é o número de grupos em que foi dividida essa base. As matrizes B e W são dadas pelas seguintes equações (2) (3) (4).

$$W = \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} (X_{ij} - \bar{X}_i)^2 \tag{2}$$

A equação (2) demonstra que o valor de W é o somatório dos quadrados das distâncias dos pontos para o centro do grupo a que pertence, onde X_{ij} é o j-ésimo objeto do grupo i, \bar{X}_i é o centro do grupo (média dos pontos ao centro do grupo), e n_i é a quantidade de pontos que estão no grupo i. Onde $\|X_{ij} - \bar{X}_i\|$ é a distância entre a cidade j e centro do *cluster* i, dado que aqui estamos falando que as distâncias estão em termos do PBC e do PIB per capita.

$$T = \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} (X_{ij} - \bar{X})^2 \tag{3}$$

A equação (3) identifica T, que é o somatório dos quadrados das diferenças de cada ponto de toda a base de dados e o centro de toda a base, que é representado por \bar{X} .

$$B = T - W \sum_{i=1}^k n_i (\bar{X}_i - \bar{X})^2 \tag{4}$$

A equação (4) apresenta B que pode ser obtido pela diferença entre T e W, que é o somatório dos produtos entre o grupo de toda a base, ou seja, os quadrados entre o centro de toda a base e o centro de cada grupo, o que estabelece, por fim, as ponderações a serem utilizadas na análise desse trabalho. Assim, utilizando-se da estatística multivariada, apresentada, agruparam-se as variáveis PIB per capita municipal e a quantidade relativa de beneficiários do PBF por município e, assim, passou-se a verificar a relação entre estas variáveis nos municípios baianos para os períodos de 2004, 2007 e 2010.

O AGRUPAMENTO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS CONFORME A QUANTIDADE RELATIVA DE BENEFICIÁRIOS DO PBF E O PIB PER CAPITA REAL

A partir de agora serão apresentados os dados para a análise dos agrupamentos referente aos anos de 2004, 2007 e 2010.

Análise para o ano de 2004

Através da aplicação do critério de Calinski e Harabasz (CH) do agrupamento do PIB per capita real e sua relação com a quantidade relativa de beneficiários nos municípios, foi possível detectar que, nessa relação, existe a caracterização de sete *clusters* (ou grupos), o que determina que este é o número ótimo de agrupamentos entre os municípios (ou níveis de

similaridades), quando consideradas as variáveis citadas, visto que o pseudo-F (CH) deste critério tem o valor máximo de 10.669,52 (tabela 2).

Para entendimento do processo de análise da formação dos *clusters*, observe-se esta primeira fase da análise. Nela, agrupadas as características dos *clusters* pela frequência dos municípios, dentro destes 7 grupos (tabela 3), o *cluster 1* apresenta uma frequência de 38 (este *cluster* agrupa 38 municípios da amostra total). Ou seja, esse *cluster* relaciona o número de 38 municípios que tem um PIB per capita médio de R\$ 5.536,42 cuja frequência relativa de beneficiários do PBF é de 0,11449938. Assim, observa-se uma relação direta entre valor do PIB per capita e a proporção de beneficiários do PBF em sua população, que se dá em 38 municípios, para 2004. É interessante observar que essa relação não se dá para o *cluster* que apresenta o agrupamento dos menores PIB per capita (*cluster 7*), como seria a lógica da análise de que, possivelmente, os municípios com menor PIB per capita tenderiam a ser os que mais teriam famílias beneficiadas pelo PBF.

Se observarmos o *cluster 7*, que engloba os municípios com a menor média do PIB per capita (R\$ 2.030,81), observe-se que, nele, existe a maior frequência de municípios (241), o que evidencia que os municípios que possuem os menores valores de PIB per capita também não foram os que

apresentaram maiores números de famílias beneficiadas (já que os maiores números de beneficiários (frequência) está no *cluster 1*).

Dentro desta mesma ótica, verifica-se que, na formação dos *clusters* para a variável PIB per capita e para a variável proporção relativa dos beneficiários do PBF na população, observa-se que o *cluster* que apresenta a maior média de PIB per capita é o *cluster 5*, enquanto que o *cluster* que apresenta maior número de beneficiários, pela população, é o *cluster 1*. No caso do *cluster 5*, que engloba Salvador, observa-se que o maior conjunto de PIB per capita do estado também não é aquele que possui o menor números de benefícios recebidos do PBF. Os dados podem ser observados nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3
Características dos *clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal – 2004

Cluster	PIB per capita real	Qtde. relativa PBF	Frequência
1	5.536,42	0.11449938	38
2	18.031,94	0.11229657	8
3	49.216,68	0.05866785	3
4	3.188,88	0.08944100	118
5	170.995,22	0.06054521	1
6	10.594,71	0.06546297	8
7	2.030,81	0.08712537	241
Total			417

Fonte: Resultados de *cluster K-means*.

Tabela 2
Critério de Calinski e Harabasz para o número ótimo de grupos do PBF – 2004

Número de grupos	Valor de CH
1 grupo	NaN ⁽¹⁾
2 grupos	6.827,24
3 grupos	2.652,38
4 grupos	5.595,96
5 grupos	8.353,88
6 grupos	9.281,46
7 grupos	10.669,52
8 grupos	1.036,67
9 grupos	9.573,66
10 grupos	8.689,45

Fonte: Resultados de *cluster K-means*.
(1) Nota Number. Sem agrupamentos.

Tabela 4
Análise dos *clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal – 2004

Cluster	PIB per capita real (1)	Cluster	Qtde. relativa PBF (2)
5	170.995,22	3	0.05866785
3	49.216,68	5	0.06054521
2	18.031,94	6	0.06546297
6	10.594,71	7	0.08712537
1	5.536,42	4	0.08944100
4	3.188,88	2	0.11229657
7	2.030,81	1	0.11449938

Fonte: Resultados da Tabela 3.
(1) O PIB está em ordem decrescente.
(2) A quantidade relativa do PBF está em ordem crescente.

Assim, como demonstrado na tabela 4, que traz a relação do PIB per capita real (apresentado do maior para o menor) e a quantidade relativa de beneficiários pelo PBF (do menor para o maior) observou-se que não houve uma relação inversa entre PIB per capita real e a quantidade relativa de beneficiários pelo PBF, pois o *cluster* que engloba o menor PIB não apontou uma direção (mesma ordem) com o *cluster* que apresentou a maior proporção de beneficiários e, vice-versa. Assim, para 2004, não existe uma correlação que determine que os municípios com menores PIB per capita sejam aqueles que recebam mais benefícios do PBF.

Análise para o ano de 2007

A aplicação do critério de Calinski e Harabasz (CH) do agrupamento do PIB per capita real e sua relação com a quantidade relativa de beneficiários nos municípios, permitiu identificar que, nessa relação, existe a caracterização de oito *clusters*, o que determina que este é o número ótimo de agrupamentos entre os municípios, dadas similaridades quando consideradas as variáveis citadas, visto que o pseudo-F (CH) deste critério tem o valor máximo de 13.532,70 (tabela 5).

As características dos *clusters* pela frequência dos municípios, nos 8 grupos (Tabela 6), traz que o *cluster* 1 identifica uma frequência de 9 municípios do total, sendo que esse *cluster* relaciona o número de 9 municípios que tem um PIB per capita médio de R\$ 37.834,30 e uma frequência relativa de beneficiários do PBF de 0.16269189. Se observarmos o *cluster* 6, que engloba os municípios com a menor média do PIB per capita (R\$ 3.782,39), identifica-se que nele existe a maior frequência de municípios (194). O que evidencia que os mesmos não foram os que apresentaram os maiores números de famílias beneficiadas.

Analisando as tabelas 6 e 7, abaixo, pode-se verificar que na formação da relação dos *clusters* para a variável PIB per capita e para a variável proporção relativa de beneficiários do PBF na população,

houve duas relações inversas nos *clusters*. O primeiro identificado está no *cluster* 3, onde percebe-se a relação entre o maior PIB per capita real e a menor proporção de beneficiários do PBF no mesmo município, evidenciando que esse município está inserido no grupo possuem maior renda per capita do estado e também tem a menor proporção de beneficiários do PBF (uma relação inversa entre as variáveis). Situação que também pode ser observada no *cluster* 2, dos municípios com o terceiro menor PIB per capita e a terceira maior quantidade relativa de beneficiários.

Logo, para 2007, percebe-se que, nesse ano, houve um comportamento diferente quando comparado a 2004, pois apresentaram duas relações inversas entre as variáveis PIB per capital real e proporção de beneficiários do PBF nos municípios. Assim, o *cluster* 3 está representado por um único município, São Francisco do Conde, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), apresenta o maior PIB per capita do Brasil, evidenciando, justamente, a relação inversa entre o conjunto da riqueza econômica produzida e o da pobreza percebida pela população (já que o município apresenta a menor proporção de beneficiários do PBF em relação ao PIB per capita). No *cluster* 2, a situação é semelhante pois é apresentada uma relação inversa, onde o terceiro menor PIB per capita e possui a terceira maior quantidade relativa

Tabela 5
Critério de Calinski e Harabasz para número ótimo de grupos do PBF – 2007

Número de grupos	Valor de CH
1 grupo	NaN
2 grupos	2.617,43
3 grupos	5.466,79
4 grupos	7.949,30
5 grupos	7.405,18
6 grupos	7.456,69
7 grupos	7.957,77
8 grupos	13.532,70
9 grupos	13.100,45
10 grupos	11.951,10

Fonte: Resultados de *cluster K-Means*.

Tabela 6
Características dos *clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal – Bahia – 2007

Cluster	PIB per capita real	Qtde. relativa PBF	Freq
1	37.834,30	0.16269189	9
2	7.580,42	0.18824702	41
3	332.872,13	0.09148815	1
4	5.208,26	0.15566335	136
5	20.720,45	0.10374052	7
6	3.782,39	0.14075119	194
7	65.563,62	0,53088580	1
8	12.150,24	0.22738303	28
Total			417

Fonte: Resultados de *cluster K-means*.

Tabela 7
Análise dos *Clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal – 2007

Cluster	PIB per capita real (1)	Cluster	Qtde Rel. PBF (2)
3	332.872,13	3	0.09148815
7	65.563,62	5	0.10374052
1	37.834,30	6	0.14075119
5	20.720,45	4	0.15566335
8	12.150,24	1	0.16269189
2	7.580,42	2	0.18824702
4	5.208,26	8	0.22738303
6	3.782,39	7	0,53088580

Fonte: Resultados da Tabela 6.

(1) O PIB está em ordem decrescente.

(2) A quantidade relativa do PBF está em ordem crescente.

de beneficiários do PBF. Situação vivenciada por municípios como Adustina, Alcobaça, Andorinha, Cruz das Almas e Encruzilhada, dentre os 41 nele presentes.

Análise para o ano de 2010

Para o ano 2010, utilizando-se, ainda, a aplicação do critério de Calinski e Harabasz (CH), foi possível detectar que o número ótimo de grupos 6 (níveis de similaridades entre as variáveis), pois a pseudo-F deste critério tem o valor máximo de 7.840,951, ou seja, o maior número de repetições (Tabela 8).

Tabela 8
Critério de Calinski e Harabasz para número ótimo de grupos do PBF para o ano 2010

Número de grupos	Valor de CH
1 grupo	NaN
2 grupos	2.572,55
3 grupos	4.504,91
4 grupos	7.237,24
5 grupos	7.198,07
6 grupos	7.840,95
7 grupos	7.177,87
8 grupos	6.475,94
9 grupos	5.874,39
10 grupos	5.348,79

Fonte: Resultados de *cluster K-means*.

Tabela 9
Características dos *clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal para o ano de 2010

Cluster	PIB per capita real	Qtde Rel. PBF	Freq
1	11.908,74	0.28964905	28
2	20.011,56	0.12508894	11
3	296.884,69	0.09990055	1
4	6.695,26	0.14383321	83
5	4.316,37	0.16763135	286
6	38.862,57	0.11777579	8
Total			417

Fonte: Resultados de *cluster K-means*.

Assim, a tabela 9 aponta as características dos *clusters* obtidos para o ano de 2010, onde o *cluster* 3 apresenta apenas um município entre o total (417) da amostra, novamente, São Francisco do Conde, dada a maior relação PIB per capita e o *cluster* 5 apresenta a maior frequência de municípios (286) que agrupam os menores PIB per capita do estado.

Assim, ao analisar a relação entre os agrupamentos da relação do PIB per capita real e proporção relativa de beneficiários pelo PBF, para o ano 2010 (Tabela 10), percebe-se que os *clusters* que apresentaram os maiores valores do PIB per capita (*clusters* 3, 6 e 2) apresentaram, também, as menores proporções de beneficiários do PBF. Ou seja, nesse ano, os municípios mais ricos economicamente, eram, ao mesmo, os que menos tinham beneficiários do PBF. E os demais *clusters*,

Tabela 10
Análise dos *Clusters* do PIB per capita real e sua relação com a proporção de beneficiários do PBF por população municipal para o ano de 2010

<i>Cluster</i>	PIB per capita real (1)	<i>Cluster</i>	Qtde Rel. PBF (2)
3	296.884,690	3	0.09990055
6	38.862,565	6	0.11777579
2	20.011,556	2	0.12508894
1	11.908,741	4	0.14383321
4	6.695,260	5	0.16763135
5	4.316,367	1	0.28964905

Fonte: Resultados da Tabela 9.

(1) O PIB está em ordem decrescente.

(2) A quantidade relativa do PBF está em ordem crescente.

que englobam os menores PIB per capita, foram os que mais apresentaram números de famílias beneficiadas. Entretanto, sem apresentar uma dinâmica de dependência exata (o mais pobre em relação ao PIB per capita ser, de fato, o maior em relação número de beneficiários, obrigatoriamente, mas sim proporcionalmente).

Percebe-se, então, uma situação heterogênea neste ano de 2010 perante 2004 e 2007, pois este ano comprovou, na ótica do estudo aqui proposto, uma maior relação inversa entre as variáveis analisadas: entre os maiores PIB e as menores proporções de beneficiários. A análise das características dos *clusters* demonstra que há uma relação inversa entre o PIB per capita real e a frequência de benefícios nesses municípios que compõem os *clusters* 3, 6 e 2. Entretanto, a relação entre o PIB per capita real e a quantidade relativa dos beneficiários para os todos os anos analisados, no geral, apontou pequenas relações inversas.

O *cluster* 3 é aquele onde há a correlação mais inversa da análise (maior PIB per capita – PPC, menor proporção de benefícios), nele está presente o município de São Francisco do Conde. No *cluster* 6, a relação também é inversa e entre os segundos maiores PPC e as segundas menores proporções de beneficiários. Estão lá os municípios de Dias D'Ávila, Cairu, Camaçari, Candeias, Luis Eduardo Magalhães, Pojuca, Simões Filho e São Desidério.

Situação idêntica a apresentada pelos onze municípios presentes no *cluster* 2: Formosa do Rio Preto, Madre de Deus, Mucuri, Itagibá, Paulo Afonso, Jaborandi, Sobradinho, Lauro de Freitas, Correntina, Mucugê e Conceição do Jacuípe (*cluster* do terceiro maior PPC do estado relacionados à terceira menor proporcionalidade entre o número de benefícios concedidos).

Uma informação fundamental na análise é que houve migração dos municípios, entre os *clusters*, nos anos analisados (2004, 2007 e 2010). Essa migração aponta para um comportamento dinâmico dos municípios entre os grupos. Isto decorre do próprio método de distribuição dos municípios entre os grupos de acordo à evolução dinâmica das variáveis e sua relação com a aplicação do método CH. Assim, diante dos resultados obtidos pela aplicação do critério de CH é possível verificar a existência de alguns fatores quando são comparados com as características dos *clusters*. Nota-se que para cada ano, o comportamento do número ótimo de grupos foi diferente devido às alterações no valor do PIB per capita e do número de beneficiário do programa por município. Daí a migração de alguns municípios entre os *clusters*.

O maior PIB per capita, por exemplo, em 2004, se encontrava no *cluster* 5, passando para o 3 em 2007, e permanecendo neste mesmo em 2010.

No entanto, o menor PIB apontou uma maior migração, visto que para os anos de 2004, 2007 e 2010, estavam nos *clusters* 7, 6 e 5, respectivamente. Logo, o comportamento do PIB (maior ou menor) apontou diferença para cada ano.

Nesse sentido, o município de São Francisco do Conde apresentou o maior PIB per capita do total da amostra para os 3 anos analisados, e sofreu uma migração do *cluster* 5 para o 3 em 2004, e aí permaneceu em 2010. Os municípios que apresentaram os segundos maiores PIB per capita dos municípios analisados foram: em 2004 – Camaçari, Luís Eduardo Magalhães e São Desidério; em 2007 – Camaçari, e em 2010 – Cairu, Camaçari, Candeias, Dias D'ávilla, Luis Eduardo Magalhães,

Pojuca, São Desidério e Simões Filho. Para esses municípios, detentores dos maiores PIB per capita do estado, foi identificada uma menor quantidade relativa de beneficiários do PBF, conforme dados do PBF publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014).

Em relação aos menores PIB per capita da Bahia, em 2004, 2007 e 2010, estes representaram a proporção de maiores beneficiários pelo PBF, sendo que, no decorrer dos anos analisados, os *clusters* foram migrando, consecutivamente, do 7 para o 6 e do 6 para o 5.

No período analisado, alguns municípios não migraram entre os *clusters*, o que significa que não sofreram alterações nas variáveis (seja no PIB per capita ou no número de beneficiários do PBF). Tais municípios foram: Aiquara, Belmonte, Buarama, Campo Formoso, Gandu, Ibirataia, Ibotirama, Inhambupe, Ipiáú, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itanagra, Itarantim, Itatim, Livramento de Nossa Senhora, Maiquinique, Nazaré, Nilo Peçanha, Riacho de Santana, Santa Cruz Cabrália, Santo Amaro, Santo Estevão, São Félix do Coribe, Saubara, Serrinha, Sítio do Mato e Ubaitaba. Esses municípios fazem parte do *cluster* 4, para os anos de 2004, 2007 e 2010, tendo por característica o fato de que não migraram no conjunto da variação do PIB per capita, sendo o *cluster* que apresentou os segundos menores PIB per capita do estado. Entretanto, em relação aos *clusters* relativos ao número de beneficiários do PBF, eles aumentaram o número de beneficiários de 2004 para 2007 e diminuíram esse número de 2007 para 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, dada a importância do PBF no contexto socioeconômico brasileiro, analisar a relação entre o PIB per capita real e a quantidade

relativa de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios da Bahia, no período de 2004 a 2010, tendo em vista a participação que o estado apresenta junto ao contexto de benefícios concedidos pelo Programa, recebendo quase 13% do total dos benefícios gerados no Brasil e na lógica de que os municípios mais ricos seriam aqueles que menos receberiam benefícios do PBF.

Para tanto, foi utilizada uma análise estatística, com base numa distribuição de agrupamentos por correlação de variáveis (Cluster), para relacionar as características socioeconômicas dos municípios baianos, em relação à pobreza (número de beneficiários do PBF) e a riqueza desses municípios (PIB per capita) e suas co-relações.

De acordo com os dados do MDS (BRASIL, 2014), observou-se que PBF vêm expandindo o número de beneficiários no país e o estado da Bahia acompanhou esse ritmo de crescimento no período analisado. O PBF é responsável por beneficiar milhões de baianos que se encontravam em situação de grande vulnerabilidade econômica e social, o que revela a importância dessa política pública para o aumento da proteção social no Brasil haja vista que entre 2004 e 2010, o número de famílias beneficiadas pelo PBF, no Brasil, apresentou um crescimento de 94,4%, enquanto na Bahia essa proporção cresceu 98,1% (o que representa uma taxa de crescimento superior a do país, no número de beneficiários).

Os mapas de distribuição espacial dos benefícios do PBF na Bahia, apresentados, permitem identificar o quadro evolutivo dos programas nos municípios da Bahia, demonstrando que, de um ano analisado para o outro, houve uma mudança quantitativa na oferta de benefícios. Percebe-se que a maioria dos municípios teve aumentado o número de beneficiários, tendo poucos, reduzido esse número dentro do conjunto dos 417 municípios baianos.

O PBF é responsável por beneficiar milhões de baianos que se encontravam em situação de grande vulnerabilidade econômica e social

Percebeu-se que, analogamente ao fator geográfico populacional, Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista, maiores municípios do estado, estes são, também, os municípios que receberam maior número de famílias beneficiadas, e conseqüentemente lideraram as transferências monetárias para cada ano analisado, embora também registrem níveis de PIB per capita elevados, o que não segue a lógica de que os municípios mais ricos sejam os que menos detêm beneficiários do PBF.

Os resultados da pesquisa, de acordo à metodologia aplicada, apontam que, para cada ano analisado houve uma mudança no número ótimo de *clusters* (critério de CH) de concentração formados pelo agrupamento das variáveis utilizadas (PIB per capita e número de beneficiários) e as características dessas *clusters* permitiram apontar uma relação inversa entre o PIB per capita real dos municípios e a quantidade de municípios que compõem esses grupos (os menores PIB per capita se concentraram nos *clusters* da faixa de maior da quantidade de municípios do estado). E os maiores PIB per capita se atrelaram aos grupos com apenas 1 ou poucos municípios.

A análise dos agrupamentos (*clusters*) permite demonstrar variações nas relações entre o PIB per capita real e a proporção de beneficiários em todos os anos analisados. Em 2004, por exemplo, não houve nenhuma relação inversa nas variáveis, ou seja, a quantidade de benefícios ofertados pelo PBF não estava ligado, diretamente, ao valor do PIB per capita dos municípios. Já nos anos de 2007 e 2010 se observou essa lógica. Os municípios agrupados nos *clusters* que tinham a concentração de maiores PIB per capita apresentavam, ao mesmo tempo, a concentração da menor quantidade de beneficiários do PBF. Enquanto os municípios que apresentaram os menores PIB per capita foram aqueles que apresentaram os maiores números de famílias beneficiadas pelo Programa.

Existe uma relação inversa nos municípios mais ricos economicamente entre as variáveis PIB per capita e quantidade relativa de beneficiários (os mais ricos recebem menos benefícios)

Entretanto, a relação não se dá, proporcionalmente, haja vista que o *cluster* dos mais pobres em termos de percepção do PIB per capita não são, ao mesmo tempo, os mesmos que se agrupam como os que recebem a maior quantidade de benefícios, não apresentando uma relação inversa diretamente, mas, apenas proporcionalmente.

Analisando a mobilidade dos municípios dentre os *clusters* e suas variáveis fundamentais, observou-se uma mobilidade desses municípios entre os grupos, tanto nos *clusters* da variável PIB per capita, quanto na variável quantidade relativa de beneficiários do PBF. Nesse caso, apenas 27 municípios (6,5% do total de 417 do estado) não sofreram migração, o que significa que, à exceção desses 6,5%, a maioria modificou a sua situação (ou no nível de PIB per capita ou na quantidade do número de beneficiários, ampliando-os ou reduzindo-os).

Conclui-se, então, que a partir do agrupamento das variáveis PIB per capita real e quantidade relativa de beneficiários do Programa Bolsa Família, na Bahia, existe uma relação inversa nos municípios mais ricos economicamente entre as variáveis PIB per capita e quantidade relativa de beneficiários (os mais ricos recebem menos benefícios), principalmente na análise para o ano de 2010. Situação apresentada por 20 municípios: São Francisco do Conde, Dias D'Ávila, Cairu, Camaçari, Candeias, Luis Eduardo Magalhães, Pojuca, Simões Filho, São Desidério, Formosa do Rio Preto, Madre de Deus, Mucuri, Itagibá, Paulo Afonso, Jaborandi, Sobradinho, Lauro de Freitas, Correntina, Mucugê e Conceição do Jacuípe. Estes, dentre aqueles municípios com maior PPC, registraram, inversamente, as menores proporções de beneficiários do PBF.

O município de Salvador, capital do estado, está presente, em 2010, no *cluster* 1, agrupamento onde mais 27 municípios não possuem os

maiores valores de PIB per capita mas são os municípios com maior proporção de beneficiários do PBF, dentre eles os principais municípios do estado (em população e importância regional), são eles: Alagoinhas, Barreiras, Brumado, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Santo Antonio de Jesus e Vitória da Conquista, dentre outros. Esses mesmos municípios, apresentaram essa lógica, também, para os anos de 2004 e 2007.

Já nos municípios considerados mais pobres em termos econômicos (PIB per capita) não foi possível confirmar essa relação inversa, tal como para os demais municípios. Embora o conjunto dos municípios mais pobres, em termos de PIB per capita sejam, ainda, os que mais recebem benefícios do Programa Bolsa Família, não necessariamente, esses são proporcionais ao PIB per capita mensurado, como na situação que abarca os municípios que percebem os maiores PIB per capita do estado, que apresentam um maior valor de PIB per capita mas, também, apresentaram uma grande concentração de renda e, adicionalmente, um elevado número de beneficiários do PBF. Fato que é possível determinar pela dinâmica de consideração metodológica da composição do PIB per capita.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, P. L. *Procedimento interativo de agrupamento de dados*. 2004. 193 f. Tese (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.poc.ufrj.br/teses/mestrado/inter/2005/Teses/ANDRADE_LP_05_t_M_int.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2013.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso: 17 dez. 2012.
- _____. *Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso: 18 ago. 2013.
- BRASIL. *Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso: 20 fev. 2014.
- _____. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- _____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- FRANCISCO, C. W. *Geografia humana do Brasil*. 2012. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/idh-brasil.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2012.
- GALVES, Carlos. *Manual de economia política atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- HARTIGAN, J. A. Statistical theory in clustering. *Journal of Classification*, [S.l.], n. 2, p. 63-76, 1985.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estados @*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba?>>. Acesso em: 15 out. 2012.
- _____. *Cidades @*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba?>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- _____. *População: projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- _____. *Países*. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: 19 nov. 2012.
- IVANOV, R. A. *Os programas de transferência de renda condicionada: análise nos municípios de Santa Catarina de 2004 a 2008*. 2011. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas)–Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2011. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia302595>>. Acesso em: 11 mar. 2012.
- KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- LEMOS, R. M.; PINHEIRO, L. I. F. Análise dos Programas de Transferência de Renda no Brasil e na Bahia. *Contribuicoes a Iás Ciências Sociais*, [S.l.], out. 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/26/renda-brasil.html>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

MELO, M. D. et al. Desenvolvimento socioeconômico e Programas de Transferência de Renda: o desenvolvimento pela ótica dos beneficiários do Programa Bolsa Família em um município brasileiro. In: CONGRESO ASOCIACIÓN DE ECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ARGENTINA, 5., Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: AEDA v. 05. p 20-49, 2013.

MINGOTI, S. A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. cap. 6.

RUCKERT, I. N.; BORSATTO, M. L. Os Programas de Transferência de Renda no RS. Porto Alegre: FEE, 2009. (Textos para discussão FEE, 70).

SANTOS, C. E. R. *Política pública e incentivo fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional*. 2010. 250 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional/Mestrado)- Universidade do Estado da Bahia Santo Antonio de Jesus, BA, 2010.

THE WORLD BANK, *Brasil: aspectos gerais*. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

TRYON, R. C.; BAILEY, D. E. *Cluster analysis*. New York: McGraw-Hill, 1973.

Artigo recebido em 07 de março de 2014
e aprovado em 25 de julho de 2014.

Avaliação da efetividade do programa Bolsa Família na redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste

Milena Suellen Peixoto*

Denize de Almeida Ribeiro**

* Bacharela em Nutrição pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

milenasuellen@hotmail.com.

** Doutoranda no Instituto de Saúde Coletiva; mestra e coordenadora de Políticas Afirmativas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Prof^a. Msc. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

ialode28@hotmail.com.

Resumo

A pobreza no Brasil constitui um agravante de desigualdades sociais. Na Região Nordeste, este problema integra um histórico de injustiças sociais, violando o direito à alimentação adequada. Como uma das propostas de mudança, o governo criou, no ano de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de minimizar os embates gerados pela situação de vulnerabilidade social. Este estudo tem por finalidade avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família na redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste, analisando critérios como aquisição, qualidade e estado nutricional das famílias acompanhadas pelo programa. Foi realizada uma busca ativa de relatórios que estabeleceram uma associação entre o PBF e a insegurança alimentar e nutricional no Nordeste. Para tanto, foram utilizados dados secundários de bancos nacionais e internacionais (SciELO, Bireme, Lilacs, Mediline etc.). O PBF exerce um efeito positivo na redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste, se a análise partir da aquisição de gêneros alimentícios. Entretanto, é necessário ampliar os estudos, visto que parece haver relevância na implementação de outras políticas públicas para reduzir as iniquidades e desigualdades sociais das famílias beneficiárias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Insegurança alimentar e nutricional. Nordeste.

Abstract

Poverty in Brazil aggravates social inequalities, social injustices and is a violation of the right to adequate food, especially in the North-East of the country. In 2004 the government created the Bolsa Família Program (PBF) in an attempt to minimize the conflicts caused by social vulnerability. This study aims to assess how successfully the Bolsa Família program reduces food and nutrition inadequacy in the North-East. It also aims to analyze the purchasing power, quality and nutritional status of benefiting families. The reports studied showed a link between the PBF and food and nutrition inadequacy in the North-East. Data from national and international banks (SciELO, Bireme, Lilacs, and Medline, among others) was also used in this analysis. It was found that the PBF program reduces food and nutrition inadequacy in the North-East when it is used for purchasing food. However, it is necessary to expand this study as it has been noted that other public policies to reduce injustices and inequalities in the benefiting families need to be implemented.

Keywords: Bolsa Família. Food and nutrition insecurity. Northeast.

INTRODUÇÃO

Com os avanços da democracia, a população brasileira passou a lutar mais para garantir direitos como alimentação, saúde e moradia. Devido a esta luta, tem-se ampliado a conquista por programação de políticas públicas sociais capazes de reduzir as desigualdades existentes no país (MARSIGLIA; SILVEIRA; CARNEIRO JÚNIOR, 2005; CASEMIRO; VALLA; GUIMARÃES, 2010).

Tais políticas públicas proporcionam uma nova configuração no cenário socioeconômico. No entanto, o Brasil ainda se destaca como um país com elevada desigualdade social, que pode ser evidenciada através da má distribuição e concentração de renda, condições inapropriadas de saneamento básico, baixa escolaridade, dificuldade de acesso à alimentação e discriminação racial que recai sobre parte considerável de sua população. Os fatores descritos compõem os determinantes para o estado de vulnerabilidade social ainda presente na sociedade (MARSIGLIA; SILVEIRA; CARNEIRO JÚNIOR, 2005).

Segundo Burlandy (2007), a pobreza não pode ser definida a partir de uma forma única e universal; é muito mais complexa. Contudo, afirma-se que a existência de um grande contingente de indivíduos que vivem em situação de carência e condições básicas de sobrevivência em uma sociedade caracteriza uma das formas do estado de pobreza.

A magnitude da pobreza no Brasil foi estimada através de alguns indicadores. Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, no ano de 2011, aproximadamente 16.267.197 pessoas no Brasil encontravam-se em estado de extrema pobreza. Especificamente, a Região Nordeste concentra um dos maiores índices de habitantes em situação de miséria, com cerca de 20% da sua população nestas condições. O quadro é oriundo de um fator histórico de injustiça social, e a população em estado de vulnerabilidade social é privada do seu direito à cidadania, à dignidade e à nutrição (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

A alimentação adequada é um direito inerente ao ser humano. Ao definir o direito humano à alimentação adequada, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas afirma que “[...] é dever do Estado prover acesso físico e econômico a uma alimentação saudável, regular, segura e de forma sustentável, que respeite as práticas culturais” (ONU, 2006).

Fome, má nutrição, pequeno acesso a renda e indisponibilidade de alimentos compõem um quadro de insegurança alimentar e nutricional. Na tentativa de redução da pobreza e garantia do direito humano a alimentação adequada, o governo brasileiro criou, em 2004, o Programa Bolsa Família.

Trata-se de um programa de transferência direta e condicionada de renda com o propósito de combater a pobreza, desenvolver ações de proteção social, saúde e nutrição. O PBF foi criado com o intuito de garantir os direitos sociais básicos às famílias mais pobres. O programa atende às famílias que realizaram o Cadastro Único (CadÚnico)¹ junto aos órgãos competentes da esfera municipal. O benefício é destinado a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 140,00, às que possuem renda mensal per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 e àquelas com crianças ou adolescentes de até 17 anos. São contempladas também mulheres na faixa dos 14 aos 44 anos gestantes e nutrizas (BRASIL, 2004).

Dentre as condicionalidades, determina-se:

- i. Na educação, a frequência/permanência mínima de todas as crianças e adolescentes na escola.
- ii. No âmbito da saúde, o acompanhamento da vacinação conforme o calendário vacinal, o acompanhamento nutricional com o monitoramento de peso e altura para crianças de até 7 anos de idade, e o acompanhamento da saúde de mulheres entre 14 e 44 anos gestantes e nutrizas.

¹ CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país.

Atualmente, cerca de 11 milhões de famílias brasileiras são contempladas pelo programa. A Região Nordeste conta com o maior número de famílias inscritas, cerca de 5.718.760. Dentre os objetivos do programa destacam-se o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2013; SOUZA et al., 2012).

A finalidade do PBF como política pública social é eliminar a situação de carência que torna vulnerável a vida das famílias de baixo poder aquisitivo em risco de insegurança alimentar e nutricional (UCHIMURA et al., 2005).

O PBF exerce um impacto sobre o consumo de alimentos, pois proporciona às famílias aquisição de gêneros alimentícios (SEGALL-CORREA; MARIN-LEON, 2009). Entretanto, alguns estudos apontam que mesmo com o aumento da ingestão dos alimentos, isso não indica melhorias nos casos de insegurança alimentar e nutricional. Existe a necessidade de avaliar a relação entre quantidade, qualidade, valor nutricional dos insumos adquiridos e outros fatores sociais e econômicos que interferem diretamente na alimentação (LIMA; RABITO; DIAS, 2011).

Dentro deste aspecto, este artigo tem o objetivo de avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família na redução da insegurança alimentar e nutricional em famílias beneficiárias, através da revisão bibliográfica da legislação existente e do levantamento e análise de outros estudos feitos com o mesmo propósito.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada para este estudo foi uma revisão literária. Nas fontes de dados, buscou-se identificar artigos e demais trabalhos de pesquisa que tenham procedido a uma avaliação da efetividade do PBF em diferentes regiões do Brasil e que utilizaram múltiplas abordagens, como pesquisas qualitativas e quantitativas.

A pesquisa possibilitou recorrer a uma revisão da legislação do PBF e das subseqüentes, que

foram instituídas no sentido de garantir sua efetividade. Para avaliar a eficácia do PBF na redução da insegurança alimentar e nutricional, foram utilizados os critérios listados na Tabela 1, que segue abaixo.

Tabela 1
Critérios utilizados para avaliar a eficácia do PBF na redução da insegurança alimentar e nutricional

- Utilização da renda na aquisição de alimentos.
- Qualidade/quantidade no consumo alimentar.
- Avaliação do estado nutricional (antropometria, exames bioquímicos e consumo alimentar).

Fonte: Dados da autora.

Foram selecionados estudos a partir de títulos e resumos que referenciassem a avaliação da efetividade do PBF na redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste. Esses estudos basearam-se na busca ativa e consulta nas bases de dados em saúde, sites e sistemas governamentais. Os bancos de dados foram selecionados devido à acurácia dos sistemas de informação. Destacam-se: Biblioteca Cochrane, Literatura Latino-Americana e do Caribe (Lilacs), Medline, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde (MDS).

Os estudos analisados tiveram as referências revisadas partindo de um refinamento através de leituras e elaboração de resumos. Para o aprimoramento foram selecionados estudos que analisavam a avaliação da efetividade do PBF na redução da insegurança alimentar e nutricional no Brasil e especificamente no Nordeste. Foi feita a eleição dos principais achados de cada estudo, possibilitando inferências sobre seus respectivos resultados. Excluíram-se estudos que não permitiam uma associação com o PBF e a redução da insegurança alimentar e nutricional no Nordeste.

O levantamento bibliográfico foi realizado considerando o período de 2004 a 2012. Para a pesquisa,

desenvolveu-se um esquema pautado em classificação de grupos. Dada a natureza do trabalho, o levantamento de dados resultou na identificação inicial de 53 estudos que faziam referência às políticas de transferência de renda e à insegurança alimentar e nutricional, classificados como Grupo I. Ao passar pelo refinamento, foram selecionados para o Grupo II 20 estudos que tiveram associação com PBF e a insegurança alimentar e nutricional. Por fim, foi feito o último refinamento, no qual foram eleitos quatro estudos e dados do MDS que analisaram a relação do PBF e a insegurança alimentar e nutricional no Nordeste, para embasar o artigo, conforme exemplificado na Figura 1.

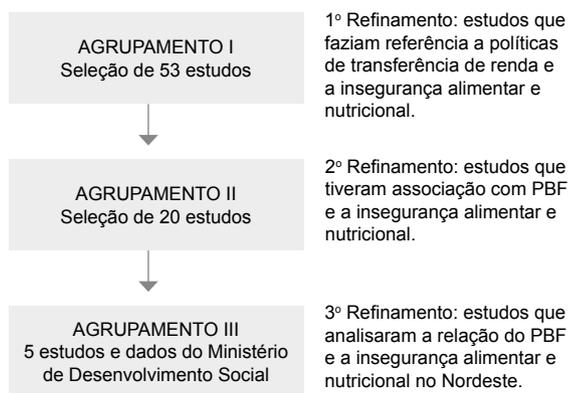


Figura 1
Esquema para busca ativa de fontes científicas, sites e sistemas governamentais

Fonte: Adaptado de Cotta & Machado, 2013.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos achados, foi possível categorizar os estudos selecionados e compor um quadro representativo. Conforme os dados analisados, a maioria dos estudos foi realizada nos estados de Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Dos trabalhos selecionados, três são estudos transversais, um é caso controle, e um é relatório com dados secundários.

Duarte, Sampaio e Sampaio (2009), em um estudo de caso controle realizado no ano de 2005, avaliaram, em 32 municípios nos estados da Paraíba,

Autores	Ano do estudo	Tipo de estudo	Local do estudo
Duarte e col.	2005	Caso controle	Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe
Saldiva e col.	Dezembro de 2005 e fevereiro de 2006	Transversal	Rio Grande do Norte
Carvalho e col.	2008	Transversal	Rio Grande do Norte e Alagoas
Ferreira e col.	Julho de 2007 a novembro de 2008	Transversal	Alagoas
Brasil – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2004 e 2009	Relatório	Região Nordeste

Quadro 1
Classificação dos estudos encontrados – 2013

Fonte: Dados da autora.

Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe, os impactos do PBF sobre os gastos com alimentação de famílias rurais, a partir de dados coletados com 838 famílias. Após a avaliação, os autores traçaram um quadro comparativo com indivíduos que participavam (caso) e que não participavam do PBF (controle), utilizando o método *propensity score matching*². Em seguida, foi realizado o cálculo de gasto mensal das famílias, sendo que o dispêndio das famílias beneficiárias superou o das não beneficiárias. Obteve-se uma média da renda mensal de cada grupo e se estimou que cerca de 90% do valor da renda média anual recebida pelas famílias beneficiárias era utilizado para aquisição e consumo de alimentos.

Em um estudo transversal realizado em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006, Saldiva, Silva e Saldiva (2010) avaliaram as condições de saúde e nutrição de 164 crianças menores de 5 anos, sendo 51,8% beneficiárias do PBF. Os autores estabeleceram uma associação entre a qualidade do consumo alimentar de famílias beneficiárias e não beneficiárias do PBF, utilizando inquéritos domiciliares e

² O método consiste em comparar unidades de um grupo que foi afetado por programar determinada política pública (grupo de tratamento) com elementos de um grupo que não foi impactado pela política pública sob análise (grupo de controle).

incluindo em sua amostra somente crianças menores de 5 anos residentes nos domicílios. Para traçar o perfil nutricional das crianças, foram usados os indicadores peso para idade, altura para idade e peso para altura, tomando como referências os pontos de corte da Organização Mundial da Saúde (OMS). A avaliação do consumo de alimentos foi realizada através de questionário de frequência alimentar. O estudo considerou uma prevalência a ambos os grupos. A avaliação nutricional apresentou 4,3% de déficit de peso, 9,9% de déficit de estatura e 14% de excesso de peso nas crianças. A partir da análise dos resultados, os autores puderam constatar que não houve diferença estatística significativa entre o estado nutricional das crianças beneficiárias e não beneficiárias, porém foi constatado que houve uma maior prevalência de excesso de peso pelo indicador peso/idade entre as crianças não beneficiárias (11,4%) do PBF, quando comparadas com aquelas acompanhadas pelo programa (2,4%). Observou-se em ambos os grupos o consumo deficiente de frutas, verduras e legumes. No entanto, o grupo das crianças beneficiárias exibiu um índice de risco três vezes maior para o consumo de alimentos ricos em açúcar simples e gorduras.

Em outro estudo transversal, Carvalho e outros (2013) realizaram a análise de dois programas que visam atender à segurança alimentar e nutricional (suplementação de vitamina A e Programa Bolsa Família). No que diz respeito ao PBF, os autores trabalharam com entrevistas, análise documental e com avaliação do estado nutricional de crianças menores de 5 anos beneficiárias em municípios dos estados do Rio Grande do Norte e Alagoas. A metodologia aplicada foi o IA-FAO³, com 374 crianças beneficiárias, sendo avaliadas 371 no estado do Rio Grande do Norte. No estado de Alagoas, a amostra

foi de 356 crianças beneficiárias. Após a análise dos dados, os autores concluíram que 90% dos entrevistados contemplados pelo PBF relataram viver em melhores condições de vida. Entretanto, ao avaliar o estado nutricional, constataram baixas prevalências de déficit de peso para idade e prevalências mais altas de excesso de peso.

Com o objetivo de descrever as condições de nutrição e saúde das crianças de 6 a 59 meses de 39 comunidades remanescentes dos quilombos no estado de Alagoas, Ferreira e outros (2011) realizaram um estudo transversal no período de julho de 2007 a novembro de 2008. A metodologia aplicada contou com estudo-piloto e treinamento dos entrevistadores. A coleta de dados (demográficos, antropométricos, ambientais, socioeconômicos e de saúde) foi precedida de busca ativa. Para análise dos resultados, os autores contemplaram 973 crianças, sendo em sua maioria (50,4%) meninos. O método utilizado para a avaliação nutricional foi o escore $Z < -2$, para definir o déficit para os índices peso para idade (PI), peso para estatura (PE) e estatura para idade (EI), sendo usado como indicador o padrão antropométrico de 2006 da Organização Mundial da Saúde (OMS). O estudo também considerou diagnosticar a anemia segundo o nível de hemoglobina (HemoCue) menor que 11 g/dl. Com 76% dos entrevistados beneficiários do PBF, os autores avaliaram o estado nutricional a partir de dados antropométricos em crianças beneficiárias e não beneficiárias do PBF e encontraram prevalências de déficits de PI (3,4), PE (2,0) e EI (11,5). Os dados mostraram déficit de estatura e sobrepeso e indicativo de desnutrição crônica seguida de sobrepeso. A anemia foi identificada em 52,7% das crianças, não diferindo entre aquelas portadoras de déficit de estatura ou sobrepeso ($P = 0,43$).

Segundo Anschau, Matsuo e Segall-Corrêa (2012), o estado nutricional de algumas famílias usuárias de programas sociais no Brasil mostra a prevalência da insegurança alimentar e nutricional.

Observou-se em ambos os grupos [crianças beneficiárias e não beneficiárias] o consumo deficiente de frutas, verduras e legumes

³ IA-FAO é um instrumento de análise para a ação elaborado pela FAO com o objetivo de analisar os programas de alimentação e nutrição.

A insegurança alimentar e nutricional (Isan) é caracterizada quando o indivíduo tem seus direitos à alimentação adequada violados. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010) fornece como indicadores nacionais para avaliação de Isan a disponibilidade interna de alimento para consumo humano, renda domiciliar per capita, produção de alimentos etc. Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009) apontam a escala brasileira de insegurança alimentar (EBIA) como um instrumento importante que permite classificar a Isan em três níveis: leve, moderada e grave. A insegurança alimentar nutricional leve é caracterizada quando um indivíduo apresenta o receio de passar fome em um futuro próximo, a moderada é definida quando a família já apresenta restrição na quantidade da alimentação, e a insegurança alimentar e nutricional grave é a ausência de alimentos à mesa.

Segundo os dados do MDS, em 2004, o cenário nutricional das famílias beneficiárias do PBF no Nordeste era representado conforme o Gráfico 1 abaixo.

Conforme apresentado no Gráfico 1, os estados do Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte merecem

destaque, pois apresentaram índices relevantes de insegurança alimentar e nutricional. No Gráfico 2, é possível acompanhar os dados na Região Nordeste no ano de 2009.

A análise do Gráfico 2 permite inferir que, em 2009, comparado com o ano de 2004, em alguns estados, houve uma queda significativa do percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional grave. Alagoas apresentou aumento nesse índice, enquanto Sergipe teve uma queda nos índices de segurança alimentar e nutricional (SAN), seguida de um aumento no índice de insegurança alimentar e nutricional.

Todos os outros estados, com exceção do Piauí e do Maranhão, atingiram o índice acima de 50% dos domicílios em situação de SAN. Contudo, apesar de a situação de insegurança alimentar e nutricional ser mais grave nesses dois estados, a vulnerabilidade ainda persiste nos demais.

Os dados para a situação de SAN nos estados podem estar relacionados à ampla cobertura do PBF. No ano de 2004, o percentual de alcance do

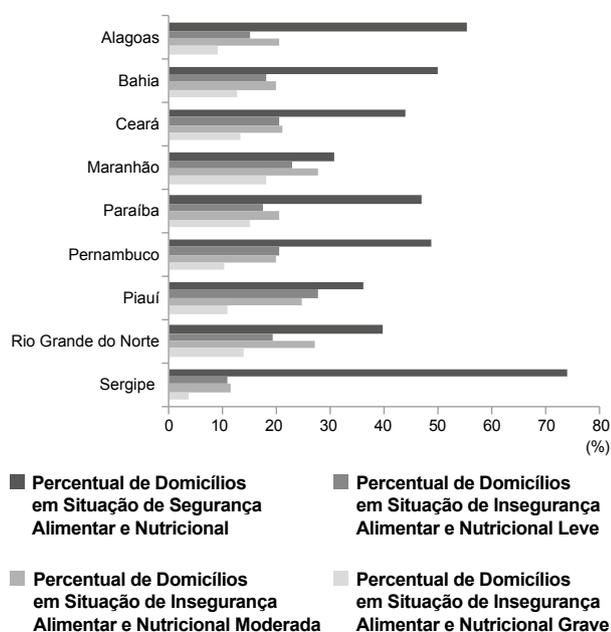


Gráfico 1
Percentual de segurança e insegurança alimentar e nutricional dos domicílios de famílias beneficiárias do PBF – Região Nordeste – 2004

Fonte: MDS – Brasil (2013).

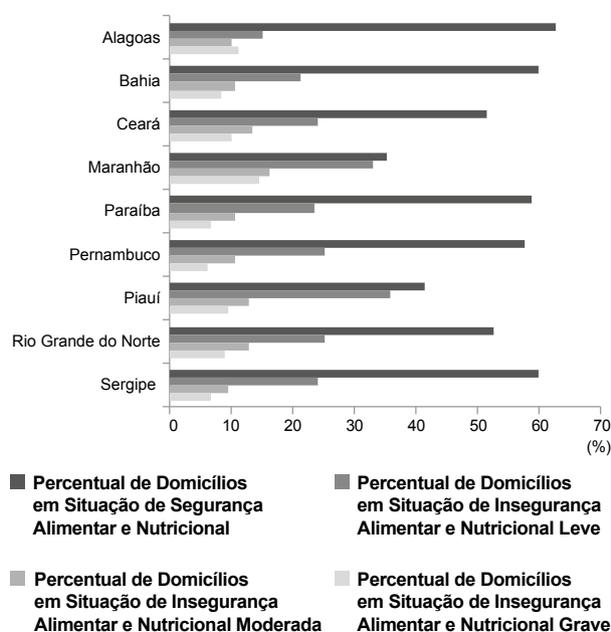


Gráfico 2
Percentual de segurança e insegurança alimentar e nutricional dos domicílios de famílias beneficiárias do PBF – Região Nordeste – 2009

Fonte: MDS – Brasil (2013).

PBF por famílias totalmente acompanhadas foi de 43,42% em toda a Região Nordeste. Em 2009, houve um aumento para 70,24%. Todavia, não se pode afirmar diretamente que o crescimento da cobertura de famílias beneficiárias foi o único fator responsável por melhorar os índices de SAN nos estados (BRASIL, 2013).

Ao se traçar um perfil comparativo entre os gráficos, pode-se estabelecer uma relação entre o PBF e a segurança alimentar e nutricional. Porém, como mencionado, os estados do Maranhão e do Piauí apresentam índices significativos de insegurança alimentar e nutricional. A análise dos dados permite sugerir que tais resultados podem estar associados ao baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados do Nordeste. Entretanto, é importante ressaltar que a expectativa de vida ao nascer, a escolaridade e a renda per capita são variáveis consideradas para o cálculo do IDH. Os dados para a insegurança alimentar e nutricional destes estados estão vinculados à exposição das famílias beneficiárias a condições precárias de saneamento básico, maior número de membros em domicílios etc. (SOUZA et al., 2012; JACINTO-REGO et al., 2008).

É importante frisar que vários fatores influenciam diretamente na segurança alimentar e nutricional da população. Segundo Segall-Corrêa, Marin-Leon e Het (2008), a transferência de renda tem uma associação com o aumento da chance de segurança alimentar, constituindo, assim, um novo panorama no estado nutricional das famílias beneficiárias na Região Nordeste.

O PBF, como programa de transferência direta de renda, promove mais acesso aos alimentos. Entretanto, os estudos mostram, através do estado nutricional das crianças, que este acesso não está diretamente ligado à qualidade nutricional da alimentação. Levando-se em conta a análise dos dados antropométricos e de exames bioquímicos, muitas famílias encontram-se em risco nutricional, mesmo que boa

O PBF, como programa de transferência direta de renda, promove mais acesso aos alimentos

parte da renda familiar seja destinada ao consumo de alimentos (COTTA; MACHADO, 2013; SALDIVA; SILVA; SALDIVA, 2010; CARVALHO et al., 2013; FERREIRA et al., 2011; DUARTE; SAMPAIO; SAMPAIO, 2009; BRASIL, 2013).

Ramos e Cuervo (2012) propõem a necessidade de capacitar os profissionais de saúde para orientar as famílias beneficiárias durante o acompanhamento sobre a importância de realizar uma alimentação nutritiva, pautada na proposta da aquisição de alimentos saudáveis.

Ao inferir sobre a necessidade da aquisição de alimentos saudáveis, presume-se que o conceito de SAN contemple acesso, suficiência e qualidade.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional abrange as ideias de disponibilidade, acesso e suficiência alimentar. A disponibilidade e o acesso são os fatores que estão mais diretamente associados à renda familiar e às características do mercado de alimentos da região, que envolvem as possibilidades de produção e os sistemas de preço e de logística. (COTTA; MACHADO, 2013, p. 58).

A adesão a alimentos sem qualidades nutricionais, conforme os estudos, pode estar associada à desigualdade no acesso aos alimentos, devido à inflação/custo dos produtos, que varia em cada estado. Burlandy (2007) avalia que os gastos das famílias beneficiárias com alimentação de qualidade nutricional implicam a privação de outras necessidades essenciais.

A maioria dos estudos mostrou que o PBF proporcionou o acesso aos alimentos em quantidade (COTTA; MACHADO, 2013; DUARTE; SAMPAIO; SAMPAIO, 2009; BRASIL, 2013). Contudo, no Brasil existe uma variação de preço para aquisição de alimentos de estado para estado que acaba reduzindo o acesso a alimentos ditos saudáveis e suas preparações. Nestes mesmos achados, embora as famílias gastem mais de 80% da renda com alimentos, os estudos de Saldiva, Silva e Saldiva (2010);

Cotta e Machado (2013) apontaram que existe um baixo consumo de micronutrientes necessários ao desenvolvimento do corpo humano.

Avaliando as especificidades metodológicas, o número de estudos analisados e as desigualdades entre os estados, seria relevante reconhecer que existem obstáculos quan-

to à cobertura no monitoramento do estado nutricional das famílias beneficiárias que ainda se encontram em estado de insegurança alimentar, como é o caso das comunidades remanescentes de quilombos de Alagoas. Vale ressaltar que as famílias beneficiárias do PBF, em sua grande maioria, são compostas pela população negra. Essas famílias vivem em situação de vulnerabilidade social por questões históricas, merecendo um estudo mais aprofundado no que se refere aos impactos do racismo como determinante social relevante diante de tais iniquidades.

Com relação à análise do estado nutricional dos diversos achados, presume-se que o estado de Isan está diretamente associado à aquisição, ingestão e diversidade/qualidade dos alimentos consumidos. Entretanto, a situação de Isan no Nordeste poderia ser ainda pior se não fosse a abrangência do principal programa de transferência de renda do governo federal.

Existem limitações quanto a diferentes períodos/anos em que foram realizadas as pesquisas dos achados, como também à utilização de diversos indicadores antropométricos e de consumo alimentar, que impedem inferências mais abrangentes nos resultados deste estudo. Apesar disso, é relevante ressaltar que os programas de transferência condicionada de renda contribuem de forma eficaz para o bem-estar nutricional, quando combinados com outros tipos de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado neste artigo, pode-se inferir que os programas de transferência condicionada

direta de renda favorecem as famílias em vulnerabilidade social no acesso/aquisição de alimentos. Todavia, vale ressaltar que os hábitos alimentares são

influenciados pela disponibilidade e preço dos alimentos.

O estudo demonstrou que o impacto do PBF na segurança alimentar e nutricional nas famílias beneficiárias

constitui-se em um paradoxo. Esse fato demanda uma análise precisa das políticas de atenção à saúde que focalizam a educação alimentar e nutricional e das estratégias empregadas para integrar o combate às duas faces da insegurança alimentar: a desnutrição e o sobrepeso.

As famílias beneficiárias de programas de transferência de renda já constituem, em si, um grupo com menor renda, maior vulnerabilidade a privações alimentares e, portanto, mais suscetível às condições de insegurança alimentar. Por isso, faz-se necessário ampliar o trabalho, com a finalidade de propor novos estudos que apresentem indicadores mais sensíveis para a análise do estado nutricional dessas famílias. É preciso considerar todos os fatores e determinantes socioeconômicos, com o propósito de criar medidas contra as diferenciadas formas de iniquidade e desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ANSCHAU, F. R.; MATSUO, T.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Insegurança alimentar entre beneficiários de programas de transferência de renda. *Revista de Nutrição*, Campinas, SP, v. 25, n. 2, mar./abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 set. 2004.

_____. Decreto nº 7494, de 2 de julho de 2011. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jul. 2011.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretária de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Relatório consolidado do Bolsa Família*. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_regiao_cobertura_bfa.asp?gru=5&vigencia=18&vigatual=N&uf=TD®ional=00&cob=1&seg=mchlv&brsm=1>. Acesso em: 20 maio 2013a.
- _____. *Manual de orientações sobre o Bolsa Família*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: abr. 2013b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de informações sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 30 abr. 2013c.
- BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1441-1451, 2007.
- CARVALHO, A. T. et al. Métodos de análise em programas de segurança alimentar e nutricional: uma experiência no Brasil. *Revista de Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 309-321, 2013.
- CASEMIRO, J. P.; VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. L. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. *Revista de Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.15, n. 4, p. 2085-2093, 2010.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais*. Brasília: CONSEA, nov. 2010.
- COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Salud Pública*, [S.l.], v. 33, n. 1, p. 54-60, 2013.
- DUARTE, G. B.; SAMPAIO B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre gastos com alimentos em famílias rurais. *Revista de Economia Social e Rural*, Brasília, v. 47, n. 4, p.903–18, out./dez. 2009.
- FERREIRA, H. S. et al. Nutrição e saúde das crianças das comunidades remanescentes dos quilombos no Estado de Alagoas, Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 51-58, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *CORREIO BRAZILIENSE (DF): retrato do país: um em cada 10 brasileiros é miserável*. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8234&catid=159&Itemid=75>. Acesso em: 7 abr. 2013.
- JACINTO-REGO, Suzie A. S. et al. Relação do Índice de Desenvolvimento Humano e as variáveis nutricionais em crianças do Brasil. *Revista de Salud Pública*, Bogotá, v. 10, n. 1, p. 62-70, jan./fev. 2008.
- LIMA, F. E. L.; RABITO, E. I.; DIAS, M. R. M. G. Estado nutricional de população adulta beneficiária do Programa Bolsa Família no município de Curitiba, PR. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v.14, n. 2, p. 198-206, 2011.
- MARSIGLIA, R. M. G.; SILVEIRA, C.; CARNEIRO JÚNIOR, N. Políticas sociais: desigualdade, universalidade e focalização na saúde no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 69-76, maio/ago. 2005.
- INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Acesso em: 7 abr. 2013.
- RAMOS, C. I.; CUERVO, M. R. M. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. *Revista de Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 8, p. 2159-2168, 2012.
- SALDIVA, S. R. D. M.; SILVA, L. F. F.; SALDIVA, P. H. N. Avaliação antropométrica e consumo alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do programa bolsa família. *Revista de Nutrição*, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p.221–229, 2010.
- SEGALL-CORREA, A. M.; MARIN-LEON L.; HET, H. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. *Revista de Nutrição*, Campinas, SP, v. 21, suppl., p. 39-51, 2008.
- SEGALL-CORREA, A. M.; MARIN-LEON L. A Segurança alimentar no Brasil: roposição de uso da escala brasileira de medida da insegurança alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p.1-13, 2009.
- SOUZA, N. N. S. et al. Perfil socioeconômico e insegurança alimentar e nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Viçosa, Estado de Minas Gerais, Brasil, em 2011: um estudo epidemiológico transversal. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 21, n. 4, p.655-662, out./dez. 2012.
- UCHIMURA, K. Y. et al. Qualidade da alimentação: percepções de participantes do programa bolsa família. *Revista de Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 687-694, 2012.

Artigo recebido em 25 de março de 2014

e aprovado em 01 de setembro de 2014.

O acesso das mulheres negras ao programa Bolsa Família

*Flora Maria Brito Pereira**

*Rosa Cândida Cordeiro***

* Advogada, especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça. Coordenadora III na Assessoria de Controle Interno da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES.

Rua Engenheiro Lídio Campos, conjunto II. Bloco C, apt. 04, Parque São Brás. Federação. Salvador – Bahia. Tel: (71) 8835-6951; (71) 3115-6054. Email:

floramariab@gmail.com;
flora@sedesba.ba.gov.br

** Enfermeira, professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Rua do Albatroz, 127. Edifício Caribe. Tel.: (71) 9162-0416. Email: rosa@ufrb.edu.br

Resumo

Este estudo teve como objetivo analisar o acesso das mulheres negras (pretas e pardas) residentes nos Municípios de Salvador e Região Metropolitana e cadastradas no CadÚnico ao Programa Bolsa Família. A abordagem metodológica escolhida foi a pesquisa quanti-qualitativa e os dados foram coletados através de buscas no banco de dados do Cadastro Único e do SIGPBF. A análise dos dados permitiu constatar que as mulheres negras têm conseguido inserir-se no Programa. Nesse sentido, conclui-se que o Cadastro Único é um instrumento que contribui para a formulação e melhoria de políticas públicas, e a participação das mulheres no Programa Bolsa Família tem possibilitado a diminuição das desigualdades sociais e da pobreza que se manifesta de maneira incisiva sobre esse público.

Palavras – chave: Cadastro Único. Programa Bolsa Família. Mulheres Negras. Gênero.

Abstract

This study aims to analyze the access to the PBF program for (black and brown) women in the cities of Salvador and the Metropolitan Region. The research was carried out through quantitative and qualitative analysis and data were collected from the database of the Cadastro Único (Unified Registration Office) and the SIGPBF. Data analysis has revealed that black women have been able to access the program. We conclude, therefore, that the said Unified Registration Office contributes to the development and improvement of public policies. The participation of women in the Bolsa Família program has reduced social inequality and poverty. This is evident especially in the target audience here described.

Keywords: Registry. Bolsa Família Program. Black Women. Gender.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de análise a política do Cadastro Único e o acesso das mulheres negras (pretas e pardas) residentes nos Municípios de Salvador e Região Metropolitana¹ e cadastradas no CadÚnico ao Programa Bolsa Família como fonte de diminuição das desigualdades sociais. A escolha das mulheres negras (pretas e pardas) em idade economicamente ativa² se deve ao fato de que o município de Salvador possui a grande maioria de sua população composta de pessoas que se auto classificam como negros e negras.

Partindo do pressuposto que a construção da base de informação sobre a situação de pobreza das mulheres negras se constitui numa fonte de conhecimento da realidade, mas, que também age sobre essa realidade quando insere essas mulheres em programas sociais, como é o caso do Programa Bolsa Família.

O Cadastro Único foi instituído por meio do Decreto nº 3.877/2001. Em 2003 aconteceu a integração entre a base do CadÚnico e a do Programa Bolsa Escola, sendo que os cadastros das famílias beneficiárias de tal programa deviam ser atualizados e complementados no CadÚnico. O Decreto supramencionado foi revogado pelo Decreto nº 6.135/07. Nesse mesmo ano foi criado o Programa Bolsa Família, que ainda hoje se constitui como principal usuário do CadÚnico.

¹ Com o título de terceira maior região metropolitana em número de população no Nordeste brasileiro, a Região Metropolitana de Salvador – também conhecida por RMS ou Grande Salvador – é ainda a sétima mais populosa do Brasil e a 109ª do mundo com seus 3.574.804 habitantes (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010). A Região Metropolitana de Salvador é formada outros 12 municípios: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

² População Economicamente Ativa (PEA) compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013), a PEA é composta pelas pessoas de 10 a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa.

Na PNAD de 2011, o IBGE mudou a faixa de idade da PEA para 15 anos ou mais. A alteração teve como objetivo adequar os resultados da pesquisa às estatísticas internacionais.

Entretanto, para a presente pesquisa foi utilizado o recorte de 18 a 64 anos, considerando o fato da maioridade civil e das mulheres analisadas serem responsáveis pela unidade familiar.

Os dados do Censo Demográfico de 2010 trazem a informação de que o Brasil possui a quinta população mundial; sendo 51% (cinquenta e um por cento) constituída por mulheres, onde metade da população feminina declarou-se de cor/raça negra. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios no Brasil, em 2011 (RETRATO..., 2011), havia aproximadamente 195,2 milhões de pessoas, das quais 100 milhões são mulheres; sendo que nesse grupo 50% eram negras (pretas ou pardas). O crescente processo de urbanização fez com que o Brasil se tornasse um país majoritariamente urbano. Em 2011, a PNAD (RETRATO..., 2011) mostrou que 85% dos brasileiros vivem em áreas urbanas, as mulheres são maioria representando 52,1%.

O crescimento das famílias monoparentais femininas repercute no aumento da chefia feminina dos domicílios, que representam 37,5% do total de famílias. A maior proporção dessas famílias se encontra no Nordeste e constituem 18,7% do total. A chefia feminina atinge valores ainda mais elevados nas zonas urbanas, próximo ou superior a 40% do total. O aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres é um fenômeno tipicamente urbano; embora com menor intensidade, esteja também presente no meio rural (RETRATO..., 2011).

São percebidas situações de maior vulnerabilidade nos domicílios chefiados por mulheres, em especial, os por mulheres negras, quando comparados aos chefiados por homens. Enquanto 69% das famílias chefiadas por mulheres negras ganham até um salário mínimo, este percentual cai para 41% quando se trata de famílias chefiadas por homens brancos. As famílias chefiadas por mulheres com filhos tendem a apresentar maiores índices de pobreza; o que se explica pelo fato de que muitas famílias chefiadas por mulheres são monoparentais (MARCONDES et al., 2013).

A análise da pobreza com base em desigualdades de gênero e cor/raça demonstra níveis de pobreza muito elevados entre a população negra em geral, com piores níveis entre as mulheres negras. As pessoas negras com rendimentos familiares per

capita de até ½ salário mínimo são 38,9%, uma concentração muito acima da média nacional. Há aproximadamente, 37 milhões de pessoas negras entre os 55 milhões de pobres. Entre as mulheres negras, 39,8% delas estão em situação de pobreza (MARCONDES et al., 2013).

A desigualdade se acentua na dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e, quando ocorre o rompimento dessa barreira, as mulheres negras se deparam com a ocupação de posições de menor prestígio e remuneração. Às mulheres negras resta o trabalho doméstico, onde correspondem a 57,6% desta parcela, e a menor presença em posições mais protegidas, como o emprego com carteira assinada. De forma geral, as mulheres negras atuam nos serviços sociais, incluindo as funções domésticas, de saúde, e de educação (MARCONDES et al., 2013).

GÊNERO, RAÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Carvalho (1998), o uso ainda hoje mais frequente do conceito de gênero é o proposto pelo feminismo da diferença. Para as teóricas e os teóricos da diferença, o conceito de gênero remete a traços culturais femininos construídos socialmente sobre a base biológica. As diferenças entre homens e mulheres são enfatizadas, estabelecendo-se uma polaridade entre o masculino e o feminino, produção e reprodução, e o público e privado.

Segundo Scott (1994), “Gênero é a organização social da diferença sexual. O que não significa que gênero reflita ou implemente diferenças físicas fixas e naturais entre homens e mulheres, mas sim que gênero é o saber que estabelece significados para as diferenças corporais. Esses significados variam de acordo com as culturas, os grupos sociais e no tempo” (CARVALHO, 1998, p. 401).

A vertente pós-estruturalista, por sua vez, destaca o caráter histórico das diferenças entre os

gêneros e a própria construção social da percepção da diferença sexual. O conceito de gênero, ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais desigualdades de poder (NICHOLSON, 1994).

Ao analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, verifica-se em que medida iniciativas do Estado têm contribuído, para modificar o padrão de dominação das mulheres, tão profundamente arraigado na sociedade brasileira (FARAH, 2004, p. 49).

Ao mesmo tempo em que o movimento de mulheres denunciavam as desigualdades de classe, levantavam temas específicos à condição da mulher, como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher. Assim, o movimento feminista contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático (FARAH, 2004, p. 51).

A discriminação de questões diretamente ligadas às mulheres envolvem tanto uma crítica a ação do Estado quanto à formulação de propostas de políticas públicas que contemplassem a questão de gênero. As políticas públicas com recorte de gênero são as que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para as mulheres.

As ideologias de gênero presentes na sociedade não estão ausentes dos espaços onde são concebidas as políticas públicas. Sua concepção e implantação encontram-se, muitas vezes, condicionadas por pressupostos ideológicos e por orientações culturais relativas à questão de gênero; que trazem como consequência políticas públicas que não contemplam as demandas e necessidades das mulheres; bem como apresentam impactos negativos sobre sua condição de vida (CENTRO DE

ESTATÍSTICA RELIGIOSA E INVESTIGAÇÕES SOCIAIS, 1999).

Superada a resistência inicial à colaboração com o Estado, as propostas no campo das políticas públicas, passaram a integrar, como um de seus componentes fundamentais, a ideia da articulação de ações governamentais e não-governamentais para a própria formulação das políticas. Além da ênfase na inclusão das mulheres como beneficiárias das políticas, reivindica-se a sua inclusão entre os atores que participam da formulação, da implementação e do controle das políticas públicas (FARAH, 2004, p. 54)

A temática da focalização incide diretamente sobre a questão de gênero, uma vez que as mulheres, mais especificamente as mulheres pobres, têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, justificando a promoção das políticas focalizadas.

Movimentos e entidades de mulheres no Brasil e no exterior passaram a defender a proposta de que as políticas de combate à pobreza e outras políticas sociais tenham as mulheres como um de seus alvos prioritários. Sendo que, mais recentemente, esses movimentos e entidades no Brasil passaram a recomendar a discriminação positiva de alguns grupos de mulheres, mais atingidos pela exclusão, recomendando especial atenção às mulheres negras, às mães solteiras e às chefes de família, por seu maior grau de vulnerabilidade (BARSTED, 1994).

É impossível separar as dimensões de raça e de gênero da experiência de ser mulher negra. Essa experiência ocasionou a criação de diversas associações exclusivas de mulheres negras, voltadas para a luta contra o racismo e o sexismo. O movimento de mulheres negras tem buscado questionar sobre as relações de opressão e de desigualdade que afetam essas mulheres, intervir nelas e, através da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), teve como principal objetivo articular as mulheres negras em torno do debate

É impossível separar as dimensões de raça e de gênero da experiência de ser mulher negra

do papel do Estado na elaboração de políticas públicas capazes de enfrentar o racismo e suas consequências específicas para as mulheres; já que a raça é utilizada como marcador de relações sociais de hierarquização de pessoas e povos segundo características fenotípicas ou de ascendência (HEILBORN, ARAÚJO e BARRETO, 2010).

O movimento de mulheres negras passou a atuar fortemente nas três esferas de governo para a construção de políticas públicas com foco em questões de desigualdade entre negras/negros e brancas/brancos no mercado de trabalho, acesso à educação, moradia, saúde da população negra, dentre tantas outras questões (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010).

CADASTRO ÚNICO PARA UNIFICAR O ACESSO A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda como aquelas que têm renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa ou renda mensal de até três salários mínimos.

Permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o Poder Público pode formular e programar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do

Governo Federal. Atualmente é utilizado por mais de 15 programas sociais. Pode também ser utilizado pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

O CadÚnico é importante para garantir a melhoria das condições de vida das famílias mais pobres do Brasil e constitui, portanto, iniciativa prioritária do Plano Brasil Sem Miséria. Todos os Municípios brasileiros já participam do CadÚnico, o que foi formalizado por meio da assinatura do Termo de Adesão, que apresenta as atribuições do Município e do MDS.

A coleta de dados das famílias deve ser realizada por meio do preenchimento do formulário do CadÚnico. Cada formulário deve identificar apenas uma família. Os Cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único (CAIXA ECONOMICA FEDERAL), que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um Número de Identificação Social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível.

Segundo Romero e Duarte (2010), o Cadastro Único é uma base de dados capaz de subsidiar o planejamento de ações e políticas de enfrentamento à pobreza. É constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, conforme o disposto no artigo 2º, §3º do Decreto nº 6.135/07.

Para Barros, Carvalho e Mendonça (2009), existem três características que definem a possibilidade de utilização do cadastro; são elas: sua abrangência de forma censitária; sua natureza cadastral, e a amplitude de informações sobre as condições de vida das famílias cadastradas.

Para esses autores existe uma função do Cadastro Único que é menos investigada: a diagnóstica. Para eles, “Embora a grande maioria das famílias cadastradas seja pobre, a pobreza de cada família tem características próprias” (BARROS;

CARVALHO; MENDONÇA, 2009, p. 8) e com base nas informações do CadÚnico, é possível identificar as carências de cada família caracterizando a sua pobreza.

Assim, o Cadastro Único é uma das ferramentas indispensáveis para identificar o segmento da população beneficiária da Rede de Proteção Social do Governo

Federal. Sua utilização na gestão das políticas sociais envolve a compreensão de dois movimentos, conforme nos apresenta Romero e Duarte (2010, p. 2-4): “o primeiro é a elevação ao status de políticas públicas de várias práticas outrora consideradas mero assistencialismo; o segundo é a incorporação de uma moderna ferramenta de tecnologia para gestão de políticas sociais”. Fazendo, assim, “parte do esforço pela transformação de práticas assistencialistas, clientelistas, empíricas e desconexas em políticas públicas”.

O Cadastro Único não pertence a nenhuma área específica, mas tem resistido “porque incorporou a finalidade da unificação de programas dispersos” (ROMERO; DUARTE, 2010, p. 5). Já que antes para cada programa social era necessário a coleta de dados específicos.

A base de informações do CadÚnico pode ser usada pelos três níveis de governo para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas e, com isso, auxiliar na formulação e gestão de políticas voltadas à população de baixa renda.

A coleta de dados será precedida por ações de identificação do público a ser cadastrado, definidas conforme as especificidades locais, e observados os critérios estabelecidos no art. 6º do Decreto nº 6.135/07 (BRASIL, 2007).

No Cadastro Único é possível identificar alguns grupos populacionais; a saber:

- Família em situação de rua: aquela que, vivendo na extrema pobreza, utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de

forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória;

- Povos indígenas: aqueles descendentes de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país da época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte dela;
- Comunidades quilombolas: os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
- Pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravo: aquelas que foram submetidas a qualquer uma das situações de trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e trabalho degradante, e que foram resgatadas pelos grupos de fiscalização dos órgãos competentes.

Além desses acima mencionados, desde 2011 são identificados no Cadastro Único por meio do campo 2.07 do Formulário Suplementar, outros 12 (doze) grupos populacionais: famílias ciganas, extrativistas, de pescadores artesanais, pertencentes a comunidade de terreiro, ribeirinhas, de agricultores familiares, assentadas da reforma agrária, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampadas, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de preso do sistema carcerário e de catadores de material reciclável.

Originalmente, o objetivo central do CadÚnico era a seleção de famílias a serem beneficiadas pelos programas de transferência de renda. O Decreto nº 6.135/07 traz como objetivo do Cadastro Único

identificar e realizar a caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda.

Originalmente, o objetivo central do CadÚnico era a seleção de famílias a serem beneficiadas pelos programas de transferência de renda

Os dados e as informações coletados serão processados na base nacional do CadÚnico de forma a garantir a unicidade das informações cadastrais; a integração, por meio do cadastro dos programas e políticas públicas que o utilizam e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos (art. 3º, Decreto nº 6.135/07). Os dados de identificação das famílias são sigilosos; podendo ser utilizados para duas finalidades: formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas.

O cadastramento das famílias no CadÚnico compreende as seguintes fases: identificação do público a ser cadastrado, coleta de dados, inclusão de dados no sistema de cadastramento e atualização ou revalidação de dados cadastrais.

O artigo 6º do Decreto nº 6.135/07 dispõe a respeito dos critérios para a realização do cadastramento das famílias, que será de competência dos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico:

- É necessário o preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- Cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família;
- O cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesesseis anos, preferencialmente mulher;
- As informações declaradas pela família serão registradas no ato do cadastramento, por meio do formulário, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos: identificação e caracterização do domicílio; identificação e documentação civil de cada membro da família; escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento.

As informações constantes do CadÚnico terão validade de 02 (dois) anos e após esse período deverá ser atualizado ou revalidado. Caso ocorra o registro de informações inverídicas no CadÚnico o cadastro da família restará inválido.

Três são os agentes primordiais na gestão e operacionalização do CadÚnico: a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS); a Caixa Econômica Federal e as Prefeituras municipais.

Para Soares (2010, p. 238),

O uso do CadÚnico na esfera federal é ainda limitado a alguns programas que compartilham seu mesmo público-alvo e selecionam beneficiários a partir dos seus registros, a saber, Programa Bolsa Família; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Tarifa Social de Energia Elétrica; Carteira do Idoso; ProJovem Adolescente; Isenção para pagamento de taxas de concursos públicos; e Programa Cisternas (em fase de integração). Ainda assim, a exceção do PETI e ProJovem Adolescente, cujos benefícios e beneficiários foram incorporados à estrutura do Bolsa Família, o CadÚnico tem apenas a funcionalidade de servir de instrumento de seleção para os demais programas.

Os Municípios deverão realizar ações de cadastramento de famílias e atualização das bases de dados dos seus cidadãos incluídos no CadÚnico, segundo o § 2º do artigo 2º da Portaria nº 360/05 (BRASIL, 2005). A Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011 define procedimentos para a gestão do Cadastro Único.

A ideia é que o CadÚnico sirva de ferramenta para outros programas sociais. Conforme Barros e Carvalho (2003, p. 1)

A falta de integração entre os programas sociais atuais, a ausência de coordenação entre os três níveis de governo, uma precária focalização na população mais carente, além das

raras avaliações de impacto têm contribuído para que as transformações por que passou a política social brasileira não tenham sido suficientes para se alcançar reduções significativas no grau de desigualdade de renda do país.

Por isso, a importância do CadÚnico ser utilizado na

sua característica de amplitude de informações sobre as condições de vida das famílias cadastradas; só assim poderá ocorrer a efetividade dos programas em benefício dos mais pobres.

“O sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada” (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 2). No entanto, na prática a população desconhece os programas sociais existentes. Sendo assim, não têm acesso aos mesmos, o que acaba dificultando o combate à pobreza.

O Brasil apesar de ser um país com uma das políticas sociais mais abrangentes acaba por não ver a eficácia dessas políticas na medida em que a população mais carente não tem acesso a todos os programas sociais existentes. Esses mesmos autores concluem que,

A baixa efetividade da política social, no entanto, não advém apenas da má focalização. Conforme visto anteriormente, a efetividade de um programa social depende não apenas da sua capacidade de atingir os mais pobres, como também de seu impacto sobre os beneficiários, seja expandindo a capacidade produtiva dos mesmos ou garantindo oportunidades para que essa capacidade possa ser utilizada, como também oferecendo a eles o acesso a uma série de serviços e bens básicos (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 9).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa utilizando a base de dados do Cadastro Único do Estado da

Bahia. Entretanto, a pesquisa qualitativa que “mede as dimensões de interesse usando, em algum momento do processo, números, com o objetivo de melhorar a qualidade dessa mensuração e ampliar as possibilidades analíticas” (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2011, p. 52) também se faz presente nas interpretações dos dados coletados na pesquisa quantitativa.

A coleta de dados foi realizada através do *site* do Governo do Estado da Bahia, na base de dados do Cadastro Único. Nessa base de dados iniciou-se a pesquisa com as seguintes variáveis: território, idade, sexo, raça, relação de parentesco. Para a variável de território foi utilizado o filtro da Região Metropolitana de Salvador que inclui a Cidade de Salvador; na variável idade foi utilizado o filtro da idade de 18 a 64 anos; sexo feminino; raça preta e parda; relação de parentesco pessoa responsável pela unidade familiar e gerado um relatório.

No site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS é possível, por meio de usuário e senha próprios, acessar o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF que é uma aplicação *on line*, com entrada única, segura e identificada. Assim, através da Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico – CECAD foi possível selecionar as variáveis faixa etária e cor e utilizar os filtros “responsável pela unidade familiar, sexo, recebe pbf” para cada Cidade da Região Metropolitana de Salvador e depois de gerados os relatórios, os números foram somados para se chegar ao número de mulheres negras que participam do Programa Bolsa Família.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Governo Federal utiliza a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais para identificar potenciais beneficiários de programas sociais. Do mesmo modo, governos estaduais e municipais da região metropolitana também utilizam o Cadastro Único para identificação do público-alvo de programas locais.

A utilização de um único banco de dados pelas três esferas de governo – União, Estados e Municípios – permite a focalização dos programas sociais, para integrar esforços de todos os entes federados no enfrentamento da pobreza. Dessa forma, evita-se o desperdício de recursos e aperfeiçoa-se a gestão dos programas.

A partir da coleta dos dados, observou-se que a Região Metropolitana de Salvador possui 695.132 homens e mulheres negras (os) e brancas (os), com idade entre 18 e 64 anos inscritas no Cadastro Único; sendo que 362.253 (trezentos e sessenta e dois mil, duzentas e cinquenta e três) são mulheres negras (pretas e pardas) em idade economicamente ativa (18 a 64 anos), responsáveis pela unidade familiar cadastradas no CadÚnico. Os dados sobre o crescimento no número de famílias chefiadas por mulheres mostram mudanças de hábitos da população brasileira. Como afirma Macêdo (2008), muitas mulheres optam por serem chefes do lar e a chefia feminina não é sinal de piora das condições de vida das mulheres, sendo possível para as mulheres viverem sem companheiros, sem que isso signifique situação de pobreza e solidão.

As mulheres responsáveis por famílias com filhos constituem, em geral, arranjos familiares do tipo “mulher com filhos”. Sendo assim, tendem a ser as únicas responsáveis pelo domicílio, sendo a única fonte de renda, o que torna estas famílias mais vulneráveis e estas mulheres certamente estarão sobrecarregadas com os afazeres do domicílio e a busca da manutenção econômica da família. São elas que arcam sozinhas com os cuidados dos filhos e ao mesmo tempo são as que buscam nas atividades remuneradas as condições de vida. Em 2003 esse tipo de arranjo correspondia a 15% do total de famílias no Brasil, enquanto os homens sozinhos responsáveis pelos filhos não ultrapassavam 2% (RETRATO..., 2011).

Em relação às diferenças de estrutura familiar segundo a raça/cor de chefes do domicílio, segundo também o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RETRATO..., 2011) são as mulheres negras

em número maior as responsáveis por famílias do tipo “mulher com filhos” quando comparadas às mulheres brancas. Por outro lado, as brancas tendem a prevalecer na estrutura “unipessoal feminina”, o que pode estar relacionado às melhores condições econômicas da população branca em relação à negra.

O Relatório de Informações Sociais referente a extrema pobreza segundo o Censo 2010, traz que 219.816 pessoas, na Região Metropolitana, estão classificadas como extremamente pobres, sendo 119.589 mulheres e 100.227 homens, dos quais 20.745 são brancas (os), 192.112 são negras (os) e 6.959 são índios e amarelos; o que demonstra que a pobreza tem raça e gênero bem definidos; a pobreza tem cara e é a da mulher e do negro(a).

Continuando a apresentação dos dados encontramos que das 495.696 pessoas, entre homens e mulheres negras(os) e brancas(os), com idade entre 18 e 64 anos, inseridas no Programa Bolsa Família, 362.253 são mulheres negras em idade economicamente ativa em Salvador e Região Metropolitana responsáveis pela unidade familiar cadastradas no CadÚnico, e destas, 239.731 (duzentos e trinta e nove mil, setecentos e trinta e uma) são contempladas com o Programa Bolsa Família, o que corresponde a 65,63% das mulheres cadastradas.

A pobreza pode ser compreendida apenas como insuficiência de renda ou como um fenômeno complexo que envolve múltiplas dimensões (SILVA, 2013, p. 112). Os conceitos de pobreza se relacionam desde a noção subjetiva, baseada no juízo de valor; ao enfoque relativo – a pobreza vista como uma variável dependente da riqueza geral, diretamente relacionada com a noção de desigualdade; até o enfoque absoluto, que define o que seria a pobreza a partir de noções biológicas, das necessidades básicas, dos salários mínimos ou privações, conforme síntese de Crespo e Guravitz (2002).

Em (RETRATO..., 2011), a análise da última década evidencia a redução dos índices de pobreza e desigualdade no país, inclusive os relativos à desigualdade racial na distribuição de renda. Isso

se deve a fatores como o aumento do emprego, a política de valorização do salário mínimo e a ampliação das políticas de transferência de renda (SILVA, 2013, p. 123).

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país; integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00 (setenta Reais) mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

Na tabela 1 é possível observar o número de mulheres negras que participam do Programa Bolsa Família de acordo com o Município de residência.

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

Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do

Tabela 1
Mulheres negras cadastradas no Programa Bolsa Família – Salvador e Região Metropolitana – 2013

Municípios	Mulheres negras que participam do PBF
Camaçari	22.385
Candeias	6.610
Dias D'Ávila	6.471
Itaparica	2.794
Lauro de Freitas	12.558
Madre de Deus	1.821
Mata de São João	4.618
Pojuca	3.167
Salvador	156.854
São Francisco do Conde	4.034
São Sebastião do Passé	4.815
Simões Filho	10.831
Vera Cruz	5.191

Fonte: Sistema de gestão do programa bolsa família (2014)

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

A gestão do programa instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A seleção das famílias para o Programa Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo Município no Cadastro Único para Programas do Governo Federal.

O Programa Bolsa Família foi o responsável por 15% da queda da desigualdade e por 16% da redução da pobreza na última década. Este impacto está relacionado tanto à progressividade da transferência como à eficácia de sua focalização (SILVA, 2013).

Ao longo da última década, a pobreza extrema caiu pela metade e o Brasil alcançou notável redução da desigualdade. Em março de 2013, os últimos brasileiros beneficiados pelo Programa Bolsa Família transpuseram a linha da extrema pobreza. Isso se deve ao compromisso do governo com a redução da pobreza, que se reflete em políticas sociais, como as transferências condicionadas de renda do PBF.

Mariano e Carloto (2009) chamam a atenção para como as políticas de combate à pobreza, no caso do Programa Bolsa Família, instrumentalizam os papéis de gênero, reforçando a atuação da mulher como cuidadora, tanto por assumir a titularidade do benefício, como por ser responsável pelas condicionalidades a este vinculadas.

Não se pode deixar de citar as condicionalidades do PBF onde são exigidos das mulheres o cumprimento de obrigações relacionadas à educação e saúde. Nesse sentido Zimmermann (2006, p. 31)

Apesar dos entraves, o Programa Bolsa Família representa muito na vida dessas mulheres e suas famílias uma vez que, muitas vezes, apresenta a única fonte de renda

afirma que mesmo que as intenções dessas condicionalidades sejam positivas, esse tipo de política reforça velhos mecanismos de dependência e de falta de provisão de autonomia dos pobres nas políticas sociais brasileiras. Porém, apesar dos entraves, o Programa Bolsa Família representa muito na vida dessas mulheres e suas famílias uma vez que, muitas vezes, apresenta a única fonte de renda.

Reafirmamos nesse contexto a necessidade de serem utilizados indicadores que não sejam apenas de avaliação da situação de renda dessas mulheres. Destacamos a necessidade da inclusão de indicadores de gênero, classe e raça, valorizando a dimensão qualitativa entre outros aspectos.

CONSIDERAÇÕES:

Procurou-se apresentar a análise do acesso das mulheres negras (pretas e pardas) residentes no Município de Salvador e Região Metropolitana e cadastradas no CadÚnico ao Programa Bolsa Família.

Atualmente o programa de transferência de renda Bolsa Família, constitui a principal política de enfrentamento da pobreza das mulheres negras no Brasil. Verifica-se que as mulheres negras, com idade entre 18 e 64 anos, responsáveis pela unidade familiar, residentes em Salvador e Região Metropolitana cadastradas no Cadastro Único estão inseridas, em sua grande maioria, neste programa.

Enfim, é possível concluir que o acesso das mulheres ao Programa de Transferência de Renda - PBF; tem assegurado às mulheres negras, com idade entre 18 e 64 anos, responsáveis pela unidade familiar, residentes em Salvador e Região Metropolitana; cadastradas no Cadastro Único, a possibilidade de diminuição das desigualdades sociais e da pobreza. Muito embora, existam críticas a utilização das condicionalidades,

é inegável que o Programa Bolsa Família vem contribuindo para a diminuição dessas desigualdades no campo da saúde e da educação; possibilitando às mulheres negras e suas famílias melhor qualidade de vida.

Denota-se que, conforme a Ministra Tereza Campello a ascensão social de milhões de brasileiros diminui as desigualdades, amplia o mercado interno, acelera o desenvolvimento econômico, tornando o país mais sustentável.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2003. (Texto para discussão, 985). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4564>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; MENDONÇA, R. *Sobre as utilidades do cadastro Único*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2009. (Texto para discussão, 1414). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1414.pdf. Acesso em: 14 ago. 2013.
- BARSTED, L. de A. Linhares. Mulheres, direitos humanos e legislação: onde está nossa cidadania? In: SAFFIOTI, H. I. B.; MUÑOZ-VARGAS, M. (Org.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro; Brasília: Rosa dos Tempos; NIPAS; UNICEF, 1994.
- BRASIL. Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jun. 2007.
- _____. Portaria nº 360 de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa-Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jul. 2005.
- _____. Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 jun. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 13 jan. 2014.
- CARVALHO, M. P. de. "Gênero e trabalho docente: em busca de um referencial teórico". In: BRUSCHINI, Cristina; BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa (Org.). *Horizontes plurais: novos estudos de gênero no Brasil*. São Paulo: Editora 34; Fundação Carlos Chagas, 1998.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Brasília: IBGE. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1 ago. 2013.
- CENTRO DE ESTATÍSTICA RELIGIOSA E INVESTIGAÇÕES SOCIAIS. Gênero e políticas públicas. Rio de Janeiro, jul. 1999. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/textos/generodh/gen_pol_pub.html>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DA BAHIA. *Business Intelligence*. <<http://www.bi.prodeb.ba.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2013.
- CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE Eletrônica*, São Paulo, v. 1, n. 2, dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167656482002000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conceitos*. Brasília. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 1 ago. 2013.
- HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRATO, A. Gestão de políticas públicas em gênero e raça. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Módulo 6.
- _____. Gestão de políticas públicas em gênero e raça. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. Módulo 2.
- MACÊDO, M. S. *Na trama das interseccionalidades: mulheres chefes de família em Salvador*. 2008. 247 f. Tese (Doutorado)—Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.ppgsc.ufba.br/site/dB/trabalhos/25112009153142.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2014.
- MARCONDES, M. M. (Org.) et al. *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. 160 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20978>. Acesso em: 28 fev. 2014.
- MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 312. 2009.

NICHOLSON, L. "Interpreting gender." *Sings. Journal of Women in Culture and Society*, Chicago, v. 20, n. 1, 1994.

RETRATO das desigualdades de gênero e raça. 4. ed. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

ROMERO, P. R. P.; DUARTE, E. E. C. *Aplicação do Cadastro Único à gestão da política de assistência social em Londrina/PR*. 21f. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/17.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, 1995. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/textos/generodh/gen_categoria.html>. Acesso em: 16 abr. 2014.

SILVA, T. D. Mulheres negras, pobreza e desigualdade de renda. In: MARCONDES, M. M. et al. (Org.). *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. *SIGPBF*. Brasília: MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/sistemagestaobolsafamilia>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

SOARES, B. C. *Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar*. 2010. 277 f. Tese (Doutorado)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Economia, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/imagens/pesquisa/publicacoes/teses/2010/TESE_ARQUIVO_COMPLETO_COBO_OUT_2010.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2013.

ZIMMERMANN, C. R. *Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil*. Disponível em: <<http://www.scielo.br.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci-arttext>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

Artigo recebido em 30 de abril de 2014
e aprovado em 18 de novembro de 2014.

Programa Bolsa Família: ¿La mujer como agente de cuidado o de desarrollo?

*Maria Helena Cortez de Melo Pires**

* Doutora em Antropologia Social pela Universidad Complutense de Madrid (UCM) e mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Resumen

La Ley de creación del Programa Bolsa-Familia (PBF) dispone, en su artículo 2(14), que “el pago de los beneficios previstos [...] seahecho preferencialmente a la mujer”. Con esa premisa indagamos: ¿Cuáles son los imaginarios en torno del PBF cuando se otorga la titularidad a la mujer? ¿El PBF utiliza a la mujer como un medio o como un fin para el logro de los objetivos de combate a la pobreza? Este artículo busca aclarar los aspectos limitadores del PBF para el acompañamiento de las condiciones por municipio en la perspectiva de género. La investigación se ha realizado desde el punto de vista denominado *standpoint ethnography* en un microcosmos del Noreste brasileño - Isla Grande de Santa Isabel. Se observa que PBF hace progresar de manera concreta la vida de la familia, pero no posee el mismo potencial cuando se trata de equidad de género.

Palabras clave: Pobreza. Género. Empoderamiento. Mujer. Programa Bolsa Família.

Abstract

The Law which sanctions the Bolsa Família Program (PBF, in Portuguese) stipulates in article 2(14) that “disbursement of the benefits [of the PBF]... will be awarded preferentially to woman”. On this basis we ask ourselves: “What fundamental insights does the PBF call to our attention when it grants the legal right to its benefits exclusively to women? In the process of attaining its objectives of combatting poverty, does the PBF use women as a means or as an end? This article seeks, from a perspective emphasizing the question of gender, to examine the limitations of the PBF program with regard to its provisions as it is implemented by local towns in Parnaíba. Carried out in a “standpoint ethnography analysis”, this research assesses a North-Eastern microenvironment (a shanty town in the Piauí area) known as Isla Grande de Santa Isabel. This research shows that although the PBF program may improve family life, it does not boast the same potential when it comes to gender equality.

Keywords: Poverty. Gender. Empowerment. Women. Bolsa Família Program.

INTRODUCCIÓN

El *Programa Bolsa Família* (PBF) es un programa de transferencia directa de renta que beneficia a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza en todo el país. Integra el macro Plan “*Brasil Sem Miséria*” (BSM)¹, que tiene como foco de actuación a brasileños con una renta familiar per cápita inferior a R\$70 mensuales, y está basado en la garantía de renta, la inclusión productiva y el acceso a servicios públicos.

El PBF posee tres ejes principales enfocados en:

- **Transferencia de Renta - A** través de una tarjeta de acceso a cajeros automáticos de banco a fin de promover el alivio inmediato de la pobreza. Se prefiere que la mujer sea la titular del beneficio.
- **Condiciones** – Condiciona el pago de los beneficios arriba mencionados el cumplimiento de la asistencia de niños y adolescentes a la escuela. Además, las lactantes, embarazadas y bebés deben tener las vacunas actualizadas y deben estar acompañadas por el Programa “*Saúde da Família*”² - todo con el objetivo de reforzar el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social.
- **Acciones y Programas Complementarios** – Las familias beneficiadas tienen acceso a otros programas que integran el macro programa *Brasil sem Miséria*, como por ejemplo, *Luz para todos*³, *Programa Minha Casa Minha Vida*⁴, *Brasil Carinhoso*⁵, cursos de capacitación profesional, tarifas más bajas

¹ <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria>

² El *Programa de Saúde da Família*, de responsabilidad del Ministério de Saúde (MS) <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/area/342/acoes-eprogramas>. Html (visitado el 15 de Septiembre, 2012).

³ (http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp, visitado el 15 de Septiembre de 2012).

⁴ Programa subsidiado por el gobierno, creado para disminuir el déficit habitacional

⁵ *Brasil Carinhoso* es un nuevo beneficio, que es parte del Programa Bolsa Família, así como el Beneficio Básico y Variable. El objetivo es erradicar la extrema pobreza entre las familias con niños entre 0 y 6 años. El refuerzo para superar la extrema pobreza en la primera infancia empezó a ser abonado en junio de 2012.

de energía y exenciones de tasas en concursos etc. – cuyo objetivo es el desarrollo de las familias a fin de que los beneficiarios consigan superar su situación de vulnerabilidad.

El PBF atiende las necesidades básicas de más de 13 millones de familias en todo el territorio nacional según su perfil y tipo de beneficios. Los montos de los beneficios pagos por el PBF varían según las características de cada familia. Se considera la renta mensual de la familia por persona, el número de niños y adolescentes de hasta 17 años, gestantes, lactantes y miembros de la familia. La gestión del PBF es descentralizada y compartida entre la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios. Los entes federales trabajan en conjunto para perfeccionar, ampliar y fiscalizar la ejecución del Programa. La selección de las familias para el PBF se hace en base a las informaciones registradas por el municipio en el *Registro Único* para Programas Sociales del Gobierno Federal, instrumento de recolección de datos que tiene como objetivo identificar a todas las familias de baja renta existentes en Brasil. En base a esos datos, el *Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre* (MDS) selecciona de forma automatizada a las familias que serán incluidas en el PBF. Sin embargo, el registro no implica la entrada automática al Programa ni acceso al beneficio. Se aceptan primeramente las familias más pobres y la mujer tiene la preferencia de titularidad de dichos beneficios.

Brasil ha logrado desarrollar una tecnología de política pública al alcance de la mayoría de la población, y en particular de los más pobres, pero todavía deja que desear en calidad y eficiencia. El desafío está en aprovechar esa tecnología para aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales a fin de eliminar consistentemente las múltiples dimensiones de la pobreza, entre las que se encuentra la desigualdad de género.

No hay duda que debido a su papel de madre, la mujer de baja renta ha sido uno de los medios primordiales para mejorar el bienestar de la familia, especialmente el de los niños. Según Moser (1986)

el espacio privado –la casa familiar– no es solamente un sitio de intimidad y acogimiento, sino, por antonomasia, un sitio de privación. Arendt (1993) agrega que en el caso de las mujeres, este lugar es además el sitio de su privatización.

El PBF escoge preferencialmente a la mujer como titular para recibir el pago de los beneficios. Este tipo de política pública de combate a la pobreza surge en América Latina en los años 90 como un mecanismo compensatorio en respuesta a las consecuencias de las políticas neoliberales. No obstante, el análisis de la pobreza desde una perspectiva de género tiene su origen en el movimiento internacional de la mujer y se basa en reconocer que la pobreza afecta a hombres y mujeres de manera diferente. Las políticas públicas dirigidas a la mujer en el mundo han asumido diferentes formatos y las políticas con perspectiva de género son un fenómeno reciente, ya que el debate sobre la pobreza desde una perspectiva feminista es también reciente.

En los últimos años se ha planteado la transversalización o *gender mainstreaming*, que según Stiegler (2003, p. 7) tiene el objetivo de incorporar la perspectiva de la relaciones entre los sexos y hacer que todos los procesos de decisión sean útiles a la igualdad de oportunidades para la mujer. Este enfoque fue postulado principalmente por feministas de países en desarrollo en la Conferencia de Nairobi en 1985, por primera vez, y consiste en vincular género y pobreza para determinar las desigualdades de género y la pobreza de la mujer (CEPAL, 2003), ya que cuanto más pobre, más desfavorecida es la mujer y más grande la desigualdad que recae sobre ella. El enfoque de la transversalización, que fue finalmente adoptado como estrategia para el diseño de políticas de combate a la desigualdad de género en la Conferencia de Beijing en 1995, ha llevado al establecimiento de oficinas, ministerios y secretarías, es decir, instituciones encargadas de adoptar

políticas para la mujer que plantean su desarrollo autónomo y su empoderamiento desde un concepto de ciudadanía autónomo.

El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género tiene su origen en el movimiento internacional de la mujer y se basa en reconocer que la pobreza afecta a hombres y mujeres de manera diferente

Para nuestra discusión enfocada en el PBF, primeramente nos enfocamos en la política de redistribución y reconocimiento como paso previo a la igualdad de género, los programas complementarios y el equilibrio en los intereses institucionales,

así como el control social y la acción de la mujer como agente de desarrollo.

En segundo momento abordaremos el concepto de la transversalización –tanto horizontal como vertical– que en la actualidad nos informa acerca de las políticas de transferencia directa de renta del PBF, así como de las políticas complementarias por un lado, y la orientación ético-política que anima a los ejecutores de estas políticas a nivel municipal local, por otro. Éstos se consideran aspectos claves para el éxito de los objetivos de igualdad de género proclamados en los principios del PBF.

Hemos entrevistado tanto a beneficiarias del PBF en Isla Grande de Santa Isabel (microcosmos *nordestino* de investigación) como a agentes ejecutores locales del PBF en el municipio de Parnaíba – Estado de Piauí, y ese material etnográfico nos ha servido para ilustrar tanto las percepciones de la isleña con respecto al impacto del PBF, como así también la concepción errada con la que los agentes ejecutores se distancian de la implementación del PBF. Usamos este material etnográfico a lo largo de todo el trabajo.

Al finalizar se demuestra que el concepto de la transversalización, así como el desarrollo de una nueva identidad autónoma y empoderada de la mujer beneficiaria del PBF, adolece de deficiencias significativas que hacen que, pese a que a nivel abstracto se busque considerar a la mujer beneficiaria como agente de desarrollo, en una proporción significativa de la aplicación del PBF en la Isla, se

considera a la isleña como un agente de cuidado. No deducimos con esto que el PBF carece de impacto positivo en términos de empoderamiento y autonomía de la mujer beneficiaria, pues esto es algo que el programa sin duda alienta y refuerza.

POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO: PASO PREVIO A LA IGUALDAD DE GÉNERO

Las políticas redistributivas, como el PBF, se conciben como transferencia directa de renta a familias pobres y extremadamente pobres que se inserta en una política de gobierno compensatoria de las desigualdades producidas por el sistema, que además de capitalista, es patriarcal. De esta manera, las mujeres —que son preferencialmente las titulares de los beneficios del programa— pueden ser agentes de cuidado y/o agentes de desarrollo contribuyendo para reproducir o romper las desigualdades de género a partir del espacio privado. La coordinadora de salud del barrio de *Fazendinha* y *Vazantinha* en Isla Grande concuerda:

“Sabemos que la Bolsa es muy poco, pero sabemos que es útil dentro de un contexto de carencias y demandas por derechos fundamentales. El gobierno ha creado este programa, pero lo veo como paliativo, apenas alivia la situación de desigualdad del sistema y no es respuesta a la cuestión de la pobreza ni de la desigualdad de género. Es muy significativo para la mujer sentirse más autónoma al recibir y generar el recurso, pero no queda duda de que se trabaja todavía dentro de un sistema machista de dominación que poco cuestiona las relaciones de género”. (E– Coordinadora de salud del PBF).

Por ello, las políticas compensatorias —en este caso el PBF— se relacionan con el sistema económico liberal, lo cual diferencia los derechos de los ciudadanos: los que caben y los que no caben en los presupuestos estatales o, cuando no reconoce

la diferencia y la desigualdad de género en las políticas, contribuye a reproducirla.

Con ello la transferencia directa de renta, teniendo a la mujer como titular preferencial, además de su carácter compensatorio y su funcionalidad para aliviar la pobreza de las familias, se identifica como un medio que atenúa la desigualdad de género, o al menos eso se señala en los discursos institucionales de la SEDESC (*Secretaría de desarrollo social y comunitario*) de la municipalidad de Parnaíba, como lo señala la coordinadora del PBF de Parnaíba: “[...] la mujer se siente más segura y más valorada en el medio familiar, porque ya no es sólo el hombre el proveedor de la casa”. (E– Coordinadora del PBF).

Lo interesante es observar que no se cuestiona hasta qué punto ciertas políticas permiten mayor visibilidad de la mujer, pero se sigue operando bajo las marcas del patriarcado institucional y cotidiano. Así mismo, nos encontramos con contradicciones dentro de los documentos institucionales del PBF y los relatos sobre la perspectiva de género, donde se relaciona la transferencia de renta con una política que impacta directamente en el impulso de autonomía de la mujer y equidad de género entre hombre y mujer en el interior de la familia.

En realidad esta perspectiva de género en la SEDESC del municipio se ha dado a partir del concepto de transversalización en las políticas públicas brasileñas.

Veamos los siguientes párrafos de la presentación de la ministra de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, que habla acerca de las acciones transversales en el ámbito de las relaciones sociales y de género como un conjunto de tareas que se están llevando a cabo en el I Plan Nacional de Políticas para las Mujeres en Brasil (PNPM).

Sin duda una de las marcas de la contemporaneidad está en lidiar con la diversidad, con las identidades y con las asimetrías de género. Los resultados del I PNPM indican un nuevo perfil de institucionalidad vigente, en la cual las acciones transversales son pensadas como estrategias que dan estructura a las políticas públicas. En

ese sentido, la preocupación por las desigualdades sociales de género han sido decisivas pues se inscribieron fuertemente en las tradiciones culturales de nuestra sociedad y generaron consecuencias dañinas que deben superarse, como por ejemplo la violencia contra las mujeres y las desigualdades de oportunidades en el mundo laboral (BRASIL, 2009). (Traducción propia)

Así, la igualdad de género como discurso y marco conceptual se incorpora a los ideales del PBF, fruto del fomento gubernamental Fome Zero (Hambre Cero) y por determinaciones establecidas en el Plan Plurianual. La igualdad de género en la SEDESC de la municipalidad de Parnaíba se percibe desde dos puntos de vista: la primera corresponde al marco filosófico por el que aboga el PNPM, y la defensa de los componentes femeninos y su esencial importancia en el cuidado de los hijos, el conocimiento de las necesidades familiares, etc. Estos aspectos están representado por las mujeres beneficiarias y permiten el desarrollo y manifestación de demarcación de género. Así, la concepción oficial sobre los efectos del PBF es que el aumento en el poder de compra de las mujeres favorece su autoestima y les confiere mayor visibilidad en los espacios públicos (tomado del informe del PNPM 2005-2007). Éste es un concepto que una ejecutora del PBF de Parnaíba contradice de manera evidente, pero probablemente sin darse cuenta:

“[...] la sensibilidad materna, la responsabilidad en el trato del dinero, el trabajo doméstico y el cuidado de la familia especialmente los hijos, sin duda es lo que fundamenta la titularidad de la mujer”. (E– Ejecutora del PBF).

En una declaración que podría describirse como resignación cultural, la agente de salud de Parnaíba de los barrios *Vanzantina* y *Fazendinha* en Isla Grande de Santa Isabel acepta la desigualdad de género como un fenómeno natural:

“La igualdad de género, yo no lo sé... ¿qué es?... creo que tenemos los mismos derechos que los hombres... ¿no? Pero nosotras no somos iguales a ellos, desde que el mundo es mundo la

mujer da a luz, cuida de los hijos y de la casa, los roles son diferentes, complementarios”. (E– Agente de salud, colaboradora del PBF).

Esta visión, o argumento biológico y cultural de la desigualdad que siempre tiene lo masculino como referencia, es precisamente la que recibe más críticas. En ese sentido Louro (2007) propone un pensamiento plural, que analice a fondo las representaciones sociales y se libere de esos argumentos; para la autora es necesario romper con el pensamiento dicotómico: lo femenino en oposición a lo masculino.

Para Louro (2007), deconstruir estos polos significaría:

[...] problematizar tanto la oposición entre ellos como la unidad interna de cada uno. Implicaría observar que el polo masculino contiene al femenino (de modo desviado, postergado, reprimido) y vice-versa; implicaría también darse cuenta de que cada uno de esos polos está internamente fragmentado y dividido (al fin y al cabo, no existe una mujer, sino varias y diferentes mujeres que no son idénticas entre sí, que pueden o no ser solidarias, cómplices u opositoras). (LOURO, 2007, p. 32).

Romper esa dicotomía podría socavar el enraizado carácter heterosexual, es decir mujeres y hombres que viven feminidades y masculinidades de formas diferentes de las hegemónicas y que, por lo tanto, muchas veces no son representados/as o reconocidos/as como verdaderas/os mujeres y hombres.

La lucha por el reconocimiento, entonces, deriva de la injusticia en el ámbito cultural o simbólico, es decir, se inserta en los estándares sociales de representación, interpretación y comunicación. Existen normas culturales sesgadas de forma injusta contra algunos individuos, y las mismas se institucionalizan en el Estado y en la economía, mientras que las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la construcción de la cultura en las esferas públicas y en lo cotidiano. El resultado

es frecuentemente un círculo vicioso de subordinación cultural y económica (FRASER, 2001, p. 251).

Hecha esta distinción, Fraser señala que las curas redistributivas también requieren algo de reconocimiento y vice-versa. El reconocimiento, por lo tanto, puede implicar la distribución justa de los bienes básicos. Tratar desigualmente a los

desiguales, buscando la justicia social, requiere pleno reconocimiento de las necesidades propias de los diferentes grupos de mujeres (BRASIL, 2009).

Es interesante observar la tensión existente entre la igualdad y la diferencia que aparece en los discursos, donde se habla de ver al otro como igual, pero si ese fuese el caso, no habría necesidad de verlo como diferente y crear políticas al respecto.

Se percibe por lo tanto, que las políticas redistributivas y las de reconocimiento conllevan una tensión, un dilema fundamental: una diferencia, la otra homogeneiza a los grupos. Tales luchas emprendidas por “minorías” como la mujer, requieren la legitimidad de sus “diferencias”, las cuales se contraponen a un determinado estándar de hombre.

Por todo ello, y basados en Bourdieu (1987), creemos que el impacto a largo plazo de un programa de redistribución de la envergadura del PBF, conduce a los pobres y a los extremadamente pobres a una posición más privilegiada, abre la oportunidad de propiciar esquemas de percepción, apreciación, aprendizaje y —por qué no decirlo— de reflexión social que se adquiere sólo a partir de estructuras cognitivas y evaluativas que solamente son posibles a través de la experiencia durable de una posición más “estable”, o más privilegiada en el mundo social.

Además de la movilización de las economías locales que los programas de redistribución como el PBF acarrearán, contribuyendo así a una situación de menor desigualdad en la medida en que marcan una diferencia en el mundo y la vida de los ciudadanos (“realidad social”), los programas de formato redistributivo en un contexto de enorme desigualdad,

ayudan a sedimentar una percepción que motiva a todos los individuos a la lucha por la conquista de nuevos derechos.

Las políticas redistributivas y las de reconocimiento conllevan una tensión, un dilema fundamental: una diferencia, la otra homogeneiza a los grupos

A continuación analizaremos cómo se inscribe la política redistributiva y de reconocimiento en la negociación de distintos frentes y objetivos del PBF, y cómo se realiza el pacto y su operación

con los tres entes gubernamentales en diferentes niveles dentro de la perspectiva de superación de la desigualdad de género.

MUNICIPALIDAD, ESTADO Y FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA POBREZA: TRANSVERSALIZACIÓN EN LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En el caso brasileño, la estrategia de la incorporación de las cuestiones de género en las políticas públicas fue adoptada utilizando el concepto de transversalización. Eso significa que “los gobiernos y los otros actores deben promover una política activa y visible con el objetivo de integrar una preocupación por la igualdad entre los sexos en todas las políticas y en todos los programas, analizando las consecuencias que de ellas resultan para la mujer y para el hombre, antes de tomar cualquier decisión”.

La iniciativa va en dos direcciones, la transversalización horizontal y la vertical. La transversalización horizontal se articula de manera tal que los órganos sectoriales a nivel federal (salud, educación, etc.) actúen desde una perspectiva que incorpore la dimensión de género en sus iniciativas. La vertical, por su parte, hace referencia al impulso del gobierno federal para que las autoridades provinciales y municipales actúen también a partir de este punto de vista.

Sólo a partir de 2003 esta cuestión se planteó clara y efectivamente como un objetivo y hasta incluso como una prioridad del gobierno brasileño. Documentos oficiales plantean este asunto

explícitamente: las metas para el año 2003 contemplan [...] inclusión conceptual y práctica en todas las áreas del gobierno, considerando que los derechos humanos de las mujeres son indivisibles y universales, lo que exige que la ciudadanía plena de las mujeres sea un principio transversal, compromiso de todos los ministerios”; “La gestión transversal es uno de los grandes desafíos de la administración pública [...] es una prioridad política del gobierno.

Al preguntar sobre los desafíos de trabajar en la perspectiva de superación de la desigualdad de género en el PBF, basándose en la determinación de una política nacional, el coordinador del PBF dice:

“La dificultad que veo al trabajar estas cuestiones en la secretaría de la municipalidad es que, además de ser invisible, es un tema delicado. Veo que en sus quehaceres cotidianos las personas huyen de este asunto y no hablan mucho acerca de esto... veo así... que el problema se naturaliza, que pasa desapercibido y se reproduce en el silencio”. (E– Coordinador del PBF). “[...] si al decir la palabra género muchas personas no saben ni siquiera lo que significa... [Risas]...van a pensar que se trata de un género alimenticio... [Risas]”. (E– Coordinador del PBF).

La implementación del Plan trata con la preocupación de cómo transversalizar sus acciones no sólo en los diferentes órganos de la administración pública federal (horizontalmente), sino también en las diferentes esferas del gobierno, o sea, entre Unión, Estados y Municipalidad (verticalmente). La debilidad de la perspectiva de género en la aplicación del PBF lleva al coordinador de Parnaíba a exclamar:

“Nosotros los gestores del PBF ya recibimos muchas capacitaciones llevadas a cabo por la coordinación provincial, pero no veo que exista una discusión sobre las cuestiones de género y sus desigualdades por parte de los capacitadores... creo que esta investigación suya es inédita... [Risas]”. (E– coordinador del PBF).

A pesar de que el I Plan Nacional estableció estrategias prioritarias en este campo, las políticas

transversales de género, debido a muchos factores, son de difícil implantación y ejecución. Estas son: i) capacitar y cualificar a los agentes públicos en género, raza y derechos humanos; ii) producir, organizar y diseminar datos, informaciones estudios e investigaciones sobre género y raza; y iii) crear y fortalecer los mecanismos institucionales de derechos y de políticas para la mujer.

La invisibilidad de los grupos sociales específicos, la inexistencia de una cultura de evaluación y acompañamiento de las acciones, la jerarquización de los diferentes órganos y de los diferentes temas sectoriales, entre otros, forman parte de una cultura organizacional bajo la cual actúan instituciones que componen el Estado brasileño. En las implementaciones de sus acciones, el gobierno demanda una profunda y constante ruptura con estos principios. Es por tal motivo al perseguir sus objetivos desde una perspectiva de género, el PBF busca la transversalización, lo intersectorial y la diversidad.

En otras palabras para que hombres y mujeres vivan en situación de igualdad de condiciones y oportunidades y para que las diferentes categorías de mujeres vivan también en condiciones de igualdad entre sí, es necesario que todas las estructuras estatales trabajen a partir de un marco de referencia conceptual que les permita pensar sus políticas y programas según un enfoque de género, identificando especificidades de la población femenina en campos de acción específicos.

Pensar políticas de género y/o para mujeres significa identificar necesidades particulares y modos de hacer para que el Estado llegue a cada una de las mujeres brasileñas según sus características específicas. Por eso es que los problemas y cuestiones a ser tratados por este aparato público deben ser resueltos mediante la integración de los diversos órganos que consideran las variadas situaciones experimentadas por distintos grupos sociales. Por ejemplo, la mujer indígena no solamente tiene demandas completamente distintas de las de la mujer urbana de las grandes metrópolis, si no que acceden al Estado de manera e intensidad

diferentes. En el ámbito del PBF tanto las familias indígenas como las familias *quilombolas* pueden ser acreditadas en el CadÚnico sin contar con la documentación pertinente.

Las disparidades regionales y la dimensión del país, hace que el objetivo público de las acciones del PBF y del PNPM alcance a millones de brasileñas de diferentes colores, etnias, edades y clases. Este es, sin duda, uno de los grandes desafíos de estos programas y planes.

El PBF con perspectiva de género refleja esa innovación de línea de acción transversal-horizonta adoptada por el gobierno federal para tratar esta realidad, la cual se sabe no cambiará a corto plazo, pues estructuras de pensamiento y acción tan sedimentadas como las del sector público no se modifican a corto plazo.

Además del desafío de la acción transversal-horizonta, existe una acción vertical ligada a la estrategia de actuación con los estados y municipios. El carácter transversal de la temática de género supone la constitución de una amplia red de instituciones corresponsables.

La construcción de esa red de corresponsables representa en sí misma una importante inversión política en lo que se refiere a la articulación institucional tanto en el plan horizontal como vertical. De un lado, la inserción de la temática de la igualdad de género en las agendas del poder público federal –lo que se inscribe en el plan de la articulación horizontal– significaba el enfrentamiento de una cultura institucional que, reflejando la realidad de la sociedad inclusiva, aún se mostraba muy marcada por valores y estereotipos que “naturalizan” las desigualdades de género entre otras desigualdades, alimentando así la resistencia al reconocimiento del problema. Su recurrencia, la movilización de recursos necesarios para la implementación de las políticas y las acciones orientadas a la defensa de los derechos de la mujer y la promoción de su autonomía y empoderamiento son, por lo tanto, otro desafío.

Ha representado un gran paso hacia el compromiso efectivo del poder público federal con la implementación de las políticas públicas de igualdad de género

En ese sentido, la transversalización horizontal del Plan, luego de su lanzamiento, con once instituciones gubernamentales entre Ministerios y Secretarías Especiales además del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, ha representado un gran paso hacia el compromiso efectivo del poder público federal con la implementación de las políticas públicas de igualdad de género. Por otro lado, la implementación del PNPM también requiere un proceso de transversalización vertical, que apunte a la ampliación de la red de corresponsabilidades en los ámbitos provinciales y municipales. Estas son las instancias de donde parten, realmente, las demandas sociales a ser atendidas.

En resumen, es necesario que la acción pública incorpore verdaderamente a todos los niveles de ejecución del PBF y que considere a la promoción de la igualdad como un principio orientador de un nuevo modelo de desarrollo sostenible basado en derechos.

El punto de encuentro del PBF en los tres entes gubernamentales radica en el combate a la pobreza y la extrema pobreza de la familia a través de la preferencia de la mujer para la titularidad de los beneficios. Esto se logra siguiendo el principio orientador del PNPM que posibilita la equidad y la superación de las desigualdades de género en la medida en que empodera y fortalece la identidad de la mujer, temas que analizaremos en la próxima sección.

EMPODERAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE LA MUJER: EXPECTATIVAS DEL PBF Y ACCIÓN DE LA MUJER PARA UN ANÁLISIS MÁS SUBSTANCIAL DE LA POBREZA

El término empoderamiento relacionado con el género constituye un término ampliamente difundido e incorporado por el ideario de las políticas de desarrollo. Según el enfoque feminista, el

empoderamiento de las mujeres incluye tanto la mudanza individual como la acción colectiva e implica la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres. El término presupone el incremento de la autonomía de la mujer, su protagonismo y su participación en los procesos de toma de decisión.

En el ámbito de la familia, cuando se preguntó acerca del cambio individual de las mujeres titulares, las entrevistadas afirmaron que:

“[...] me siento más independiente financieramente, antes yo ni siquiera pensaba en hacer alguna compra... ¿pagar con qué?... ¿Cuál es la seguridad que yo tenía? Nada... Me sentía presa”. (E– Aire – beneficiaria del PBF).

“Hoy, quien decide que comprar con ese dinero soy yo y ¡mira! ¡Me rinde bien! ... [Risas], consigo hacer cosas que hacen que mi marido me pregunte “¿Dónde has encontrado dinero para hacer eso?... [Risas]”. Para las cosas así de casa soy yo que decido y hago, yo añadí al poquito que mi marido también me da y así me voy arreglando... [Risas]”. (E– Aurora – beneficiaria del PBF).

De las entrevistas con las beneficiarias se puede concluir que ellas han pasado a sentirse más independientes financieramente porque su poder de decisión con respecto al dinero ha aumentado una vez que se es titular. Por consiguiente, una de las principales repercusiones del beneficio está directamente relacionada con la autonomía de la mujer pues el aumento de la independencia financiera y del poder de decisión son factores inseparables cuando se trata de autonomía.

En el ámbito de los espacios públicos las mujeres titulares identifican situaciones en las que el beneficio tiene repercusión positiva en sus vidas en la medida en que participan de los programas complementarios.

Para que las personas tomen parte activa en las decisiones que influyen sus vidas, es necesario tener en mente que participar es algo que se aprende y se perfecciona a lo largo de un proceso

“Salir de casa para capacitarme trae una sensación de que estoy viva, de que puedo... es más o menos así mi participación”. (E– Laguna – beneficiaria del PBF).

“[...] aprendí a hacer algo que no es apenas trabajo de casa, he hecho muchas amistades con diferentes personas que no son de mi barrio, tenemos la oportunidad de conversar de otras cosas... y es así mi

participación... se aprende mucho”. (E– Sol – beneficiaria del PBF).

Las palabras de la beneficiaria Sol nos llevan a preguntar: ¿Qué significa esta participación? ¿En qué nivel se da? ¿Se da como agente de desarrollo o solamente como agente de cuidado?

Para que las personas tomen parte activa en las decisiones que influyen sus vidas, es necesario tener en mente que participar es algo que se aprende y se perfecciona a lo largo de un proceso. En el proceso por el que pasa la mujer en el PBF como titular preferencial de los beneficios, ¿debe sentirse sujeto del mismo o solamente medio o instrumento para alcanzar un fin por parte de las políticas de combate a la pobreza? ¿Con quién se relaciona? ¿Qué aprende? ¿Aprende a decidir, a hacer y a verificar con el otro sobre qué, y cómo está siendo hecho, a favor de quién y con cuáles finalidades y propósitos?

Arnstein (2002) hace una contribución valiosa respecto a la participación y a las reflexiones

Niveles de poder ciudadano	8 - Control en manos del ciudadano
	7 - Delegación de poder
	6 - Asociación (colaboración)
Niveles de concesión mínima de poder	5 - Pacificación
	4 - Consulta
No participación	3 - Información
	2 - Terapia
	1 - Manipulación

Cuadro I
“Ocho grados de la escalera de la participación ciudadana”

Fuente: Arnstein (2002).

hechas. La tipología que se presenta a continuación sigue la metáfora de una escalera en la cual “cada grado corresponde a la amplitud del poder de la población para decidir las acciones y los programas” que le afectan.

El cuadro I nos proporciona otra reflexión al considerar a la mujer un agente de desarrollo y/o agente de cuidado: ¿se ve a la mujer solamente como beneficiaria o como corresponsable (nivel 6 de la escala del cuadro) en los programas de combate a la pobreza? ¿En qué niveles de participación se encuentra la mujer en el PBF y en los programas complementarios?

“La participación de la mujer en el PBF se da de modo bastante significativo en la medida en que ella tiene la preferencia de la titularidad del beneficio”. (E– Coordinadora sector de salud del PBF).

“Los cursos son ofrecidos a partir de la demanda, ellos varían, y si existe una demanda por alguno en particular, se ofrece... la participación se da de esta manera”. (E– Coordinadora del PBF).

“[...] la acción participativa está más relacionada con el cumplimiento de las condiciones, el enviar a los hijos a la escuela y tener sus vacunas al día. (E– Solemar – beneficiaria del PBF).

Se observa entonces que el concepto de participación poco se relaciona con el control social o acción política de las beneficiarias. En los imaginarios sociales se cree que la participación de la mujer parte de su papel de agente de cuidado y titular del beneficio.

En Isla Grande de Santa Isabel la participación de la mujer es compleja y hasta contradictoria pues existen muchos casos de opresión. Llama la atención, por tanto, la creciente participación de la mujer en cuestiones sociales y en asociaciones de base popular en gran parte creadas y dirigidas por mujeres.

Con toda la celebración que se hace sobre la titularidad de la mujer y de la mejoría en sus condiciones de vida, me arriesgo a proponer otra

Se observa entonces que el concepto de participación poco se relaciona con el control social o acción política de las beneficiarias

mirada a partir de los puntos arriba planteados, comenzando por la indagación de los roles sociales tradicionalmente atribuidos a la mujer y al hombre y revisando la importancia dada a la titularidad de los beneficios a las madres. Para eso, tomaremos a Mouffe (2003) como punto de partida cuando señala que no toda diferencia debe ser celebrada, pues algunas de ellas pueden reforzar sistemas de subordinación que consecuentemente desfavorecen a las mujeres y deben ser cuestionados por una política democrática radical.

En este aspecto, la maternidad puede en algunas circunstancias representar un mecanismo de perpetuación de la condición de la mujer ligada a tareas de reproducción, de cuidado, reforzando así sus responsabilidades maternas y familiares. Este hecho no excluye la posibilidad de que en otras circunstancias la maternidad pueda ser utilizada de modo estratégico por la mujer en defensa de sus intereses, como sucede con otras identidades. Sin embargo, cuando nos referimos a “estrategia” estamos invocando elementos políticos que orientan conscientemente a la acción en los términos que sugiere Arendt (1993). Este no es el caso de las mujeres atendidas por el PBF.

Si retomamos también el enfoque de desarrollo y combate a la pobreza adoptado por los organismos multilaterales, podemos identificar tres modos de tratar la cuestión de la mujer y el género en programas, proyectos y acciones: Mujer y desarrollo (MED)⁶; Género y desarrollo (GED)⁷; *Gender mainstreaming*. Teniendo en cuenta estas perspectivas, el PBF se percibe como una mezcla del primer y segundo enfoque, a pesar de los esfuerzos de los movimientos feministas por adoptar los otros enfoques que ya integran el PNPM, pero que no son

⁶ MED (Mujeres vistas a partir de su papel reproductivo como su único papel)

⁷ GED (Inicio del cambio: programas específicos dirigidos a mujeres, a la integración estructural de la perspectiva de género y a los procesos de planificación)

llevados a cabo en la práctica. El PBF —en comparación a otros programas de transferencia de renta— afirma que su unidad de referencia es la familia. Podríamos entonces suponer que el programa desarrolla acciones destinadas a atender las necesidades de los diversos miembros que constituyen el grupo familiar, independientemente del arreglo familiar. Sin embargo, se observa en lo cotidiano que quien cumple con las condiciones del PBF son las mujeres.

La vinculación de la familia es lo primero que se tiene en cuenta a hablar de procesos de desigualdad social. Arriagada (2006) señala que la reproducción de las desigualdades sociales se realiza en dos ejes principales: i) los sistemas de parentesco (y las condiciones de origen de las familias) y ii) la jerarquía de las ocupaciones. Bajo ese aspecto, es fundamental conocer las diversas concepciones de la categoría familia y cómo las diferentes políticas públicas se apropian de las mismas, en especial en el campo de la política de asistencia social que desde fines de la década de 1990 dispone de un aparato legal y normativo cuyo objetivo es asegurar un nuevo estándar de gestión.

Es necesario considerar las diversas configuraciones de los hogares y de las familias para comprender los efectos del PBF sobre el empoderamiento de las mujeres. De ese modo, Arriagada apunta que tales políticas deben ser guiadas a hombres y a mujeres en cuanto padres, del mismo modo que hacia las instituciones sociales, que deben apoyar a las familias y atender sus demandas básicas en dos dimensiones: por un lado “con políticas orientadas a conciliar la familia y el trabajo y por otro, dar el apoyo necesario para el cuidado de los hijos y de los mayores.” (ARRIAGADA, 2006, p. 231).

El segundo aspecto se refiere a la articulación entre espacio productivo y reproductivo cuando se quiere comprender el empoderamiento y el papel

Es fundamental conocer las diversas concepciones de la categoría familia y cómo las diferentes políticas públicas se apropian de las mismas

de la mujer en la gestión familiar del PBF en diferentes contextos de arreglos familiares y en especial, del trabajo de la mujer y su contribución a la renta familiar. Para ello es imprescindible tomar como elemento central la diferenciación de la jornada de trabajo y sus implicaciones en el uso del tiempo tanto para hombres como para mujeres. En otras palabras, hay que tomar en cuenta el tiempo dedicado a la jornada de trabajo, la jornada hacia la reproducción social y el tiempo utilizado en transporte entre el hogar y el lugar de trabajo (DEDECCA, 2005)

“Mi vida es cuidar de la casa, de los niños y niñas que viven aquí conmigo, son hijos, sobrinos y más de uno he criado que es hijo de una chica que tuve y lo ha dejado aquí. Aun así tengo que salir y trabajar fuera como empleada por día para complementar el sustento de la casa. (E–Luna – beneficiaria del PBF).

Estos discursos reflejan lo que le sucede a los beneficiarios del PBF y en especial a la mujer titular. Si consideramos la relativa homogeneidad entre las familias y las mujeres en cuanto al acceso a la renta y a la inserción en el mercado de trabajo, todas se caracterizan por sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Hay evidencia de que la mujer por su condición social, posición en la familia e inserción ocupacional, debe llevar a cabo una intensa jornada para la reproducción social, característica fuertemente marcada por la división sexual del trabajo.

Además, se añade a esto el tiempo de desplazamiento entre el hogar y centros de salud y de educación, así como a otros servicios —cuando están disponibles— implicados directamente en la jornada para la reproducción social.

“[...] si, es difícil para mí salir de mi trabajo e ir a las reuniones y cumplir con las obligaciones de mi casa, muchas veces me demoro mucho en la espera y pierdo casi todo el día, no gano pues trabajo por hora”. (E–Luna – beneficiaria del PBF).

En ese sentido Dedecca comenta:

En nuestros países jamás se estableció una regulación pública con efectos que incluyan la estandarización de la jornada de trabajo. Tampoco se desarrolló una política social que redujese la responsabilidad de la familia sobre su reproducción social. La acción pública alcanzó a segmentos localizados en el mercado de trabajo y a la población, pero no podemos afirmar que hayamos construido un sistema de protección social inclusivo. (DEDECCA, 2004, p. 24).

Para el grupo de mujeres en estado de vulnerabilidad, las políticas públicas se orientan a la atención de niños y jóvenes. Las políticas formuladas directamente para la mujer con este perfil de estructura familiar pueden lograr una mejor distribución de las responsabilidades familiares o repercutir positivamente sobre la jornada de la mujer para la reproducción social. Es decir, las políticas o programas complementarios orientados al aumento de la autonomía de las familias en condición de pobreza guardan estrecha relación con las oportunidades viabilizadas para la mujer titular.

El último aspecto aquí considerado a fin de comprender el empoderamiento y la autonomía de la mujer se relaciona con la gestión de las políticas sociales y los programas de transferencia de renta. Según varios estudios, la superación de la condición de pobreza por intermedio del incremento de la renta presenta limitaciones al ser consideradas en sí mismas. Este es un factor que el PBF tiene en cuenta, al igual que las demás políticas de asistencia social si son consideradas como una política gubernamental que posibilita los derechos humanos. De ese modo y según Amélia Cohn, los programas de transferencia de renta generan más éxito si se acompañan de políticas complementarias, las cuales deben ser:

Las políticas o programas complementarios orientados al aumento de la autonomía de las familias en condición de pobreza guardan estrecha relación con las oportunidades viabilizadas para la mujer titular

Dirigidas a aumentar la habilidad y la capacidad de los individuos para aprovechar un posible acceso a fuentes de ingreso autónomo y sostenido y, en consecuencia, contribuir a la construcción de la autonomía frente al estado y a los beneficios sociales vinculados a los programas de transferencia de ingresos. (COHN, 2004, p. 8).

Cabe destacar la importancia de los programas complementarios, así como del cumplimiento de las condiciones. Éste parece ser uno de los aspectos más débiles del Programa, si consideramos la repercusión del PBF sobre la mujer titular en lo que se refiere al acceso a la educación, salud y a las acciones de inclusión productiva.

“La carencia es demasiada, así como lo es el analfabetismo y la falta de oportunidad y esperanza. Todo eso se suma a no tener espacio en el mercado del trabajo; cuando trabajan, lo hacen en sub-empleos sin derechos y siempre relacionados a trabajos domésticos, lo que dificulta los cumplimientos de las condiciones relacionadas con la salud por ejemplo. Aun así, siempre se encuentran allí, responsables de la casa y de los hijos mientras trabajan dobles o triples jornadas. (E— Agente de salud — colaboradora del PBF).

Dado el perfil de la mujer titular y las posibilidades de incremento de su inserción en el mercado laboral, los esfuerzos de integración de las políticas públicas y de los entes de la federación constituyen un aspecto sistemáticamente enfatizado. Los cambios en curso —que apuntan a la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), sumados a las acciones y servicios disponibles en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y el Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF)— pueden potencializar el incremento de la autonomía de la mujer y las familias y hacer cumplir las condiciones, tal como lo expresa una beneficiaria:

“[...] encuentro en los programas ofrecidos una manera de salir de casa, de ver personas, de conseguir alguna cosa para mi vida y la de mis hijos. Siempre estoy atenta a lo que ofrecen para las familias, por eso siempre vengo al CRAS”. (E– Nube – beneficiaria del PBF).

En ese aspecto, la existencia y ampliación del número de CRAS localizados

en áreas de vulnerabilidad social puede definirse como uno de los puntos principales de convergencia de las acciones asistenciales en el territorio, y un modo de acceso más inmediato para la población que procura los servicios (generalmente la mujer).

Como han diagnosticado las investigaciones⁸, el PBF trae mejoras inmediatas en las condiciones de vida, alimentación, mantenimiento de la casa, pagos de agua y energía, vestimenta y compra de material escolar para los hijos, según palabras de las entrevistadas. Dichos resultados están siempre asociados a la esfera doméstica y al cuidado de los hijos, siendo éstos la preocupación central de estas mujeres, que por su condición de género, tienen como principal misión y responsabilidad la crianza de los hijos. Su expectativa, aparentemente tan simple e inmediata, también se refiere a la esfera de la supervivencia cotidiana, a tener una vida más digna, lo que sin duda constituye un derecho, y es esto lo que ellas no consiguen definir. A partir de estos imaginarios las mujeres beneficiarias retoman elementos históricos que se inclinan a la desigualdad de clase y a la explotación de mano de obra barata, lo recrean para establecer las marcas de la opresión de la mujer frente a la sociedad patriarcal y de clase y frente a las no beneficiarias del PBF donde hay un discurso de resentimiento:

“[...] yo lavo ropas para fuera... y a veces tengo que faltar al trabajo por algún motivo... el otro

día escuché a mi patrona decir: ‘falta mucho al trabajo ahora... después del Bolsa Familia ya no quiere trabajar’... pero yo le pregunto ¿qué trabajo? Lo que me paga por día es muy poco... por esa esa migaja yo prefiero quedarme en casa cuidando a mis hijos... las tareas escolares no se hacen si no me quedo con ellos y cuando llego a casa cansada tengo todos los quehaceres de casa por hacer”. (E– Luna – beneficiaria del PBF).

Aquí la visión de desarrollo de Sen (2000) como libertad, libertad para elegir trabajo, para elegir que hacer, es muy relevante. Pero para que se pueda elegir hay que suplir las necesidades mínimas o substantivas de las personas. El PBF permite que la mujer escoja un día para cuidar a sus hijos y lavar ropa fuera de casa. El ejemplo usado muestra también la diferenciación de clase social, la mujer que explota a otra mujer y la “normalización” de la explotación de mano de obra barata y del trabajo doméstico femenino.

El esfuerzo de la mujer por compaginar labor, trabajo y acción (ARENDETT, 1993) es muy grande. Segalen (1992) señala que la mujer carga un peso extra en forma de culpa por no dedicarse a la familia como quisiera y vive entre el sentimiento de culpa y la satisfacción del trabajo

En el ámbito del PBF, según las investigaciones⁹, casi la totalidad de las mujeres brasileñas vinculadas al combate a la pobreza se ocupan de labores domésticas, pocas trabajan, y casi ninguna hace esas dos cosas en interacción constante con otros (en espacios públicos) sino que lo hacen aisladas, en sus casas, en su vecindad o en sus barrios. Queda claro que el problema central no es que las beneficiarias hagan más de lo que se

⁸ www.undp-povertycentre.org/publications/mds/36M.pdf

⁹ Repercusiones del Programa Bolsa Familia en la Seguridad Alimenticia y Nutricional de las Familias Beneficiadas”, estudio llevado a cabo por el Instituto Brasileño de Análisis Económicos y Sociales - IBASE, con apoyo de la Financiadora de Estudios e Investigaciones (Finep).

considera trabajo, sino que el desempeño de sus esfuerzos reproductivos no es valorizado y que su aislamiento social no les permite legitimar esos esfuerzos en la esfera pública, pues ellas no actúan en esa esfera.

“Todos los días mi trabajo es lo mismo, todos los días lo mismo... es repetitivo, lucho, lucho y no veo nada, no añade nada, parece que mi trabajo es ‘macho’ (no reproduce, no multiplica)... [Risas], diferente de otro trabajo, pues la persona es vista, tiene valor, hasta la familia se valoriza”. (E– Aire – beneficiaria del PBF)

“[...] yo no espero solamente por el dinerito del Bolsa Familia, tengo huerta en mi casa, he participado de un proyecto que desarrolla huertas comunitarias con mujeres, pero hago la mía en mi casa, además el trabajo de artesanía que hago es temporal, es solamente por encomienda de la asociación y es una buena ayuda. Participar de la Asociación de Trenzados es importante porque así puedo recibir encomiendas, ¿Cómo iba yo a conseguir vender lo que hago sin la asociación? ¿Solamente viviendo en mi casa, aislada del mundo?” (E– Nube – beneficiaria del PBF).

El PBF abre horizontes políticos y permite la adquisición de rudimentos importantes de conciencia de los derechos asociados al concepto de ciudadanía.

“He tramitado mis documentos para recibir el Bolsa Familia, antes nunca me había preocupado por eso, vivía a tontas”. (E– Cielo – beneficiaria del PBF).

Las conversaciones analizadas en esta investigación me hacen reflexionar sobre los desafíos planteados a las políticas de asistencia enfocadas al combate a la pobreza, desafíos que muestran que para combatir el fenómeno de la pobreza es necesaria una perspectiva de género efectiva que revele quiénes son esas mujeres, cuáles son sus necesidades, cuáles son las acciones necesarias para combatir su estado de subalternas marcado por la dominación de género, además de clase, raza, etnia, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

En este estudio hemos repasado el abanico de actividades complementarias que el PBF ofrece como programa compensatorio para las familias, especialmente para la mujer que se integra como titular preferencial del beneficio – quien puede ser agente de cuidado y/o agente de desarrollo. Estos son valores que se mezclan con los imaginarios de la maternidad y el trabajo reproductivo que los informantes señalan al referirse a las mujeres beneficiadas por el PBF. Éste es un colectivo marcado por la opresión y la invisibilidad, que sigue operando bajo diferentes dimensiones, máscaras y prejuicios.

Además, hemos develado los objetivos planteados al hablar de transversalización horizontal y vertical en la cuestión de género en las políticas públicas y los intereses y equilibrios entre los entes federados en el ámbito del PBF. Hemos llegado a la conclusión de que forman parte de las luchas entre fuerzas instituyentes e instituidas que atraviesan la subjetividad de los actores y su percepción respecto a diferentes temáticas, como la desigualdad de género, las políticas redistributivas y las de reconocimiento y la tensión entre diferencia-equidad-igualdad reflejada en las formas en que se llevan a cabo los servicios.

El contexto de desigualdad institucional y cotidiana en que se inserta el PBF trata de contrarrestar la violencia simbólica y la desigualdad existente en la institución y sociedad, adoptando el discurso de la igualdad de género, aunque no se hayan materializado sus resultados y efectos en cuanto a la equidad en la institución. Entre líneas se percibe que tanto ejecutores como colaboradores comparan críticas que van desde cómo debe comportarse la mujer —a partir de un estándar de referencia masculina— hasta la creencia de que la mujer beneficiaria se aprovecha de la política de preferencia de titularidad para tener más hijos y consecuentemente recibir más beneficios. Existe además una cantidad substancial de personas que sin tomar en cuenta los programas complementarios del PBF

—ni tampoco conocerlos— se oponen al programa porque según ellas, no sólo alienta el ocio y el desempleo, sino que además no estimula la generación de renta. La cantidad de gente que piensa de esta manera es considerable. Sin embargo, aprueban el otorgamiento de la titularidad de los beneficios a la mujer, pero siempre dentro del contexto de la mujer como agente de cuidado.

No hay duda de que pese a sus debilidades y deficiencias, el PBF contribuye substancialmente a integrar a la mujer en la esfera pública pues la empodera por medio de la toma de conciencia de su derecho a la autonomía económica, lo que la acerca a la igualdad con su contraparte masculino a nivel de percepción moral y política. En ocasiones esto se realiza de manera débil y errática, puesto que su efectividad depende del criterio de los funcionarios que implementan el programa a nivel de las municipalidades. Sin embargo, no hay ninguna duda que esta toma de conciencia convierte la igualdad de género en una necesidad para aquella mujer motivada por el empoderamiento que recibe al recibir y tomar conciencia de sus derechos.

Mientras el PBF continúe contribuyendo significativamente con varios aspectos del combate contra la pobreza y reforzando el empoderamiento de la mujer, lo aquí analizado me conduce a la conclusión de que el programa es una política eficaz de emergencia, pero es una política a medias en lo que respecta al combate a la desigualdad de género y a la protección social frente a los límites y obstáculos tanto externos como internos al PBF. El PBF potencializa las posibilidades de la toda la ciudadanía isleña, pero no ataca las causas estructurales que impiden todas las posibilidades sean llevadas a cabo.

REFERENCIAS

- ARRIAGADA Irma; TORRES Carmen. Estructuras familiares, trabalho e bem-estar na América Latina. In: ARAÚJO, Clara; PIKANÇO, Felícia; SCALON, Cecília (Org.). *Novas conciliações e antigas tensões: gênero, família e trabalho e uma perspectiva comparada*. São Paulo: EDUSC, 2006. p. 223-268.
- BOURDIEU, Pierre. *Razones prácticas*. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama, 1997. (Colección Argumentos).
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*; legislação e instruções. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu superior/legislacao>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- BRASIL. Lei n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 já. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em:
- BRASIL. Presidencia de la República. Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres
- Plan Nacional de Políticas para las Mujeres en Brasil 2005-2007. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.
- CEPAL. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile: CEPAL; Unidad Mujer y Desarrollo, Sep. 2003.
- COHN, Amélia. *Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004. (Estudos e Pesquisas, 85).
- DEDDECA, Cláudio Salvadori. Sobre tempos e gênero na sociedade brasileira. In: LIMA, M. E. B. de et al. (Org.) *Transformando as relações de trabalho e cidadania: produção, reprodução e sexualidade*. São Paulo: CUT; BR, 2004. p. 55-80.
- _____. O trabalho da mulher e sua contribuição para a renda da familiar. In: *Trabalho e gênero no Brasil, formas tempo e contribuições sócio-econômicas*. Brasília, DF: UNIFEM; ONU, 2005. (Programa de Igualdade de Gênero e Raça).
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro: IBASE, REDES; FINEP, 2008. Informativo Técnico Preliminar.
- LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PROGRAMA BOLSA FAMILIA: ¿LA MUJER COMO AGENTE DE CUIDADO O DE DESARROLLO?

MOSER, Caroline. *A theory and methodology of gender planning: meeting practical and strategic gender needs*, . [Lindon]: Development Planning Unit; University College London, 1986. (Gender and Planing Working Papers, 11).

MOUFFE, Chantal. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

SEGALEN, Martine. *Antropología histórica de la familia*. 4. ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A., 1992.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letra, 2000.

STIEGLER, Barbara. *Género, poder y política*: división de cooperación internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Alemanha: Departamento América Latina y el Caribe; Bonn, 2003.

International Poverty Centre – UNDP: (<http://www.undp-povertycentre.org/>)

Artigo recebido em 07 de março de 2014
e aprovado em 29 de maio de 2014.

Programa Bolsa Família: efeitos sobre as beneficiárias de Salinas da Margarida (BA)

*Nívia Martins Menezes**

*Maria Helena Ochi Flexor***

* Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal) e especialista em Educação e Saúde pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). niviamenezes@ig.com.br

** Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e professora emérita da UFBA.

Resumo

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, provocou mudanças econômicas nas classes de baixa renda no Brasil. Assim, para verificar essas transformações aborda-se a trajetória do PBF no município de Salinas da Margarida (BA), localizado no Recôncavo Baiano, buscando-se averiguar as contribuições efetivas para a redução da pobreza ou a sua consolidação como forma economicamente compensatória para as famílias beneficiadas. Descrevem-se as principais mudanças no sustento das famílias beneficiárias e os benefícios propiciados pelo PBF. Conclui-se que os efeitos do PBF, entre as beneficiárias do município, resultaram em impactos positivos, quanto à redução da fome, o incremento da renda, que possibilitou o aumento do consumo e, conseqüente melhoria do comércio local, permitiu que um número significativo de famílias superasse a linha da pobreza, ou da extrema pobreza, sem porém erradicá-las efetivamente.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Salinas da Margarida (BA). Pobreza.

Abstract

The Bolsa Familia Program (BFP), created in 2003, has brought about economic changes in the low income classes of Brazil. To validate such changes, we will discuss how the PBF program operates in the town of Salinas da Margarida / state of Bahia, in the Reconcavo Baiano area. We seek to determine its contributions to help reduce poverty and its consolidation as an economic compensation for families. We will describe both the changes in the economic situation of the recipient families and the benefits provided by the PBF program. We will conclude by saying that the effects of the PBF program in this town resulted in a reduction of hunger and an increase in income which in turn increased consumption, improved local trade and allowed families to go above the poverty and extreme poverty lines. However, the program did not eradicate poverty completely.

Keywords: Bolsa Família Program; Salinas da Margarida/BA; Poverty.

INTRODUÇÃO

Os temas pobreza e políticas sociais inquietam pesquisadores e gestores de vários países em desenvolvimento, em virtude dos seus efeitos sobre a população e a vida socioeconômica em geral. Essas questões tornam-se grandes desafios para a busca de uma sociedade mais justa, mais igualitária e cidadã.

Nesse contexto estão os programas de transferência de renda, que são instrumentos de diminuição da desigualdade social e redução da pobreza, mas muitas vezes contribuem apenas para o atendimento das necessidades básicas da população. De qualquer forma, como afirmaram Macedo e Brito (2004, p. 39), é inegável que programas de transferência de renda, que objetivam melhorar as condições de vida das famílias pobres, sempre trazem inovações na história das políticas de assistência social no Brasil.

Historicamente, no Brasil, desde 1920, foram implementados diversos programas de proteção social, com o objetivo de combater a fome, garantir a sobrevivência e ampliar o acesso da população aos bens e serviços sociais e assistenciais básicos. Conforme Mauriel (2010, p. 174), “[...] a seguridade social brasileira foi alavancada no contexto de lutas sociais e pactuações contínuas, que carregam as contradições capitalistas, nem sempre favoráveis à maioria da população”.

A Constituição Federal de 1988 tornou-se o marco legal das redefinições da assistência social no país, através do Art. 194, Capítulo II, Seção I. Estipulou que “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 33).

Em 2001, as políticas públicas voltadas para a pobreza foram implementadas com maior intensidade, alicerçadas no debate sobre renda básica da cidadania, por iniciativa do senador Eduardo

Suplicy. Nesse mesmo ano, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso expandiu programas federais, como o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, bem como iniciou o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Renda, o Auxílio Gás, entre outros (SILVA, 2010, p. 20). Destaca-se também que, em 2003, o Programa Fome Zero foi instituído pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse mesmo ano, germinaram vários programas socioeconômicos, muitos dos quais foram unidos em um só e principal programa de transferência de renda: o Programa Bolsa Família.

Neste artigo, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), destinado às ações do programa de transferência de renda da Presidência da República, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro do mesmo ano (BRASIL, 2004b, p. 1), aplicado no município baiano de Salinas da Margarida, no ano de 2012.

Entre os muitos municípios alcançados pelo PBF do estado da Bahia, escolheu-se o de Salinas da Margarida, que compreende os povoados de Dendê ou Porto da Telha, Encarnaçã, Conceição de Salinas, Cairu e Barra do Paraguaçu. Ele faz parte do território de identidade Metropolitano de Salvador e está localizado no sul do Recôncavo, na Baía de Todos-os-Santos, sendo considerado área de proteção ambiental (APA) por possuir manguezais e ecossistemas consideráveis.

A pesquisa de campo foi realizada entre 6 e 17 de julho de 2012, com a participação de 227 beneficiárias titulares do Programa Bolsa Família em Salinas da Margarida, na sede e nos povoados de Encarnaçã, Conceição de Salinas, Cairu e Porto da Telha ou Dendê, cadastradas no período entre 2006 e 2010. Foram aplicados questionários individuais fechados, contendo 34 questões. Também foram usadas observações diretas quanto às moradias, à convivência familiar, aos meios de subsistência, à paisagem, entre outros aspectos.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS

A partir de 2011, o PBF passou a fazer parte do Plano Brasil Sem Miséria, instituído através do Decreto presidencial nº 7.492, de 2 de junho de 2011 (BRASIL, 2011a), que tem como objetivos combater a miséria, aliar-se com outras ações e programas do governo, bem como associar a transferência de recursos financeiros para o acesso à saúde, alimentação, educação e assistência social. Como se fez referência, o PBF também unificou os programas de garantia de renda mínima Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás.

O citado Decreto nº 5.209, que regulamentou o PBF, em seu § 1º, diz o seguinte:

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação, “Cartão Alimentação”, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – “Bolsa Alimentação”, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. (BRASIL, 2004b, p. 1).

A gestão do Bolsa Família foi descentralizada e compartilhada entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Na área federal, a gestão está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), subsidiado

por um conselho gestor do programa¹, e nos estados – que devem dar apoio institucional logístico em áreas sociais básicas –, os municípios são incumbidos do contato direto com as beneficiárias.

O PBF também unificou os programas de garantia de renda mínima Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás

O PBF caracteriza-se, basicamente, como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades

que tem como objetivo beneficiar famílias em situação de pobreza – com renda mensal per capita de R\$ 77,01 a R\$ 154,00 – e de extrema pobreza – com renda mensal per capita de até R\$ 77,00 –, bem como reduzir as desigualdades de renda da população (BRASIL, 2014a). Trata-se de um programa de assistência socioeconômica que visa atingir um número bastante considerável de famílias, sobretudo as que se encontram abaixo da linha de pobreza, em diferentes municípios dos estados brasileiros. A fundo perdido, segundo Souza (2011, p. 167), é um programa em que “[...] o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida”.

O PBF possui seis tipos de benefícios: o básico, o variável de 0 a 15 anos, o variável à gestante, o variável à nutriz, o variável vinculado ao adolescente e o benefício para a superação da extrema pobreza. O básico corresponde a R\$ 77,00 por mês e é pago às famílias consideradas extremamente pobres, mesmo que elas não tenham filhos pequenos, adolescentes ou jovens. O variável de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 35,00, é pago às famílias pobres que tenham crianças e adolescentes de 0 até 15 anos de idade, sendo que o número máximo de benefícios desse tipo é cinco por família (BRASIL, 2011a). O variável à gestante é concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição, também no valor de R\$ 35,00. O variável à nutriz, no valor de R\$ 35,00, é pago às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses. O benefício variável vinculado

¹ Monetariamente operacionada pela Caixa Econômica Federal.

aos adolescentes, no valor de R\$ 42,00, é pago a todas as famílias que tenham adolescentes, com idade entre 16 e 17 anos, frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados a adolescentes, ou seja, até R\$ 84,00. O benefício para a superação da extrema pobreza é transferido às famílias que continuem em situação de extrema pobreza, apesar do recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que essas famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza (BRASIL, 2014a).

Os valores do PBF referidos acima foram reajustados pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, pela presidente Dilma Roussef, para vigorar a partir de junho do mesmo ano.

As famílias têm plena liberdade em utilizar o valor recebido e podem permanecer como beneficiárias por tempo indeterminado, desde que cumpram as condicionalidades e que os critérios de elegibilidade sejam mantidos.

Segundo o Art. 3º da Lei Federal que instituiu o PBF (BRASIL, 2004b), para receber os benefícios, as famílias deverão cumprir as condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar por porcentagem pré-estabelecida, em estabelecimento de ensino público regular, sem

prejuízo de outras condições previstas em regulamento. Um cadastro acompanha cada família, verificando o cumprimento dessas condições (Quadro 1).

O município, pelo fato de se constituir na estrutura administrativa mais importante e próxima da população, é encarregado de controlar e fiscalizar o programa, em especial verificar, em tempos delimitados, o cumprimento das condições.

A lei que criou o Programa Bolsa Família, assinada pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, detalhou que as condicionalidades regiam, inicialmente, a participação efetiva e direta das famílias na educação e nos programas de saúde que promovessem a melhoria das suas condições de vida, na perspectiva da inclusão socioeconômica. Também responsabilizava o poder público pela oferta efetiva dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Os municípios são responsáveis pelo acompanhamento das famílias, de forma intersetorial entre as áreas de saúde, educação e de assistência social. O monitoramento das condicionalidades deve ser realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de forma articulada com os ministérios da Educação e da Saúde. Essa supervisão é estabelecida por calendários, acordados antecipadamente entre as áreas envolvidas, que definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os registros das respectivas informações em documentos cadastrais. Todas as informações devem estar disponíveis nos respectivos sistemas informatizados (BRASIL, 2012a).

As famílias que descumprem as condicionalidades recebem sanções gradativas que vão desde advertência até o bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento, visualizado nas orientações do MDS (BRASIL, 2012a).

Na legislação e nos documentos oficiais do Programa Bolsa Família, a expectativa é que o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias possibilite o enfrentamento da pobreza. Esse tema vem se revelando polêmico, envolvendo

Saúde	Acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento. Gestantes ou nutrizes (lactantes) devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.
Educação	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mensal de, no mínimo, 75% da carga horária.
Assistência social	Crianças e adolescentes com até 15 anos – em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) –, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Quadro 1
Detalhamento das condicionalidades

Fonte: Brasil (2012a, p. 1).

posicionamentos diferentes de diversos setores da sociedade. Autores como Zimmermann (2009, p. 153) criticam as condicionalidades adotadas pelo PBF por considerarem que estas se constituem em direitos já garantidos pela Constituição Federal de 1988 – como acesso à saúde e à educação – e reforçam a continuidade da dependência dos pobres das políticas sociais. Segundo o autor citado, “[...] a obrigação do cumprimento das condicionalidades – garantir escolas, postos de saúde –, nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas”. Outros autores consideram que as condicionalidades são justas porque os beneficiários precisam dar algo em troca e também porque elas permitem a autonomia das famílias, pois o acesso aos serviços públicos interrompe o ciclo vicioso da pobreza (LAVINAS et al., 2007, p. 1453). Essas posições bilaterais são intercaladas por inúmeros outros autores, entrando, inclusive, na discussão sobre a oferta dos serviços públicos relativos especialmente à saúde e à educação.

O cadastramento das famílias é feito pelos municípios, que são igualmente responsáveis pela atualização da base de dados do Cadastro Único, acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e realização de ações que visem ao desenvolvimento autônomo das famílias.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL E NA BAHIA

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2014b) ressaltou que, no Brasil, 14,09 milhões de famílias foram beneficiadas pelo PBF de 2004 a 2013. No período de 2004 a 2012, os gastos totais com o benefício foram de R\$ 21.156.744.695,00. Segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), os recursos do Programa Bolsa Família são equivalentes a 0,4% do produto interno bruto (PIB) nacional.

O acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em julho de 2012, foi de 89,17%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos

Em 2012, a meta estipulada era o cadastramento de mais 640 mil famílias. Esse objetivo foi superado em março daquele mesmo ano, com a inscrição de 687 mil famílias extremamente pobres. A maior parte delas (75%) morava em centros urbanos, sendo 39% em cidades com mais de 100 mil habitantes (BRASIL, 2012a).

A respeito das condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em julho de 2012, foi de 89,17%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 13.498.896 alunos acompanhados no Brasil (BRASIL, 2012a).

Em relação aos jovens entre 16 e 17 anos que estão incluídos no benefício vinculado ao adolescente (BVJ), o monitoramento da frequência escolar foi de 74,67%, resultando em 2.217.844 pessoas supervisionadas. O acompanhamento da saúde, no mesmo período, atingiu 72,79%, percentual equivalente a 7.514.018 famílias que faziam parte do público beneficiado (BRASIL, 2012a). Entre os cadastrados foram beneficiárias do PBF 58.170 famílias quilombolas, o que equivalia a 53% do total da estimativa de famílias assim classificadas no país. Entre os indígenas, 83.426 famílias recebiam o benefício no período, o que correspondia a 59% da estimativa de famílias indígenas conhecidas do território nacional.

Dados resultantes da pesquisa que avaliou os impactos do Programa Bolsa Família, realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2012) – e que entrevistou 11,4 mil famílias, em 269 municípios brasileiros, entre 2005 e 2009 –, apontaram que a frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos pertencentes às famílias beneficiárias do PBF tinha sido 19,9% maior em comparação com a das crianças das famílias não beneficiárias. A progressão de ano das crianças cobertas pelo programa foi 6% maior em comparação com a das crianças da mesma faixa etária não beneficiadas pelo PBF (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2012).

No Brasil, no mesmo período, verificou-se uma ligeira melhora no acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos, bem como uma elevação do grau de escolaridade

dos responsáveis legais. Esses, em sua maioria, são mulheres (92,4%), da cor/raça preta ou parda (67,6%)

– à exceção da Região Sul, onde 75% dos responsáveis legais são da cor branca –, e 78,3% possuem, no máximo, o ensino fundamental completo (SILVA, 2010, p. 56-59).

Na Região Nordeste, de 2005 a 2009, concentrava-se o maior percentual de analfabetos (17%). As mulheres representantes legais no programa situavam-se na faixa etária entre 25 e 44 anos, não trabalhavam, não frequentavam a escola e estavam concentradas nas atividades agrícolas (SILVA, 2010, p. 56-59). Na Bahia, até outubro de 2012 (BRASIL, 2012a), foram cadastradas 2.832.788 famílias, sendo que 1.788.589 foram beneficiadas pelo PBF, perfazendo um total de recursos – repassados de 2004 a setembro de 2012 – de R\$ 1.989.467.138,00. Segundo a reportagem do jornal *A Tarde* intitulada “Um terço dos baianos vive do Bolsa Família”, de 23 de dezembro de 2012, a Bahia era o primeiro estado em número de beneficiários do PBF naquele ano, com um total de 1,8 milhão de famílias. Isso leva à conclusão de que era também o estado mais pobre da União.

Ainda nessa matéria, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome da Bahia (Sedes), a média de integrantes por família era de três pessoas. Assim, cerca de 5 milhões de pessoas eram beneficiadas pelo PBF. Também foi destacado, pela coordenadora regional do Bolsa Família na Bahia, Luciana Santos, que cerca de 122 municípios baianos eram dependentes do programa, equivalendo a quase 30% do total de municípios do estado (UM TERÇO..., 2012).

A respeito das condicionalidades na Bahia, o monitoramento da frequência escolar, com base

no bimestre de junho-julho/2012, atingiu o percentual de 86,53%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivalia a 1.501.409 alunos acompanhados. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual foi de 71,53%, resultando em 260.397 pessoas acompanhadas (BRASIL, 2012a).

A supervisão da saúde na vigência de junho de 2012 chegou a 74,30%, equivalente a 975.981 famílias (BRASIL, 2012a). No estado da Bahia, 19.896 famílias quilombolas eram beneficiárias do PBF, segundo dados do MDS (BRASIL, 2012c). Em relação às famílias indígenas, 7.647 recebiam o benefício.

Assim, se pode traçar, nesse período, o perfil da família baiana beneficiária do PBF como residente no meio urbano, composta, em média, de quatro pessoas, com renda mensal per capita de R\$ 39,50, chefiada por uma mulher parda de 38 anos de idade e com até a quarta série incompleta do ensino fundamental.

Almeida, Paula e Silveira (2010, p. 949) apontaram:

É alarmante o baixo nível de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias baianas. Quase 80% deles não contam com o ensino fundamental completo. Como se pode observar, a pobreza guarda estreita relação com o baixo grau de instrução dos chefes de domicílios, restringido a sua inserção no mercado de trabalho a postos de baixa qualificação e rendimento. Assim, fica patente a importância dos esforços no acompanhamento das condições educacionais das crianças na quebra desse ciclo geracional de pobreza.

O benefício proporcionava um crescimento de 64,5% na renda familiar, passando para R\$ 65,00. Assim, se antes da concessão a renda da família precisaria aumentar 4,3 vezes para suplantar a linha de pobreza, com a inserção do benefício, essa necessidade caiu praticamente pela metade (ALMEIDA; PAULA; SILVEIRA, 2010, p. 956).

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SALINAS DA MARGARIDA/BA

Salinas da Margarida tinha, em 2010, uma população de 13.456 habitantes, sendo 6.554 homens e 6.902 mulheres (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). O município fica a 270 km de Salvador, e uma das formas de acesso é por *ferry-boat* até Bom Despacho/Itaparica, devendo ser percorridos 34 km pela BA-001 até o entrocamento da BA-534, seguindo então por 21 km em estrada precária até a cidade.

De acordo com o Censo de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), o município possuía 3.335 pessoas na linha da miséria, que declararam renda entre R\$ 1,00 e R\$ 70,00 por mês, equivalendo a 20% dos domicílios do município. A renda média per capita da população era de R\$ 357,08, e a variação de renda, de 2000 a 2010, foi de 167%. A pobreza absoluta no município estava dividida em 57,7% acima da linha da pobreza; 20,6% entre a linha da indigência e da pobreza; e 22,1% abaixo da linha da indigência (PORTAL ODM, 2013).

Dados do mesmo Censo de 2010 publicados no jornal *O Estado de S. Paulo* (LE MOS et al., 2011), na matéria “Mapa da miséria e desigualdade econômica”, revelaram algumas informações sobre Salinas da Margarida: no ano do levantamento, R\$ 357,08 era a renda média per capita; 3.335 pessoas viviam na miséria; e 20% do total de domicílios estava na miséria.

O município tinha, em 2012, 2.097 pessoas que recebiam o PBF – segundo o banco de dados parciais cedidos pela Secretaria de Ação Social –, que correspondiam a 63% dos que viviam na miséria e a 16% da população total. Dados do mesmo período do MDS (BRASIL, 2012c) assinalavam o total de 3.056 famílias inscritas no Cadastro Único até outubro de 2012, sendo que 69% das cadastradas recebiam o benefício, restando muitas famílias inscritas sem recebê-lo.

Quanto aos valores, no ano seguinte, 48,9% das famílias beneficiárias recebiam entre R\$ 70,00 e R\$

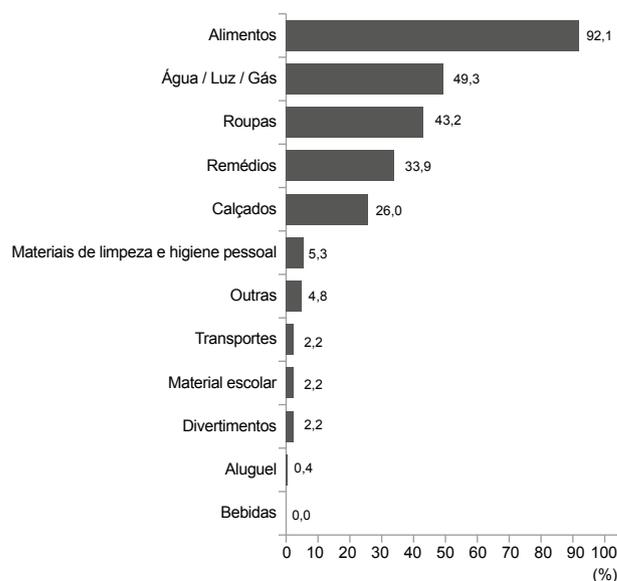


Gráfico 1
Gastos dos recursos do PBF – jul. 2012

Fonte: Menezes (2012).

102,00 por mês. Esses valores podem ser considerados irrisórios, por exemplo, para a compra de uma cesta básica, que custava, em Salvador, em média, R\$ 227,12 (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2013), mas para quem ganhava até R\$ 140,00 por mês, a ajuda era significativa.

Auxiliar no combate à fome foi a ação mais importante do PBF. Ao se analisarem os gastos do dinheiro do benefício, detalhados no Gráfico 1, verifica-se que, segundo as beneficiárias entrevistadas, os dispêndios maiores foram, em primeiro lugar, com alimentação (92,1%), em segundo, com o pagamento de água, luz e gás (49,3%), e em terceiro, com a compra de roupas (43,2%).

Foram recolhidos depoimentos afirmando que a alimentação melhorou em qualidade e quantidade (66%). Carne, frango, laticínios, biscoitos foram incluídos com mais frequência no regime alimentar e em maior quantidade nas compras. A melhoria do poder aquisitivo refletiu no aumento de pequenos comércios, próprios de mercadinhos, bares, restaurantes, lojas etc.

As beneficiárias do PBF sobreviviam da agricultura, cultivo de abacaxi, coco e mandioca, mas

as principais atividades econômicas eram, e são, a pesca e a extração de marisco, devido à presença de manguezais na região. Esses manguezais, porém, estão em constante ameaça, devido ao crescimento econômico e habitacional, com consequentes invasões das áreas consideradas como de proteção ambiental.

Outra ameaça ao meio ambiente é representada pela pesca com bomba, que é um problema grave na Bahia, relatado pela população. Mas, apesar das reclamações, os habitantes não encontram medidas restritivas efetivas para evitá-la, verificando-se, inclusive, que os “pescadores ou a população” capturam os peixes mortos quando ocorre a detonação dos explosivos (HEROLD; MACHADO; NAZAR, 2007, p. 3979).

A carnicultura é outra atividade econômica presente no município, desempenhada por empresas especializadas. De acordo com os estudos de Copque e Cunha (2009, p. 5), ocorreu um aumento de 22,33% dessa atividade, de 1959 (2,75%) a 2009 (25,08%), fomentando o conflito ambiental no município. Esses autores ressaltaram que a carnicultura passou a atingir os pescadores artesanais, provocando agressões, ameaças e crimes como o ocorrido no ano de 2005, quando um pescador foi assassinado. Nesse contexto, a população local permaneceu, como sempre, excluída e acuada, enquanto as empresas descumpriam a legislação ambiental (MAPEAMENTO..., 2007).

Dias, Silva e Bandeira (2011, p. 6) afirmaram:

Conflitos socioambientais envolvendo empresas da carnicultura e populações tradicionais locais estão presentes em Salinas da Margarida e Santo Amaro da Purificação [...]. Além de graves danos ambientais (diminuição do estoque pesqueiro; desequilíbrio do ecossistema) e situação de desemprego e vulnerabilidade social para as populações extrativistas, as fazendas de camarão privatizam terras da União, impedindo o acesso de pescadores, agricultores e marisqueiras.

Outra atividade a ser destacada é a do turismo, que tem aumentado devido às práticas de esportes náuticos e aos eventos realizados no município, constituindo uma fonte de renda importante, desde que envolva a conservação ambiental. Entre esses eventos estão a Festa de Nossa Senhora do Carmo, padroeira do município, que ocorre em julho; a Festa da Penitência de São Roque, realizada em agosto; e o Festival do Marisco, que ocorre no mês de novembro, com o objetivo de divulgar as belezas naturais, a cultura local e a culinária característica.

Na região também está sendo ampliado o Estaleiro Enseada do Paraguaçu, que prevê investimentos da ordem de R\$ 2 bilhões, com capacidade para fabricar desde navios até sondas de exploração de petróleo no pré-sal. Esse estaleiro poderá ser um grande captador de mão de obra, que, no entanto, precisa ser qualificada para atender à geração prevista de empregos diretos e indiretos.

Em 2005, quando a Petrobras iniciou a construção das obras do gasoduto do Campo Manati, responsável pela produção de gás natural na Bahia, foi iniciado um projeto no município, denominado Programa Integrado de Projetos Produtivos (PIPP), “[...] que representa o programa compensatório das comunidades afetadas pelo sistema de produção e escoamento do Campo de Manati” (JACINTHO, 2010, p. 1). O Ibama realizava as ações de fiscalização, e o Consórcio Manati – formado pelas empresas Norse Energy, Queiroz Galvão, Brasil e Petrobras – era o financiador e realizava o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações (JACINTHO, 2010, p. 8).

Para os povoados de Conceição e Cairu estavam previstas as seguintes compensações do PIPP: construção da Casa do Pescador, para depósito de instrumentos e apetrechos de pesca; implantação de unidade de convívio e comercialização de pescados; implantação de unidades familiares de beneficiamento de marisco²; qualificação para o

² As UFB são espaços para o beneficiamento do marisco, para que a atividade seja realizada corretamente em todas as suas fases: catagem, lavagem, cozimento, embalagem e congelamento.

beneficiamento do marisco; e regularização da frota pesqueira – também prevista para a sede do município (JACINTHO, 2010, p. 8). Ressalta-se que essas obras já foram realizadas.

As melhorias foram desenvolvidas pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão em Habitação Popular (Thaba) da Universidade do Estado

da Bahia (Uneb), que, em relatório de prestação de contas quadrimestral (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2008, p. 40), informou que as atividades desenvolvidas foram elaboração de diagnóstico participativo e formulação do Projeto Integrado de Desenvolvimento da Casa das Mariscadeiras, em três povoados de Salinas da Margarida – Barra do Paraguaçu, Conceição e Cairu. Também foram implementadas ações integradas que visavam à melhoria da qualidade de vida das mariscadeiras, com foco no beneficiamento e comercialização do marisco e na organização comunitária, que atingiram 1.286 pessoas. A construção civil na região também foi incrementada pela edificação das unidades familiares de beneficiamento (UFB), contribuindo para o desenvolvimento da comunidade, através da geração de emprego.

Por outro lado, é necessário notar que a obra do gasoduto foi causadora de danos ao meio ambiente em uma área de mariscagem conhecida como Laje da Machadinha, no povoado de Cairu. Parte dessa área foi destruída, o que impactou negativamente a fonte de renda das mariscadeiras da região. O Ministério Público Federal na Bahia ajuizou ação penal pública contra o Consórcio Manati (BOLETIM INFORMATIVO MARISCANDO NOTÍCIAS, 2009, p. 1). A referida ação resultou no fornecimento, pelo período de um ano, de cestas básicas e gás de cozinha para as famílias prejudicadas pelo dano ambiental.

Mas também devido à construção do gasoduto Manati, Salinas da Margarida passou a receber *royalties* da Petrobras. No período de janeiro

a outubro de 2011, o município angariou recursos referentes às transferências de cotas-partes dos *royalties* pela produção de petróleo e gás natural – segundo o Art. 48 da Lei federal nº 9.478, de 1997 –, no montante de R\$ 2.522.119,39, e transferências do fundo especial dos *royalties* pela produção de petróleo e gás natural – Art. 6º da Lei nº 7.525, de 1986 –, no valor de R\$ 83.532,09, segundo informações do site Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2012b).

Outro projeto importante realizado em Salinas da Margarida é o Programa Certific – Preparação de Pescados, iniciativa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFBA), que integra a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede Certific). Trata-se de uma política pública de inclusão social instituída através da articulação dos ministérios da Educação (MEC) e do Trabalho e Emprego (MTE) (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA, 2011). O período de realização foi de junho a dezembro de 2011, com a certificação de 55 pescadores e mariscadeiras, profissionais com idade mínima de 18 anos que atuavam ou tivessem atuado na preparação de pescados, independentemente de escolaridade (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA, 2011).

As aulas eram realizadas no LabMóvel Pescados, *trailer* com 12 metros de comprimento com cozinha completa e todos os equipamentos necessários para as práticas de preparação, de higienização e de processamento de alimentos (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA, 2011). As qualificações citadas, apesar de importantes, precisariam ser intensificadas pela prefeitura e instituições envolvidas, pois as entrevistas demonstraram que 87% das beneficiárias não participaram de nenhuma capacitação após a implantação do PBF.

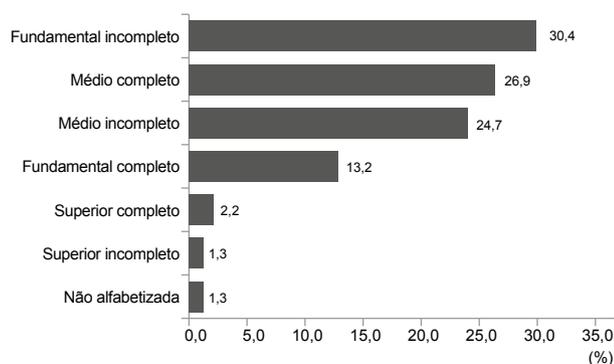


Gráfico 2
Escolaridade das beneficiárias titulares – jul. 2012

Fonte: Menezes (2012).

Ainda sobre a qualificação, destaca-se que 30,4% das beneficiárias (Gráfico 2) possuíam o ensino fundamental incompleto. Isso representa uma preocupação, pois sem investimento em educação torna-se difícil a retirada dessas pessoas da situação de pobreza. O município tem 21 escolas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), divididas em 13 de ensino fundamental, seis de pré-escola e duas de ensino médio.

A situação da educação em Salinas da Margarida exige a atenção dos governantes e da comunidade, pois de uma forma geral, em avaliação feita pelo MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município estava em queda. Em 2009, o indicador foi de 3,6 da meta projetada, e em 2011, de 3,5, abaixo da média nacional (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012).

Também merece atenção o percentual de jovens fora da escola. Os dados avaliados demonstraram que, em 12% das famílias entrevistadas, os adolescentes não frequentavam a escola, apesar das exigências das condicionalidades. Dessa forma, esses jovens não são incluídos no benefício variável. Alguns motivos para a baixa frequência foram citados pelo público entrevistado, como preguiça, trabalho, constituíram família, entre outros. Por outro lado, as crianças estavam na escola em 97% das famílias pesquisadas.

Quanto ao perfil dos beneficiários, destaca-se que 99% são mulheres. Destas, 48,5% estão na

faixa etária entre 27 e 35 anos; 50,7% são solteiras; 86,9% são marisqueiras e 57,7% são pardas (gráficos 3 e 4). Esses dados estão em consonância com a legislação do PBF, considerando que a titularidade das bolsas deve ser destinada preferencialmente às mulheres que chefiam o domicílio.

As análises desse perfil trazem à tona discussões sobre a relação de gênero com os programas de transferência de renda. O fato de a imensa maioria ser mulher, além de indicar sintonia com a legislação do PBF, também está relacionado ao empoderamento da mulher, com seus pontos positivos e negativos. Cavenaghi (2007, p. 49) previa:

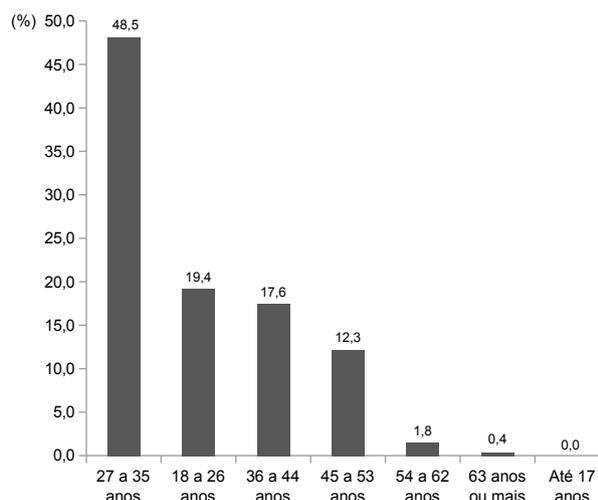


Gráfico 3
Faixa etária das beneficiárias – jul. 2012

Fonte: Menezes (2012).

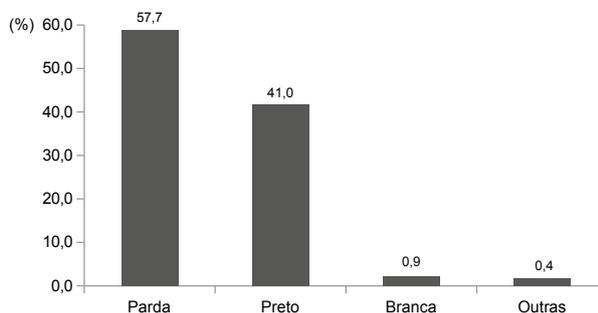


Gráfico 4
Cor/raça das beneficiárias – jul. 2012

Fonte: Menezes (2012).

Escolher a mulher como a responsável legal do benefício pode realmente ter um resultado positivo de melhor aproveitamento dos recursos financeiros transferidos. Também, pode causar impacto positivo no empoderamento das mulheres que estão em situações de pobreza bastante acentuadas. Por outro lado, este mecanismo pode causar conflitos familiares intensos e agravar ainda mais o cenário de violência doméstica contra a mulher, assim como perpetuar os papéis femininos na responsabilidade da reprodução familiar.

Os dados mostram também que a situação profissional está centrada nas marisqueiras, sendo que a pesca, como já foi citado, é uma das principais atividades econômicas do município. Trata-se de um fator positivo do PBF, mas que prejudica as profissionais, pois a remuneração da atividade é considerada pequena e sazonal. No verão, a procura é maior, devido à presença de turistas no município, porém no resto do ano a demanda é pequena e ocorre a consequente baixa dos preços, em até 70% dos valores praticados no verão.

Ressalta-se que as análises das informações do PBF em relação às beneficiárias de Salinas da Margarida foram centradas no aspecto da pobreza multidimensional, usando como parâmetro as condições básicas de existência – água encanada, luz elétrica, instalações sanitárias e habitação –, que demonstraram uma melhora como um todo.

A maior parte das habitações visitadas era própria, possuía água encanada (95%) e luz elétrica (93%). Poucas casas informaram ter “gato” de luz e nenhuma de água, e todas eram de alvenaria. Nas residências visitadas, 53,3% eram compostas por dois quartos, sala, cozinha e banheiro dentro de casa. Essa realidade é bem diferente se comparada com a de 20 anos atrás, quando muitas casas eram de taipa, o esgoto era a céu aberto, as ruas não tinham calçamento, e os animais – como porcos e galinhas – ficavam soltos nos

quintais e ruas. Não havia instalações sanitárias, nem fossas sépticas, colocando em risco a saúde da população.

Nos povoados visitados, as casas tinham certa uniformidade construtiva e estavam em bom estado. Muitas eram decoradas com artesanatos feitos das conchas dos mariscos catados, que também adornavam passeios e muros. Algumas eram de laje (13,2%) e quase todas tinham quintal (78,1%) com árvores frutíferas, como mangueiras, coqueiros, abacateiros, goiabeiras, bananeiras, entre outras. Também se encontravam ervas medicinais utilizadas para chás, como erva-cidreira, mãe preta, carqueja etc.

Quanto as unidades familiares de beneficiamento (UFB) existentes em algumas residências visitadas em Conceição de Salinas e Cairu, estão subutilizadas, pois o projeto ainda não foi finalizado e tampouco é incentivado.

A pesquisa também demonstrou que o acesso à saúde, outro parâmetro utilizado para a análise da pobreza multidimensional, tinha melhorado, segundo a opinião de 89% das beneficiárias. Esse resultado pode ser consequência do cumprimento das condicionalidades da área de saúde (Gráfico 5).

Essas condicionalidades impactaram positivamente alguns indicadores de saúde do município, com a redução de crianças desnutridas,

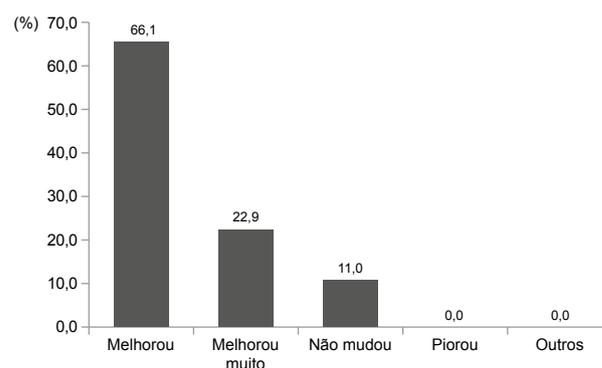


Gráfico 5
Serviço de saúde após o PBF – jul. 2012

Fonte: Menezes (2012).

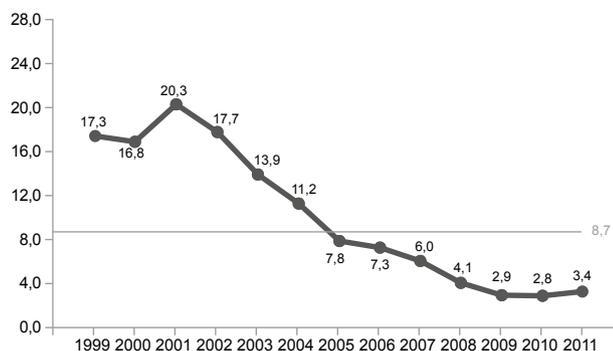


Gráfico 6
Proporção de crianças menores de 2 anos desnutridas – 1999-2011

Fonte: Portal ODM (2013).

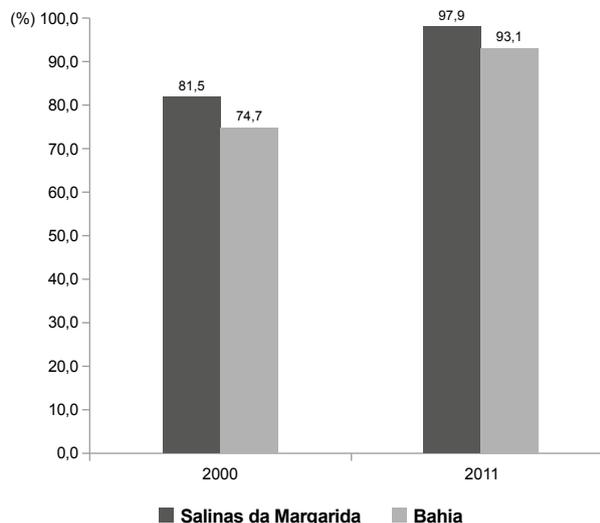


Gráfico 8
Percentual de crianças menores de 1 ano com vacinação em dia – 2000-2011

Fonte: Portal ODM (2013).

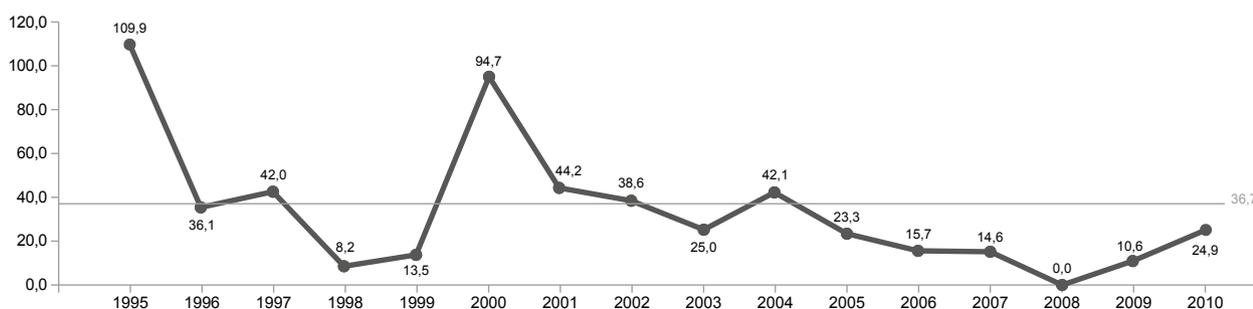


Gráfico 7
Taxa de mortalidade de menores de 5 anos de idade a cada mil nascidos vivos – 1995-2010

Fonte: Portal ODM (2013).

diminuição da taxa de mortalidade infantil, além do aumento da cobertura vacinal para menores de um ano (gráficos 6 a 8).

O município apresentou nota 7,01 – numa escala de 0 a 10 – no Índice de Desempenho do SUS (IDSUS), indicador síntese que mede o desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso e à efetividade da atenção básica, das atenções ambulatorial e hospitalar e das urgências e emergências. Na análise desse índice, Salinas da Margarida ficou em primeiro lugar em relação aos demais municípios da Bahia.

A rede de saúde do município é composta por sete estabelecimentos – um hospital geral, cinco postos de

saúde³ (um em cada povoado) e um centro de saúde (BAHIA, 2014). Na pesquisa de campo, 11% das beneficiárias consideraram que o serviço de saúde do município não mudou sensivelmente após a implantação do PBF (Gráfico 5). Elas se queixaram do Hospital Governador Cesar Borges (ou Hospital Geral Municipal) alegando que faltavam médicos, e o atendimento e a realização de exames eram demorados. Quanto aos postos de saúde, a principal queixa também era a de que não havia médicos de várias especialidades todos os dias para o atendimento da comunidade.

³ A base de dados do MS é de 2010 e constam quatro postos de saúde, porém o de Conceição foi inaugurado em 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PBF é considerado o maior programa de transferência de renda do país.

Assim, neste artigo, buscou-se avaliar as influências do programa num pequeno município baiano, Salinas da Margarida. Os resultados permitiram o esclarecimento de algumas hipóteses, que foram baseadas no conceito

de pobreza multidimensional, por ser uma abordagem mais ampla, que vai além da análise da renda. Foram utilizados para as avaliações parâmetros como acesso aos serviços públicos, infraestrutura, água encanada, luz elétrica, instalações sanitárias e habitação.

Como resultado dessa análise, observou-se que, entre as beneficiárias, ocorreu melhoria na renda e conseqüente aumento do consumo, refletindo na ampliação do comércio local. Também houve melhoria da alimentação – tanto em quantidade, quanto em qualidade – e redução da fome, pois os recursos foram utilizados principalmente para a compra de alimentos. O programa ajudou na subsistência das famílias, pois permitiu a compra de produtos – móveis, eletrodomésticos, roupas, calçados, remédios, material escolar, entre outros bens duráveis – e o pagamento de gás e dos serviços de, água e luz.

Outro efeito observado está relacionado ao cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social, muito embora a Constituição já assegurasse esse direito a todos os brasileiros. A obrigatoriedade de exames médicos, o controle da frequência escolar e a melhoria no acesso a esses serviços direcionou a população desprotegida ao cumprimento das condicionalidades, pois, do contrário, haveria o risco da perda do benefício.

Quanto à educação, foi verificado que, na maioria das famílias entrevistadas, as crianças frequentavam a escola dentro dos parâmetros percentuais

Quanto à educação, foi verificado que, na maioria das famílias entrevistadas, as crianças frequentavam a escola dentro dos parâmetros percentuais estabelecidos, que não equivaliam a 100%

estabelecidos, que não equivaliam a 100%. Entretanto, não há índice que demonstre a qualidade do ensino. Contudo, essa situação não é a mesma

quanto aos adolescentes, pois um percentual importante das famílias citou que esses jovens não frequentavam mais a escola. Nesse caso, sugere-se que o município deva incentivar o retorno à escola, com investimentos na área de educação de jovens e adultos e, sobretudo, incluir o ensino médio profissionalizante, que pode formar mão de obra em diversas áreas.

Confirmando a falta de indicadores da qualidade do ensino acima citada, verifica-se que a análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) aponta que o município precisa melhorar principalmente na progressão dos alunos ao longo dos anos, bem como no seu aprendizado. A baixa qualidade da educação afasta, principalmente, os jovens e adultos da escola, que é pouco atraente. Provavelmente esse desinteresse também ocorra devido ao fato de que a maioria das beneficiárias possui apenas o ensino fundamental incompleto, situação que não oferece incentivo e dificulta o desenvolvimento das famílias para a saída efetiva da pobreza.

O acompanhamento das condicionalidades na área da saúde é realizado, periodicamente, pelas equipes dos postos de saúde da sede e dos povoados, por meio do controle da realização do pré-natal, do cartão de vacinas e da pesagem das crianças e adolescentes. Essas medidas refletiram na melhoria de alguns indicadores de saúde, como a redução da mortalidade infantil. Sobre o acesso aos serviços públicos, concluiu-se que ocorreu uma melhora na área de saúde após o PBF, porém houve queixas sobre insuficiência de médicos e disponibilidade de exames.

Quanto à assistência social, também se verificou que as condicionalidades estão voltadas para a inclusão das crianças no Programa de Erradicação

do Trabalho Infantil (PETI), o que tornou as atividades infantis mais atraentes. Isso se deu graças ao fato de o município possuir estabelecimentos nos quais as crianças estudam em um turno e realizam atividades de recreação em outro.

A análise da habitação como um dos parâmetros da pobreza multidimensional mostrou que grande parte das beneficiárias possui casa própria e de alvenaria. Porém, isso não se deve ao Bolsa Família, mas ao desenvolvimento do município ao longo dos últimos 20 anos. Houve melhoras em infraestrutura, como a construção de cais nos povoados, calçamento das ruas – uma pequena parte não está calçada – e construção de praças. Ressalta-se que a estrada de acesso a Salinas da Margarida está mal conservada e que no povoado de Porto da Teinha a realidade é diferente, pois faltam calçamento, praças e rede de esgoto.

O acesso a água encanada e luz elétrica foi percebido em quase todas as residências, o que reflete uma mudança efetiva, pois há cerca de 30 ou 40 anos, os moradores usavam fontes construídas nos quintais e poços para o abastecimento de água. A luz era fornecida por lampiões a querosene, conhecidos como “fifós”, e geradores movidos a diesel produziam energia para a iluminação da cidade.

Concluiu-se que o PBF, do ponto de vista das beneficiárias de Salinas da Margarida, em sua maioria marisqueiras, foi importante para a redução da fome e consequente diminuição da insegurança alimentar. Entretanto, para a saída efetiva das famílias da linha de pobreza, em todos os seus níveis, é preciso investimento na qualidade da educação, principalmente para as beneficiárias e as crianças. São necessárias parcerias entre o município e a sociedade organizada, como ONG, universidades e empresas, para fortalecer a qualificação e a consequente possibilidade de acesso a empregos e renda. Isso proporcionaria a criação de novas oportunidades de trabalho e desenvolvimento econômico e social para o público beneficiário ou não.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Larissa Timo; PAULA, Jêniiffer Carla de; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Perfil das famílias baianas beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 19, n. 4, p. 945-956, jan./mar. 2010.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. *Regiões de saúde do estado da Bahia*. Salvador: SESAB. Disponível em: <http://www1.saude.ba.gov.br/MAPA_BAHIA/municipio.asp?CIDADE=292730>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BOLETIM INFORMATIVO MARISCANDO NOTÍCIAS. *Salinas da Margarida/BA*. [S.l.: s.n.], abr./ago. 2009, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/decretos/2006/>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

BRASIL. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 out. 2004a. Disponível em: <http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/politica_nacional.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das disposições constitucionais transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2011.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 14 mar. 2011

_____. Decreto nº 7.494, de 2 junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jun. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 17 jan. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o ato das disposições constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.

- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jan. 2004c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/mds/leis/2004/>>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família Informa*, Brasília, DF: MDS, 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe,P20411,P20Reajuste,P20Bolsa.pdf.pagespeed.ce.mVVYjLSYKj.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2014.
- _____. *Efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010*. 2014b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Beneficios>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- _____. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia>>. Acesso em: 9 dez. 2012.
- _____. *Brasil Carinhoso*. Brasília, DF: MDS, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- _____. *Institucional*. Brasília, DF: MDS, 2012c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao>>. Acesso em: 9 dez. 2012.
- _____. *Programa Bolsa Família: legislação*. Brasília, DF: MDS, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/legislacao-2b0-nivel>>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- CAVENAGHI, Suzana. Monitoramento e avaliação de políticas públicas e a redução das desigualdades sociais. In: CAVENAGUI, S. (Org.). *Gênero e raça no ciclo orçamentário e controle social: indicadores de gênero e raça no PPA. 2008-2011*. [S.l.]: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2007.
- COPQUE, Augusto César da Silva Machado; CUNHA, Rita Dione Araujo. *Uso do território x sustentabilidade ambiental em ecossistemas costeiros: o caso do manguezal do município de Salinas da Margarida/BA*. 2009. Disponível em: <<http://www.meau.ufba.br/site/artigos/uso-do-territorio-x-sustentabilidade-ambiental-em-ecossistemas-costeiros-o-caso-do-manguezal>>. Acesso em: 14 jan. 2012.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Preços da cesta básica nas capitais*. 2013. Disponível em: <<http://www.bahianegocios.com.br/economia-2/preco-da-cesta-basica-em-salvador-subiu-301-em-dezembro-de-2012/>>. Acesso em: 23 jan. 2013.
- DIAS, Thiago Leandro da Silva; SILVA, Elisa Maria Gonçalves Bento; BANDEIRA, Fábio Pedro Souza de Ferreira. *Conflitos socioambientais na Baía de Todos os Santos: velhas práticas e novos debates envolvendo comunidades tradicionais*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v12n1/09.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- GOMES, Rosana Costa. *A vida no vai-e-vem das águas: mulheres marisqueiras de Salinas da Margarida: trabalho, cultura e meio ambiente 1960-1990*. Disponível em: <http://www.mestradohistoria.com.br/imagens_sys/Rosana_20Costa_20Gomes.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2013.
- HEROLD, Eric; MACHADO, Ricardo Augusto Souza; NAZAR, Maria Loreto. Zoneamento do uso e ocupação territorial como ferramenta de planificação para o desenvolvimento social, econômico e ambiental em municípios de vocação extrativista: o caso de Salinas da Margarida-Ba. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: [s. n], 2007. p. 3975-3982.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 9 dez. 2012.
- _____. *Mapa de pobreza e desigualdade: municípios brasileiros 2003*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba#>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Aula inaugural do Programa CERTIFIC em Salinas da Margarida*. Salvador, 13 jun. 2011. Disponível em: <<http://ifba.edu.br/noticias/aula-inaugural-do-programa-certific-em-salinas-da-margarida.html>>. Acesso em: 15 jul. 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2011*. Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/4316-salinas-da-margarida/ideb?etapa=5&rede=publica>>. Acesso em: 2 nov. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Cada R\$ 1 gasto com o Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB*. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20244>. Acesso em: 8 jul. 2014.
- JACINTHO, Bruna Teixeira. *Análise dos processos de compensação socioambiental das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, como desencadeadores de sistemas de gestão compartilhada da pesca*. 2010. 45 f. Dissertação (Mestrado em Economia Marinha)-Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências, Departamento de Biologia Animal, Lisboa, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2327/1/ulfc080945_tm_Bruna_Jacinto.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2012.
- LAVINAS, Giselle Monnerat et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63013517008>>. Acesso em: 8 jun. 2012.
- LEMONS, Carlos et al. Mapa da miséria e da desigualdade econômica no Brasil. *Estadão*, São Paulo, 18 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-da-miseria-e-da-desigualdade-economica-no-brasil,141007.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* Rio de Janeiro: PUC; São Paulo: Loyola, 2004.

MAPEAMENTO dos conflitos socioambientais relativos à carcinicultura no estado da Bahia. *Rede Manguemar Bahia*, [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://sispub.oktiva.com.br/oktiva.net/1320/nota/108933>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

MENEZES; Nívia Martins. *Gráficos: base de dados do Programa Bolsa Família. Salinas da Margarida, BA: Secretaria de Ação Social*, jul. 2012.

POLÍTICA de valorização do salário mínimo. *Nota Técnica*, São Paulo, n. 106, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

PORTAL ODM. *Relatórios dinâmicos: indicadores municipais*. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/relatorios/ba/salinas-da-margarida>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Transferências do Fundo Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural: Lei n 7525 de 1986 – Art 6*. [Brasília]: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecidoPJ_3.asp?Exercicio=2013&hidIdTipoFavorecido=2&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=1&textoPesquisa=&CpfCnpjNis=11256054000139&NomeFavorecido=TORITAMA%20PREFEITURA%20TORITAMA%20GABINETE%20PREFEITO&valorFavorecido=1041215751&valorNatJud=&valorAcao=28673823&nomeAcao=Transfer%EAncias%20do%20Fundo%20Especial%20dos%20Royalties%20pela%20Produ%20E7%E3o%20de%20Petr%20F3leo%20e%20G%E1s%20Natural%20%28Lei%20n%20BA%207.525,%20de%201986%20-%20Art.6%20BA%29&codigoAcao=055-1&idFuncionalProgramatica=2415>. Acesso em: 14 abr. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de avaliação dos impactos do Programa Bolsa Família*. 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3632>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SALÁRIO mínimo, uma questão econômica e de política. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, v. 1, n. 9, abr. 2005. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/estpesq09_salariominimo.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MICRO EMPRESAS. *Estudo setorial maricultura*. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8C4CA123D141155B832574FE0044FBA5/\\$File/NT0003A41E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8C4CA123D141155B832574FE0044FBA5/$File/NT0003A41E.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. *Utilização de royalties do petróleo na promoção do desenvolvimento local*. 2005. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/A73F8B8B0CC8EFD20325706600438080/\\$File/NT000AAD9A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/A73F8B8B0CC8EFD20325706600438080/$File/NT000AAD9A.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

SILVA, José Graziano da Silva; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). *Fome Zero: uma experiência brasileira*. Brasília, DF: MDA, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo*. Disponível em: <http://www.gaep.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=226>. Acesso em: 18 jan. 2013.

SOUZA, André Portela. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família. In: BACHA, Edimar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 166-186.

UM TERÇO dos baianos vive do Bolsa Família. *A Tarde*, Salvador, 23 dez. 2012, p. 2.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. *Prestação de contas quadrimestral janeiro a abril / 2008*. Salvador: UNEB. Disponível em: <http://www.portalanterior.uneb.br/anexos/prestacao_contas_final.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2011.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis; BAIARDI, Amílcar. The welfare state reader. *Cadernos do CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 201-203, abr. 2009. Resenha.

Artigo recebido em 30 de abril de 2014
e aprovado em 04 de novembro de 2014.

Análise do Bolsa Família na dinâmica socioeconômica do município de Planalto (BA)

Audileia Rodrigues da Silva*

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).
leiaaud@yahoo.com.br

Resumo

Atualmente há um debate latente em torno dos efeitos das transferências de renda do Bolsa Família sobre o bem-estar da população atendida por este, e sobre o crescimento e o desenvolvimento de pequenos municípios. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo analisar o programa na dinâmica socioeconômica do município de Planalto (BA), no período de 2004 a 2013, considerando-se para tanto o volume de recursos do Bolsa Família e as principais receitas do município. A análise desenvolve-se a partir de uma reflexão acerca da questão do crescimento/desenvolvimento, cuja abordagem esclarece a diferenciação entre ambos. O quadro metodológico foi composto de revisão bibliográfica sobre crescimento/desenvolvimento, considerações sobre o Bolsa Família, além do levantamento de dados na Prefeitura Municipal de Planalto e em sítios governamentais. Os principais resultados constataam a expressiva participação das transferências do programa ante as receitas municipais e o expressivo crescimento do comércio local, constatado por meio da elevação do número de alvarás e pelo aumento da arrecadação municipal. Constatou-se também o crescimento do PIB, com um incremento maior que o PIB estadual, e bom posicionamento do município em níveis social, de educação e saúde, sinalizando mudanças na dinâmica socioeconômica do município.

Palavras-chave: Bolsa Família. Transferências. Crescimento/Desenvolvimento. Receitas.

Abstract

Nowadays there is a significant debate concerning the effects of fund transfers (through the Bolsa Família program) on the welfare of the population served, and on the growth and development of small towns. This work seeks to analyze the Bolsa Família program from a socio-economic standpoint in a town called Planalto in the state of Bahia. The period analyzed was 2004 to 2013 and both the amount of resources available through the PBF and the revenues of the town were studied. This analysis stems from the issue of growth / development and its approach seeks to understand the distinction between the two. The methodology used consisted of the utilization of former statistics recorded of the growth / development of that town, considerations on the Bolsa Família program, data from the Town Hall of Planalto and government sites. Results show the importance of the fund transfers for the growth of the town revenues. They also show important growth of local trade, verified through the increasing number of work permits and increased tax revenues. It was also found that the GDP of the town grew more than the GDP of the state. Also, the town improved its social lifestyles, levels of education and health, which signaled changes in its socio-economic dynamics.

Keywords: Bolsa Família. Transfers. Growth / Development. Revenue.

INTRODUÇÃO

O debate em torno da questão do crescimento/desenvolvimento tem sido recorrente na atualidade, ganhando complexidade com a amplitude dos programas de transferência de renda. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) apresenta-se como o maior deles, tanto em termos de abrangência como em discussões.

O Bolsa Família atende famílias pobres e extremamente pobres, oferecendo-lhes uma renda mensal que se propõe a combater a fome e a pobreza, além de se configurar como possibilidade de inclusão social e emancipação de seus beneficiados, por meio de ações associadas a contrapartidas em educação, saúde e serviço social.

Neste sentido, este artigo tem por objetivo analisar o programa na dinâmica socioeconômica do município de Planalto (BA). Especificamente pretende-se examinar as questões do crescimento e do desenvolvimento local, considerando a diferenciação entre ambos, e realizar considerações sobre o Bolsa Família, buscando conhecer a relevância do programa e dimensionar sua amplitude política. É feita ainda uma análise socioeconômica do município de Planalto por meio da relação comparativa entre os recursos do PBF e as principais receitas do município entre 2004 e 2013.

As justificativas para esta investigação fundamentam-se, em parte, pelo grande número de discussões sobre o tema, tanto em nível econômico quanto social, e ainda pelo efeito dinamizador do programa em pequenas economias, haja vista o volume de recursos que passou a circular na localidade.

O Bolsa Família pode ser considerado como vetor de desenvolvimento e de modificação da dinâmica dos pequenos centros, pois, ao injetar renda em núcleos familiares, acaba por alterar os níveis de consumo de uma parcela considerável da população, estimulando o comércio local e a ampliação das receitas municipais.

A investigação utiliza como metodologia a revisão bibliográfica e o levantamento de dados. O

estudo estrutura-se em três sessões, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente é realizada uma abordagem acerca do crescimento/desenvolvimento, haja vista a complexidade que envolve esta questão. Em seguida, são realizadas considerações acerca do Bolsa Família, apresentando o posicionamento de alguns autores quanto à relevância do programa, tanto em termos econômicos como sociais.

Na terceira parte do trabalho, é realizada uma análise do programa na dinâmica socioeconômica do município de Planalto, utilizando para tanto uma relação comparativa entre os recursos do PBF e as principais receitas direcionadas ao município.

Os principais resultados encontrados demonstram a expressiva participação dos recursos do Bolsa Família ante as receitas municipais, sinalizando mudanças na dinâmica socioeconômica de Planalto – evidenciadas pela elevação de algumas categorias, a exemplo do número de alvarás, do Produto Interno Bruto (PIB) municipal e da arrecadação – e demonstrando, assim, a importância das transferências do PBF para o local.

Por fim, são realizadas conclusões acerca da relevância do Bolsa Família para o município de Planalto, haja vista a soma considerável de recursos que passa a circular na localidade, assim como o seu poder dinamizador para o desenvolvimento socioeconômico da localidade.

A QUESTÃO DO CRESCIMENTO/DESENVOLVIMENTO

Não diferente do que ocorre em outros países, no Brasil, a acumulação capitalista acontece de forma heterogênea, com áreas de grande expansão produtiva e outras dotadas de fragilidades econômicas. Assim, integrar o processo produtivo entre as regiões do país, buscando o acúmulo de excedentes e a redução das desigualdades sociais rumo a um posterior desenvolvimento, deveria estar entre as principais metas governamentais.

Muitas localidades não possuem uma dinâmica econômica expressiva e apresentam deficiências em seu setor produtivo, dificultando a aquisição de renda pelas famílias para a compra de bens e serviços.

Considerando-se, porém, que o sistema produtivo local seja pequeno e insuficiente, admite-se que ele não seja capaz de suprir as unidades familiares com bens e serviços, ocorrendo, desta forma, vazamentos de renda para outras localidades. Neste sentido, de acordo com Souza (2009), os fluxos econômicos direcionam-se para as áreas que possuem dinâmica econômica consolidada, promovendo nestas localidades mais crescimento. “Algumas regiões crescem mais do que outras por dinâmismos diferentes, sejam locais ou nacionais. Fatores de produção deslocam-se para as regiões de mais rápido crescimento, configurando-lhes vantagens adicionais” (SOUZA, 2009, p. 118).

Para Cano (1998), em um mesmo país são observadas disparidades regionais de renda, que se agravam ao longo do tempo devido ao desenvolvimento capitalista que se manifesta desigualmente nesses espaços. As disparidades entre as regiões mais ricas e as mais pobres nos países desenvolvidos seriam sensivelmente menores do que em países subdesenvolvidos, devido principalmente às transformações ocorridas em suas próprias estruturas. Em países como o Brasil, as diferenças estariam relacionadas à formação da estrutura econômica do país.

Algumas regiões concentram setores produtivos de dinâmica econômica diversificada, enquanto outras não são capazes de ofertar trabalho e renda a sua população. Regiões industrializadas são exemplos de espaços detentores de elementos essenciais ao desenvolvimento, atraindo fluxos migratórios e mais capital, ocorrendo daí um crescente processo de concentração, diversificação e expansão produtiva. Assim, Cano

(1998, p. 233) afirma que à medida que ocorre o desenvolvimento destes espaços “polos”, neles se concentram:

[...] não só a infraestrutura como investimentos em educação, ciência e tecnologia e os serviços modernos, formando e atraindo mão de obra mais qualificada e modernizando sua agricultura. Atingindo certo nível de transformação econômica e social, estenderá seus efeitos a partes da “periferia” nacional, integrando, ainda que parcialmente, o mercado nacional.

Como o crescimento tende a se concentrar em áreas de maior infraestrutura, os fluxos econômicos tenderão para esses espaços. Em sua abordagem da causalidade circular e acumulativa, Myrdal (1960) propõe que regiões subdesenvolvidas tendem a ter uma baixa taxa de crescimento, pois, quanto mais pobre a região, menor será a renda disponível e menor a taxa de poupança e investimento, resultando numa baixa produtividade. “O processo acumulativo, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes” (MYRDAL, 1960, p. 27).

Para Souza (2009), a expansão da região mais rica provocará efeitos propulsores, devido ao aumento do nível do consumo de bens e serviços, elevando os investimentos e trazendo prosperidade. Já em regiões periféricas, detentoras de fragilidades econômicas e com deficiências infraestruturais, ocorrerão, segundo o autor, efeitos regressivos promovidos pela troca desigual. Uma alternativa para minimizar os desequilíbrios entre as regiões pode ser a ação do Estado, por meio de mecanismos que favoreçam o aproveitamento das potencialidades locais. Neste sentido, Cano (1998, p. 234) considera que:

O governo pode tentar corrigir alguns desses desequilíbrios (alta mortalidade infantil, baixa esperança de vida, baixa escolaridade, ineficiências produtivas, desemprego disfarçado etc.) [...]. Em síntese, tratar-se-ia

de uma política de redistribuição regional (ou setorial) de renda, associada a um programa de desenvolvimento regional.

Como exemplo de ação que se enquadra neste perfil pode ser citado o PBF, uma política que vem promovendo efeitos importantes em pequenos municípios, como abordado por Marques (2005) em seu estudo sobre a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros.

O programa contempla famílias pobres e extremamente pobres com uma renda mensal, sendo bastante significativo para regiões periféricas, pois, toda vez que o sistema econômico municipal é contemplado com transferências governamentais, tem-se uma injeção de recursos na economia local, ampliando a capacidade de consumo e produção das unidades familiares. A soma considerável de recursos que passa a circular na economia de pequenos municípios aumenta o nível de consumo dos beneficiários, fomentando assim o comércio local e ampliando a circulação de bens e serviços. Tem-se, com o aumento da produção, a elevação do bem-estar da população e outras melhorias para superar as desigualdades.

Considerando-se que, para a maioria das interpretações da teoria econômica, o processo produtivo assume importância privilegiada para o crescimento e o desenvolvimento da dinâmica econômica das regiões, a expansão do consumo tenderia a promover o acúmulo de excedente, momento em que o capital se concentraria em espaços específicos. “[...] quando o crescimento da produção permite que se ampliem o consumo per capita e a utilização per capita de recursos de capital, estará se concretizando uma das pré-condições para o processo de desenvolvimento econômico e social.” (ROSSETTI, 1994, p. 431).

Neste sentido, as discussões em torno das causas do crescimento/desenvolvimento de uma nação são variadas. Enquanto algumas correntes

compartilham a ideia de que crescimento e desenvolvimento são categorias sinônimas, outros teóricos fazem diferenciação entre ambos, propondo

ser o crescimento condição indispensável, mas não suficiente, ao desenvolvimento. Há ainda novas abordagens que propõem o desenvolvimento calcado no princípio

da justiça social, com equidade de oportunidades e de capacidades, contrapondo-se ao modelo convencional de desenvolvimento econômico predominante. No tocante à diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, Souza (2005, p. 5) propõe que:

No primeiro grupo, enquadram-se os modelos de crescimento de tradição neoclássica, como os de Meade e Solow, e os de inspiração mais keynesiana, como os de Harrod, Domar e Kaldor. Na segunda corrente, economistas como Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968) e Nurkse (1957), embora com raízes ortodoxas, realizaram análises e elaboraram modelos mais próximos da realidade das economias subdesenvolvidas.

Os teóricos de tradição neoclássica valorizam a acumulação capitalista, propondo ser o aumento da *renda per capita* a fonte do crescimento, já o segundo grupo considera o crescimento como meio para se alcançar o desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento deve levar em consideração não apenas o enriquecimento do país, mas todas as condições socioeconômicas de seus habitantes. Assim, Souza (2005, p.7) salienta que o desenvolvimento envolve:

[...] mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais. [...] implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar do conjunto da população, com a preservação do meio ambiente.

Dai a importância de não se confundir crescimento com desenvolvimento, pois, em algumas situações, associado ao crescimento ocorre queda

dos indicadores sociais, o que torna necessária a compreensão de ambos os processos, pois, para ocorrer desenvolvimento, é necessário não apenas incrementos no nível da renda, mas como esta é distribuída à sociedade. O crescimento relaciona-se ao aumento da renda per capita, e o desenvolvimento contempla, além do aumento da produção nacional, melhorias no nível de vida da população, o que evidencia a complexidade da relação existente entre crescimento e desenvolvimento.

A fim de melhor ilustrar esta diferenciação entre crescimento/desenvolvimento, há os índices alcançados pelo Brasil referentes ao PIB e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o ano de 2011, haja vista que estes índices, em grande medida, expressam respectivamente crescimento e desenvolvimento de um país.

De acordo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2011, o Brasil obteve um PIB de UU\$ 2.492.908 bilhões, ocupando a sexta posição no *ranking* mundial, atrás somente de França, Alemanha, Japão, China, Estados Unidos e União Europeia, ou seja, houve um grande crescimento do PIB, haja vista que, em 2009, o país posicionava-se na oitava posição.

Entretanto, quando se observa o índice mensurado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), percebe-se o mau posicionamento do Brasil, que ocupa a 84ª posição, com o índice de 0,718, entre os 187 países avaliados pelo PNUD, que o classifica como de Desenvolvimento Humano Alto, ou seja, na segunda melhor categoria. As mudanças na metodologia, adotadas pelo programa em 2011, dificultam comparações com os índices de 2010, visto que, nesse período, o país ocupava a 73ª posição, entre 169 países avaliados, e passou para a 84ª em 2011. Infere-se da análise que o Brasil, apesar de apresentar crescimento e estar posicionado na sexta posição do *ranking* mundial em PIB, está mal posicionado no IDH, ocupando a 84ª posição.

O Programa Bolsa Família tem promovido efeitos relevantes para redução da pobreza e a diminuição das desigualdades nos últimos tempos no Brasil

Atualmente, as análises mais completas acerca das questões do desenvolvimento, além de avaliarem as variações quantitativas do produto e as melhorias em educação, saúde, e nível de bem-estar, entre outros, consideram a questão ambiental, pois “com o tempo, o crescimento econômico tende a esgotar os recursos produtivos escassos, através de sua utilização indiscriminada” (SOUZA, 2005, p.7-8).

CONSIDERAÇÕES SOBRE O BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família tem promovido efeitos relevantes para redução da pobreza e a diminuição das desigualdades nos últimos tempos no Brasil, sendo considerado por muitos pesquisadores como importante ferramenta para a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos na sociedade brasileira. Criado a partir da Medida Provisória nº 132, em 22 de outubro de 2003, o PBF previa a unificação de quatro programas federais já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Programa Nacional de Acesso de Alimentação), sendo transformado na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

A Nota Técnica sobre o Financiamento da Assistência Social no Brasil, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2010), apresenta a evolução do volume de recursos investidos no PBF, entre 2004 e 2009, com um aumento real de 91,6%. Em 2009, os beneficiários do programa somavam 12.370.915 famílias, contra as 6.571.842 contempladas em 2004.

Apesar de ter ocorrido crescimento do montante de recursos transferidos às famílias, o número de beneficiários não acompanhou tal progressão, alcançando um crescimento de somente 88,1% do número de famílias. A nota credita tais reduções às atualizações da estimativa de famílias pobres e

Tabela 1
Número de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família por regiões brasileiras – 2004-2009

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro Oeste	292.405	454.963	611.290	605.880	606.932	676.500
Nordeste	3.320.446	4.355.774	5.556.913	5.639.282	5.684.179	6.207.633
Norte	527.652	713.345	1.044.228	1.097.593	1.135.048	1.285.567
Sudeste	1.730.675	2.394.660	2.953.229	2.945.575	2.944.814	3.105.229
Sul	700.664	1.023.430	1.064.204	1.003.494	982.472	1.095.986
Total	6.571.842	8.942.172	11.229.864	11.291.824	11.353.445	12.370.915

Fonte: Brasil; Processo de Contas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (2010)

devido às constantes auditorias realizadas nas informações das famílias inscritas no CadÚnico, no período em análise.

A Tabela 1 apresenta o número de famílias contempladas por regiões brasileiras, entre 2004 e 2009, e a evolução total dos beneficiários do programa no país, apresentados pela nota técnica.

Percebe-se que o maior número de benefícios está concentrado na Região Nordeste do país, evidenciando a carência da região em termos de renda. Somente no ano de 2009, o Nordeste possuía 6.207.633 famílias beneficiadas, ou seja, 50,18% do total, seguida da Região Sudeste, com 25,10%, sendo um número considerável de beneficiários considerando-se a grande concentração produtiva desta região (BRASIL, 2010).

Em termos econômicos, o impacto do Bolsa Família é analisado por vários autores, a exemplo de Marques (2005), que verifica a importância do programa nos municípios brasileiros. Para tanto, a autora definiu uma amostra representativa destes, ou seja, 4.896 municípios distribuídos em 119 grupos distintos, selecionando 98 para compor a amostra, a partir de alguns critérios: localização geográfica, porte populacional, nível de pobreza, atividade econômica predominante e relação entre população urbana e rural.

No estudo, a autora analisa o perfil dos municípios e realiza comparações entre o total das transferências do Bolsa Família e o total de receitas disponíveis, chegando a importantes constatações. Dentre as receitas, são consideradas as do Sistema Único de Saúde (SUS), as do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as do Imposto Sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ainda segundo Marques, já em 2004, o PBF era o maior programa de transferência de renda na área de assistência social, distribuído entre as regiões brasileiras, concentrando no Nordeste o maior número de beneficiários, 69,1% do total, seguido pelo Sudeste com 19,1%, o Norte com 8,0%, o Centro-Oeste com 2,4% e o Sul com 1,4%, sinalizando, assim, as persistentes disparidades regionais existentes em nosso país, especialmente entre o Nordeste e o Sul.

Quanto à importância econômica do Bolsa Família para os pequenos municípios, analisada por meio das relações entre as transferências do programa e as receitas municipais, Marques (2005) constata que, quanto menor a receita municipal, mais expressivas se mostraram as transferências, pois a soma de recursos que passa a circular no município é bastante considerável no fomento da dinâmica econômica local. No município de Pedra Branca, no Ceará, segundo a autora, o volume de transferências do Bolsa Família correspondeu a 43% das receitas disponíveis. Já em Vitória do Santo Antão (PE), as transferências chegaram a ser 283% maiores que os recursos transferidos ao SUS do município, daí a sua relevância. Neste sentido, Marques propõe que, “no caso de transferência de renda às famílias, o impacto será tanto maior quanto também maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for a parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade” (MARQUES, 2005, p. 9).

O trabalho de Bastos (2009), que analisa o impacto econômico do Bolsa Família no município de

Maracás (BA), também expõe alguns aspectos. No estudo, é realizada uma comparação entre as transferências do PBF e o total de receitas da Prefeitura Municipal de Maracás, entre os anos de 2004 e 2007.

Quando comparados os valores para o ano de 2007, de algumas categorias da receita municipal, as transferências do Bolsa Família ao município chegaram a ser 46% superiores ao ICMS arrecadado por este, e a uma participação de 27,99% dos valores referentes ao FPM. Resultados significativos se comparados aos da pesquisa de Marques (2005), em que, no município de Medina (MG), as transferências foram superiores a 35% da arrecadação com o ICMS.

A autora também apresenta uma relação entre os recursos oriundos do programa e o produto municipal, utilizando o multiplicador keynesiano para comprovar que o impacto sobre o produto municipal é superior ao valor injetado pelo PBF. O resultado encontrado atesta que as transferências do programa são capazes de gerar um impacto na economia de R\$ 8.234.988,97. Neste sentido, Bastos (2009, p. 89) salienta que, “considerando o impacto efetivo sobre a economia local, o mais coerente é determinar que este se encontre compreendido entre o intervalo de R\$ 2.772.723,56 e R\$ 8.234.988,97 para o ano analisado”.

A autora refere-se a este intervalo por considerar as possíveis fugas de renda para outras cidades, visto que o município de Maracás é pequeno e sem tradição industrial. Neste caso, grande parte dos produtos consumidos provém de outras localidades, ou seja, apesar de ocorrerem vazamentos, há um aumento das vendas do comércio, impactando positivamente na economia. Caso não ocorressem fugas, o Bolsa Família corresponderia a 9,3% do PIB municipal.

A importância das transferências do PBF para pequenos municípios reside, em grande parte, no fato de os benefícios serem direcionados a famílias

de baixa renda, elevando o nível de renda desta camada da população, o que implica no aumento do consumo de bens e serviços e promove mudanças na economia local.

Apesar de ocorrerem vazamentos, há um aumento das vendas do comércio, impactando positivamente na economia.

Em seu estudo sobre a influência das transferências de renda no estado de Alagoas, Andrade e outros (2010) abordam que esses

recursos devem ser encarados como propulsores da economia local, já que sua importância para a economia local, segundo eles, se deve principalmente ao crescimento da participação do setor de serviços que, no caso alagoano, é comprovado pelo contínuo aumento das vendas no comércio varejista.

Apesar do crescimento do setor comercial, de acordo com o estudo, Alagoas não apresentou aumento da produção industrial, devido aos vazamentos de renda para outros estados, pois, como a indústria local não consegue suprir as novas demandas, os produtos são adquiridos em outros locais.

Segundo os autores, o que falta é o desenvolvimento de instrumentos e canais de circulação destes recursos, pois o aproveitamento das potencialidades locais criaria boas relações no circuito econômico, favorecendo o desenvolvimento destes espaços. Neste sentido, é proposta a criação de um *link* entre os programas de transferências de rendas e o Programa de Arranjo Produtivo Local (PAPL), ou seja, uma articulação entre as políticas federais e estaduais, por meio da interação dos agentes econômicos.

Mendes Júnior (2010), em seu estudo sobre o impacto do Bolsa Família na área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), também apresenta alguns impactos econômicos do PBF. A análise utiliza a metodologia da Matriz de Insumo Produto, em que são considerados os desembolsos de produção, renda, salários, tributos e quantidade de empregos, entre 2004 e 2009, para os estados da Região Nordeste e para o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Os resultados econômicos apresentados referem-se à geração de empregos que, entre 2004 e 2009, foi de 3,6 milhões somente na área de atuação do BNB. A Bahia apresentou a maior geração por bilhão, com 162,5 mil, sendo Sergipe o estado de menor geração, com 118 mil. Em termos de fuga de emprego, segundo autor, Sergipe apresenta menor índice de saída, 19,6%, e o Ceará, o maior, já que 23,4% dos empregos gerados ocorreram em outros estados do Brasil.

Segundo o autor, os impactos sobre o valor bruto da produção somaram R\$ 130,4 bilhões no Brasil, sendo 60% na área de atuação do BNB; quanto ao valor agregado/renda, a geração de valor adicionado foi de R\$ 2,1 bilhões para a mesma área; as transferências implicaram no aumento da massa salarial em R\$ 18,3 bilhões em todo o Brasil. Destes, 63% foram gerados na área de abrangência do BNB, com vazamentos de 37% para o restante do país.

Mendes Júnior (2010) salienta que a importância do Bolsa Família na área de atuação do banco é visível, tanto em nível social como econômico, com o aumento do acesso à alimentação e a produtos de primeira necessidade. Também percebem-se efeitos relevantes sobre a economia da região, com a criação de empregos e o aumento dos salários, dentre outras variáveis.

Para o autor, os vazamentos mostraram-se expressivos em todas as variáveis estudadas. Tais fugas se devem à baixa integração econômica que ocorre na área de atuação do BNB, ou seja, tem-se uma grande área, marcada por diversidades geográficas, sociais e econômicas, detentora de uma estrutura produtiva pouco integrada e carente de indústrias.

Apesar destas constatações e de outros estudos apontarem para o sucesso do PBF, muitos autores tecem críticas ao programa, a exemplo de Lavinias (2006), que se refere à redução dos gastos

federais em áreas como habitação e saneamento, e à consequente elevação das transferências monetárias diretas. Para a autora, seria necessário aumentar os investimentos em áreas capazes de promover o bem-estar da população, como educação, saúde, habitação, entre outras, já que, nestas áreas, o gasto vem sofrendo constante declínio.

O período compreendido entre 2001-2004 [...] o gasto federal em assistência social cresceu em 50%, e os investimentos em saneamento e habitação declinaram

Como exemplo, ela referencia o período compreendido entre 2001-2004, em que o gasto federal em assistência social cresceu em 50%, e os investimentos em saneamento e habitação declinaram.

Outro questionamento refere-se ao caráter focalizado dos programas de transferências, em ações como Bolsa Família, Vale Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e outras experiências semelhantes, que não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda. Segundo ela, há muitos elegíveis e poucos contemplados, culminando em uma política contraditória, pois os mais pobres, mesmo preenchendo os requisitos, não são beneficiados.

Por meio do estudo, a autora busca identificar aumento das melhorias em termos de bem-estar agregado, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ou seja, procura verificar se ocorreu ampliação do grau de acessibilidade dos mais pobres – em especial aqueles que são o público-alvo dos programas de transferência de renda focalizados – aos chamados serviços sociais (rede de esgoto, coleta de lixo, telefone celular). O trabalho de Lavinias (2006) é marcado pelo questionamento em torno da gestão dos gastos governamentais em bens e serviços que venham promover a autonomia das famílias mais pobres e a consequente queda dos níveis de desigualdade social.

Já o trabalho de Santos (2007) aborda o caráter assistencialista e focalizado do programa. A partir de um estudo de caso, a autora faz um levantamento sobre questões econômicas, sociais e culturais dos beneficiários do Bolsa Família em Vitória da

Conquista (BA). As principais constatações referem-se ao fato de o programa não promover a acomodação dos beneficiários em busca de emprego, como já apontado em outros estudos, e à transparência de gestão do programa no município, apontada como importante para uma melhor cobertura. A autora argumenta que o caráter assistencialista do PBF não promove a emancipação das famílias no curto prazo, faltando ações governamentais direcionadas aos estratos mais vulneráveis da população.

Percebe-se, com a análise, a importância do programa como ação política, pois mesmo possuindo um caráter assistencialista e estando atrelado a condicionais, tem direcionado grande soma de recursos aos municípios e ofertado uma renda às unidades familiares que estão em condições vulneráveis no sistema, estimulando, assim, o consumo, o que acaba por promover maior dinamismo na economia local.

BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE SOCIOECONÔMICA NO MUNICÍPIO DE PLANALTO (BA)

Situado na região sudoeste da Bahia, a 465 Km da capital do estado, o município de Planalto possui uma população de 24.481 de habitantes. Destes 3,42 mil famílias foram contempladas com o Bolsa Família somente no ano de 2012 (BRASIL, 2012).

Tendo em vista analisar a importância do PBF no município de Planalto, fez-se necessária uma investigação do contexto socioeconômico deste

ao longo do período em análise, considerando-se alguns indicadores, a evolução das principais receitas municipais e as transferências do Bolsa Família no período de 2004 a 2013.

Inicialmente foi analisada a evolução do PIB de Planalto, do estado da Bahia, do território identidade e dos municípios vizinhos Anagé, Barra do Choça, Poções e Vitória da Conquista, entre 2004 e 2011, visto que este componente configura-se como considerável indicador de crescimento de dada localidade.

Como apresentado na Tabela 2, o PIB mostrou-se mais expressivo nas cidades de Barra do Choça e Vitória da Conquista, cujo crescimento foi, respectivamente, de 209,07% e 177,54%, no período entre 2004 e 2011.

Em termos de crescimento, para o período, o PIB do município de Planalto foi pouco superior ao do estado e ao do município de Poções, já que a evolução em Planalto foi de 110,92 %, a do estado, de 102,15%, e a de Poções, 107,82%, como pode ser observado.

Mesmo apresentando crescimento menor que o do território de identidade e o de Vitória da Conquista para o período, o PIB do município de Planalto mostrou-se bastante expressivo quando comparado ao de Poções, que detém uma população maior.

Em Anagé, município de mesmo porte populacional de Planalto, entre 2004 e 2011, o PIB apresentou crescimento maior que o de Planalto, entretanto, a partir de 2007, a evolução foi menos expressiva em Anagé, já que o PIB de Planalto cresceu em 110,92% e o de Anagé, somente 53,76%. Daí a importância

Tabela 2
Produto Interno Bruto – 2004-2011

Localidade	PIB (R\$ milhões)							
	2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	2007 (D)	2008 (E)	2009 (F)	2010 (G)	2011 (H)
Bahia	79.083,23	90.919,33	96.520,70	109.651,84	121.507,06	137.074,67	154.340,46	159.868,62
Território de identidade	2.299,42	2.913,72	3.234,58	3.719,46	4.091,36	4.740,56	5.206,98	5.786,60
Vitória da Conquista	1.382,32	1.796,27	2.003,09	2.363,43	2.650,25	3.142,68	3.491,08	3.836,50
Poções	121,77	145,41	150,73	169,80	184,62	216,38	235,62	253,06
Barra do Choça	108,83	179,55	249,34	263,59	275,04	287,25	249,54	336,36
Planalto	63,62	72,76	77,77	86,05	93,25	111,37	115,43	134,19
Anagé	39,74	44,66	55,45	62,87	67,24	74,55	88,73	96,67

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014)
Adaptação própria.

desta variável em análise, que se configura como a soma total de todos os bens e serviços produzidos em dada região, e como um indicador considerável de crescimento/desenvolvimento de dada localidade.

Em termos de índices de desenvolvimento municipal, a análise apresenta o posicionamento do município ante as localidades vizinhas quanto aos níveis de desenvolvimento social, de educação e de saúde, já que desenvolvimento seria resultado do crescimento econômico acompanhado da melhoria na qualidade de vida dos habitantes de determinada localidade.

Contudo, cabe salientar que estes índices não são suficientes para indicar crescimento e desenvolvimento do município de Planalto, mas transparecem a dinâmica local.

Como pode ser observado, no ano de 2006, entre os municípios baianos no *ranking* estadual, o de Planalto ocupava a 214ª posição em desenvolvimento social, a 190ª em nível de educação e a 240ª em nível de saúde, posições relevantes se considerados outros municípios, a exemplo de Barra do Choça que, no mesmo período, era possuidor de um PIB superior ao de Planalto e ocupava posição inferior no *ranking* estadual, e de Anagé, município de mesmo porte populacional de Planalto, também ocupante de posições inferiores.

Dos municípios analisados, o mais bem posicionado era Vitória da Conquista, que ocupava a quarta posição em desenvolvimento social e em nível de saúde, e a 32ª posição em nível de educação.

O município de Planalto, no período analisado, apresentou alguns indicadores que sinalizavam para mudanças na dinâmica socioeconômica do município, a exemplo do PIB municipal, que cresceu 74% entre 2004 e 2009, e dos índices de desenvolvimento aqui abordados, além de evidenciarem o bom posicionamento do município, quando comparado a municípios como Anagé e Barra do Choça. Apesar de Anagé possuir mesmo porte populacional e de Barra do Choça possuir PIB superior ao de Planalto, seus indicadores de desenvolvimento são maiores, fazendo com que ocupem posições inferiores no *ranking* estadual.

Tabela 3
Índice Municipal de Desenvolvimento – 2006

Município	Índice	Valor	Ranking
Planalto	Índice de Desenvolvimento Social	4.989,25	214
	Índice do Nível de Educação	4.997,63	190
	Índice do Nível de Saúde	4.989,07	240
Anagé	Índice de Desenvolvimento Social	4.941,6	370
	Índice do Nível de Educação	4.951,71	328
	Índice do Nível de Saúde	4.985,46	250
Barra do Choça	Índice de Desenvolvimento Social	4.932,25	386
	Índice do Nível de Educação	4.890,6	405
	Índice do Nível de Saúde	4.977,67	277
Poções	Índice de Desenvolvimento Social	4.996,68	182
	Índice do Nível de Educação	4.971,63	272
	Índice do Nível de Saúde	4.949,91	360
Vitória da Conquista	Índice de Desenvolvimento Social	5.157,98	4
	Índice do Nível de Educação	5.089,27	32
	Índice do Nível de Saúde	5.123,31	4

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2012). Adaptação própria.

Os indicadores sinalizam a ocorrência de mudanças nas estruturas socioeconômicas do município no período coincidente ao da criação e ampliação do Bolsa Família, o que leva uma relação de parte deste crescimento com a elevação do número de transferências.

No intuito de avaliar a configuração econômica no município de Planalto, promovida pelas transferências do Bolsa Família, serão feitas comparações entre o volume de recursos das transferências do programa e algumas das principais receitas municipais.

RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS MUNICIPAIS E AS TRANSFERÊNCIAS DO BOLSA FAMÍLIA

Tendo em vista que análise aqui desenvolvida busca analisar a dinâmica socioeconômica do município de Planalto, torna-se necessário levar em consideração,

além do volume de transferências do PBF, os recursos das receitas municipais entre os anos de 2004 e 2013, sejam elas federais ou estaduais, buscando dimensionar a importância do programa para o município.

No âmbito do governo federal, as transferências direcionadas ao município concentraram-se em seis funções: assistência social, educação, saúde, habitação e encargos especiais, organização agrária e urbanismo, totalizando um volume considerável de recursos. Somente em 2013 essas transferências chegaram a R\$ 32.558.817,51, distribuídas entre as funções.

Na Tabela 4 encontram-se especificados os recursos por função que foram direcionados ao município no ano de 2013, para, posteriormente, ser realizada uma relação comparativa entre o volume total das transferências e aquelas advindas do PBF, o que possibilitará avaliar a abrangência do programa ante o total de recursos destinados ao município de Planalto.

Dentre as funções contempladas, a dos encargos especiais apresenta-se como a mais representativa em termos de recursos transferidos, que corresponderam a 62,9% do total, destinados a: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Transferências de Cotas-partes dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural, dentre outras.

Para a assistência social, os recursos transferidos somaram 23,3% do total; destes, a ação das Transferências de Renda Diretamente às Famílias

em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza recebeu maior volume de recursos. As ações em saúde ocuparam o terceiro maior volume de transferências, com 8,2% do total; já a função educação obteve 3,0% do total de recursos transferidos, seguido de 2,0% para a habitação, 0,5% para o urbanismo e 0,1% para as ações em organização agrária.

Convém especificar que a função encargos especiais contempla algumas ações direcionadas à área educacional, ou seja, os recursos referentes às ações da cota-parte dos estados e do Distrito Federal do salário-educação e as do Fundeb, dentre outras. Nesse sentido, uma reclassificação de tais recursos para a função educação vem demonstrar que o volume de transferências direcionadas para a área no município é maior que os 3,0% apresentados na Tabela 4, pois o percentual chegaria a 65,2% do total das transferências, um valor bastante expressivo.

Assim, a função encargos especiais reduziria sua participação para apenas 0,7% do total de transferências federais direcionadas ao município de Planalto no ano de 2013.

O volume de recursos federais transferidos ao município é bastante considerável, portanto, torna-se conveniente analisar a relação existente entre o total de transferências recebidas e o volume de recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família entre 2004 e 2013, em valores de 2013, como pode-se observar na Tabela 5.

Função	Valor transferido (R\$)	Porcentagem do Total (%)
Assistência social	7.587.880,98	23,3
Educação	992.536,39	3,0
Habitação	636.525,00	2,0
Encargos especiais	20.472.086,79	62,9
Saúde	2.677.795,96	8,2
Organização agrária	37.800,00	0,1
Urbanismo	154.192,39	0,5
Total	32.558.817,51	100

Fonte: Portal da Transparência (2014).
Adaptação própria.

Ano	Transferências federais (A)	(R\$) PBF (B)	B/A %
2004	13.185.580,28	1.911.845,38	14,5
2005	15.117.421,86	3.036.061,05	20,1
2006	17.446.231,54	3.328.879,38	19,1
2007	19.495.465,09	3.802.708,32	19,5
2008	22.817.544,86	4.147.690,24	18,2
2009	22.719.391,92	4.414.736,35	19,4
2010	23.598.762,68	4.180.031,23	17,7
2011	29.373.477,91	4.623.934,14	15,4
2012	35.064.090,15	5.525.674,32	15,8
2013	32.558.817,51	7.079.186,00	21,4

Fonte: Portal da Transparência (2014).
Valores corrigidos com base ao INPC de 2013.
Adaptação própria.

De acordo com os dados especificados acima, percebe-se que o volume das transferências federais obteve um crescimento de 146,9% e aquele advindo do Programa Bolsa Família cresceu 270,3% no período em análise.

Em termos relativos à participação do PBF no total de transferências destinadas ao município de Planalto entre 2005 e 2012, o programa apresentou um declínio, haja vista que, em 2005, os recursos do PBF correspondiam a 20,1% de todas as transferências federais destinadas ao município, uma soma de R\$ 3.036.061,05, e em 2012, a quantia transferida correspondeu a R\$ 5.525.674,32, e uma participação de apenas 15,8%.

Em 2013, houve crescimento no volume dos recursos, o que fez o município recuperar sua participação em termos relativos, chegando a 21,4% no total das transferências federais. A participação do PBF ante o volume de transferências federais mostrou-se bastante significativa para a economia local, alterando a dinâmica do município, principalmente pelo fato de estes recursos terem sido direcionados a famílias de alta propensão ao consumo.

O incremento no volume total das transferências federais destinadas ao município no período em análise, em grande parte pode ser atribuído à ampliação de recursos destinados às ações governamentais de apoio à educação, à saúde e a serviços

sociais, que, nos últimos anos, se expandiram consideravelmente no Brasil.

As receitas do município são compostas pelos repasses do governo do estado e aqueles provenientes de arrecadação própria. Dentre os repasses estaduais estão as receitas do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia (FIES) e do Fundo de Cultura da Bahia (FCBA). A Tabela 6 apresenta a evolução do volume de recursos estaduais transferidos ao município de Planalto entre 2004 e 2013, em valores de 2013.

Dentre as receitas obtidas, a que apresentou o volume de recursos mais expressivos foi a proveniente da arrecadação do ICMS, no total de R\$ 2.609.008,21 somente no ano de 2013. No entanto, os recursos referentes à arrecadação do IPVA tiveram um crescimento de 184,02%, entre 2004 e 2013. As transferências de recursos do IPI, do FIES e do FCBA apresentaram volume menor que as do ICMS, mas, ainda assim, importantes para a dinâmica econômica do município de Planalto.

Tendo em vista a relevância das transferências de âmbito federal e estadual ao município de Planalto, torna-se conveniente realizar uma análise da evolução

Tabela 6
Transferências do governo estadual ao município de Planalto – 2004-2013

Ano	Transferências estaduais (R\$)				
	ICMS	IPI	IPVA	FIES	FCBA
2004	1.714.305,24	30.916,92	55.650,63	105.954,30	-
2005	1.699.638,55	31.379,02	71.146,66	194.825,19	3.775,43
2006	2.059.896,63	37.166,15	80.968,11	151.454,76	3.984,60
2007	2.012.774,13	50.154,27	86.159,79	77.274,54	7.646,10
2008	2.135.277,32	49.801,46	90.824,40	80.366,49	7.120,20
2009	1.925.441,30	31.656,07	112.713,84	78.271,48	10.059,55
2010	2.104.836,26	29.008,70	118.881,81	81.936,09	2.345,95
2011	2.268.056,95	40.665,92	142.542,13	108.942,85	2.269,30
2012	2.435.757,09	31.262,73	183.941,20	64.096,04	6.241,91
2013	2.609.008,21	30.750,02	213.708,70	37.445,66	8.815,86

Fonte: SEFAZ (BAHIA, 2014).
Valores corrigidos com base no INPC de 2013.
Adaptação própria.

das receitas do FPM e do ICMS, no período em análise, já que são transferências mas expressivas em termos de repasse em níveis federal e estadual.

Busca-se, com a análise, dimensionar o volume de recursos em circulação no município, já que são injetados no município uma soma considerável de recursos por meio das mais diversas transferências. Poderíamos creditar que, em grande medida elas impulsionam a economia local, alterando as condições socioeconômicas do município.

Entretanto, para esta análise, torna-se conveniente realizar comparações entre os valores anuais do FPM e os referentes ao ICMS, no período de 2004 a 2013, e o volume das transferências do Bolsa Família, em valores de 2013, utilizando-se para este fim, o Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como pode ser observado na Tabela 7.

As relações apresentadas demonstram que os valores transferidos são bastante expressivos. Ao se comparar o volume das transferências com o total de recursos do FPM para o ano de 2013, os do Bolsa Família representam 55,35% do FPM, uma importância relativa bastante significativa, pois, em grande medida, estes recursos passam a circular no comércio local, fomentando a dinâmica socioeconômica do município.

A título de ilustração, vale comparar estes resultados com aqueles encontrados por Bastos (2009), no município de Maracás (BA), e por Marques (2005), em sua análise sobre a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Em Planalto, os recursos do Bolsa Família no ano de 2007 equivaleram a 45,02% do FPM, um valor superior ao encontrado em Maracás, em que o total das transferências correspondeu a 27,99% do FPM no mesmo período.

No trabalho de Marques (2005), cuja referência é julho de 2004, os recursos do Bolsa Família corresponderam a 31% do FPM, na cidade de Porto Alegre. Percebe-se que o total das transferências do PBF no município de Planalto também foi superior. Neste sentido, nota-se a importância do programa para a dinâmica do local, pois como argumenta Marques (2005), quanto menor forem as receitas municipais, mais importante será a significância das transferências de renda para os pequenos municípios, situação que é perfeitamente cabível a Planalto.

Outra comparação pode ser realizada entre o percentual do ICMS e os recursos do PBF em 2007. Percebe-se que o Bolsa Família chegou a ser 88,93% superior aos recursos do ICMS no mesmo período, ou seja, essa relação percentual

Tabela 7
Relação entre as transferências do PBF e as receitas municipais do FPM e do ICMS – 2005-2013

Ano	Receitas (R\$)			A/B %	A/C %
	Transferências do PBF (A)	FPM (B)	ICMS (C)		
2004	1.911.845,38	6.694.890,82	1.714.305,24	28,56	111,53
2005	3.036.061,05	7.664.971,67	1.699.638,55	39,61	178,63
2006	3.328.879,38	7.980.059,73	2.059.896,63	41,71	161,60
2007	3.802.708,32	8.446.471,94	2.012.774,13	45,02	188,93
2008	4.147.690,24	10.492.456,51	2.135.277,32	39,53	194,25
2009	4.414.736,35	9.409.101,41	1.925.441,30	46,92	229,28
2010	4.180.031,23	9.522.463,75	2.104.836,26	43,90	198,59
2011	4.623.934,14	12.991.526,87	2.268.056,95	35,59	203,87
2012	5.525.674,32	12.641.735,54	2.435.757,09	43,71	226,86
2013	7.079.186,00	12.788.905,93	2.609.008,21	55,35	271,34

Fonte: Portal da Transparência (2014); SEFAZ (BA HIA, 2014).
Valores corrigidos com base ao INPC de 2013.
Adaptação própria.

no município de Planalto mostrou-se mais expressiva que a do município de Maracás no mesmo ano, já que, neste último, as transferências do PBF foram 46% superior.

O Bolsa Família disponibiliza pequenos valores mensais às famílias beneficiadas e acaba por impactar significativamente nas pequenas economias, devido principalmente ao grande número de contemplados e ao baixo dinamismo apresentado pelos municípios. Considerando-se que é um grande volume de recursos e que a maioria dos beneficiários gasta parte do que recebe na localidade, a importância do PBF mostra-se bastante significativa para a ampliação da dinâmica socioeconômica local.

Outra categoria em análise é a quantidade de alvarás expedidos pelo município entre 2005 e 2010, tendo em vista que estes se caracterizam como uma autorização de funcionamento ou realização de evento, e são emitidos às empresas, ao comércio ou aos cidadãos, mediante a cobrança de uma taxa e observando-se a legislação municipal vigente e o Código Tributário. Esta categoria, juntamente com as receitas do município, vem também demonstrar uma ampliação na dinâmica econômica do município de Planalto.

Segundo o Setor de Tributos do município de Planalto, em 2005 foram expedidos 51 alvarás, com

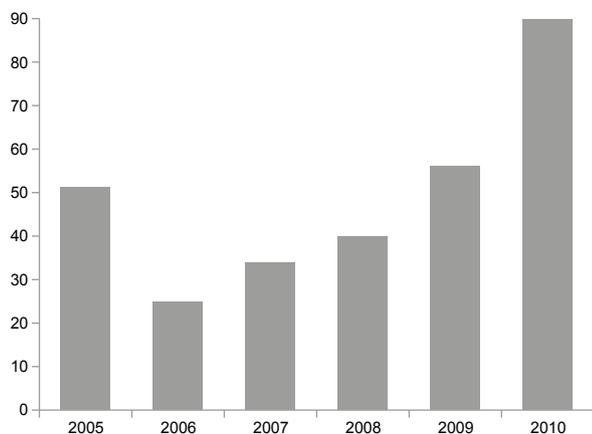


Gráfico 1
Total de alvarás expedidos pelo município de Planalto – 2005-2010

Fonte: Coordenação de Tributos – PMP (2011).
Elaboração própria.

uma redução de 49,1% no ano seguinte. Entretanto, a partir de 2006, o número de expedições passou a aumentar progressivamente, alcançando 90 alvarás em 2010, um crescimento total do número de alvarás expedidos de 76,47%, entre 2005 e 2010.

De acordo com a Coordenação de Tributos do município de Planalto (PLANALTO, 2011), o comércio varejista concentra a maior quantidade de alvarás expedidos, 51,9% do total, seguido da categoria bar, com 24%, e da categoria prestação de serviços, com 13,5%; os 10,6% restantes está distribuídos entre demais categorias. É importante ressaltar que este crescimento também se deveu à ampliação do valores repassados pelo Bolsa Família e pelas demais transferências ao município de Planalto. Cabe mencionar que, nesta análise, não foram considerados os estabelecimentos informais, o que tenderia a aumentar tais incrementos.

A expansão do comércio local, constatada por meio da elevação do número de alvarás, e o expressivo crescimento das principais receitas e de alguns indicadores sociais do município vêm demonstrar alterações positivas na dinâmica de Planalto, reafirmando a importância que um programa com dimensão tão significativa pode representar para municípios pequenos, pois, ao transferir renda, estimula o consumo, aumenta a procura por bens e serviços e promove o crescimento local, proporcionando melhor qualidade de vida para a população.

Cabe lembrar que os dados da investigação apenas evidenciam uma realidade, não transparecendo outras relações porventura existentes na dinâmica econômica e social do município. Assim, por meio deste estudo, é possível detectar pontos positivos do Programa Bolsa Família, bem como a possibilidade de realização de estudos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que pese a importância do PBF para a dinâmica socioeconômica do município de Planalto, nota-se uma ampliação de 53,36% do número de

beneficiários do programa entre 2004 e 2013, e um crescimento de 270,3% no volume de recursos. No entanto, em termos relativos, a participação do Bolsa Família no volume de transferências federais apresentou declínio.

É importante ressaltar que, mensalmente, o programa injeta um volume significativo de recursos no município, atendendo a um número significativo de família.

Quanto à dinâmica econômica do município de Planalto, algumas variáveis apresentam resultados relevantes, a exemplo do crescimento do PIB, já que este é indicativo do possível crescimento econômico. Entretanto, para avaliar o desenvolvimento, devem ser consideradas outras variáveis socioeconômicas, a exemplo dos indicadores municipais de saúde, educação e sociais, considerados neste estudo.

Por meio destes índices, apesar de os dados não contemplarem todo o período, percebe-se o bom posicionamento do município quando comparado com outros pertencentes à mesma região econômica, a exemplo de Anagé, de mesmo porte populacional, e de Poções, em que PIB e população são superiores ao de Planalto.

Cabe salientar que estes dados não são suficientes para indicar crescimento e desenvolvimento do município de Planalto, mas, no entanto, reforçam os indícios de mudanças na sua dinâmica econômica e social, reforçando, assim, a ideia de que as transferências de renda podem promover o desenvolvimento das pequenas localidades.

A expansão do comércio local, constatada por meio da elevação do número de alvarás, reafirma a importância que um programa com dimensão tão significativa pode representar para municípios pequenos como Planalto, pois estimula o consumo, aumenta a procura por bens e serviços e promove o crescimento local, assim como a melhoria nas condições de vida de seus habitantes.

Cabe aqui salientar a dificuldade de dimensionar a abrangência do Programa Bolsa Família, haja vista que os dados trabalhados apenas evidenciam uma realidade, não transparecendo outras relações

porventura existentes nessa dinâmica econômica e social. Portanto, para conclusões mais abrangentes, seriam necessários novos estudos com análises teóricas e metodológicas mais detalhadas, o que, nesta investigação, não se fez possível.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jarpa Aramis Ventura et al. A influência das transferências de renda no estado de Alagoas: um link entre os principais programas socioeconômicos vigentes. In: CONGRESSO BIEN 2010 - RENDA BÁSICA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA E PAZ, 13., 2010, São Paulo. [Anais...] São Paulo: FEA – USP, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/AlnfluenciadasTransferenciasdeRendanoEstadoAlagoas.pdf>>. Acesso: 25 jun. 2011.

BASTOS, Claudiana Botelho. *O Programa Bolsa Família: uma avaliação sobre seu impacto no município de Maracás-BA*. 2009. Monografia (Graduação em Ciências Econômica)- Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2009.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. *Arrecadação mensal dos municípios*. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2012.

_____. *Arrecadação mensal dos municípios*. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Fome Zero. *Programas e ações*. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e->>. Acesso em: 22 set. 2011a.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 5 abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família: benefícios*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 19 nov. 2011b.

_____. *Bolsa Família: condicionalidades*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 19 nov. 2011c.

_____. *Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família*. Brasília-DF: MDS, 2006. Disponível em: <C:\Users\Proprietário\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\P2H7PKYW\Guia de Atuação das Instancias de Controle Social -ICS.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.

- BRASIL. *Financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, 2010. (Nota Técnica). Disponível em: <C:\Users\Proprietário\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\HQ5X4ASG\Nota Técnica Financiamento da AS Final.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- _____. *Relatório de informações sintético*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/gerar/index.php>>. Acesso em: 18 mar. 2011d.
- _____. *Relatório de informações sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em:
- CANO, Wilson. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. *Transferências de recursos*. Disponível: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- _____. *Transferências de recursos*. Disponível: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- DELGADO, Guilherme Costa; THEODORO, Mário Lisboa. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.
- DULCI, Otavio Soares. Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. [Anais...] Caxambu, MG: ANPOCS, 2009. GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America_Latina/10-Otavio_dulci.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades @: população*. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ba>>. Acesso em: 22 set. 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Gastos com política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Fev. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 75). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- LAVINAS, Lena. *Programa de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, 596). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf>. Acesso em: 2 out. 2010.
- _____. Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. *Anais...* São Paulo: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- LOPES, Roberto Paulo Machado. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2003.
- MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.
- MARQUES, Rosa Maria. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Brasília: MDS, 2005. (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, n. 1). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/cadernos-de-estudos/a-importancia-do-bolsa-familia-nos-municipios-brasileiros-no-01>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. 30 p. (Texto para discussão, 1283). Disponível em: <http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf>. Acesso em: 28 set. 2010.
- MENDES JÚNIOR, Biágio de Oliveira. Impactos do Programa Bolsa Família na área de atuação do BNB e do Brasil. Informe ETENE *Macroeconomia, Indústria e Serviços*, Fortaleza, v. 4, n. 8, abr. 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/iis_bolsa_familia.pdf>. Acesso: 6 mar. 2012.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1960.
- PLANALTO. Prefeitura. *A cidade*. Disponível em: <<http://www.planalto.ba.gov.br/index.asp?link=inicio.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2011.
- POCHAMN, Marcio. A nova economia política brasileira. *Le Monde Diplomatique Brasil*, [S.l.], v. 5, n. 58, maio 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1179>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Ranking do IDH global*. 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011>. Acesso em: 28 jul. 2012.

ROSSETI, Jose Paschoal. *Introdução à economia*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SANTOS, Chaene Salgado. *O Programa Bolsa Família em Vitória da Conquista – BA e suas consequências: emancipação de famílias pobres ou medida assistencialista?*. 2007. xxf. Monografia (Graduação em Ciências Econômica)-Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, BA, 2007.

SILVA, Audileia Rodrigues. *Programa de transferências de renda e desenvolvimento: uma análise do Programa Bolsa Família no município de Planalto-BA, no período de 2004 a 2010*. 2012. XXf. Monografia (Graduação em Ciências Econômica)-Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, BA, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2009.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Estatísticas dos municípios baianos*. Salvador: SEI, 2011. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=537&Itemid=283>. Acesso: 24 jul. 2012.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 6ª ed. São Paulo: Cortez; Fundação Perceus Abramo, 2010.

Artigo recebido em 28 de março de 2014
e aprovado em 04 de novembro de 2014.

Pobreza, crescimento econômico e transferência de renda no Brasil: um modelo em painel para o período 2004-2012

*Armando Affonso de Castro Neto**

* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor de Pesquisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e professor de Economia da Universidade Salvador (Unifacs). armandocastro@sei.ba.gov.br

Resumo

Este artigo tem como propósito investigar o papel do crescimento econômico e das transferências de renda na redução da pobreza entre 2004 e 2012. Para tanto, foi adotado um modelo em painel para os estados brasileiros. O estudo parte do pressuposto de que o crescimento econômico, por si, não é suficiente para eliminar a extrema pobreza no Brasil, devido ao que se denominou de “armadilha da pobreza”, momento em que as forças de tendência à manutenção ou à elevação da pobreza superam os fatores que contribuem para a sua redução. O estudo mensura a contribuição de ambas as variáveis, ressalta a importância da ampliação do Programa Bolsa Família e aponta a mudança estrutural necessária para evitar a armadilha da pobreza em longo prazo.

Palavras-chave: Crescimento econômico. Pobreza. Programa Bolsa Família. Dados em painel.

Abstract

This article aims to investigate the role of economic growth and income transfers on poverty reduction between 2004 and 2012. For that purpose, it adopted a model panel to the states of Brazil. The study bases upon the assumption that economic growth alone is not sufficient to eliminate extreme poverty in Brazil, due to what is known as “poverty trap”, a moment where the forces toward poverty maintenance or increase overcome the factors that contribute to its alleviation. The study assesses the contribution of both variables, emphasizes the importance of expansion of the Bolsa Família program, and points out the structural changes necessary to avoid the “poverty trap” in a long run.

Keywords: Economic growth; poverty; Bolsa Família program; panel data.

INTRODUÇÃO

A pobreza vem declinando em proporção e intensidade no Brasil, assim como em todas as unidades da federação, independente do critério de pobreza que se adote. A queda da miséria, muito mais forte a partir de 2003, vem sendo acompanhada pela minimização do hiato de pobreza, ou seja, aqueles que continuam pobres estão menos pobres (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014). Este processo vem chamando a atenção dos pesquisadores socioeconômicos, cujas explicações estão centradas não só na ampliação dos programas de transferência de renda, mas também na política de salário mínimo e no desempenho econômico.

A trajetória declinante da pobreza estimulou, por exemplo, estudos de projeção de pobreza, em sua maioria admitindo tendências lineares, chegando a inferências sobre o período em que a proporção de pobres chegaria a zero no Brasil e em seus estados. Este é o caso de Alves e Castro (2011), em um estudo específico sobre o estado da Bahia, no qual os autores verificam que, se seguisse uma tendência linear, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de extrema pobreza no estado chegaria a zero em 2017. Os autores ressaltam: “É importante frisar a limitação dessa previsão, que considera tão somente a tendência da série, excluindo da análise fatores preponderantes para o desempenho de ganhos (ou perdas) em rendimento da população mais pobre” (ALVES; CASTRO, 2011). Já para o Brasil, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), se for mantida a taxa de redução da extrema pobreza do período 2003 a 2008, o país superaria a miséria em 2016.

Mas para que essa projeção se torne realidade, os estados terão de apresentar ritmos diferenciados de redução na miséria, uma vez que registram enorme assimetria nas taxas atuais de pobreza extremas, como se pode observar entre Alagoas (32,3%) e San-

ta Catarina (2,8%). Neste sentido, o estado de Alagoas precisará, por exemplo, diminuir anualmente em 4 pontos percentuais a taxa de pobreza extrema para que tenha superado a condição de miséria em 2016, enquanto Santa Catarina, com queda de apenas 0,9 pontos percentuais anuais, pode atingir esta situação (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Se compreendermos que grande parte do sucesso da redução da pobreza nos estados brasileiros está relacionado com o Programa Bolsa Família (PBF), podemos inferir que os limites de atuação do programa constituem-se, logicamente, como entraves para a redução da pobreza. Além deste aspecto limitante, relacionado a custo e à capacidade de localização perfeita do público-alvo, outro fator, este de cunho estrutural, reduz enormemente as possibilidades de a pobreza seguir as trajetórias lineares estimadas por Alves e Castro e pelo IPEA: a extrema pobreza é composta por pessoas de baixíssima ou nenhuma escolaridade, que se encontram à margem do processo produtivo e que não são absorvidas diretamente por expansão econômica, seja ela associada à maior utilização da capacidade produtiva, seja estimulada por novos investimentos, decorrentes de inovação e desenvolvimento tecnológico, que, por regra, demandam mão de obra com maior grau de qualificação. Além disso, muitos vivem em regiões que não apresentam fáceis alternativas de desenvolvimento socioeconômico. Neste contexto, são poucas as possibilidades de uma inserção produtiva. Este é o principal entrave para a erradicação da pobreza. Em outras palavras, a proporção de extrema pobreza declinará até determinado ponto, a partir daí, o crescimento econômico não será suficiente para extrair as pessoas dessa situação em virtude das suas características. A curva do gráfico de pobreza no tempo assumirá uma forma similar à curva do investimento na armadilha da liquidez, ainda que a taxa de crescimento da economia seja ascendente. Analogamente,

denominarei a resistência da miséria de “armadilha da pobreza”¹.

Compreendido isto, torna-se vital um maior entendimento sobre os reais impactos do crescimento econômico e do Programa Bolsa Família sobre o nível de pobreza. O objetivo deste artigo é justamente testar os efeitos destes dois fenômenos sobre a redução da extrema pobreza no Brasil. Para tanto, aplicar-se-á um modelo econométrico em painel considerando a influência da conjuntura econômica e da política de transferência de renda sobre os níveis de pobreza observados nos estados brasileiros. A seção seguinte busca descrever sinteticamente as características da pobreza no país e os principais entraves para sua superação. Em seguida, são apresentados o modelo econométrico proposto e os resultados da estimação. Por fim, são feitas as considerações finais.

PERSISTENTE REDUÇÃO DA POBREZA E ENTRAVES PARA SUA ERRADICAÇÃO

O conceito de extrema pobreza adotado neste trabalho corresponde ao critério definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no ano de 2011, que tem como referência o recorte de R\$ 70 de renda mensal domiciliar per capita, em valores de julho de 2010. Considera-se que todos que vivem com renda abaixo deste valor são extremamente pobres, com exceção das famílias com rendimento zero que não apresentam ao menos uma das características a seguir: sem banheiro de uso exclusivo; sem ligação com rede geral de esgoto e sem fossa séptica; em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; sem energia elétrica; com pelo menos um

morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; e com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade (MDS, 2011). O valor monetário deste conceito de extrema pobreza fica muito próximo do adotado pelo Banco Mundial, que, corrigido pelo INPC para 2013, equivale a R\$ 84 de renda mensal domiciliar per capita². A concepção de pobreza corresponde a duas vezes o valor da extrema pobreza, ou seja, R\$ 140 de renda domiciliar per capita em valores de julho de 2010, corrigidos para R\$ 168 em valores de setembro de 2013. A tabela a seguir expressa os resultados para 2013.

Tabela 1
Taxa de pobreza e extrema pobreza no Brasil – 2013

	Taxa de pobreza (%)	Taxa de extrema pobreza (%)
Brasil	5,3	3,5
Norte	10,4	5,7
Nordeste	10,8	7,6
Sudeste	2,3	1,4
Sul	1,9	1,3
Centro-Oeste	2,3	1,9

Fonte: IBGE - PNAD. Cálculos a partir dos microdados.

A taxa de pobreza encontrada para o Brasil foi 5,3% em 2013, e a de extrema pobreza, 3,5%, estimando-se aproximadamente 10,6 milhões de pobres e 7,1 milhões de pessoas em extrema pobreza no país. A Região Nordeste apresenta os maiores índices e também o maior número absoluto de pessoas vivendo em pobreza – 6,1 milhões – e em extrema pobreza – 4,3 milhões. A Região Sul, por sua vez, apresenta os menores índices e quantitativos de pessoas abaixo das linhas, com uma estimativa de 541 mil pobres e 369 mil extremamente pobres, representando taxas de 1,9% e 1,3%, respectivamente.

¹ Azariadis e Stachursk (2004) definiram a “poverty trap” como um mecanismo de autorreforço para persistência da pobreza, ou seja, pressupõe a relação da pobreza com algum fenômeno que é sua causa e consequência (SANTOS, 2010). Este artigo, portanto, conceitua a armadilha dentro de um contexto específico, pontuando os fenômenos estruturais e conjunturais que a caracterizam.

² Para reajustes na linha de extrema pobreza, seguindo Costa e Falcão (2014), o MDS adotou como referência julho de 2011, ano de lançamento do Plano Brasil Sem Miséria. Neste artigo, corrigiu-se em relação a julho de 2010, pois foi o ano de referência para a linha de R\$ 70 domiciliar per capita, quando se divulgou a extrema pobreza a partir do Censo Demográfico 2010. As diferenças não são acentuadas. Neste trabalho, a extrema pobreza de 2013 é 0,4 ponto percentual superior à oficialmente divulgada.

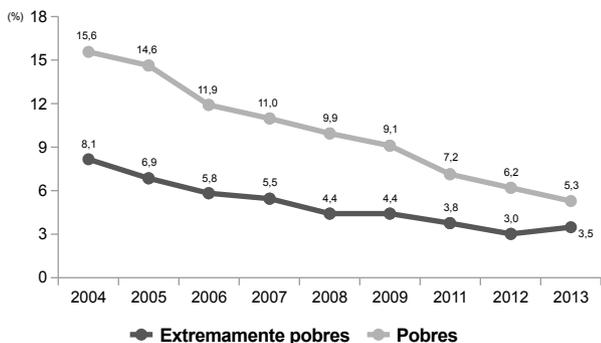


Gráfico 1
Evolução da pobreza e da extrema pobreza Brasil – 2004-2013

Fonte: IBGE - PNAD. Cálculos a partir dos microdados.

Entre 2004 e 2013, a pobreza apresentou uma forte tendência de queda, e o mesmo vale para a extrema pobreza até 2012. A taxa de pobreza declinou de 15,6%, em 2004, para 5,3%, em 2013, e a de extrema pobreza diminuiu de 8,1%, em 2004, para 3,5%, em 2013. Isso significa que aproximadamente 26 milhões de pessoas deixaram sua condição de pobreza entre os dois anos. Esse resultado é consequência, sobretudo, da expansiva política de transferência de renda adotada no país. De fato, foram R\$ 153 bilhões transferidos pelo PBF para famílias pobres entre 2004 e 2013, conforme a Tabela 2.

A expansão do número de famílias atendidas pelo PBF e, em alguns momentos, a elevação real dos valores do repasse garantiram a eficácia do

Tabela 2
Transferências do Programa Bolsa Família 2004-2013

Ano	Famílias beneficiadas	Valor das transferências (R\$ bilhões)
2013	14.086.199	24,9
2012	13.902.155	22,5
2011	13.352.306	19,6
2010	12.778.220	17,2
2009	12.370.915	15,8
2008	10.557.996	14,0
2007	11.043.076	12,7
2006	10.965.810	11,2
2005	8.700.445	8,7
2004	6.571.839	6,1

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Obs.: Valores em R\$ de 2013.

programa. Entre 2004 e 2009, o aumento médio de famílias beneficiárias foi de 1,2 milhão por ano. Com a diminuição do público-alvo fora do programa, a margem de acréscimo cai, e, desta forma, a média anual de incremento de famílias beneficiárias entre 2010 e 2013 foi de 429 mil. Tanto as elevações reais no repasse, uma vez que nem todos os beneficiários obtêm renda suficiente para sair da pobreza, como a incorporação das famílias pobres que ainda se encontram fora do PBF fazem parte de uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria cujo objetivo é a erradicação da extrema pobreza (CAMPELLO; MELLO, 2014). Porém, a possibilidade de inserção de novos beneficiários diminui a cada ano, e os limites orçamentários, associados ao baixo dinamismo econômico, restringem a expansão dos valores, fazendo prevalecer a dinâmica da “armadilha da pobreza”.

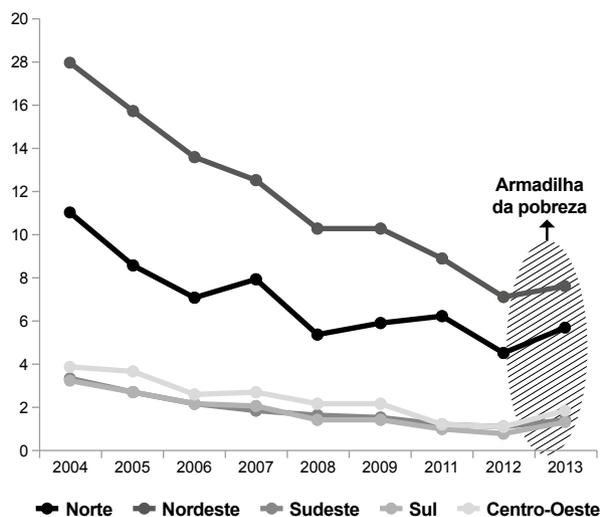


Gráfico 2
Extrema pobreza (%) por região – Brasil – 2004-2013

Fonte: IBGE - PNAD. Cálculos a partir dos microdados.

A resistência à queda da pobreza só pode prevalecer com a associação dos eventos conjunturais e estruturais mencionados: 1) ampliação marginal decrescente de beneficiários da política específica de combate à pobreza; 2) repasses não suficientes para, monetariamente, excluir a totalidade das

Tabela 3
Distribuição percentual da população de 18 anos ou mais de idade em relação aos anos de estudo, segundo condição de pobreza – Brasil – 2013

População	Até 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	Não determinados
Total	19,5	21,0	16,1	33,1	10,3	0,1
Não pobres	18,4	20,3	15,9	34,3	10,9	0,1
Pobres	33,8	31,9	18,5	14,9	0,6	0,4
Extremamente pobres	38,3	29,4	16,8	14,2	0,8	0,6

Fonte: IBGE-PNAD.

famílias mais pobres de sua condição³; 3) pouco ou nenhum crescimento econômico; 4) baixa escolaridade e qualificação da mão de obra extremamente pobre; 5) limitado nível de desenvolvimento de parte das regiões com alta proporção de extrema pobreza.

A baixa qualificação das pessoas em situação de pobreza é evidenciada na Tabela 3. Enquanto 18,4% da população não pobre, de 18 anos ou mais, tem até três anos de escolaridade, esse indicador para a população extremamente pobre é de 38,3%. Para os não pobres, 34,3% da população tem entre 11 e 14 anos de estudo, ao passo que entre os extremamente pobres esse índice é de apenas 14,2%. Menos de 1% da população extremamente pobre possui 15 anos ou mais de escolaridade, ao passo que 10,9% dos não pobres estão classificados nesse grupo de anos de estudos.

Tudo o mais constante, quando o acréscimo anual de beneficiários tende a zero, a política de transferência poderá manter, mas não diminuir o número de pobres. Se o cenário econômico é ruim, as condições para a armadilha da pobreza estão dadas. A próxima seção visa exatamente testar o efeito de ambos os fatores sobre a pobreza.

IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS E DO CRESCIMENTO ECONÔMICO SOBRE A POBREZA

Não há consenso sobre o que é mais importante para a mitigação da pobreza: o crescimento eco-

nômico ou as transferências diretas de renda, especificamente as provindas do Programa Bolsa Família. Campelo, Linhares e Marinho (2011), aplicando uma estimação em painel, não constataram influência do PIB per capita dos estados sobre a pobreza. Os autores justificam: “Esse resultado pode ser devido à alta concentração de renda que de certa maneira arrefeceu o efeito do crescimento econômico” (CAMPELO; LINHARES; MARINHO, 2011). Já Fallon (2000) argumenta, com base em uma revisão de diversas aplicações empíricas, que o crescimento econômico é importante para a redução da pobreza, porém com diferenças entre os países. “*In some cases the poor have gained relatively little from growth; in other cases they have benefited disproportionately*” (FALLON, 2000).

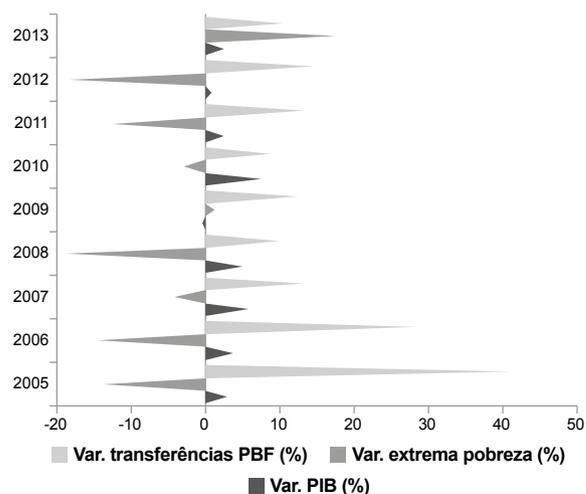


Gráfico 3
Variação percentual do PIB, das transferências e de pessoas em extrema pobreza – Brasil – 2005-2013

Notas: Para todas as variáveis: crescimento em relação ao ano anterior. Valores das transferências atualizados pelo INPC. Em 2010, como ano censitário, não houve PNAD. Assim, optou-se por estimar a extrema pobreza de 2010 por um modelo polinomial de grau 5.

³ Existem famílias beneficiárias cujo rendimento mensal proveniente de seu trabalho é tão baixo e volátil que as transferências do PBF não são suficientes para fazê-las superar a linha monetária da extrema pobreza.

A proposta deste capítulo é mensurar, através de um modelo econométrico, o impacto de cada variável sobre a pobreza no Brasil, aqui considerando as variáveis de cada estado da federação. Inicialmente, observemos como variaram anualmente extrema pobreza, produto interno bruto (PIB) e volume de recursos repassados pelo Programa Bolsa Família (PBF).

A variação anual do volume de recursos transferidos pelo PBF apresentou tendência de declínio até 2010, efeito da ampliação decrescente de beneficiários, aumentando em 2011 e 2012 em virtude do aumento dos valores por família definidos no Plano Brasil Sem Miséria. Em 2013, a variação do valor total declinou novamente, por conta do efeito mencionado. Já o PIB apresentou uma média de crescimento de 4,6% até 2008, declinando 0,3% em 2009 em virtude da crise internacional. Em 2010, o PIB apresentou o melhor resultado da série, com crescimento de 7,5%, sendo que, entre 2011 e 2013, a média de crescimento foi de 2,1% ao ano. A variação anual do número de extremamente pobres é declinante em quase toda a série, com exceção de 2009 e 2013, quando houve aumento de 1,1% e 17,8%, respectivamente. As maiores quedas deram-se em 2008 e 2012, quando o quantitativo de extremamente pobres diminuiu 19,1% e 18,7%, em relação aos quantitativos de 2007 e 2011.

Para estimar os impactos das transferências e do crescimento econômico sobre a pobreza utilizou-se um modelo em dados em painel, considerando o período 2004 a 2012, exclusive 2010, e as 27 unidades da federação, perfazendo, portanto, 216 observações. O modelo proposto é especificado por:

$$\log(POB_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \log(PIB_{it}) + \beta_2 \log(VBF_{it}) + \beta_3 Z_i + u_{it}, \quad (1)$$

onde POB, a variável a ser explicada, representa o nível de extrema pobreza. As variáveis explicativas PIB e VBF representam o produto interno bruto a preços constantes e o volume das transferências do Programa Bolsa Família, respectivamente. As três variáveis são especificadas para cada estado em cada ano da análise. A variável Z representa

características não observadas relacionadas aos estados, porém fixas no tempo. Já u corresponde ao termo aleatório. Os β s captam os efeitos das variáveis explicativas correspondentes sobre a pobreza. O modelo log-log permite captar a elasticidade da relação entre as variáveis explicativas e a variável dependente (GUJARATI, 2006).

Para mensurar POB optou-se pela extrema pobreza, pois a forma mais contundente da pobreza monetária é a mais diretamente afetada pelas políticas de transferência. Portanto, POB corresponde ao conjunto de pessoas que vivem com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 84 em valores de 2013, excetuando-se as de renda zero que não apresentam as características relacionadas a famílias pobres descritas anteriormente. As informações para construção de POB foram extraídas das PNADs do IBGE. A variável PIB é oriunda também do IBGE, estando limitada à disponibilidade da informação de contas regionais, cuja série se encerra em 2012. Já a variável PBF tem como origem o MDS e está corrigida pelo INPC.

A equação (1) foi estimada por mínimos quadrados ordinários (MQO) considerando efeito fixo para *cross section*. Isso permitiu levar em conta diferenças estruturais entre os estados não captadas pelas variáveis do modelo. Conforme estudos em econometria em painel, foi estimada também uma equação com efeito aleatório, contudo, o teste de Hausman ratificou o modelo com efeito fixo como o mais apropriado. A tabela abaixo resume a estimação de (1).

Tabela 4
Resultados da estimação

Variável dependente: Log (POB)				
Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	23.06063	0.538237	42.84478	0.0000
Log(VBF)	-0.281526	0.067469	-4.172687	0.0000
Log(PIB)	-0.406218	0.099231	-4.093655	0.0001
Cross-section fixed (dummy variables)				
R-squared	0.967	Mean dependent var	12.19	
Adjusted R-squared	0.962	S.D. dependent var	1.200	
F-statistic	197.97	Durbin-Watson stat	1.944	
Prob(F-statistic)	0.000			

Fonte: Elaboração própria.

Como esperado, ambas as variáveis revelaram-se significativas e com uma relação inversa com a extrema pobreza. O modelo evidencia que aumentos de um ponto percentual no volume do repasse do Programa Bolsa Família provocam diminuição da extrema pobreza em 0,28 ponto percentual. Para aumentos de um ponto percentual do PIB, a redução na extrema pobreza é de 0,41 ponto percentual.

destaca-se o fato de, a duas defasagens, o VBF ter mais significância sobre o PIB do que o contrário. Este fato é revelador quanto ao papel do Bolsa Família no país: como as transferências convertem-se essencialmente em consumo, a demanda agregada regional é aquecida, e, numa análise keynesiana, o efeito multiplicador pela economia local gera maior crescimento econômico.

Tabela 5
Teste de causalidade de Granger-Huang para dados em painel

	Duas defasagens		Três defasagens	
	Teste f	Prob	Teste f	Prob
Log(PIB) does not Granger-Huang Cause Log(POB)	2.45745	0.0889	2.81868	0.0417
Log(POB) does not Granger-Huang Cause Log(PIB)	6.41666	0.0021	9.62024	0.000
Log(VBF) does not Granger-Huang Cause Log(POB)	1.43889	0.2403	2.81584	0.0418
Log(POB) does not Granger-Huang Cause Log(VBF)	3.13206	0.0464	5.15042	0.0021
Log(VBF) does not Granger-Huang Cause Log(PIB)	7.30300	0.0009	24.6683	0.000
Log(PIB) does not Granger-Huang Cause Log(VBF)	3.84637	0.0234	41.2568	0.000

Fonte: Elaboração própria.

Para referendar a relação entre as variáveis do modelo, adotou-se o teste de causalidade de Granger e Huang (1997), sugerido para dados em painel:

A influência do PIB sobre a extrema pobreza é corroborada pelo teste de causalidade de Granger-Huang. Para duas defasagens, a hipótese de que o PIB não influi, no sentido de Granger, na pobreza é rejeitada a 90% de confiança, e a três defasagens, a 95% de confiança. Porém, chama a atenção a maior significância da causalidade no sentido da pobreza para o PIB, cuja rejeição da hipótese nula se dá a 99%, tanto para duas quanto para três defasagens. Isso significa que não se pode descartar a possibilidade de a redução da pobreza contribuir para o crescimento do PIB dos estados brasileiros. A relação de causalidade entre as transferências e a pobreza dá-se nos dois sentidos, uma vez que o nível de pobreza influencia a decisão de público-alvo, e as transferências, evidentemente, mitigam a pobreza nos estados. Isso é corroborado pelo teste de Granger-Huang para três defasagens. A relação entre VBF e PIB também acontece nos dois sentidos, no entanto,

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo definiu a “armadilha da pobreza” como o momento em que a pobreza apresentaria resistência à queda, pois os fatores conjunturais que motivam sua tendência declinante estariam anulados, ou suplantados, pelas forças que impedem sua redução. Os dados nacionais sobre escolaridade, pobreza e transferência de renda apontam que tais forças são prevaletentes no cenário atual. Mesmo compreendendo as limitações do crescimento econômico sobre a extrema pobreza, estimou-se um modelo em dados em painel com variáveis de política de transferência e de conjuntura econômica.

Comparando as elasticidades, o estudo revelou um coeficiente do PIB maior do que o das transferências do PBF. No entanto, como as variações no PIB foram de magnitudes substancialmente inferiores às das transferências, conforme o Gráfico 3, intui-se que as elevações reais no valor total repassado pelo Programa Bolsa Família exerceram papel mais relevante do que o crescimento econômico, no que se refere à mitigação da extrema pobreza no período analisado.

De fato, enquanto o PIB variou em termos reais numa média anual de 3,1%, as transferências variaram 19,5% por ano, em média, entre 2004 e 2012. Ademais, as constatadas contribuições do crescimento sobre a pobreza deram-se num cenário em que as maiores expansões afetaram atividades que não requerem mão de obra mais qualificada, como construção civil e agropecuária. O mesmo resultado não pode ser esperado de um crescimento qualitativo, impulsionado por progresso técnico e inovação.

Admitindo-se que o país esteja na situação de armadilha da pobreza, dada a ocorrência simultânea das cinco características da armadilha discutidas anteriormente, e considerando que as perspectivas de crescimento econômico em curto prazo são nulas, com reais possibilidades de recessão, a redução da pobreza estaria exclusivamente condicionada a ampliações significativas nos valores totais repassados pelo PBF. O modelo adotado neste trabalho considera o volume global dos repasses, que só pode crescer em termos reais se for aumentado o número de beneficiários ou o valor monetário por família. Como o incremento de pessoas aos benefícios está limitado pela atual abrangência do programa, dado que há mais beneficiários do que pessoas extremamente pobres, somente através do aumento do valor repassado por família será possível, no curto prazo, dar continuidade ao processo de mitigação da pobreza.

Admitir que o momento atual apresenta características de armadilha da pobreza, nos coloca num ponto de inflexão, que pode caracterizar-se como ponto de mínimo se a crise econômica perdurar. Minimizar o risco de outros pontos de inflexão no longo prazo passa necessariamente por mudanças estruturais que anulem as forças descritas de resistência à queda da pobreza, em especial a baixa escolaridade das pessoas em situação de miséria.

REFERÊNCIAS

- ALVES, L. A.; CASTRO NETO, A. A. de. *Considerações sobre a pobreza na Bahia: tendências e estimativas de efeitos de políticas de transferência direta*. Salvador: SEI, 2011. (Texto para discussão, 3).
- AZARIADIS, C.; STACHURSKI, J., "Poverty Traps", In: Philippe Aghion and Steven Durlauf, (eds): *Handbook of Economic Growth*, 2004.
- CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; COSTA, P. V.; FALCÃO, T. (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014. p. 33-66.
- CAMPELO, G.; LINHARES, F.; MARINHO, E. Os programas de transferência do governo impactam a pobreza no Brasil? *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, 2011.
- COSTA, P. V. da; FALCÃO, T. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; COSTA, P. V.; FALCÃO, T. (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014. p. 67-78.
- FALLON, P. R. *Empirics of the link between growth and poverty*. Washington: World Bank, 2000. (*PREM Notes Economic Policy*, 45).
- GRANGER, C. W. J. e HUANG, L. *Evaluation of Panel Data Models: Some suggestions from Time Series*. Mimeo.U.C. San Diego, 1997.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 4. ed. São Paulo: Campus, 2006.
- IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: microdados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/trabalhoerendimento/pnad2013/microdados.shtm>>. Acesso em: 12 mai. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010. (Comunicados Ipea, 58).
- _____. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório de acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2014.
- MDS. *O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Nota Técnica. Brasília: MDS, 2011.
- SANTOS, A. M. A. *Causalidade entre renda e saúde: uma análise através da abordagem de dados de dados em painel com os Estados e Municípios Brasileiros*. 2010. 138 f. Dissertação (mestrado em economia) – UFAL, Maceió, 2010.

Artigo recebido em 12 de setembro de 2014

e aprovado em 18 de setembro de 2014.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: _____ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, afim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

Armando Affonso de Castro Neto

Audileia Rodrigues da Silva

Carlos Eduardo Ribeiro Santos

Célia Regina Sganzerla

Denize de Almeida Ribeiro

Eva Borges

Flora Maria Brito Pereira

Gepherson Macêdo Espínola

Gianfranco Cordisco

Lessí Inês Farias Pinheiro

Luana Passos

Luzia Maria Cavalcante de Melo

Marconi Fernandes de Sousa

Maria Helena Cortez de Melo Pires

Maria Helena Ochi Flexor

Milena Suellen Peixoto Pinto

Nívia Martins Menezes

Priscila de Queiroz Leal

Raquel Monteiro de Lemos

Rosa Cândida Cordeiro

Silvia Harumi Toyoshima

Tereza Campello

Viviane Freitas Santos

Vladimir Faria dos Santos



SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO

BAHIA
GOVERNO DO ESTADO

ISSN 0103 8117



977010381100-1