

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.19 • n.4 • JAN/MAR. 2010

ISBN 0103 8117

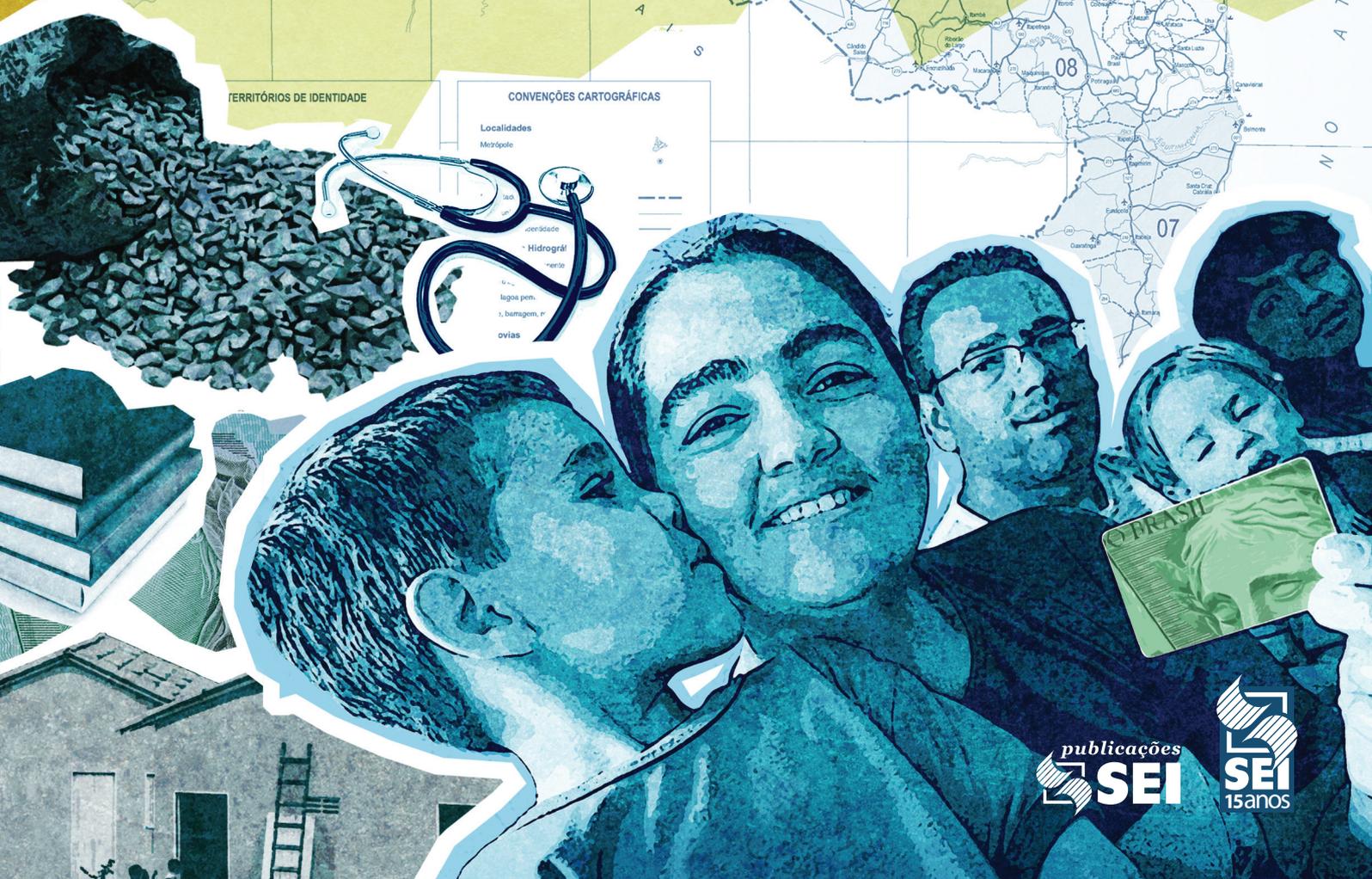
TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS

- Localidades
- Metrópole
- Associação
- Hidrografia
- lagoas, pântanos, barragem, rios
- ovias



publicações
SEI

SEI
15 anos



ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 19 n. 4 p. 887-1031 jan./mar. 2010



Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento (Seplan)
Walter Pinheiro

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estudos (Direst)
Edgard Porto

Diretoria de Pesquisas (Dipeq)
Thaiz Silveira Braga

Coordenação de Estudos Socioeconômicos (Coese/Direst)
Eva Cristina de Castro Borges

Coordenação de Pesquisas Sociais (Copes/Dipeq)
Laumar Neves de Souza

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 na *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, 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 Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosério, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Editor

Francisco Baqueiro Vidal

Coordenação Editorial

Célia Sganzerla, Marcelo Santana

Coordenação de Documentação e Biblioteca (Cobi)

Raimundo Pereira Santos

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Souza

Revisão de Linguagem

Calixto Sabatini (port.), Christiane Eide June (ing.)

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Márcia Santos

Padronização e Estilo

Editoria de Arte

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana (estag.)

Produção Executiva

Anna Luiza Sapucaia

Capa

Julio Vilela

Editoração

Agapê Design

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2010.
v.19
n.4
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 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	891	Uma análise do recente crescimento das transferências diretas de renda para as famílias do estado da Bahia	957
Entrevista com a pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS): <i>Sonia Rocha</i>	893	<i>Carmen Lúcia C. Lima</i> <i>Luiz Carlos Santana Filho</i> <i>Sirius Bulcão</i>	
Transferência de renda e desigualdade regional: tendências, desafios e dilemas no campo das políticas sociais <i>Jennifer Perroni</i> <i>André Brandão</i> <i>Salette da Dalt</i>	899	Desafios da implementação dos programas de transferência de renda nas regiões mais dinâmicas do estado de São Paulo <i>Líliá Montali</i> <i>Rosana Baeninger</i> <i>Stella Silva Telles</i>	971
Políticas públicas “emancipatórias” no Brasil: uma análise acerca das possibilidades de geração de emprego e renda a partir da economia social e solidária <i>Leandro Pereira Morais</i> <i>Miguel Juan Bacic</i>	913	Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador <i>Renata Mirandola Bichir</i>	993
Programa de desenvolvimento humano Oportunidades: a experiência mexicana de transferência de renda. <i>Antonio César Ortega</i> <i>Michelle da Silva Borges</i>	931	Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família no município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro <i>Fernanda de Oliveira Monteiro</i>	1009
Perfil das famílias baianas beneficiárias do Programa Bolsa Família <i>Larissa Timo Almeida</i> <i>Jêniffer Carla de Paula</i> <i>Fernando Gaiger Silveira</i>	945	Programas de transferência de renda: Impacto do Programa Bolsa Família em Canoinhas, Santa Catarina <i>Rita Regina Soares Saibel</i> <i>Walter Marcos Knaesel Birkner</i>	1021



APRESENTAÇÃO

As diversas modalidades de transferências de renda vêm constituindo, paulatinamente, importante linha de ação que envolve as três esferas governamentais, imbuídas do propósito de reduzir as desigualdades de renda entre os segmentos sociais do país. Inúmeros estudos são produzidos visando, principalmente, aferir resultados e possíveis benefícios das transferências públicas na qualidade de vida das famílias e dos indivíduos. Todavia, percebe-se ainda uma carência relativa de trabalhos que se proponham analisar esta questão da perspectiva dos impactos sobre os recortes regionais e municipais.

Admitindo que políticas redistributivas que se pretendem efetivas não podem prescindir de categorias territoriais e regionais, o presente volume propõe uma articulação entre as análises focadas nas famílias com outras voltadas para os municípios onde aquelas estão localizadas, buscando uma compreensão mais ampla das possibilidades concretas de se engendram processos de desenvolvimento regional a partir de transformações familiares e individuais. Dito de outro modo, estariam aqui colocadas algumas importantes questões, tais como: podem as transferências de renda, tanto diretas quanto indiretas, retirar, em médio e longo prazos, indivíduos e municípios de um estágio de extrema dependência desses recursos? Quais as possibilidades e limites que tal conjunto de transferências pode apresentar para a geração do desenvolvimento social e econômico nos municípios? Que condições são exigidas para seu êxito? Com o intuito de oferecer uma contribuição à discussão dessas questões, de grande relevância social, este número da Revista Bahia Análise & Dados reúne pesquisadores que vêm estudando o tema em várias regiões do Brasil, e em outros países, e que revelam suas análises a partir de métodos e óticas diferenciadas.

Os artigos contemplados, produzidos por especialistas de diversas áreas e instituições brasileiras, apresentam aspectos fundamentais do debate em torno do tema, em particular aquele relacionado ao Programa Bolsa Família, maior programa brasileiro de transferência de renda direta à população do país e que beneficia cerca de 1,5 milhão de famílias pobres na Bahia. As abordagens selecionadas discutem as tendências e os constantes desafios presentes no campo das políticas sociais, a exemplo da importante questão emancipatória dos indivíduos e famílias beneficiários de programas sociais, a exemplo do próprio Bolsa Família.

Tal linha temática busca incentivar a discussão desse importante “ pilar” das políticas sociais, no Brasil e na Bahia, em um contexto amplo, permitindo o exame de outras experiências, tanto em âmbito internacional quanto nacional. Priorizou-se a visão crítica do tema, por meio de estudos comparativos entre as unidades federativas. Por outro lado, destacou-se a necessidade de expandir-se o debate trazendo textos que discutem os programas de transferências de renda direta de forma associada a outros programas sociais, como Economia Solidária e Erradicação do Trabalho Infantil.

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia expressa seus agradecimentos aos autores por suas contribuições, em especial à professora Sonia Rocha, que, em entrevista concedida a esta Instituição, analisa o futuro das políticas de transferência de renda no Brasil, fazendo uma importante reflexão sobre suas possibilidades de êxito como instrumentos democráticos compensatórios na distribuição de renda do país.

Boa leitura.

Transferências de renda e desenvolvimento: desafios e perspectivas

ENTREVISTA COM SÔNIA ROCHA

PESQUISADORA DO INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS)

Economista pós-graduada pela Fundação Getúlio Vargas e com doutorado pela Université de Paris I, Sônia Rocha trabalhou no IBGE e foi economista sênior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde, de 1988 a 2001, realizou estudos sobre pobreza no Brasil, com resultados publicados em mais de 100 artigos. De 2002 a 2005, foi coordenadora de projetos do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e desde 2006, é pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). É consultora de organismos internacionais para a realização de estudos de incidência e caracterização de pobreza, e, nos últimos dois anos, foi pesquisadora visitante na University of Oxford e tinker professor na Stanford University. Nessa entrevista concedida à Bahia Análise & Dados, a pesquisadora afirma que o caráter assistencialista das políticas de transferência de renda não é um problema, desde que não se perca de vista seu objetivo maior, ou seja, a mudança estrutural na situação de pobreza do país. Ela defende a necessidade de articulação entre as ações antipobreza e avalia que as desigualdades educacionais estão na raiz da má distribuição de renda no Brasil. No seu entender, a eficácia das ações do Estado depende da modernização da administração pública e o potencial dos investimentos advindos da exploração do pré-sal, a partir de 2015, será promissor desde que haja um aperfeiçoamento político institucional no país.

BA&D – Diante de desafios tais como a globalização e a reestruturação produtiva, quais os espaços para a atuação do Estado no combate às desigualdades sociais e na promoção do desenvolvimento regional? Quais os novos papéis estatais sugeridos por esse novo contexto?

SONIA ROCHA – Globalização e abertura econômica têm o potencial de afetar negativamente os mais frágeis e vulneráveis, tanto internacionalmente, como no âmbito doméstico de cada

país. Aos países com o nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil cabe tirar partido da conjuntura atual, criando mecanismos compensatórios que evitem o crescimento da desigualdade entre indivíduos ou entre regiões. Não há novos papéis para o Estado, mas a necessidade de modernização contínua da sua ação em todas as frentes, o que significa a escolha democrática dos objetivos a serem atingidos, assim como transparência e eficácia do desenho e da gestão dos mecanismos de política pública utilizados.

BA&D – Como se situa, atualmente, o debate sobre os programas de transferência de renda direta como potenciais políticas de inclusão social nos diversos países, particularmente os da América Latina? Trata-se do conhecido assistencialismo ou de políticas sociais verdadeiramente emancipatórias?

SR – Embora estes programas sejam frequentemente vistos como panaceia para as questões de pobreza e desigualdade, o que por certo não são, podem se constituir no eixo de articulação de po-

líticas focalizadas nos pobres. As transferências de renda são, sem dúvida, assistenciais, e não há mal nisto, já que melhorar o nível de bem-estar dos mais pobres e reduzir a desigualdade de renda é certamente desejável. Dito de outra maneira, as transferências de renda em si não possibilitam que os beneficiários deixem de ser pobres. O que se espera que ocorra paulatinamente são mudanças graduais da situação das famílias assistidas em função de ações paralelas de educação, saúde e assistência social.

BA&D – *Existem diferenças expressivas, quanto a resultados alcançados, entre a experiência brasileira e os demais modelos latino-americanos de programas de transferência de renda? Em caso afirmativo, a que fatores se atribuem tais diferenças?*

SR – O modelo brasileiro de transferências de renda focalizadas só pode ser comparado em termos de desenho, cobertura e impactos ao do México. O programa chileno é muito restrito, embora esteja inserido num sistema de assistência social bem mais abrangente e consolidado que o brasileiro. Os resultados que se podem medir, quando se dispõem de informações de pesquisas domiciliares, como no Brasil, são basicamente associados ao aumento da renda. Efeitos estruturais são mais bem observados no médio e longo prazo.

BA&D – *No Brasil verifica-se um entendimento, relativamente consensual, sobre a redução da desigualdade social consegui-*

da via estabilização econômica, a partir dos anos 1990. Sabe-se que, de modo geral, os fatores que contribuíram para essa dinâmica foram a política de aumento de salário mínimo e programas de transferência de renda tais como o BPC e o Bolsa Família. Qual o peso relativo desses fatores para a melhoria das condições de vida das famílias pobres?

SR – Não há dúvidas de que o mercado de trabalho e, em particular, o rendimento do trabalho são os principais responsáveis quando se considera o declínio da desigualdade de renda no Brasil, que ocorre desde 1997, e especialmente desde 2001, de forma sustentada. A contribuição da renda do trabalho para esse processo depende do período estudado. Rodolfo Hoffman (2008) calculou em 59,8% essa contribuição para a queda do Gini no período 2001-2007. Naturalmente, é inevitável que a renda do trabalho tenha um papel fundamental, positivo ou negativo, sobre a distribuição de renda na medida em que ela corresponde a 76% da renda das famílias, segundo a PNAD 2007. Em contrapartida, as transferências assistenciais, que incluem os valores pagos pelo BF e pelo BPC, que não chegam a representar 2% da renda das famílias, deram uma contribuição de 19% para a queda do coeficiente de Gini no mesmo período. Nesse sentido, o que se argumenta é que, embora as transferências assistenciais tenham contribuído menos que a renda do trabalho para a redução da desigualdade de renda no Brasil – respectivamente

19% e 60% –, as transferências têm sido, dado o descompasso dos valores envolvidos, mais eficazes para atingir esse objetivo.

BA&D – *Do ponto de vista político-institucional, como um programa de transferência de renda direta à população com cobertura expressiva, a exemplo do Bolsa Família, deve interagir com outros programas ou ações governamentais, de modo a tornar sustentáveis seus efeitos?*

SR – Considerando a ampla cobertura do BF (11,7 milhões de benefícios/mês) – e mesmo do BPC (3,3 milhões de benefícios/mês) – é desejável usar a política assistencial de transferência de renda como o eixo da política antipobreza, ao qual se articularem as outras ações antipobreza. Pelo fato de que existe no Brasil o Cadastro Único com informações detalhadas sobre a população-alvo, é natural e desejável que ocorra a construção de um sistema de assistência social privilegiando esta articulação, seja para que a população beneficiária da transferência tenha acesso a outras ações de promoção social adequadas ao seu perfil e necessidades, seja para garantir-lhe o acesso a serviços públicos teoricamente universais, mas que, por dificuldades de informação, acessibilidade e influência, estão, na prática, fora do seu alcance.

BA&D – *O longo caminho a ser percorrido entre o alívio imediato da fome e da miséria extrema e a resolução do problema estrutural da pobreza aponta para a emancipação das famílias*

beneficiárias? Nesse aspecto, quais os limites e possibilidades apresentados, atualmente, pelo Programa Bolsa Família?

SR – A transferência de renda por si só não permite que as famílias beneficiárias saiam da pobreza, mas melhora de imediato sua condição de vida e de cidadania. Como as famílias muito pobres têm desvantagens estruturais importantes para se inserirem no mercado de trabalho (baixo nível de escolaridade e presença de crianças na família, por exemplo), a saída da pobreza tenderá a ocorrer, na melhor das hipóteses, após uma geração, quando as crianças das famílias beneficiárias tiverem em idade de ingressar no mercado de trabalho. Mas isto depende de que, paralelamente ao recebimento da transferência, as famílias beneficiárias sejam capazes de melhorar seu capital humano através de mais escolaridade com qualidade, isto é, frequência à escola que resulte em aprendizado efetivo. Daí o papel crítico da educação e da garantia de educação de qualidade para todos como instrumento fundamental para a redução sustentada da pobreza e da desigualdade no Brasil.

BA&D – *Além de garantir uma renda mínima às famílias, particularmente àquelas situadas nos patamares da pobreza extrema, o Programa Bolsa Família visa, em perspectiva de longo prazo, uma alteração nas suas condições de vida por meio de contrapartidas. Esse sistema de condicionalidades, requerido pelo programa, é capaz, por*

exemplo, de alterar significativamente os padrões de qualidade em educação e saúde e de eliminar o trabalho infantil?

SR – As contrapartidas, se cumpridas, constituem apenas um requisito básico para a promoção social das famílias pobres. Assim, frequentar a escola é necessário, mas se a escola não funcionar adequadamente e não houver aprendizado de fato, ficamos na estaca zero. No que concerne ao trabalho infantil, não há evidências de que o BF reduza a sua incidência, até porque a escola é apenas em tempo parcial (o PETI, que garante atividades em tempo integral, reduz o trabalho precoce). Hoje existem vagas para todos no ensino fundamental, de modo que o problema não é apenas garantir a presença na escola, mas recuperar a qualidade de ensino e recuperar o papel da educação como mecanismo de mobilidade social.

BA&D – *Deslocando-se o enfoque sobre as famílias pobres para o âmbito do território, é possível traduzir os benefícios das transferências de renda em melhorias efetivas para municípios com atividade econômica infima ou praticamente inexistente, como, por exemplo, os da região semiárida nordestina?*

SR – O objetivo da transferência de renda do BF é melhorar o nível de bem-estar das famílias beneficiárias de imediato. Certamente, em função da transferência de renda, ocorrem efeitos indiretos, como um aumento de consumo, que estimula a atividade econômica nas áreas de resi-

dência das famílias beneficiárias. É bem sabido que, em municípios onde o PIB é muito baixo, as poucas atividades de comércio e de serviços são fortemente dependentes das transferências previdenciárias e assistenciais.

BA&D – *Dada a limitação de recursos, em relação ao custo de oportunidade, que outras políticas ou investimentos sociais estariam sendo renunciados no país em favor do Programa Bolsa Família?*

SR – Da forma como estão sendo tomadas decisões sobre os gastos correntes federais no Brasil, não é correto dizer que as transferências assistenciais estão se dando em detrimento de outros gastos sociais, como saúde e educação. Todos os gastos correntes do governo federal têm aumentado nos últimos anos, o que acaba por forçar a elevação da carga tributária, que, consensualmente, já atingiu nível elevado demais. Quando se consideram os gastos do governo federal, a perda relativa de participação que tem importância crítica ocorre em relação aos investimentos. Simplificando bastante a questão, existem dois problemas básicos no que concerne aos gastos do governo federal. Por um lado, a qualidade do gasto corrente, já que a expansão do gasto tem ocorrido sem que haja preocupação com metas, prioridades e eficiência do gasto. Por outro lado, observa-se a incapacidade do governo de realizar investimentos, apesar de haver recursos previstos no orçamento, devido a dificuldades

de planejamento e gestão. De qualquer modo, estudos empíricos mostram que os gastos com as transferências do BF têm sido, para cada unidade de real gasto, mais eficientes para reduzir pobreza e desigualdade de renda do que as transferências realizadas no âmbito do BPC/LOAS.

BA&D – *A Bahia é o estado com maior quantitativo de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Esses números podem ser observados tanto na Região Metropolitana de Salvador (pobreza urbana) quanto no semiárido (pobreza rural). É possível atender a universos tão distintos com critérios uniformes de recorte de renda como os desse programa?*

SR – O fato de o BF operar a partir de parâmetros de renda fixados nacionalmente resulta de um aprendizado brasileiro de implementação de política pública. Assim, fazendo um paralelo que me parece relevante, já tivemos salários mínimos regionalizados e caminhamos de volta para a unificação do valor do salário mínimo. Isso porque se observou que diferenças de valor de parâmetros de política pública criam falsos atrativos para deslocamento de populações, sendo melhor usar as ações complementares para dar conta das diferenças de necessidades dentre as famílias beneficiárias, sejam essas diferenças resultantes do perfil da família, sejam das características do local onde vive.

BA&D – *Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos*

programas de transferência de renda direta em relação aos parâmetros e indicadores de pobreza. É possível adotar linhas de pobreza diferenciadas por região?

SR – No caso brasileiro, a adoção de Linhas de Pobreza diferenciadas para fins de diagnóstico e estudo se constitui na solução adequada por duas razões básicas: a diversidade do custo de vida para os pobres em diferentes áreas do país e a disponibilidade de informações estatísticas sobre estrutura de consumo em bases subnacionais derivadas da POF/IBGE. Ou seja, trata-se de utilizar ao máximo o detalhamento das informações estatísticas existentes para captar da melhor forma possível a realidade diversa da pobreza nas diferentes regiões e áreas urbanas e rurais do país. No entanto, quando se trata de estabelecer parâmetros de valor para uso diretamente na política social, como é o caso dos cortes de renda para fins de elegibilidade para o Bolsa Família, a melhor solução consiste em adotar valores uniformes nacionalmente, como já se viu na pergunta anterior.

BA&D – *Em que medida o esgotamento da conhecida lógica de crescimento econômico sem distribuição de renda evidencia uma efetiva mudança de paradigma? As novas propostas de desenvolvimento sustentável contemplam adequadamente as questões do combate à pobreza e às desigualdades sociais?*

SR – No que concerne à relação entre crescimento eco-

nômico e redução da pobreza e da desigualdade, já está bem documentado na literatura econômica internacional desde a década de 70, que os efeitos não são necessariamente positivos. Ou seja, crescimento econômico não se rebate forçosamente como redução da pobreza e da desigualdade. É bem sabido, por exemplo, que o crescimento econômico brasileiro nos anos ditos “do milagre” reduziu a pobreza bem menos do que seria possível e desejável, pois aumentou a desigualdade de renda ao beneficiar principalmente as famílias e indivíduos de rendas mais altas. Hoje se sabe exatamente qual o tipo de crescimento desejável para gerar efeitos distributivos positivos. Ele demanda, naturalmente, investimento produtivo e em infraestrutura. No caso brasileiro, esses investimentos têm que ocorrer em paralelo à ênfase em formação de capital humano, de modo a reduzir o mais rapidamente possível o nosso atraso educacional, e, em particular, as desigualdades educacionais, tanto de acesso como de qualidade da educação recebida. O objetivo é sanar o déficit educacional que está na raiz da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil.

BA&D – *A possibilidade de geração de riqueza, a partir de uma nova fonte como a do petróleo da camada pré-sal, favorece especulações otimistas em relação a um novo estágio de crescimento econômico para o Brasil, aludindo, sobretudo, a uma melhoria das suas condições sociais. O alcance de um suposto*

“novo patamar de desenvolvimento” apontaria para uma redução substancial da pobreza e um desenvolvimento regional mais equânime.

SR – Novos recursos advindos da exploração da camada pré-sal a partir de 2015 serão bem-vindos, possibilitando aumentar os investimentos produtivos e na área social, com o

potencial de acelerar o ritmo de crescimento econômico e melhorar o nível de vida da população. No entanto, as questões de repartição e gestão dos recursos adicionais são, qualitativamente, as mesmas com que deparamos hoje. Para que sejam atingidos mais rapidamente os objetivos desejados de crescimento econômico sustentado com justiça

social, há que modificar de maneira permanente a administração pública, profissionalizando-a e blindando-a de manipulações que atendem a interesses ilegítimos. Isso depende tanto de aperfeiçoamentos políticos e institucionais, como de progressos que garantam eficácia crescente da operacionalização das ações do Estado.

Transferência de renda e desigualdade regional: tendências, desafios e dilemas no campo das políticas sociais*

Jennifer Perroni^A

André Brandão^B

Saete da Dalt^C

Resumo

A concepção de que se observa, entre as macrorregiões brasileiras, um abismo socioeconômico não é um campo de estudo recente. Recentemente, a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), ao incorporar o conceito de territorialidade, teve o mérito de reconhecer as diferentes dinâmicas observadas no território nacional. Nesse sentido, compreender em que medida as desigualdades influenciam tais ações é de fundamental importância para a formulação e implementação de políticas sociais. O presente trabalho tem como proposta refletir acerca do impacto diferenciado que um programa federal de assistência social apresenta nas regiões do país, em especial o Programa Bolsa Família. O trabalho nasce justamente do reconhecimento de que desigualdades historicamente consolidadas no território atravessam os programas e ações governamentais, repercutindo diretamente nos resultados que tais ações alcançam.

Palavras-chave: Transferência de renda. Desigualdade regional. Programa Bolsa Família.

Abstract

The conception that there is a huge social-economic gap among the Brazilian macroregions, is not a new field of study. Recently the National Social Welfare Work Policy (Brazil, 2004) by incorporating the concept of territoriality had the merit of acknowledging the different dynamics seen in the national territory. To that effect, understanding how the differences influence such actions is most important for the formulation and implementation of social policies. This paper is intended to review the differentiated impact that a Federal program of welfare social work presents on the country's regions, especially the Brazilian Program "Bolsa Família". The paper is developed exactly from the acknowledgment that historically consolidated inequalities cross the programs and governmental actions, echoing directly on the results that such actions reach.

Keywords: Transfer of income. Regional inequalities. Brazilian Bolsa Família Program.

INTRODUÇÃO

Pobreza e desigualdade são manifestações sociais recorrentes na história da humanidade e, embora possam ocorrer de forma associada, não devem ser compreendidas como um fenômeno único. Em

texto já clássico, Barros, Henriques e Mendonça (2002), ao estudarem os índices socioeconômicos de diversos países, demonstraram que, mesmo em localidades que apresentam um elevado índice de pobreza, a desigualdade não necessariamente se encontra no mesmo patamar. Entretanto, a observação dos índices brasileiros revela uma realidade diferenciada. Segundo os autores, ainda que o Produto Interno Bruto (PIB) não classifique o Brasil como um país pobre¹, o alto índice de pobreza

* O presente trabalho corresponde a um aprofundamento da discussão realizada na dissertação de mestrado intitulada *Desigualdades Regionais e Programas de Transferência de Renda: Uma Análise do Programa Bolsa Família*, apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense em agosto de 2009.

^A Mestre em Política Social e graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). jenniferperroni@politicassocial.uff.br

^B Doutor em Ciências Sociais e mestre em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); professor adjunto e vice-coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF); diretor adjunto do Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas (DataUFF). andrebrandao@vm.uff.br

^C Doutoranda e mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF); coordenadora do Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas (DataUFF). salete@datauff.uff.br

¹ Vale lembrar que, de acordo com dados fornecidos pela CIA World Factbook, o PIB brasileiro se encontra entre os dez maiores para o ano de 2008, informação essa que está em consonância com a apresentada pelo Banco Mundial para o ano de 2008. Para maiores informações, verificar *October 2008: Nominal GDP list of countries (Data for the year 2007)*. Página visitada em 12/04/2009. *Gross domestic product (pdf) (Data for the year 2007)*. Página visitada em 12/04/2009. *Field listing – GDP (official exchange rate)*. Página visitada em 12/04/2009.

o coloca como um dos países mais desiguais do mundo. Essa configuração desigual tão marcante no Brasil deve ser compreendida como consequência de um modelo de desenvolvimento econômico que foi sistematicamente pautado na exclusão de diversos segmentos populacionais. É necessário reconhecer que o fenômeno da exclusão não se aplica unicamente a indivíduos ou segmentos populacionais, mas também se traduz e se expressa territorialmente. Como aponta Rocha (1998), o fenômeno da desigualdade no Brasil se divide em duas temáticas: a primeira diz respeito à desigualdade que observamos entre os indivíduos – mensurada basicamente através da renda per capita. A segunda consiste justamente no reconhecimento de uma histórica desigualdade regional.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ao incorporar o conceito de vulnerabilidade e a perspectiva socioterritorial, propõe-se, de fato, a “[...] reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associada ao processo de exclusão/inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (BRASIL, 2004). Quando se volta a atenção para o Programa Bolsa Família, é possível notar que, desde sua criação, no ano de 2003, foi privilegiada a Região Nordeste, que nesse momento inicial correspondia a 51% do total de beneficiários – junto com a Região Norte, ambas representavam 58,55% do total de famílias beneficiárias no país (BRASIL, 2007). Uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (DataUFF) revelou que o impacto resultante da implementação do programa apresenta variações quando observado regionalmente.

Dividido em três partes, o presente artigo constitui um esforço para analisar como as diferenças regionais se manifestam nos impactos de um programa de transferência de renda – especificamente, o Bolsa Família. Assim, na primeira parte, analisa-se, ainda que brevemente, a consolidação da desigualdade entre as macrorregiões brasileiras. Já a segunda parte tem por objetivo discorrer sobre os programas de transferência de renda no Brasil. Na terceira parte do artigo, lançam-se algumas reflexões sobre o perfil dos beneficiários do

Bolsa Família e o impacto do programa. Tais análises terão como pano de fundo o resultado de uma pesquisa de âmbito nacional realizada no ano de 2006 e foram feitas de forma que possibilitem uma comparação entre os índices observados por região brasileira.

DIFERENÇAS REGIONAIS E DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA LEITURA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Antes de se discutir a consolidação da desigualdade no território brasileiro e seus possíveis impactos na política de assistência, é fundamental que se tenha a clara definição do que se entende como desigualdade. Primeiramente, é preciso destacar que a desigualdade é um conceito complexo por se debruçar sobre um fenômeno que, na verdade, é relacional. Nesse sentido, ela não pode ser definida como existindo a priori, mas apenas como resultado de interações sociais. Como bem aponta Reis (2004), pensar a desigualdade implica, em alguma medida, estar invariavelmente voltando para algum conceito de justiça. Se tomarmos a definição de Santos (1989), para quem a justiça social é a razão entre os benefícios/sacrifícios definida para os indivíduos em cada sociedade, então é possível considerar a desigualdade como um desnível observado nessa alocação. Nesse sentido, enquanto alguns indivíduos gozam benefícios sociais, outros são condenados a suportar maiores parcelas de sacrifícios.

Justamente por ocorrer no âmbito das relações sociais, pode-se entender que as desigualdades se cristalizam nas práticas e representações, de tal forma que passam a ser estruturantes. É o que aponta o trabalho realizado por Charles Tilly (2000), que constata a existência do que denomina como “desigualdades persistentes”, ou seja, aquelas que atingem sistematicamente um dado grupo ou segmento populacional. A sociologia de Pierre Bourdieu aponta nesta mesma direção ao tornar evidente a violência simbólica que permeia diferentes relações e que, por se encontrar profundamente condensada na subjetividade tanto dos que a cometem como dos que dela sofrem, tende a ser perpetuar a cada geração.

Não são poucos os trabalhos que hoje se dedicam a estudar a temática da desigualdade em suas mais diferentes formas de expressão. A questão de gênero, que impõe papéis sociais aos indivíduos com toda a força de uma violência naturalizada, e a questão etnoracial, vergonhosa dívida que ainda atinge consideráveis segmentos populacionais, são clássicos exemplos de desigualdades historicamente consolidadas. Segundo Santos e Silveira (2006), os espaços territoriais representam atores privilegiados na dinâmica social, e não apenas incorporam hierarquias, como também produzem e reproduzem uma ordem que se encontra profundamente firmada entre suas fronteiras.

O Brasil é um país que possui proporções continentais, seja no que tange ao território, seja na produção agrícola ou mesmo no total de riquezas geradas no país. No entanto, para além deste cenário, observam-se também níveis de pobreza que revelam as profundas contradições presentes em nosso território. Essa configuração reafirma um dos traços mais marcantes de nossa sociedade: quer pelo modelo de desenvolvimento econômico historicamente adotado, quer simplesmente pela grande vastidão territorial, hoje se observa que o Brasil é um gigante tanto em território quanto em desigualdades. Essas desigualdades se encontram inscritas em sua população, delimitadas em suas fronteiras, traduzidas geograficamente e apresentam repercussões nos mais diferentes níveis da vida social. Assim, se vê que o país conseguiu atravessar a história mantendo sua unidade territorial, mas é necessário reconhecer a extrema heterogeneidade que compõe o território nacional. As desigualdades atravessam nossa cultura. Encontramos, portanto, um espaço marcado por invisíveis muros que consolidam diferenças históricas e resultam em níveis distintos de qualidade de vida e de oportunidades para a população vivente em cada local.

Este estudo se volta especificamente para a desigualdade regional observada em território brasileiro. Embora este não seja um fenômeno exclusivo do Brasil (VIANA, 1967), é preciso reconhecer que, em um país onde o nível de desigualdade social

atinge patamares inaceitáveis (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2002), a discrepância socioeconômica observada entre suas macrorregiões assume caráter igualmente alarmante.

Neste estudo, pretende-se percorrer, ainda que de forma sucinta, a consolidação de um desnível econômico observado entre as macrorregiões brasileiras. Importante salientar que o intento não é o de indicar os determinantes históricos dessa desigualdade, como se fosse possível reduzir a história a uma mera sequência inequívoca de acontecimentos. Pretende-se sim acompanhar a trajetória econômico-social de um país que chega ao século XXI tendo seu território marcado por profundas diferenciações. Outra observação necessária se refere ao fato de que o reconhecimento de tais desigualdades entre as regiões não significa que se desconsidera que a complexidade do território brasileiro também se encontra expressa em seus microterritórios. Nesse sentido, entende-se que as regiões congregam territórios que se diferenciam na relação campo/cidade, centro/periferia, não representando, portanto, espaços homogêneos. No entanto, para o escopo desta análise, volta-se unicamente para o estudo das diferenciações macrorregionais.

DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL: CONSOLIDAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

Segundo Santos (1979), um traço marcante em países que estiveram sob o regime colonial consiste no fato de que seus territórios se organizaram de forma a atender aos interesses de uma economia distante. De fato, quando se toma como exemplo a sociedade brasileira, se vê o quão verdadeira essa afirmativa se apresenta. O processo de ocupação e a posterior colonização do território brasileiro deixaram profundas marcas que ainda se fazem presentes em nossa sociedade, definindo fronteiras até hoje não superadas. Para entender essa configuração, é imprescindível ter em mente um fator que por si só já definiu os contornos de nossa história: o

O Brasil é um país que possui proporções continentais, seja no que tange ao território, seja na produção agrícola ou mesmo no total de riquezas geradas no país

Brasil foi, por mais de 300 anos, uma colônia de exploração, e mesmo a independência não significou o rompimento com esse modelo econômico.

O escravismo, que condenou um imenso contingente populacional a permanecer à margem de qualquer possibilidade de reconhecimento de direitos, e a imensa concentração de terras nas mãos de uma minoria, através do latifúndio, são as bases sociais sobre as quais se forma um território fragmentado, voltado

para os interesses internacionais e sem nenhuma preocupação com a formação de uma unidade territorial. O espaço brasileiro, dentro desse contexto inicial, correspondia ao que Santos e Silveira (2006) define como um arquipélago, onde era possível apontar pontos e manchas voltados para atividades específicas. Não havia, portanto, integração entre esses territórios, que se voltavam quase que exclusivamente para atender aos interesses e demandas do mercado externo. Assim, o desempenho de determinada área estava relacionado às flutuações que seus produtos apresentavam no mercado (ARAÚJO, 2005). Diversos autores coincidem ao afirmar que não é possível apontar, nesse momento, a existência daquilo que poderia se identificar como uma questão regional. Ou seja, apesar das diferenciações observadas quanto ao tipo de atividade, não se verificavam desigualdades entre as diversas áreas.

No entanto, parece haver um consenso de que essa situação de transformou com a emergência da modernidade. Souza, ao estudar esse processo, considera que a “[...] modernização instaura uma dualidade marcada precisamente pelo impacto diferencial, nas diversas regiões, do influxo modernizante” (SOUZA; SILVEIRA, 2006, p. 145). Assim, enquanto outros países caminhavam em direção a um modelo político regido por princípios liberais, o Brasil vislumbrava o início de uma tardia modernização. A quebra do pacto colonial tem um duplo efeito na economia brasileira. Se, por um lado, permitiu a instalação das primeiras manufaturas, por outro, ao possibilitar a presença de mercadorias concorrentes de outros países, criou também os principais

obstáculos à sua própria expansão. Ainda assim, a despeito de todos os obstáculos, é possível apontar a formação de alguns núcleos manufatureiros em locais como Recife e Salvador (dedicados à produção têxtil), e em Porto Alegre (voltados para o preparo de charutos, conservas e curtume), embora esse processo seja observado com maior intensidade no Rio de Janeiro (MENDONÇA, 1995).

Santos e Silveira (2006), ao dividir a dinâmica territorial brasileira em três momentos,

possibilitam uma maior compreensão desse processo. No primeiro momento, o território se assemelharia a um arquipélago formado por zonas econômicas que se especializam e com produções mecanizadas. O segundo momento corresponderia à mecanização da circulação e emergência de uma indústria. Assim, somente a partir do momento em que passa a existir uma extensão ferroviária e rodoviária, é possível pensar que esse arquipélago se conecta. Porém, mais importante é reconhecer que justamente esse processo “[...] revela a heterogeneidade do espaço nacional e de certo modo a agrava, já que as disparidades regionais tendem, assim, a se tornar estruturais” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 31). Cabe destacar a importância que a industrialização exerce não apenas no processo de modernização da economia brasileira, mas também por caminhar *pari passu* com a emergência de uma desigualdade regional.

É importante salientar que o processo de modernização, embora determinante na consolidação da desigualdade, não deve ser apontado como catalisador de um fenômeno que o perpassa. Na verdade, esse processo, ao se consolidar de maneira diferenciada no território, transforma a lógica até então observada, desencadeia a transferência do eixo econômico do meio rural para o urbano e, ainda mais especificamente, “[...] a dependência de certas áreas não mais ao mercado externo, mas em relação a outras áreas” (SANTOS, 1979, p. 231). Assim, o processo de modernização, ao integrar áreas que até então permaneciam voltadas unicamente para o mercado externo, torna evidentes desigualdades que antes não eram percebidas e,

**Assim, enquanto outros países
caminhavam em direção a um
modelo político regido por
princípios liberais, o Brasil
vislumbrava o início de uma tardia
modernização**

a partir de um processo de hierarquização entre essas áreas, inaugura aquilo que Santos (1979) denominou de “colonização interna”, na qual uma região não se encontrava mais subordinada aos interesses internacionais, mas passava a depender de outra região. Dessa forma, passaram a existir “[...] territórios que mandam e territórios que obedecem” (SANTOS; SILVEIRA, 2006).

Souza (2006) e Santos e Silveira (2006) concordam ao apontar que áreas onde o latifúndio e o escravismo estavam mais fortemente enraizados na cultura e na economia local se mostraram mais resistentes à modernização. Isso “[...] ajudava manter na pobreza milhões de pessoas e impedia uma urbanização mais expressiva. Por isso a introdução de inovações materiais iria encontrar grande resistência de um passado cristalizado na sociedade e no espaço, atrasando o processo de desenvolvimento” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 275). Justamente por não ocorrer de forma homogênea, o processo de modernização transformou a lógica que até então imperava no território brasileiro.

Antes do aprofundamento na questão das diferenciações regionais, é interessante compreender a especificidade da modernidade brasileira, e, para tal, os estudos de Souza (2004, 2006) são fundamentais. Primeiramente, a própria emergência de uma classe burguesa no Brasil deve ser percebida como distinta do que se observou em países de economia central. Assim, nesses países, a ascensão da burguesia – como a primeira classe dirigente que trabalha – e as posteriores conquistas de direitos civis, políticos e sociais (seguindo o modelo proposto por Marshall) trazem como consequência certo grau de reconhecimento social, de tal forma que, nas palavras de Souza (2006, p. 166), “[...] é essa ‘dignidade’ efetivamente compartilhada por classes que lograram homogeneizar a economia emocional de todos os seus membros numa medida significativa, que me parece ser o fundamento profundo do reconhecimento social infra e ultrajurídico”. De tal forma que, para o autor, nessas sociedades, todos os indivíduos são reconhecidos como membros socialmente úteis, ainda que desiguais

entre si. Já em sociedades periféricas, e analisando especialmente o contexto brasileiro, esse processo ocorre de maneira diferenciada, e a classe burguesa corresponde a um “[...] produto econômico que, desde o começo, se constitui como resposta a estímulos econômicos concretos sem que ocorra, pelo menos a curto e médio prazo, uma abstração dessa circunstância a um contexto social maior” (SOUZA, 2006, p. 131).

Como bem apontou Mendonça (1995), a emergência de uma burguesia industrial brasileira ocorre no âmbito da sociedade cafeeira. Aqui, portanto, não há um rompimento com a elite ou mesmo com os interesses anteriores. Trata-se de uma mesma parcela da sociedade, ainda que com uma nova roupagem. Essa informação é importante se pensarmos que o processo de industrialização se faz sentir mais favoravelmente na Região Sudeste (ANDRADE, 1976), onde a sociedade cafeeira era mais forte.

No entanto, o que não está presente na análise de Mendonça e que parece ser fundamental para nossos estudos diz respeito às atividades manufatureiras presentes nas demais regiões em período anterior ao da modernização e que não lograram se desenvolver após a indústria. Obviamente que as condições favoráveis ao desenvolvimento de uma atividade industrial estavam presentes da Região Sudeste, mas isso não justifica a estagnação e mesmo o retrocesso observado nas outras áreas. Novamente é importante ressaltar que manufaturas localizadas em Recife e em Porto Alegre surgiram e se desenvolveram em um momento em que a política de incentivos fiscais se mostrava contrária ao seu desenvolvimento² e, no entanto, não foram capazes de sobreviver à concorrência da Região Sudeste. Para entender esse processo, é importante ter em mente que, embora a indústria nasça dependente da economia cafeeira, é fato que seu desenvolvimento contínuo imbicaria, em algum momento, em uma emancipação e mesmo oposição

² Cabe destacar a política pombalina observada nesse período, que, embora tenha revogado a lei que proibia manufaturas na colônia, ao garantir incentivos fiscais a produtos ingleses, criou o maior obstáculo ao desenvolvimento dessa atividade.

entre essas duas atividades. De tal forma que a região do café aos poucos vai se transformando na região da indústria, e, mais ainda, essa passagem representa também a “[...] imposição do capitalismo industrial que forçava a economia agroexportadora a redefinir sua forma de reprodução” (OLIVEIRA, 1981, p. 84).

A década de 1930, dentro desse contexto, consolida essa mudança. Assume o poder, então, uma elite desvinculada do capital cafeeiro e que consegue romper, em grande medida, com o pacto oligárquico que imperava no cenário político brasileiro desde a Proclamação da República. Segundo Cruz (2006), é interessante perceber que as ações governamentais foram então impulsionadas no sentido de viabilizar o desenvolvimento nacional, que seria garantido através de uma aliança entre os diversos segmentos da sociedade, excluindo-se aí os grupos ligados aos interesses agroexportadores. Assim, embora seja possível apontar na política de Vargas um forte estímulo à industrialização do país, é importante considerar que as políticas observadas nesse período deram pouca atenção à distribuição das atividades entre as macrorregiões. Ao contrário, houve maior concentração de investimentos no eixo centro-sul (BAER et al, 1978). Esse padrão irá se estender até meados da década de 1960. Dessa forma, a concentração industrial observada em São Paulo passou a representar também uma nova divisão territorial do trabalho, que através de um “[...] movimento dialético destrói para concentrar e capta o excedente de outras ‘regiões’ para centralizar o capital” (OLIVEIRA, 1981, p. 76). Aqui não se trata meramente de uma região produtora que, por isso mesmo, se destaca economicamente. Para além desse fato, é importante perceber os efeitos perversos que essa concorrência acarreta nas demais áreas.

A política desenvolvimentista adotada por Juscelino Kubitschek buscava, através da integração regional, garantir o desenvolvimento econômico. Cruz (2006) destaca nesse momento a importância do capital estrangeiro para o novo modelo de industrialização então adotado. Assim, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

(Sudene) em 1959, pela Lei 3.692, embora fosse justificada pela necessidade de integrar o Nordeste à economia nacional, deve ser examinada com cuidadosa atenção.

Para se entender seus efeitos na economia nordestina, é necessário retomar a discussão realizada até aqui. Conforme dito anteriormente, é a partir do momento em que ocorre uma maior integração no território brasileiro – característica do

A partir de meados da década de 1960, é possível apontar para uma mudança na lógica que regia as relações entre as macrorregiões brasileiras

processo de modernização – que se torna evidente uma desigualdade que até então não era percebida. Assim, a integração representa também uma hierarquização entre as regiões. Se se considerar que essa primeira integração teve efeitos perversos para algumas áreas do território brasileiro, então se constatará que a aceleração desse processo – que estava dentro do contexto de uma política desenvolvimentista – pode ser compreendida como um segundo golpe. De tal forma que “[...] a Sudene será um mecanismo de destruição acelerada da economia ‘regional nordestina’ no contexto do movimento de integração nacional mais amplo” (OLIVEIRA, 1981, p. 113). Vê-se, portanto, o resultado não homogêneo de uma integração nacional que acarretou o aprofundamento de uma desigualdade que já havia sido inaugurada com o processo de modernização da economia.

A partir de meados da década de 1960, é possível apontar para uma mudança na lógica que regia as relações entre as macrorregiões brasileiras, de tal forma que o modelo econômico-industrial concentrador que se observava até então é substituído por um processo de desconcentração que vai levar, em alguma medida, a uma diminuição da desigualdade regional. Segundo Rocha (1998, p. 2), para o período observado entre 1970 e 1985, “[...] há unanimidade quanto às tendências de convergência das rendas e, portanto, da redução da desigualdade regional”. Assim, alguns autores apontam uma desconcentração industrial nos anos 70. Novas áreas são incorporadas nesse processo, enquanto que as já existentes são apanhadas com um novo ímpeto (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Segundo Santos e Silveira (2006), a década de 1970 será particu-

larmente positiva para a Região Sul, cujo processo de industrialização reassume o crescimento, e para a Região Centro-Oeste, que se incorpora a essa dinâmica. Embora seja possível considerar que houve uma mudança na concentração espacial da indústria, é preciso estar atento para o fato de que “[...] os fenômenos de crescimento, às vezes registrados em algumas regiões deprimidas, não significam que as disparidades regionais estejam em vias de diminuição ou de absorção” (SANTOS, 1979, p. 235). Assim, embora reconheça que a “questão regional” foi atenuada, a autora é firme ao considerar que a pobreza no Nordeste estava longe de ser extinta (ARAÚJO, 2005).

Se, por um lado, durante a década de 1970, foi possível encontrar avanços no que tange à desigualdade entre as macrorregiões, por outro lado, a observação do período permite constatar que esse fenômeno é muito mais complexo do que uma simples concentração industrial. Assim, embora a desconcentração produtiva tenha impactado positivamente a economia regional, não foi o suficiente para superar padrões profundamente marcados na sociedade. De fato, quando se volta a atenção para a década de 1980, percebe-se que as mudanças observadas na década anterior não lograram homogeneizar o território brasileiro, ainda que, em alguma medida, tenham minimizado as desigualdades. É importante considerar a reconhecida dificuldade em acompanhar a desigualdade entre as macrorregiões a partir da década de 1970, devido ao fato de que a proximidade histórica não permite uma leitura mais completa de um fenômeno cujos efeitos se percebem em longo prazo (ROCHA, 1998). Ainda assim, autores reconhecem que a década de 1980 configura um período complexo, em que os níveis de desigualdade oscilaram, por vezes influenciados pela crise econômica que se abateu sobre o país no período, em outros momentos devido a especificidades regionais.

Rocha, ao analisar o Índice de Desigualdade na Pobreza, considera que, no ano de 1981, a desigualdade entre regiões brasileiras atingiu seu ponto

máximo. De fato, a autora reconhece que, nos anos em que a crise econômica característica do período atingiu seu auge, a desigualdade apresentou quedas devido ao empobrecimento das regiões mais ricas. A década de 1990 se encontra nessa mesma perspectiva de oscilação quanto ao nível de desigualdade. No entanto, Rocha (1998) considera que o ano de 1992 foi o mais crítico no que tange ao nível de renda e incidência de pobreza. A partir dos anos 1990, observa-se no Brasil o avanço de

profundas transformações que já se verificavam em escala mundial desde a década de 1970. Trata-se do esgotamento do modelo de Estado que até então foi a base de sustentação das economias nacionais e do desenvolvimento de um novo modo de operação da economia capitalista.

O enxugamento das economias e a maior integração dos mercados levaram ao colapso de um sistema que até então foi o sustentáculo da vida econômica e social dos países capitalistas. O aumento absoluto das taxas de desemprego e a substituição do trabalho formal pela informalidade de um mercado que em nenhuma medida garante a proteção do trabalhador são consequências desse novo momento. Dessa forma, a década de 1990 corresponde a um período complexo para se pensar a desigualdade regional. Assim, ao mesmo tempo se observa o processo de enxugamento do Estado – consequência do avanço neoliberal –, acompanhado por uma maior integração dos mercados – que justamente caracteriza a globalização. De fato, os autores não são unânimes ao discorrer sobre tais consequências.

Para Araújo (2005), a década de 1990 deve ser percebida como uma mudança em relação à postura governamental adotada em anos anteriores. Assim, a autora reconhece que “[...] o Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração ou da concentração [industrial], dependendo do momento, perde essa capacidade” (ARAÚJO, 2005, p. 225). Nesse sentido, a autora acredita que não é possível apontar o Estado como um importante ator no desenvolvimento de políticas

O enxugamento das economias e a maior integração dos mercados levaram ao colapso de um sistema que até então foi o sustentáculo da vida econômica e social dos países capitalistas

regionais atualmente. Assim, embora ela reconheça que o desenvolvimento do Nordeste nas últimas décadas tenha sido consequência da forte atuação estatal (ARAÚJO, 1997), tem dificuldades de apontar as futuras tendências para o investimento público nas regiões.

Assim, não é possível observar um consenso na literatura acadêmica quanto ao efeito da globalização para as economias regionais. Dessa maneira, enquanto alguns autores acreditam que esse fenômeno viria a propiciar uma maior integração e, conseqüentemente, maior desenvolvimento das economias regionais mais atrasadas, outros defendem que esse processo tenderia a aprofundar desigualdades já existentes.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E PROTEÇÃO SOCIAL

A emergência dos programas de transferência de renda foi alvo de estudos e debates dos mais diferentes autores. Na verdade, se se pensar a transferência de renda como toda e qualquer destinação de recursos monetários feita do Estado para determinados segmentos populacionais, então é possível apontar já no século XVI experiências de tal natureza³. Não obstante, é fato que nunca tais programas desempenharam papel tão fundamental na rede de proteção social de tantos países como se observa no contexto atual.

Obviamente que essa nova emergência não deve ser analisada no atual contexto político e econômico. A chamada crise do capital observada a partir dos anos 1970 colocou em xeque a capacidade do Estado em assumir os custos pela expansão do capital e, como bem mencionou Wallerstein (2003, p. 65), representou também uma verdadeira crise ideológica que trouxe como consequência a “[...] perda da capacidade de fornecer legitimidade social para as estruturas estatais”. Dessa maneira, segundo Ferreira (apud SPOSATI, 1997, p. 36), o

No governo do presidente Lula, foi criado, em outubro de 2003, o programa de transferência de renda Bolsa Família

programa de renda mínima não é somente um novo tipo de programa social; “[...] ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de pleno emprego e onde a seguridade social está ameaçada pela precariedade das relações de trabalho”.

No Brasil, tem-se na proposta de uma renda incondicional a todos os brasileiros, feita por Eduardo Suplicy em 1991, a introdução do debate na agenda política nacional. As experiências observadas na década de 1990 serão particularmente percebidas nas esferas municipais (SPOSATI, 1997), o que é decorrente de outra característica que a política social assume no período: a descentralização e municipalização (ARRETCHE, 2002).

No governo do presidente Lula, foi criado, em outubro de 2003, o programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF), ao qual caberia os audaciosos objetivos de superar as fragilidades e falhas observadas em ações anteriores, unificar os programas federais de renda mínima, evitando a duplicidade de benefícios, e, por fim, promover a segurança alimentar e nutricional da população pobre e extremamente pobre. Assim como outros programas de transferência de renda, o PBF exige o cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários para a permanência no programa. Dessa forma, para famílias com filhos em idade escolar, é exigida a matrícula e frequência escolar, bem como a assistência pré-natal e neonatal e vacinação de crianças menores de sete anos.

Vê-se, portanto, um programa que será carro-chefe da política nacional no país se colocar em contextos que, embora muito precisos, se atravessam. Assim, o Bolsa Família, seguindo as tendências do período, baseia-se na transferência de renda com condicionalidades como forma de tentar romper com os chamados ciclos da pobreza e, fora isso, tem como característica marcante a descentralização com ênfase na gestão municipal.

Pensando tais especificidades dentro do contexto da desigualdade regional (tema abordado na primeira parte do presente trabalho), verifica-se que o

³ Antes de prosseguir, talvez seja interessante observar a diferença que se adotou entre renda mínima e transferência de renda. Sposati (1997) aponta uma tipificação de renda mínima que vai desde a definição do piso salarial para os trabalhadores até a renda mínima de inserção e o Imposto de Renda Negativo. Para o presente trabalho, a expressão transferência de renda e mesmo programas de renda mínima designam os modelos de programas sociais que se baseiam na transferência/complementação monetária.

Bolsa Família será atravessado e influenciado por questões regionais, o que de fato já foi demonstrado através de inúmeros estudos. A seguir, algumas considerações sobre o Programa Bolsa Família no contexto da desigualdade observada entre as macrorregiões brasileiras.

PENSANDO O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS E OS IMPACTOS REGIONAIS OBSERVADOS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Embora não se tenha aqui a pretensão de apresentar os dados referentes à pesquisa que ouviu, em 53 municípios dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, mais de três mil famílias beneficiárias do Bolsa Família⁴, cabe fazer algumas reflexões que levam a perceber uma significativa desigualdade entre os beneficiários do programa, seja no que tange ao próprio perfil dos beneficiários, seja quanto ao impacto obtido pelo programa. Assim, verifica-se que, embora a trajetória dos beneficiários apresente aproximações – todos fazem parte de um grupo alvo de políticas sociais e se encontram inseridos em um programa de transferência de renda –, quando se analisam dados socioeconômicos ou mesmo se observa a avaliação que os beneficiários fazem do programa a partir da região onde moram, percebe-se que essa aproximação não é suficiente para tornar os dados homogêneos, o que resulta em uma nítida desigualdade.

Um campo que traz consideráveis questões de análises é o da educação. O Programa Bolsa Família apresenta como uma das contrapartidas para a concessão do benefício justamente a frequência escolar de crianças e jovens das famílias beneficiárias. Tal obrigatoriedade se justifica pelo objetivo do programa de romper com os chamados ciclos de pobreza. Essa característica já lança por si só duas reflexões.

Primeiramente, cabe destacar uma significativa diferença nos níveis educacionais da população assistida. Enquanto os beneficiários que residem no eixo centro-sul do país tendem a apresentar melhores níveis educacionais, o grupo que reside no eixo norte-nordeste inclina-se para desempenhos

menos satisfatórios. Tal característica, de fato, repete uma tendência que se observa para o conjunto da população quando se observam os dados fornecidos por órgãos oficiais. Somado a isso, cabe destacar a própria diversidade na oferta de serviços na área da educação. Notadamente, merecem atenção os dilemas apresentados pela Região Norte, que apresenta municípios de difícil acesso e conta ainda com poucas famílias. Em tais localidades, não raro, a educação até o chamado ensino fundamental é realizada em uma só turma. No entanto, a partir do primeiro ano do ensino médio, a entrada de outras disciplinas na grade curricular torna impossível tal prática. Assim, como exigir que tais famílias matriculem seus filhos no ensino regular se a própria estrutura escolar de tais localidades impede um pleno acesso?

Outro ponto que merece destaque é a situação ocupacional do chefe das famílias beneficiárias. A pesquisa de 2006 revelou que, nas regiões que compõem o eixo centro-sul, há maior ocorrência de famílias cujo chefe se encontra empregado. No entanto, é interessante apontar que a ocorrência de desempregados é menos comum justamente nas regiões Norte e Nordeste. Tal configuração não deve ser lida com espanto, mas sim como consequência das atividades rurais na agricultura de subsistência e mesmo no extrativismo, notoriamente comuns nessas regiões. Assim, mesmo apresentando um menor percentual de famílias beneficiárias nas quais aquele que responde como chefe do domicílio esteja desempregado, tal situação não configura uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Outro dado que, porventura, pode ser erroneamente avaliado diz respeito à situação da moradia. A pesquisa procurou saber se as famílias beneficiárias residem em casas próprias, cedidas, alugadas ou outras situações. Os dados revelaram que a maioria dos entrevistados possui residência própria, o que, de acordo com Brandão (2004), está relacionado com uma característica habitacional observada nas camadas populares, nas quais é comum a construção da própria moradia. Isso se dá com o uso do tempo livre, ou seja, nos finais de semana ou mesmo após o horário de trabalho, e não raro conta com a ajuda de familiares e amigos. Ainda assim, é possível apontar uma maior ocorrência de

⁴ Embora a análise de tais dados seja absolutamente relevante ao tema, escapa largamente ao espaço destinado à publicação de artigos. Assim, para o presente trabalho, nos valeremos apenas de algumas reflexões que o resultado da pesquisa possibilitou. Para a leitura completa, verificar Perroni (2009).

domicílios próprios nas regiões Norte e Nordeste, o que pode ser entendido como uma característica comum a áreas rurais – sendo, portanto, um fenômeno distinto daquele observado em áreas pobres onde é igualmente comum a construção das próprias moradias.

Novamente utiliza-se a análise de Brandão (2004), que, ao observar a pobreza urbana e suas manifestações, traz uma importante contribuição para se compreender a dimensão do fenômeno relatado. Segundo o autor, nas áreas rurais, são comuns as autoconstruções das moradias, que vão passando de uma geração para a outra, que não apenas a ocupa, mas também refaz, amplia e reforma a casa que um dia foi construída por um avô, bisavô etc. Já nas áreas urbanas pobres, a autoconstrução da residência é uma característica daquele trabalhador que, não tendo onde morar e sem condições para pagar aluguel, consegue adquirir um terreno – seja por meio de posse, invasão ou mesmo pedindo dinheiro emprestado a amigos e familiares – e constrói a residência nos finais de semana ou mesmo à noite, na volta do trabalho. Aqui é importante destacar a presença de uma “solidariedade” entre amigos e familiares na construção da residência.

Após essas breves considerações no que tange ao perfil dos beneficiários, talvez seja interessante pensar nos impactos alcançados pelo Programa Bolsa Família. Se fosse possível analisar todos os dados e gráficos que a pesquisa forneceu, então se veria que em praticamente todas as regiões os alimentos passaram a durar mais, ou seja, houve uma queda do número de famílias cujo alimento acabava antes que houvesse a possibilidade de comprar mais⁵. Ainda assim, embora se tenha

observado uma queda nas respostas de todas as regiões quanto ao fato de os alimentos acabarem antes que houvesse a possibilidade de realizar novas compras, uma análise mais detalhada permitiu perceber que essa queda foi mais acentuada nas regiões Sul e Centro-Oeste.

Assim, a Região Sul foi a que apresentou uma maior queda no percentual de respostas dos entrevistados que afirmaram que os alimentos acabavam antes que novas compras fossem realizadas.

A segunda região que apresentou maior queda foi a Centro-Oeste, seguida pela Região Sudeste. Para a Região Nordeste, se antes do Bolsa Família 89,65% dos beneficiários afirmaram que os alimentos acabavam antes de novas compras, esse percentual caiu para 87,83%, o que representa uma redução de 1,82 pontos. Cabe destacar que, na Região Norte, 83,97% dos beneficiários afirmaram que o fim dos alimentos não coincide com a aquisição de novos gêneros alimentícios – o que representa uma queda de 4,63 pontos. Verifica-se, portanto, que as regiões Sul e Centro-Oeste foram aquelas em que o Bolsa Família trouxe melhor resultado quanto à durabilidade dos alimentos. Já a Região Nordeste foi a que apresentou o pior desempenho nesse quesito. Interessante destacar que, embora em quase todos os dados e indicadores o eixo centro-sul tenha apresentado um melhor desempenho no que tange aos resultados do programa, nessas localidades os alimentos tenderam a durar mais após a inserção no programa, da mesma forma como aumentou a variedade de alimentos consumidos. Ainda assim, esse melhor desempenho quando solicitamos que os beneficiários avaliem o impacto do programa em suas vidas e avaliamos as respostas a partir da região de domicílio. O quadro a seguir traz a síntese das respostas dos beneficiários.

A análise da avaliação que fazem os próprios beneficiários do Programa Bolsa Família por região do Brasil permite algumas interessantes considerações. A Região Norte foi aquela em que o programa foi mais bem avaliado, de forma que 93,56% dos entrevistados consideram o Bolsa Família ótimo ou

Novamente utiliza-se a análise de Brandão, que, ao observar a pobreza urbana e suas manifestações, traz uma importante contribuição para se compreender a dimensão do fenômeno relatado

⁵ A pesquisa realizada em 2006 buscou um corte temporal. Dessa maneira, as perguntas tiveram o intuito de levar as famílias a refletirem sobre a realidade antes do recebimento do benefício, de forma a possibilitar um confronto entre a situação anterior e posterior à entrada no programa. Assim, quando perguntados se antes de entrar no programa os alimentos costumavam acabar antes que houvesse dinheiro para comprar mais, nada menos do que 87,53% das famílias entrevistadas se reconheceram nessa situação. Esse é um valor extremamente alto e um dado muitíssimo importante, pois o fim dos alimentos antes da possibilidade de realizar novas compras significa a existência de uma situação de insegurança alimentar grave. Ao analisarem a situação após a inserção no programa, ou seja, após receber o benefício, 82,63% dos entrevistados afirmaram que os alimentos acabavam antes que houvesse a possibilidade de realizar novas compras. Assim, verifica-se uma queda de quase cinco pontos percentuais, o que, de acordo com Brandão, Da Dalt e Gouveia (2007, p. 108), “[...] o teste de χ^2 com 1 grau de liberdade e nível de 1% é altamente significante, já que $\chi^2 = 28,4$ (χ^2 crítico = 6,67)”.

No geral, como você avalia o Programa Bolsa Família?						
	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	
Ótimo	32,56	32,33	46,03	43,23	38,83	38,61
Bom	51,00	52,33	45,20	50,33	49,33	49,63
Regular	13,12	12,50	8,44	5,61	9,17	9,76
Ruim	1,33	1,00	0,33	0,50	1,17	0,86
Péssimo	1,33	1,00	-	0,17	0,83	0,66
NS/NR	0,66	0,83	-	0,17	0,67	0,46

Fonte: DataUFF, 2006.

bom – tal padrão de resposta, na verdade, está em consonância com as respostas apresentadas pelos usuários quando avaliaram a alimentação após a inserção no programa. Na Região Centro-Oeste, 91,23% avaliaram o programa como bom ou ótimo. Já na Região Nordeste, a soma dessas respostas atingiu 88,17%. As regiões Sul e Sudeste foram as que apresentaram a pior avaliação – 84,67% dos beneficiários na Região Sul consideraram o programa ótimo ou bom, e 83,55% dos entrevistados na Região Sudeste avaliaram o Bolsa Família desta maneira. Quanto às respostas regular e ruim, foram mais mencionadas nas regiões Sudeste (14,45% no total) e Sul (13,50%). Já na Região Nordeste, 10,33% dos beneficiários definiram o Bolsa Família como ruim ou péssimo. Na Região Centro-Oeste, foram 8,77%, e na Região Norte, essas respostas foram menos mencionadas: 6,11%.

Conforme se percebe, ainda que as regiões do eixo centro-sul tenham apresentado, na maioria dos indicadores analisados, um melhor desempenho no que tange ao impacto obtido com o Programa Bolsa Família, é interessante perceber que essas regiões não necessariamente são as que apresentam as avaliações mais positivas do programa por parte dos beneficiários. De fato, tal característica pode ser percebida em consonância com resultados encontrados em pesquisas similares, nas quais beneficiários de ações, mesmo limitadas no que tange aos resultados e impactos, avaliam positivamente o programa. Essa característica é particularmente comum nos grupos sociais mais vulneráveis e que se encontram sistematicamente alijados da oferta de serviços públicos. Assim, esses indivíduos tendem a considerar boas quaisquer ações – ainda que de efeito limitado. Obviamente que essa é uma

característica que pode ou não ser observada; não é regra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, foram acompanhados dois temas que, embora à primeira vista pareçam distantes, na verdade se atravessam quando se analisa a tendência observada hoje na política de assistência social. A questão regional, conforme foi visto inicialmente, não é uma descoberta recente, e, de fato, é possível pensar que, em diversos momentos da histórica política brasileira, ela foi alvo de intervenções públicas. Ainda assim, é necessário reconhecer que tal problemática ainda mostra seus efeitos mais perversos quando se analisam indicadores socioeconômicos ou mesmo quando se pensa a economia e a forte dependência entre as regiões.

Como brilhantemente apontou Milton Santos (1982), o local onde uma pessoa vive pode condená-la a dois tipos de pobreza: a primeira – obviamente – diz respeito ao modelo econômico; a segunda se refere à pobreza própria daquele local, fazendo com que seus cidadãos sejam, nas palavras do autor, prisioneiros do lugar. Dessa forma, compreende-se que não apenas determinadas áreas deixaram de ser economicamente demandadas com a emergência da modernidade na sociedade brasileira, como também essa exclusão foi reeditada em diversos momentos da história nacional, seja pela ausência de ações governamentais, seja como um “efeito perverso” (SANTOS, 1989) de determinadas ações.

Em diversos momentos de nossa história, é possível apontar medidas que buscavam o desenvol-

vimento nacional como se este, por si só, pudesse dar conta dos desníveis econômicos. No entanto, ao desconsiderar a questão regional, bem como as especificidades de cada território, muitas das vezes tais medidas trouxeram resultados desastrosos para as pequenas economias locais. A essa história somam-se as tendências atualmente observadas na política de assistência social no país, a municipalização ocorrida a partir dos anos 90 do século XX e a tendência de criação de políticas redistributivas – nas quais o Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país, ocupa lugar de destaque. É preciso reconhecer, portanto, que essas áreas de estudo se mostram muito próximas. Afinal, como mencionou Santos (1982), uma política de redistribuição que pretenda ser efetiva não pode prescindir da questão territorial.

Ao se lançarem considerações sobre o perfil dos beneficiários do Bolsa Família, constata-se que a questão regional interfere de maneira significativa em um programa de amplitude nacional. Assim, embora o Programa Bolsa Família destine-se à população pobre e extremamente pobre presente nos diversos territórios do país, verifica-se claramente um maior índice de vulnerabilidade nos beneficiários do eixo norte-nordeste. Essa tendência, na verdade, se encontra em acordo com os indicadores sociais oficiais, que, conforme já foi apontado, sugerem uma maior intensidade de pobreza nessas regiões. Da mesma forma, a avaliação do impacto do programa mostra que as regiões do eixo centro-sul apresentaram melhores desempenhos nos indicadores utilizados.

É um grave risco considerar as necessidades do país como um campo homogêneo. Sem a percepção das enormes diferenças regionais, corre-se o risco de reafirmar traços de desigualdade já históricos em nossa sociedade. Da mesma forma, caso seja verdade que a avaliação de programas sociais não pode desprezar a importância da diversidade regional em sua análise, é preciso que, antes disso, a elaboração e a implementação de tais experiências também deem igual importância a esse fator. Do contrário, haverá uma política nacional baseada nas necessidades de alguns, ao passo que as necessidades regionais poderão ser escondidas pela máscara de uma ingênua homogeneidade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. *O planejamento regional e o problema agrário no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1976.
- ARAÚJO, T. B. Celso Furtado, o nordeste e a construção do Brasil. In: ALENCAR, J. S. J. (Org.). BIELSCHOWSKY, R. et al. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.
- _____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, 1997.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- BAER, W. et al. (Coord.). *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1978.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A *estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2002.
- BRANDÃO, A. A. P. *Miséria da periferia: desigualdades raciais na metrópole do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Pallas, 2004.
- BRANDÃO, A.; DA DALT, S.; GOUVEIA, V. H. Segurança alimentar e nutricional entre os beneficiários do Programa Bolsa Família. In: *Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados: Bolsa Família Assistência Social*. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, nov. 2004.
- _____. *Programa Bolsa Família: legislação e instruções*. Brasília: MDS, 2007. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu superior/legislacao.
- CRUZ, M. V. Brasil nacional desenvolvimentista (1946-1964). In: LOMBARDI, J. C.; SAVANI, D.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). *Navegando pela história da educação brasileira*. Campinas, São Paulo: Graf. FÉ; HISTEDBR, 2006.
- MENDONÇA, S. R. *A industrialização brasileira*. São Paulo: Moderna, 1995.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- REIS, E. A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: SCALON, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.
- ROCHA, S. *Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução – 1981/95*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipea, 1998. (Texto para discussão, 567)
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1982.
- SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- _____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979. (Coleção Ciências Sociais).

SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. *Política social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

SOUZA, J. *A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. Modernização periférica e naturalização da desigualdade: o caso brasileiro. In: SCALON, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

TILLY, C. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

VIANA, C. R. *Estratégia do Desenvolvimento Brasileiro (uma política nacionalista para vencer a atual crise econômica)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. DataUff. *Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Niterói. Pesquisa realizada no Brasil em 2006.

WALLERSTEIN, I. *Utopística ou as decisões históricas do século vinte e um*. Petrópolis: Vozes, 2003.

Políticas públicas emancipatórias” no Brasil: uma análise acerca das possibilidades de geração de emprego e renda a partir da economia social e solidária

Leandro Pereira Morais^A
Miguel Juan Bacic^B

Resumo

Este trabalho realiza uma discussão teórico-conceitual sobre economia social e economia solidária, mostrando suas relações com as políticas públicas que visam à emancipação de grupos desfavorecidos no âmbito da geração de emprego e renda. Analisa-se a relação dessas políticas com o Programa Bolsa Família, em seu intento “emancipatório”, e as dificuldades dos empreendimentos econômicos solidários (EES) no Brasil, com base no Atlas da Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Entende-se que conhecer a dinâmica dos EES, bem como as políticas públicas em elaboração e experimentação, constitui-se um passo importante para desvendar e enfrentar a realidade de um país marcado por uma profunda desigualdade socioeconômica.

Palavras-chave: Políticas públicas. Economia social. Economia solidária. Emancipação. Emprego.

INTRODUÇÃO

Recentemente, em muitos países, vem-se constatando o crescimento de iniciativas de produção e de prestação de serviços, organizadas com base na livre associação e nos princípios de cooperação e auto-gestão. De fato, a presença e a progressiva amplitude

Abstract

This study presents a theoretical-conceptual discussion on Social Economy and Joint Economy, showing their relationships with public policies aiming the emancipation of underprivileged groups within the scope of job and income generation. The relation between such policies and the Bolsa Família Program, in its “emancipating” intent, and the difficulties of the joint Economy Enterprises (EES in Portuguese) in Brazil are reviewed, based on the Atlas of Joint Economy of the National Secretariat for Joint Economy (Senaes in Portuguese). It is understood that the dynamics of the EES as well as the public policies being developed and experimented is considered an important step in uncovering and facing reality in a country marked by deep social-economic inequality.

Keywords: Public policies. Social Economy. Emancipation. Employment.

de desse campo de práticas suscitaram programas e ações do setor público, no sentido de promovê-las como opção de renda e de melhor qualidade de vida. Ao mesmo tempo, provocou-se um estado permanente de debates entre líderes políticos e sociais, militantes e estudiosos, acerca de suas principais causas explicativas e de sua importância para a construção de uma alternativa de desenvolvimento, nos âmbitos local e global (GAIGER, 2004; MORAIS, 2007).

Do ponto de vista internacional, segundo Moreno e Chaves (2006), foi a partir dos anos de 1970 que se iniciaram, de uma perspectiva econômico-social,

^A Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre em Economia Social, Desarrollo Local y Emprendedores (Universidad de Sevilla); professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas); coordenador de Projetos em Desenvolvimento do Território do Instituto Pólis. lpmorais@gmail.com

^B Doutor em Administração de Empresas pela Universidad Nacional Del Sur, Argentina; livre-docente em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) professor do Instituto de Economia da Unicamp. bacic@eco.unicamp.br

os estudos teóricos e empíricos mais significativos sobre o tema, no âmbito da economia social (ES). Segundo Carpi (1997), é a partir desse período, mencionado por alguns autores como a crise do “modelo fordista” de produção e de distribuição, que se podem entender as “novas” tendências e o interesse pela ES. Para o autor, as transformações socioeconômicas desse período e o contexto de desemprego, incertezas, insegurança, tensões sociais e políticas, aliados à incapacidade do Estado e do “mercado” para enfrentar tal situação, são os principais elementos que podem explicar a massiva mobilização da sociedade civil em busca de soluções coletivas. É aqui que a ES encontra um “caldo de cultivo” apropriado para seu desenvolvimento, “caldo” esse que ganha ainda mais sustância nos anos de 1990, ante as transformações econômicas, sociais e políticas em âmbito internacional.

No entanto, a ES constitui uma realidade econômica heterogênea, marcada por uma série de dificuldades e contradições no que tange à sua definição, conceituação, delimitação de suas atividades e de suas organizações e, conseqüentemente, de sua mensuração. Vale lembrar que esse setor inclui unidades econômicas vinculadas a atividades de todos os setores e que podem estar presentes em todas as fases do processo produtivo. Além do que, em cada país ou região, é tratada com terminologias diferentes que se deixam confundir facilmente. Ou seja, a expressão ES não está isenta de ambigüidades, uma vez que convive com expressões de diversos tipos, tais como setor voluntariado, filantrópico, não monetário, não lucrativo, de interesse social, terceiro setor, organização não governamental (ONG), economia solidária, economia social e outras que, embora tentem descrever realidades similares, nem sempre delimitam o mesmo campo de atividades. Conforme atentou Cruz (2006, p. 37), a ES “é uma expressão conceitual em disputa”, ou cujo significado é “objeto de viva polêmica”, no qual “[...] aqueles que defendem a utilização da expressão não coincidem no seu sentido, e aqueles que a criticam, obviamente, não coincidem também em suas críticas”.

Em outras palavras, o termo ES contempla uma multiplicidade de opiniões, ou seja, o conceito carece de aceitação e implementação generalizadas. Pode-se afirmar, portanto, que até o momento não existe

Aqueles que defendem a utilização da expressão [ES] não coincidem no seu sentido, e aqueles que a criticam, obviamente, não coincidem também em suas críticas

consenso sobre a delimitação desse “setor” (BAREA, 1990; CARPI, 1997; DEFOURNY; FAVREAU; LAVILLE, 1997; CHAVES, 1998; BAREA; MONZÓN, 2002; TOSCANO, 2002; CRUZ, 2006; MORENO; CHAVES, 2006; MORAIS, 2007).

No Brasil, o termo ES não é tradicionalmente utilizado, apesar de as organizações que atuam na interface entre a economia e a sociedade constituírem um fenômeno social expressivo e cada vez mais reconhecido (SERVA; ANDIÓN, 2006). Segundo esses autores, pode-se constatar que ainda não existe no país uma visão dominante e, muito menos, um consenso sobre o que é a ES, quais organizações e entidades a compõem e qual o seu papel social. Do ponto de vista científico, “[...] observa-se a coabitação de diferentes representações, correntes e concepções as quais se apoiam em ideologias distintas e, em alguns casos, até contraditórias” (SERVA; ANDIÓN, 2006, p. 39). Assim, torna-se necessário e pertinente promover um debate mais amplo sobre o papel da ES no Brasil, a começar pela identificação das entidades que a constituem e qual seu significado e contribuição para a economia e sociedade brasileiras.

Independentemente da terminologia utilizada, das dificuldades de conceituação, definição e mensuração e da controvérsia inerentes a um tema “espinhoso”, entende-se que a ES pode desempenhar um papel significativo, do ponto de vista socioeconômico, ante o contexto de globalização atual. Em que pese a contribuição de alguns autores, como, por exemplo, Vainer (2000) – que se posiciona contra a ideia de ES como alternativa ao enfrentamento da crise do emprego e do estado de bem-estar¹ – e Castel (1998) – que entende tais realizações como pouco inovadoras e com limitadas chances de ultrapassarem

¹ Segundo esse autor, como bem notou Lima (2003), essa é uma tentativa de juntar coisas que se repelem e se opõem – economia e solidariedade. Sua visão é a de que, no mundo da economia capitalista, não há lugar para a solidariedade, uma vez que os espaços de solidariedade são regidos por outros fins, outros valores, outras práticas. Ele entende que a chamada ES não constitui um modelo alternativo de organização social, pois qualquer projeto amplo e abrangente de solidariedade social é inseparável da crítica da economia. É expressa a ideia da impossibilidade de construir um projeto de solidariedade social, uma alternativa à economia e a suas leis, nos marcos da economia

o estágio de “experimentação” –, entende-se que a ES, através de seus “mecanismos específicos”, pode contribuir para a geração de emprego e renda, para uma distribuição de renda menos desigual e para o desenvolvimento endógeno, tendo em vista seus maiores vínculos com o território, o que, conseqüentemente, levaria a uma maior autonomia dele, de forma complementar aos objetivos macroeconômicos mais gerais. Ou seja, diferentemente de alguns autores muito otimistas sobre o papel desempenhado pela ES, considera-se que, para uma maior efetividade e êxito, essas iniciativas devem estar condicionadas às determinações mais gerais de escala macroeconômica, ou seja, aos reflexos da política econômica adotada em cada país/região, no que diz respeito aos níveis de investimento, emprego, renda, consumo, distribuição de renda etc.

Nessa perspectiva, do ponto de vista das políticas públicas atualmente executadas no âmbito de geração de emprego e renda no Brasil, um novo “modelo” de enfrentamento da realidade socioeconômica atual vem sendo observado e se dá a partir de certas iniciativas, também adotadas recentemente na América Latina, de Programas de Transferência Monetária Condicionada (PTMC). Esses programas têm como ideia basilar “trabalhar conjuntamente” com as famílias beneficiárias para que elas possam encontrar as “portas de saída” de sua condição de pobreza, abordagem esta que implica a integração com outras políticas e programas, no marco de uma estratégia de desenvolvimento mais amplo (SOARES; BRITTO, 2008).

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal, instituído em 2004, a partir da unificação de alguns programas sociais de transferência de renda (tais como o Bolsa Escola, o Fome Zero, o Bolsa Alimentação e o Vale Gás), é tido como “um dos maiores programas de transferência condicionada de renda do mundo”, beneficiando mais de 11 milhões de famílias (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007, p. 2). Na América Latina, outros exemplos também são verificados, embora com menor envergadura,

como os casos do Red Solidária, em El Salvador; Tekoporã, no Paraguai; Chile Solidário, no Chile; Oportunidades, no México; Bono Solidário, no Equador; e Famílias em Acción, na Colômbia.

Em que pese a acirrada discussão acadêmica e política sobre o assunto, característica inerente a um tema espinhoso e controverso, de fato, do ponto de vista prático, o recente relatório, intitulado Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedlepar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e encomendado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2007), apontou que os PTMC tiveram impacto sobre a pobreza e, em especial, sobre a pobreza extrema. No entanto, verificou-se que, na maior parte dos casos, tais transferências e o tempo de sua duração são insuficientes para tirar as famílias da pobreza, ou seja, para quebrar o círculo intergeracional da pobreza e de falta de oportunidades.

No que se refere especificamente à terceira dimensão, ou seja, aos programas que visam sensibilizar, estimular e se direcionar no sentido da geração de trabalho e renda, a ideia central reside na elaboração de iniciativas que disponibilizem recursos para financiar projetos de capacitação profissional e de geração de emprego e renda, além de estimular a integração de programas de microcrédito e a inclusão dos beneficiários dos PTMC, com o objetivo maior de se “deslocar” de um perfil de políticas “assistencialistas” para “emancipatórias” (SCOLESE, 2007).

Conforme se pode notar, há um ambiente favorável econômica, social e politicamente para levar adiante projetos que contemplem objetivos socioeconômicos com a possibilidade de geração de trabalho, emprego e renda. Em contrapartida, empiricamente, percebe-se uma série de dificuldades para que tais projetos obtenham êxito e realmente cumpram a função de “emancipação” de famílias beneficiárias. Além do que, a grande maioria dos empreendimentos sociais, desde sua concepção, é

Conforme se pode notar, há um ambiente favorável econômica, social e politicamente para levar adiante projetos que contemplem objetivos socioeconômicos com a possibilidade de geração de trabalho, emprego e renda

marcada por determinados óbices que inviabilizam sua consecução.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo discutir as dificuldades dos programas de “emancipação” através dos empreendimentos econômicos sociais ou solidários (EES) no Brasil, com base na análise de algumas experiências dos beneficiários do PBF do governo federal e seu intento em promover, além da transferência de renda (assistencialismo), novos programas baseados em meios e critérios para gerar trabalho, emprego e renda a partir de instituições da ES e economia solidária (Esol). Conforme atentou Leite (2008), o papel das políticas públicas revela-se cada vez mais importante, segundo estudiosos do assunto, e é tido como um elemento central para o bom desempenho dos empreendimentos, sobretudo num contexto em que, segundo França Filho (2006), a atual política pública brasileira de Esol se encontra “em construção”, em “processo de experimentação”.

Para tal, pretende-se, de forma inicial, discutir os principais aspectos que permeiam a discussão teórica sobre ES e Esol, bem como a problemática do tema no Brasil. Posteriormente, discute-se a relação do PBF, em seu intento “emancipatório”, e as dificuldades do empreendedorismo social no Brasil, com base na análise de alguns aspectos do *Atlas da Economia Solidária* (BRASIL, 2008a), elaborado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do governo federal.

ES E ESOL: REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

De acordo com Cruz (2006, p. 37), é difícil precisar o momento em que os termos começaram ser utilizados, além do que, “[...] vários teóricos reivindicam para si a primazia na utilização do conceito”. No entanto, existe certo consenso de que foi nas primeiras décadas do século XIX, período caracterizado pelo processo de “emancipação” da ciência econômica, quando a primeira acepção do termo ES toma força. Para Montolio (2002), a expressão ES foi empregada provavelmente pela primeira vez

pelo economista da escola francesa liberal Charles Dunoyer (1768-1862)².

No entanto, cabe a questão: o que é a ES? No intuito de responder tal indagação, um primeiro aspecto que chama a atenção dos investigadores desse campo de estudo é a grande quantidade de terminologias existentes. De acordo com Moreno e Chaves (2006, p. 91), “[...] *esta inflación de locuciones se justifica en los diferentes modos de generación, actuación y comportamiento con que este sector se manifiesta en los distintos países*”. A diversidade terminológica foi minuciosamente descrita por Moreno (1996), e, de acordo com a autora, os termos mais frequentes são terceiro setor, setor voluntário, setor não lucrativo, setor filantrópico, setor caritativo, organizações não governamentais (ONGs), setor independente, setor intermediário, setor isento de impostos e economia social.

Nessa perspectiva, cabe notar que a multiplicidade de terminologias referentes ao setor se traduz em um outro problema, descrito por Barea e Monzón (2002, p. 22):

Las ambigüedades y contradicciones existentes a la hora de ofrecer información cuantitativa del sector de la Economía Social se deben, en buena medida, a la ausencia de una delimitación conceptual de su ámbito y al escaso rigor metodológico con que frecuentemente se elaboran las magnitudes agregadas correspondientes.

Dessa forma, a grande quantidade de terminologias é justificada pelos diferentes modos de geração, atuação e comportamento que esse setor manifesta nos diferentes países, ou seja, em cada nação, assim como em cada região se adotam distintas terminologias para fazer frente ao setor, de acordo com aspectos históricos, culturais, políticos, jurídicos etc. Além do que, conforme salientaram Moreno e Chaves (2006, p. 91), “[...] *la elección de éstos como objeto de estudio por parte del científico social evidencia la existencia de juicios de valor em el proceso científico y denota una indudable carga*

² Para uma discussão mais aprofundada, ver Cocharan (1979), Barea (1990), Barea e Monzón (2002); Montolio (2002), Monzón (2006) e Morais (2007).

*política y ideológica*³.

Trata-se, portanto, de um setor em que, até o momento, não existe delimitação de fronteiras, ou seja, no qual as entidades que o contemplam não estão definidas de forma consensual. Na visão de Moreno e Chaves (2006), o problema da diversidade terminológica, um dos temas que vêm gerando um maior número de investigações e trabalhos científicos, está intimamente ligado à questão da conceituação, ou seja, da definição do conjunto de organizações/entidades que integram esse complexo setor. Diante dessas dificuldades, de acordo com os autores, na literatura econômica podem-se detectar três enfoques teóricos bem definidos: enfoque da ES, tido como o mais antigo, mais consolidado e bastante divulgado e utilizado na Europa; enfoque das organizações *non profit*; e enfoque da economia solidária, o mais recente e considerado por muitos autores como uma derivação do enfoque da ES.

Como se percebe, o campo da ES e da Esol é marcado por uma pluralidade terminológica, o que evidencia a complexidade de seus conteúdos e a multiplicidade de formas e riqueza que o cercam. Na seção a seguir, pretende-se analisar as principais contribuições de estudos e análises referentes ao caso brasileiro, ainda em fase de construção.

ES E ESOL NO BRASIL: BALANÇO TEÓRICO-CONCEITUAL, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Conforme já enunciado anteriormente, o termo ES não é tradicionalmente utilizado no Brasil⁴, apesar de as organizações que atuam na interface entre a economia e a sociedade constituírem um fenômeno social expressivo e cada vez mais reconhecido. No entanto, assim como a maioria dos estudos sobre o tema em outros países, no Brasil não existe um consenso sobre o que é ES e quais entidades

a constituem (MORAIS, 2007). Conforme observaram Serva e Andiön (2006, p. 51), “[...] emoldurados sob vários rótulos e conceitos [...], tais estudos vêm se multiplicando e constituindo paulatinamente um novo campo científico no país”. Partindo dessa constatação, os autores realizam uma apresentação dos principais conjuntos de estudos que participam da construção desse “novo campo científico”, tomando como referência a filiação teórica e os conceitos principais que

caracterizam cada conjunto e não somente a simples questão da nomenclatura. Assim, eles os dividem em: estudos do “cooperativismo”; a corrente do “terceiro setor”; estudos interdisciplinares sobre organizações da sociedade civil; e a corrente “neomarxista”.

No que se refere aos estudos do cooperativismo – a mais antiga produção teórica no campo da ES no país –, dentre as mais diversas correntes, duas possuem uma forte influência no pensamento cooperativo brasileiro: a doutrina cooperativa de inspiração “rochdaleana” e a da racionalidade econômica e administrativa. Na verdade, o corpo da doutrina cooperativa é composto por diversos eixos, todos tendo como base os princípios estabelecidos pelos pioneiros de Rochdale⁵, em que pese o fato da existência, além das cooperativas “autênticas”, de “pseudo cooperativas”, que seriam caracterizadas por aquelas que apresentam “[...] casos desviantes que distorcem o padrão normativo das cooperativas e que comprometem os objetivos de desenvolvimento participativo” (LIMA, 2008, p. 4).

No âmbito das cooperativas informadas e contabilizadas pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), para se ter uma ideia da dimensão desse segmento no Brasil, cabem algumas informações que constam no informativo técnico da OCB (2008), em seu estudo intitulado Panorama do Cooperativismo no Brasil: Censos, Exportações e Faturamento. Vale mencionar que a OCB organiza as cooperativas com base em 13 ramos principais:

³ Conforme apontou Cruz (2006, p. 88), conceituar esse “setor” é algo complexo, “[...] uma vez que é uma tarefa que se desloca do mero debate acadêmico, para incorporar-se aos olhares e propostas de um espectro amplo de atores sociais, do movimento sindical aos formuladores de políticas públicas, de instituições religiosas a organismos multilaterais [...]”.

⁴ Ou, conforme afirma Tesch (2004, p. 86): “O termo ES é desconhecido no Brasil”.

⁵ Tida como a primeira cooperativa moderna inglesa, fundada em 1844 por 28 obreiros, cujos principais valores e princípios (empresas democráticas, de livre adesão, igualdade de direito de voto, criação de patrimônio irrepatriável etc.) foram adotados por todas as classes de cooperativas existentes atualmente.

agropecuário, crédito, educacional, saúde, infraestrutura, transportes, turismo e lazer, produção, especial, mineral, consumo e trabalho. O Quadro 1 sintetiza as principais informações.

<ul style="list-style-type: none">• 7.727 cooperativas filiadas à OCB (aumento de 66% entre 2000 e 2007). Por setor: trabalho: 1826, agropecuário: 1544, crédito: 1148, transporte: 954, saúde: 919, habitação: 381, educação: 337, produção: 208, outros setores: 366.• 7,69 milhões de afiliados. crédito: 2,851 milhões, consumo: 2,468 milhões, agropecuário: 888 mil, infraestrutura: 628 mil, trabalho: 335 mil, saúde: 246 mil, habitação: 99 mil, transporte: 88 mil, outros setores: 93 mil.• Empregos: 251 mil trabalhadores (aumento de 48% entre 2000 e 2007), com destaque ao ramo agropecuário (140 mil).• Faturamento: US\$ 41.200,00 milhões no ano de 2007.• Exportações das cooperativas: US\$ 3.300,00 milhões (aumento de 18% em relação a 2006), segundo a Secex, concentradas nas vendas do ramo agropecuário.• Percentagem das exportações por setor: complexo sucroalcooleiro: 32,79%, complexo soja: 25,91%, carnes: 25,91%, café: 8,32%.
Quadro 1 Informações sobre o cooperativismo no Brasil

Fonte: OCB (2008).

Em se tratando da segunda corrente enunciada, dos estudos referentes ao “terceiro setor”, assim como descrito nos trabalhos internacionais, ela está voltada mais para a análise das organizações que não possuem objetivo de lucro e que visam à promoção do interesse geral. Assim, nos estudos que compõem essa corrente, o termo “terceiro setor” é empregado na mesma acepção originária dos países anglo-saxões, ou seja, referindo-se ao conjunto de organizações que atuam na esfera pública e não pertencem ao aparelho burocrático do Estado, nem ao setor das empresas privadas e demais instituições que integram a economia de mercado. Refere-se, portanto, a um vasto conjunto de organizações, como ONG, fundações, institutos empresariais, entidades filantrópicas, organizações populares, organismos internacionais de cooperação etc.

Do ponto de vista da quantificação desse segmento, foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos,

Fundações e Empresas (GIFE), um mapeamento intitulado As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil. Utilizando-se os dados do Cadastro Central de Empresas (Cempre), realizado pelo IBGE, a partir de tabulações especiais que levaram em conta cinco parâmetros para selecionar o objeto de estudo⁶ (entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias), das 500 mil entidades sem fins lucrativos registradas, obteve-se um subconjunto de análise que contemplou 276 mil entidades para o ano de 2002.

Como principais conclusões, a pesquisa revelou que as organizações são relativamente novas, pois 62% foram criadas a partir dos anos de 1990, e que a cada década se acelera seu ritmo de crescimento. Para se ter uma ideia dessa constatação, nos anos de 1980, as organizações que apareceram eram 88% mais numerosas que as que existiam nos anos de 1970, e em relação às que apareceram nos anos de 1990, eram 124% superiores às que existiam nos anos de 1980. Somente de 1996 para 2002, registraram um aumento de 157%. Outras características apontam que, em sua grande maioria, são pequenas organizações (77% delas não possuem qualquer empregado e somente 7% contam com dez ou mais assalariados), embora haja uma concentração da mão de obra em poucas organizações, uma vez que somente 1% delas possui 100 ou mais empregados, reunindo 61% do total das pessoas ocupadas nesse âmbito de estudo. Em relação aos postos de trabalho gerados nesse setor, dois dados interessantes ser reproduzidos: o primeiro refere-se ao fato de que, do conjunto do total dos ocupados em organizações formalmente registradas no país, o número de empregos gerados nessas organizações corresponde a 5,5 %, e o segundo refere-se ao significativo aumento dos postos de trabalho entre um período de apenas seis anos: em 1996, registravam-se 1.039.925 postos, saltando, em 2002, para 1.541.290, o que significa um aumento de quase 50%. Do ponto de vista setorial, as áreas de educação e saúde detêm mais da metade das pessoas ocupadas, seguidas da assistência

⁶ Vale lembrar que as cooperativas estão excluídas desse âmbito de análise.

social, que, em terceiro lugar, corresponde a 15% do total dos ocupados. Por regiões do país, somente a Região Sudeste concentra 44% das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, sendo que São Paulo (21%) e Minas Gerais (13%) reúnem um terço das organizações existentes no Brasil. No que diz respeito à massa salarial, os dados da pesquisa apontam para o valor de R\$ 17,5 bilhões no ano de 2002. Uma versão mais recente desse estudo foi realizada pelas mesmas instituições e, segundo a pesquisa, entre 2002 e 2006, o número de entidades enquadradas nesse tipo de organização cresceu 22,6%, passando de 276 mil para 338 mil.

A despeito dos trabalhos interdisciplinares sobre as organizações da sociedade civil, nos quais se inserem diversos estudos que tentam abordar o fenômeno de sua progressiva organização no Brasil, bem como de suas repercussões diretas ou indiretas para a ES, os autores Serva e Andión (2006) propugnam a ideia de não atribuir a esse conjunto de estudos a denominação de “corrente”, tendo em vista a constatação de uma “[...] razoável pluralidade interna, principalmente no que diz respeito aos pontos de vista sob os quais as análises se realizam” (SERVA; ANDIÓN, 2006, p. 57). No entanto, a opção por colocá-los juntos, no mesmo apanhado, se dá pelo fato de se constatarem alguns traços comuns, como a adoção do conceito de sociedade civil como uma esfera “semiautônoma” ante o Estado e o mercado e, ao mesmo tempo, em constante relação com eles; o reconhecimento de que a sociedade civil e suas organizações constituem um campo marcado pela complexidade e, portanto, requer uma abordagem interdisciplinar; e o interesse em analisar os aspectos sociais, econômicos e políticos presentes no âmbito das organizações da sociedade civil, buscando compreender sua contribuição para o avanço da democracia, a ampliação da coesão social e o reforço a uma economia plural, embora reconhecendo seus limites e contradições.

No que tange ao quarto conjunto de estudos sobre ES no Brasil, sugerido por Serva e Andión (2006), cabe agora tecer algumas considerações

A Esol pode ser definida como um conjunto composto por diferentes tipos de “empresas”, que surgem como reação às carências que o sistema dominante se nega a resolver

sobre a denominada corrente “neomarxista”. Segundo os autores, essa corrente emprega o conceito de Esol para designar o seu campo de estudo, mas, como já adiantado, numa acepção diferente do conceito elaborado na França por Laville, entre outros. Aos adeptos dessa corrente, a Esol constitui um modo de produção distinto do capitalismo⁷. O professor e também responsável pela Senaes⁸, do MTE, Paul Singer, é tido como um dos grandes ícones dessa corrente.

Segundo ele, a economia solidária “[...] foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego” (SINGER, 2002, p. 83). Conforme destacam Serva e Andión (2006), para Singer, no capitalismo, a arma dos desprovidos de capital é a solidariedade, e, então, a Esol pode ser definida como um conjunto composto por diferentes tipos de “empresas”, que surgem como reação às carências que o sistema dominante se nega a resolver.

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA CONDICIONADA (PTMC): AVANÇOS E LIMITES NAS POSSIBILIDADES DE “EMANCIPAÇÃO”

No Brasil, assim como na América Latina, ao longo dos últimos dez anos, têm sido levadas a cabo experiências de PTMC, com o objetivo de aliviar a pobreza a curto prazo e de romper o círculo intergeracional de pobreza. Esses programas normalmente fornecem uma transferência de renda às famílias pobres, condicionada à frequência escolar das crianças e a *check-ups* médicos regulares, tanto de crianças como de mulheres grávidas. Os PTMC são vistos por muitos governos e agências multilaterais como um instrumento eficaz e de baixo custo para redução da pobreza e ampliação de oportunidades

⁷ Embora para autores como Lisboa (1999) a economia solidária constitua uma alternativa a partir do interior das relações com o mercado, sendo, portanto, a economia solidária uma alternativa não mais ao capitalismo, mas no capitalismo.

⁸ A Senaes foi criada em junho de 2003, como reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de um processo de transformação social em curso, provocado pela ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde os anos de 1980. É tida como defesa contra a exclusão social e como mecanismo de inserção socioeconômica (SINGER, 2004), além de uma alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza (LANÇE, 2006).

aos pobres (SOARES; ZEPEDA, 2008).

Soares e outros (2006), nos *working papers* publicados pelo International Poverty Centre (IPC), em parceria com o IPEA, discutem a contribuição e o impacto dos *cash transfer programmes* no que tange à desigualdade e à pobreza no Brasil, entre os anos de 1995 e 2004. Segundo os autores:

the eradication of poverty and the substantial reduction of the levels of inequality in Brazil are goals which are difficult to reach within a reasonable time limit without resorting to direct redistribution mechanisms. Cash transfer programmes that are of a non-contributory nature are clear examples of the use of this type of mechanism. These programmes have existed for decades and have passed through innovations and expansions since the end of the 1990s (SOARES et al, 2006, p. 2).

Ainda de acordo com esse estudo,

the Brazilian programmes for the direct transfer of cash to the low income population are important because, without them, it would hardly be possible to eradicate poverty or reduce inequality to tolerable levels within a reasonable time frame, even though these programmes surely do not constitute the only and permanent solution for the country's social problems, there is no doubt that they should be part of any proposal that would promote a more just society (SOARES et al, 2006, p. 26).

Em um trabalho mais atual, intitulado *Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay*, Soares e Britto (2008) enfocam as contradições e tensões potenciais que emergem dos dois objetivos desses programas (aliviar a pobreza a curto prazo e romper o círculo intergeracional da pobreza através do acúmulo de capital humano), bem como as limitações concernentes à capacidade financeira e institucional. Segundo os autores, existem muitas dúvidas acerca do potencial desses programas, sobretudo em países onde tais limitações são mais significativas, uma vez que “[...] *having strong institutional coordination and ensuring funds for a reasonable period of time are basic requirements for the success of CCT Programmes*”

(SOARES; BRITO, 2008, p. 2).

Os autores propugnam a ideia de que, em um contexto marcado pelas históricas heterogeneidade e exclusão, características dos países da América Latina, os PTMC não podem ser considerados uma estratégia integral de redução da pobreza e/ou de proteção social. Além do que a grande maioria desses programas na região possui um limite de tempo de permanência de três anos em média. Após esse prazo, as famílias seriam reavaliadas em sua situação de pobreza e exclusão. Isso se justificaria sobretudo por duas razões: evitar a dependência e dar oportunidade a outras famílias, talvez mais pobres, de participar desse programa cujo financiamento é limitado.

Nessa perspectiva, iniciativas de PTMC mais recentes, denominadas de PMTC de “terceira geração”⁹, enfatizam uma nova dinâmica para o enfrentamento da pobreza, a partir da ideia de “portas de saída” ou “emancipação”. Inspirados no Programa Puente de Chile Solidário, defende-se que trabalhar conjuntamente com as famílias beneficiárias para que elas possam encontrar as “portas de saída” de sua atual condição de pobreza seria um caminho pertinente. No entanto, para Soares e Britto (2008), essa abordagem implicaria a integração com outras políticas e programas, a partir de uma estratégia de desenvolvimento mais amplo. Esse pareceria ser um dos “aspectos novos” que estariam presentes nos PTMC dessa “geração”.

Nesse estudo em questão, os autores analisam a experiência de El Salvador e Paraguai, mostrando que em El Salvador, por exemplo, um dos componentes do Red Solidária é uma “rede de sustentabilidade familiar” que oferece microcrédito e promove projetos produtivos nos municípios onde estão implementados os PTMC. Já no Paraguai, o componente de apoio familiar recorre a “guias familiares” para desenvolver estratégias conjuntamente com as famílias beneficiárias, visando melhorar seu potencial produtivo e apoiar a organização de espécies de “comitês de beneficiários produtivos”.

Dessa forma, o “apoio integral” que oferecem es-

⁹ Em alusão ao fato de que a “primeira geração” constituiria no alívio imediato da pobreza, no curto prazo, enquanto a “segunda” se daria, a partir das condicionalidades, no sentido de uma melhora do perfil educacional e de saúde dos beneficiários para, num momento subsequente, enfrentar, em melhores condições, os desafios para encontrar a “porta de saída”.

ses programas aos beneficiários se dará no sentido de acrescentar capital financeiro, social e humano aos membros adultos da família, de tal modo que eles possam melhorar suas condições de vida de maneira sustentável, potencializando, assim, suas possibilidades de sair da pobreza quando no período de não receber mais o auxílio oriundo das transferências monetárias dos programas. Nessa perspectiva, afirmam os autores, há um “distanciamento” da ideia originária dos PTMC, cujo enfoque se dava no alívio à pobreza a curto prazo, inserindo na discussão atual oportunidades econômicas, *empowerment* e atividades de geração de renda e de trabalho como elementos importantes, sobretudo para dar “respostas” às críticas de que os PTMC não alteram a situação de pobreza da família a curto prazo, podendo, inclusive, gerar dependência.

No Brasil, bem como em âmbito internacional, embora estudos mais específicos sobre os impactos e perspectivas da “terceira geração” dos PTMC ainda se constituam um tema em elaboração, pode-se, mesmo que de maneira preliminar, esboçar algumas considerações. No âmbito da Esol – como se tentou mostrar na parte anterior deste trabalho –, há um ambiente mais favorável e permissivo à consecução de políticas e práticas que vão ao encontro da ideia das possibilidades de “emancipação” dos beneficiários. Para se ter uma ideia, basta analisar os dados e as possibilidades encontradas na esfera da Senaes. Também é interessante analisar as possibilidades abertas pelos programas de microcrédito, experiência que vem sendo desenvolvida em diversos municípios brasileiros.

DIFICULDADES PARA A “TERCEIRA GERAÇÃO” DOS PROGRAMAS “EMANCIPATÓRIOS”

Segundo Abreu, Jorge e Sorj (1997), na década de 1980, numerosos programas de geração de renda foram desenvolvidos a partir de iniciativas diversificadas – Estado, setor privado, ONG –, vol-

tados para a melhoria das condições de trabalho e renda dos grupos sociais de baixa renda. O objetivo das autoras era discutir políticas e projetos de geração de renda voltados para mulheres de baixa renda e identificar os avanços e os entraves

que permanecem para sua consolidação. Entre os principais problemas levantados, as questões econômicas, jurídicas, administrativas e financeiras eram as de maior relevância, sendo que “[...] a comercialização e a ampliação de mercado são vistas como os principais pontos de

estrangulamento no desenvolvimento das atividades” (ABREU; JORGE; SORJ, 1997, p. 65).

De forma resumida, os principais “gargalos” ou dificuldades que as produtoras enfrentavam – basicamente os mesmos –, entre os casos analisados, eram comercialização (estabelecer fluxos de compradores aos seus produtos e atender à demanda, fixar preços etc.); matéria-prima (comprar a quantidade ideal e em pequenas quantidades; há uma tendência de preços mais altos e condições menos favoráveis de pagamento, o que torna o valor do produto final não competitivo); recursos para equipamentos; qualificação e aperfeiçoamento; e gerenciamento. O estudo sugere, com base nos casos analisados, a importância de atuar em áreas específicas, como pesquisas de mercado, atividades de capacitação profissional, linhas de crédito e aproximação produtor-consumidor.

Abreu, Jorge e Sorj (1997) retratam dificuldades típicas de programas emancipatórios que são construídos a partir do conceito de “geração de renda” por parte dos beneficiados. Essa perspectiva resultou, no Brasil, na origem de esforços e políticas visando à constituição de cooperativas “populares” e formas associativas autogestionárias, nas quais os trabalhadores criassem um “espaço de autonomia” com o qual, além de obter renda, pudessem exercer a cidadania intraorganizacional, tomando decisões gerenciais e estratégicas dentro da cooperativa, repensando a organização do trabalho e decidindo sobre as formas de remuneração dos participantes

O estudo sugere, com base nos casos analisados, a importância de atuar em áreas específicas, como pesquisas de mercado, atividades de capacitação profissional, linhas de crédito e aproximação produtor-consumidor

desse coletivo produtivo.

Esse caminho, eticamente louvável, encontra sérias dificuldades quando confrontado com a realidade. A construção de um “espaço de autonomia” tem como pré-requisitos competências e recursos que não estão ao alcance da maioria dos grupos autogestionários. Assim, no que se refere a uma forma bastante comum de organização dos grupos para geração de renda – as cooperativas de trabalho –, verificam-se inúmeras dificuldades e limitações que tornam essas experiências nada exitosas (LIMA, 2007). Conforme alguns casos relatados por Reis (2007), a geração de renda com “autonomia” (elemento muito valorado dentro da Esol) não se verifica, e os “patrões” (no caso, os clientes) continuam mandando.

Lima (2007, p. 149), ao analisar cooperativas gaúchas de trabalho, afirma que “[...] alguns trabalhadores estão conscientes de que a utilização das cooperativas [por fábricas calçadistas] funciona como forma de redução de custos. Afirmam que sua existência elimina postos de trabalho assalariado”. Porém, a despeito das dificuldades das cooperativas gaúchas, segundo Lima, dada a experiência anterior dos cooperados como assalariados, elas estão em situação bem melhor comparativamente às cooperativas localizadas no estado de Ceará formadas por empresas com a utilização de pessoal sem experiência anterior. Os cooperados cearenses apresentam menor grau de autonomia e maior risco de precarização, no sentido de perda de direitos trabalhistas. A experiência anterior dos gaúchos foi importante para sua melhor situação relativa.

Singer (1997) propugna a tese de que a fragilidade desses tipos de empreendimentos reside em sua “pequenez” e “isolamento”, que restringe brutalmente o acesso a tecnologias que exigem mais investimentos e mais produção. Segundo ele, a vantagem decisiva da grande empresa sobre a pequena é provavelmente a possibilidade de desenvolver novas técnicas de processo e novos produtos, além de dispor de informações e de conhecimentos. Ademais, esses empreendimentos em geral apresentam graves carências, como

defasagem tecnológica, equipamento desgastado e falta de competitividade. Nesse cenário, é preciso dotá-los de criatividade e eficiência, além de experiência gerencial, administrativa e comercial.

Ou seja, utilizando-se o termo de Coraggio (1997, p. 37), é preciso alcançar uma “organicidade”, o que implica “[...] investir recursos importantes no desenvolvimento, consolidação e alimentação de redes que

A literatura econômica tem estudado o processo empreendedor por diversas perspectivas

articulem, comuniquem e dinamizem a multiplicidade de empreendimentos e micro redes populares”. Implica, inclusive, em sua visão, “[...] canalizar recursos de pesquisa e assessoria técnica das universidades para a conformação de centros tecnológicos que alimentem e estimulem estas redes de maneira permanente”. Além disso, no que tange à superação do sentimento “estruturalmente hostil” ao surgimento e ao desenvolvimento de tais empreendimentos, “[...] é necessário empreender também uma profunda transformação cultural dos valores sobre o bem-estar, o trabalho, a democracia e os limites da legitimidade do exercício do poder” (CORRAGGIO, 1997, p. 37).

Do ponto de vista da literatura econômica, foi Schumpeter (1976) que reconheceu e ressaltou o papel do empreendedor como “motor” do desenvolvimento econômico e que, portanto, propugnou a ideia da importância de conhecer o seu comportamento, inclusive como um problema específico a ser analisado. A literatura econômica tem estudado o processo empreendedor por diversas perspectivas. Enquanto alguns autores destacam os atributos de personalidade e motivação, por exemplo, Penrose (1959) e McClelland (1961), outros focalizam mais o processo, como, por exemplo, Gibb e Ritchie (1982), Johannisson (1988), Kantis, Ishida e Kornori (2002), Bacic e Souza (2008).

Para Penrose (1959), o “espírito empreendedor” caracteriza-se pela “predisposição psicológica” que leva os indivíduos a se arriscarem com a esperança de obter algum lucro, com base no aproveitamento de oportunidades. McClelland (1961) define o empreendedor como aquele que busca o lucro, enfrenta riscos, possui aptidões, capacidade de organização e valores morais. Gibb e Ritchie (1982) entendem

que o sucesso de um empreendimento depende da qualidade da oportunidade de negócio identificada (a ideia), do acesso aos recursos e sua organização, da habilidade do empreendedor e suas motivações. Johannisson (1998) destaca o papel das redes dentro do processo, e Kantis, Ishida e Kornori (2002) diferenciam etapas distintas no processo empreendedor, além de discutirem os diversos tipos de recursos aos quais o empreendedor pode ter acesso.

Bacic e Souza (2008) afirmam que, a partir da revisão da literatura, é possível concluir que há etapas diferentes no processo empreendedor e necessidade de diversos tipos de recursos. As etapas englobam incubação da ideia, início do empreendimento e consolidação inicial. Essas etapas, para serem percorridas, precisam da ação sistêmica de distintos fatores: motivacionais, competências, redes de sustentação e recursos financeiros.

Segundo Bacic e Souza (2008), no conjunto das competências, cabe destacar três aspectos: a habilidade para tolerar riscos, o estudo formal e a experiência acumulada no trabalho. Observa-se, assim, o complexo arranjo necessário para que um empreendimento seja criado e tenha sucesso. A falta de alguns dos elementos pode levar ao fracasso do processo. Nesse sentido, cabe refletir sobre as dificuldades que terão os empreendimentos criados para serem “portas de saída” para as políticas emancipatórias.

Bacic, Baldeón e Almeida (2003), no que tange especificamente às cooperativas populares contempladas no projeto de incubadoras pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP)/Unicamp, mostram que esses empreendimentos não são formados, em sua grande parte, por pessoas com o perfil de recursos necessários para ter sucesso. Um levantamento comparativo referente às características pessoais do empreendedor brasileiro e do cooperado, realizado pelos autores, mostra que o empreendedor “nato” brasileiro possui, em sua totalidade, elevado nível educacional (muito acima da média do país), média de 41 anos de idade, sexo masculino, pertence à classe média e já apresentou experiências profissionais anteriores, na área de seu empreendimento. A experiência

anterior no trabalho foi fator-chave para a descoberta da oportunidade que deu origem ao novo empreendimento e foi também muito importante para a construção da rede profissional e no enriquecimento da rede pessoal. Já os cooperados, em sua grande maioria, apresentam baixa escolaridade e qualificação técnica, são geralmente desempregados ou trabalhadores informais e do sexo feminino. Também os fatores ligados à motivação,

competências empresariais e redes de relacionamento eram bem diferentes quando comparados os empreendedores “natos” com os “sociais”.

Nessa perspectiva, os autores concluem que “[...] o estudo sobre o empreendedorismo confirma a necessidade de elevar os níveis educacionais para a efetivação dos programas autossustentáveis de geração de emprego e renda [...]” (BACIC; BALDEÓN; ALMEIDA, 2003, p. 11), frente na qual as políticas públicas deveriam atuar com mais veemência.

Caso o perfil dos cooperados atendidos pela ITCP/Unicamp esteja próximo ao dos beneficiados pelo PBF, a formulação de programas emancipatórios não pode ser pensada no sentido de criação de simples “portas de saída”, mas sim de processos (evidentemente longos e trabalhosos) que conduzam em direção às “portas de saída”. Nesses processos, deverão ser integradas ações e políticas que visem, além da aquisição de competências empreendedoras mínimas por parte dos cooperados, à formulação de políticas que sustentem esses empreendimentos, inclusive, facilitando-lhes acesso a alguns mercados (por exemplo, fornecimento ao setor público). Também é necessário reforçar as ações para possibilitar a inserção dos beneficiários pelo PBF no mercado formal de trabalho (o que pode demandar menos esforços que a constituição dos empreendimentos autogestionários, tão caros à Esol).

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE DO EES

As políticas públicas elaboradas e implementadas na área da Esol entendem os EES como uma

possível “porta de saída” para os beneficiários do PBF, no sentido de permitir que eles busquem sua própria renda¹⁰. Os EES são, dentro dessa perspectiva, instrumentos de transição de políticas do tipo “assistencialistas” para políticas “emancipatórias” (MORAIS; BACIC, 2008). O PBF beneficia mais de 11 milhões de famílias e é considerado um dos maiores PTMC do mundo (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007). No entanto, em que pese o significativo número de famílias beneficiadas, existem hoje no país, aproximadamente, 20,3 milhões de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, de acordo com os estudos e com a definição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo IBGE, de 2007. Nesse estudo, a extrema pobreza define-se como aquela de pessoas que sobrevivem com uma renda média mensal domiciliar per capita de até um quarto de salário mínimo (SM), na época, R\$ 380,00.

Nessa perspectiva, conforme comentam Campos, Amorim e Garcia (2008), é provável que parte importante desse contingente já receba os benefícios do PBF, mas esses recursos são insuficientes para retirá-los da linha de pobreza extrema. Cabem, portanto, algumas indagações: os EES seriam uma solução definitiva para o problema da busca de “portas de saída” para o imenso contingente de pessoas em situação de miséria e que já recebem benefícios do PBF? Qual seu potencial para criar um espaço amplo e alternativo ao capitalismo? Mediante tais questões, este trabalho se limitará a pensar algumas respostas, a partir dos dados que podem ser obtidos no atlas da Esol (BRASIL, 2008a), elaborado pela Senaes/MTE, nos quesitos referentes ao faturamento dos EES (que pode ser visto como um indicativo do potencial para gerar renda) e da retirada média mensal dos participantes desses EES.

Tais políticas inauguram uma concepção renovada em termos de geração de trabalho e renda

Antes de entrar especificamente nessas questões, cabem algumas informações adicionais que ajudam a compreender, por um lado, o direcionamento das políticas que vêm sendo desenvolvidas pela Senaes e, por outro, o perfil desses EES.

No que concerne ao direcionamento das políticas públicas elaboradas e implementadas pela Senaes, vale mencionar algumas informações referentes aos programas de apoio à Esol e à geração de trabalho e renda no governo federal. De acordo com o documento intitulado Avaliação das Políticas Públicas de Esol, de 2005, realizado a partir de um convênio entre o MTE, o IPEA e a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), as políticas de Esol representam uma “[...] forma específica de operar ações de geração de trabalho e renda [...]”, pois estão assentadas em uma concepção estratégica de desenvolvimento territorial. No entanto, chama a atenção ao fato de que tal concepção e modo de implementar as políticas de Esol não encontram unanimidade em razão da diversidade de contextos nos quais tais políticas são empreendidas, implicando diferentes visões sobre sua concepção, seu nível de estruturação, bem como sua forma de implementação.

Tal constatação sugere o estado de experimentação em que estão as ações públicas nessa área, o que encontra respaldo no próprio documento em questão, que propugna a ideia de que “[...] tais políticas inauguram uma concepção renovada em termos de geração de trabalho e renda, bem como apontam novas tendências na configuração das relações entre Estado e sociedade no caminho de sua maior democratização”. No entanto, continua o documento, “[...] tal hipótese apresenta desafios muito grandes para sua efetividade, e o maior deles diz respeito ao nível de fragilidade institucional sob o qual repousam tais políticas” (BRASIL, 2005, p. 92).

Entretanto, ao se analisar o programa em desenvolvimento da Senaes, percebe-se um avanço no que tange à introdução de políticas públicas específicas para a Esol em âmbito nacional, em um contexto de novas realidades que demandam do poder público respostas para as relações de

¹⁰ Um exemplo prático dessas políticas foi o projeto “Apoio à Implementação do Programa Bolsa Família nos Municípios Paulistas”, realizado pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), em parceria com a Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), que percorreu 579 municípios paulistas no segundo semestre de 2007, oferecendo oficinas de geração de renda, no âmbito de políticas “emancipatórias”, a partir da ideia de criação de “portas de saída” aos beneficiários do PBF. Mais informações, visitar o site <http://www.cepam.sp.gov.br>.

trabalho distintas do emprego assalariado. Esse programa começou a ser implementado em 2004, seis meses após a criação da Senaes dentro do MTE, ano em que as ações de Esol sob responsabilidade da secretaria passaram a contar com orçamento próprio, a partir da inclusão do programa no plano plurianual (PPA) do governo federal de 2004-2007. Desde o princípio de sua elaboração, o programa buscou expressar as principais demandas da Esol na definição de ações e prioridades, dialogando com a plataforma do Fórum Brasileiro de Esol e, mais recentemente, com as resoluções da I Conferência Nacional de Esol e do Conselho Nacional de Esol. Além da intensa interlocução com a sociedade civil, a política nacional de Esol também se caracteriza por apostar na transversalidade e na intersetorialidade, buscando articular-se às demais ações de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social do governo federal e de outros entes federativos (BRASIL, 2009).

De acordo com o atlas da Esol (BRASIL, 2008a), do total de 21.638 EES contabilizados no país, que geram pouco mais de 1,6 milhão de empregos, a maioria foi criada entre 1991 e 2007 e está localizada na área rural. No entanto, foi entre 2005 e 2007 que os EES cresceram 46%. Mais de 15 mil EES possuem entre dez e 50 pessoas empregadas, e pouco mais de 5 mil têm mais de 50 trabalhadores. Do total dos EES, 52% organizam-se em forma de “associação”, 36,5% em “grupo informal” e quase 10% em “cooperativas”. Os motivos pelos quais foram criados os EES são alternativa ao desemprego (38%), complemento de renda (36%), obtenção de acesso ao financiamento (16%), exercer o trabalho associado (9%) e recuperação de empresa (1%). Percebe-se que o motivo direta ou indiretamente ligado à renda perpassa mais de 75% do total dos casos registrados. Das 50 principais atividades econômicas contabilizadas, destacam-se as de serviços da agricultura, cultivos de produtos agrícolas em geral, fabricação

de têxteis, cultivo de cereais e hortaliças e cuidado de animais.

Do ponto de vista do faturamento (Tabela 1), percebe-se uma média mensal de R\$ 30 mil por EES, o que corresponde a um faturamento médio mensal por participante de R\$ 386,98 (considerando os 1.687.496 participantes informados pelo atlas). Esse valor permite pensar que existe certo potencial para que os EES sejam vistos como um caminho para retirar da situação de ex-

trema pobreza uma parte da população que vive com menos de um quarto de SM per capita, uma vez que esse faturamento equivale a algo mais que um SM da época (R\$ 380,00).

No entanto, ao se analisar, ainda na Tabela 1, os dados estratificados, observa-se uma forte concentração do faturamento em poucos EES, visto que 3,3% deles detêm 80,4% do faturamento total. Como o faturamento médio mensal desses 3,3% fica em R\$ 726 mil, é de se pensar que esse valor empurra para cima a média geral. Basta ver que, ao retirar esse estrato, o faturamento médio mensal cai em 80%, de R\$ 30 mil para R\$ 6 mil. Essa constatação impacta diretamente a possibilidade de esses EES gerarem rendimentos a seus participantes.

No que se refere aos rendimentos, vale observar (Tabela 2) que somente 12,4% dos EES auferem uma remuneração superior a um SM, enquanto a maioria (50,3%) não percebe rendimento aos seus participantes.

A análise de ambas as tabelas permite deduzir que os EES são limitados, até o momento, como forma para geração de renda, sobretudo quando se trata de uma ampla população em situação desfavorável, seja do ponto de vista da renda, seja da inserção no mercado formal de trabalho. Outro problema muito preocupante refere-se à concentração quando se analisa o faturamento dos 3,3% que auferem 80,4% do total faturado pelos EES contabilizados no atlas.

Em contrapartida, pode-se pensar que esses 3,3% de maior faturamento mostram que há poten-

Tabela 1
Faturamento médio mensal dos EES – Brasil – 2007

Faturamento mensal (R\$)	Nº de EES	EES (%)	Total (R\$)	Faturamento (%)	Faturamento médio mensal por EES (R\$)
Sem faturamento	6.533	30,2	0,00	0,0	0,00
de 1,00 a 1.000,00	3.628	16,8	1.888.534,99	0,3	520,54
de 1.001,00 a 5.000,00	5.412	25,0	13.489.199,68	2,1	2.492,46
de 5.001,00 a 10.000,00	2.031	9,4	14.551.018,35	2,2	7.164,46
de 10.001,00 a 50.000,00	2.789	12,9	61.387.900,66	9,4	22.010,72
de 50.001,00 a 100.000,00	522	2,4	36.722.203,36	5,6	70.349,05
Mais de 100.000,00	723	3,3	524.990.592,41	80,4	726.128,07
Total	21.638	100,0	653.029.449,45	100,0	30.179,75

Fonte: Brasil (2008a).
Sem declaração: 221.

Tabela 2
Remuneração média mensal (em classes de SM)
Brasil – 2007

Classes de SM	EES Quantidade	%
0 SM	10987	50,3
Até ½	4809	22,0
De ½ a 1	3357	15,4
De 1 a 2	1765	8,1
De 2 a 5	763	3,5
Mais de 5	178	0,8

Fonte: Brasil (2008a).

cial de crescimento no âmbito de empreendimentos econômicos no formato “autogestionário”. Também, ao se analisar que 12,4% dos EES percebem mais de um SM de retiradas, é possível afirmar a existência de potencial para geração de renda, podendo ser considerado pelos gestores do PBF um interessante exemplo de possibilidade “emancipatória”. Entretanto, deve-se frisar que tal fato indica uma condição de enfrentamento e não uma solução acabada, pronta para emancipar os milhares de cidadãos em situação desfavorável e de marginalidade.

Nesse sentido, acredita-se que o caminho para a busca de uma alternativa para a “emancipação”, dentro do atual sistema capitalista, com base na expansão dos EES, é eticamente correta e aceitável, visto que permite a inserção sociolaboral, de forma produtiva, tanto econômica quanto socialmente. No entanto, a fragilidade desses EES aponta para a necessidade de pensar as políticas públicas nessa área de forma mais “estruturante”, ou, conforme sugere Coraggio (2008), de maneira que contemple ações de longo prazo.

Entende-se que o maior problema dos EES é que a construção do “espaço emancipador” ou do “espaço de autonomia” tem como pré-requisito competências e recursos que não estão ao alcance da maioria das pessoas que participam dos grupos autogestionários. Esse problema se recrudescer no caso dos que vivem no meio urbano, tendo em vista as características dos mercados, bastante sofisticados, como no caso das costureiras, que devem entender de aspectos ligados às tendências da moda para programar suas atividades futuras, além da necessidade de possuírem os equipamentos necessários e de conhecerem a arte da costura.

Segundo Gaiger (2008), os intelectuais que discutem a Esol apresentam certa resistência no que tange à discussão dos temas empresa, eficiência e empreendedorismo, dado que estariam contaminados ideologicamente e que levariam a pensar dentro do marco da racionalidade capitalista. O autor critica essa visão, considera-a uma “atitude refratária”, visto que não é possível pensar uma sociedade na qual não haja relações de troca e atividade econômica, e propugna a necessidade de resgatar o termo empreendedorismo no âmbito da Esol, além de entender a complexidade do processo empreendedor e sua adequação às necessidades de um “empreendedorismo associativo”, típico dos EES, no qual são ingredientes necessários a cooperação no trabalho, as decisões coletivas, a troca de informações e um projeto coletivo. Em outros termos, Gaiger defende um conceito de “empreendedorismo brando”, quando comparado ao perfil empresarial das atividades tipicamente capitalistas e fortemente compe-

titivas e individualistas.

Ainda de acordo com esse autor, é interessante mencionar que a eficiência dos EES diz respeito à capacidade de preservar-se e consolidar-se em resultado de seu funcionamento, ou seja, “[...] refere-se a aspectos da operação econômica que garantem a sobrevivência do empreendimento no presente e não o comprometem no futuro próximo” (GAIGER, 2008, p. 66). Já a sustentabilidade dos EES diz respeito à sua capacidade de gerar condições de viabilidade e prosseguir funcionando a médio e longo prazos, o que envolve aspectos internos e externos e requer um conjunto de ações, tais como autossuficiência econômica e financeira, capacidade de investimento, incremento produtivo, educação e qualificação permanentes, ampliação social do empreendimento, preservação de parceiros estratégicos, emprego de tecnologias limpas etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista conceitual, o tema referente à ES contempla uma multiplicidade de opiniões, ou seja, seu conceito carece de aceitação e implementação generalizadas. Na verdade, pode-se afirmar que, até o momento, não existe consenso sobre a delimitação de suas fronteiras e atividades. Além do que, a utilização desse termo não está isenta de ambiguidades, uma vez que convive com uma diversidade de nomenclaturas e tipologias (“terceiro setor”, “terceiro sistema”, “economia *no profit*”, “setor voluntário”, “economia alternativa” etc.) que, embora sejam utilizadas para designar realidades similares, nem sempre delimitam o mesmo campo de atividades. Como corolário dessa multiplicidade de opiniões e de conceitos, bem como das ambiguidades e contradições existentes, aparece um outro obstáculo para o avanço dos estudos desse “setor”, que se refere às informações quantitativas, de mensuração. Nesse sentido, em cada país, ou até mesmo em cada região, adotam-se distintas referências, que variam em função da trajetória histórica, socio-

cultural, política, econômica e também dos desejatos, da ideologia e dos valores do pesquisador.

Especificamente a Esol, pode ser considerada um subconjunto da ES, que tanto no Brasil como em outros países da América Latina ganhou muita importância e foi utilizada como resposta das classes populares que foram duramente atingidas pela crise do emprego e pelo quadro de pobreza extrema, desemprego crônico e elevado nível de desigualdade socioeco-

nômica. Nessa perspectiva, a experiência popular com base na Esol ganhou densidade, apresentou casos concretos de relativo êxito e, apoiada por alguns teóricos e estudiosos, constitui-se em um corpo doutrinário, que, baseado em princípio de ética, cooperação, autogestão e cidadania, mostrou elementos concretos para a formulação de políticas públicas.

No Brasil, bem como em âmbito internacional, embora estudos mais específicos sobre os impactos e as perspectivas da “terceira geração” dos PTMC ainda se constituam como um tema em elaboração, pode-se, mesmo que de maneira preliminar, esboçar algumas considerações sobre o caso brasileiro. No âmbito da Esol, há um ambiente mais favorável e permissivo à consecução de políticas e práticas que vão ao encontro da ideia das possibilidades de “emancipação” dos beneficiários. Só para se ter uma ideia, basta analisar os dados e as possibilidades encontradas no âmbito da Senaes. Também é interessante analisar as possibilidades abertas pelos programas de microcrédito, experiência que vem sendo desenvolvida em diversos municípios brasileiros.

No entanto, como se nota, inúmeras dificuldades permeiam o êxito socioeconômico dos EES no Brasil. Entre os principais problemas levantados, as questões econômica, jurídica, administrativa e financeira são, consensualmente, citadas como as de maior relevância. A fragilidade desses tipos de empreendimentos reside em sua “pequenez” e “isolamento”, que restringem brutalmente o acesso a tecnologias que exigem mais investimentos e mais produção. De forma resumida, os principais “gar-

galos” ou entraves enfrentados são basicamente dificuldades na comercialização, acesso à matéria-prima, insumos e recursos para equipamentos e falta de qualificação, aperfeiçoamento e técnicas de gerenciamento para seus quadros, além da ausência e dificuldade em obter e aproveitar as linhas de crédito específicas à consecução de atividades mediante projetos.

A análise de algumas experiências relatadas na literatura utilizada mostra a limitação que a maioria dos EES apresenta para gerar renda aos seus participantes. No caso brasileiro, os dados consultados revelam que os EES são, até o momento, limitados no que tange às possibilidades de geração de trabalho, emprego e renda para uma população significativa que contemplam, sejam os beneficiários do PBF, sejam aqueles que convivem em situação de miséria extrema. Outro problema verificado refere-se à concentração do faturamento por 3,3% dos EES, que auferem mais de 80% do total faturado pelo conjunto dos EES contabilizados no país.

A natural fragilidade dos EES e o fato de que a maioria dos beneficiados pelos programas não possui minimamente o conjunto de requisitos necessários para se tornar empreendedor colocam limites claros às políticas “emancipatórias” que procuram prioritariamente a constituição de EES. Nesse aspecto, há que se pensar num amplo leque de possibilidades, que deve ser entendido como processos em direção às “portas de saída” e que conduzam os beneficiários à obtenção de renda, muitas vezes de forma paulatina e complementada pelo PBF.

As experiências devem ser estudadas e apoiadas dentro de critérios de sustentabilidade não unicamente econômicos, mas sim a partir de ações que permitam a melhora nas condições de acesso, como assistência direta, financiamento, regulação de mercados e geração de serviços de apoio às formas não capitalistas de produção. Ou seja, devem ter como base uma “política de Estado” que contemple a vontade social e política dos atores coletivos envolvidos, de modo que trate os EES e a Esol de forma ampla e integrada com as demais políticas de desenvolvimento humano, social, econômico, político e cultural. Nesse sentido, as políticas públicas desempenham um papel de enorme importância na viabilização desses programas que

objetivam “portas de saída” ou a “emancipação”.

Assim, entende-se que conhecer a dinâmica dos EES, bem como os programas públicos – em experimentação e em elaboração – desenvolvidos no âmbito da Esol, é um passo importante para desvendar e enfrentar a realidade de um país marcado por uma profunda desigualdade socioeconômica e, portanto, um avanço inquestionável para pensar políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda em nosso país. Esses objetivos contemplarão os próximos passos desta empreitada, uma vez que se pretende investigar mais detalhadamente certos aspectos que permeiam esta pertinente discussão.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. R.; JORGE, A. F.; SORJ, B. Projetos de geração de renda para mulheres de baixa renda: reflexões a partir de estudos de caso no Rio de Janeiro. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro: Fase, n. 72, p. 62-72, mar./maio 1997.
- BACIC, M., SOUZA, M. C. Empreendedor e processo empreendedor no Brasil: resultados de uma pesquisa de campo. In: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS, 5., São Paulo, 2008. *Anais...* São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008.
- BACIC, M.; BALDEÓN, N.; ALMEIDA, C. Empreendedorismo x cooperativismo: um estudo de caso das cooperativas incubadas pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/UNICAMP. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 3., São Paulo, 2003. *Anais...* São Paulo: Fundação Alvares Penteado, 2003.
- BAREA, J. Conceptos y agentes de la economía social. CIRIEC, España, n. 8, p. 109-117, 1990.
- _____. La economía social en España. *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 12, p. 8-16, 1991.
- BAREA, J.; MONZÓN, J. L. (Dir.). *La economía social en España en el año 2000*. Espanha: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Fomento de la Economía Social y del FSE/CIRIEC, 2002.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Atlas da economia solidária (Esol) no Brasil 2007*. Brasília, DF: MTE/SENAES, 2008a. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>>. Acesso em: 12 jan. 2009.
- _____. *Avaliação de políticas públicas de Esol*. Brasília, DF: MTE/PEA/ANPEC, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/senaes>>. Acesso em: 21 maio 2008.
- _____. Brasília, DF: SENAES/MTE, 2009. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional.asp>. Acesso em: 22 abr. 2009.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Economia solidária: projeções*. Brasília, DF: MTE 2008b. Disponível em:

<<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*: guia do gestor. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

_____. *O Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS, 2008c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 22 set. 2008.

_____. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: CEDLEPAR/UFMG, 2007. Disponível em: <<http://msd.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

CAMPOS, A. G.; AMORIM, R. L. C.; GARCIA, R. C. (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD_CHAVE=2959>. Acesso em: 10 jan. 2009.

CARPI, J. T. La economía social en un mundo en transformación. CIRIEC, España, n. 25, p. 83-115, abr. 1997.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAVES, R. La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. CIRIEC, España, n. 33, p. 115-140, 1998.

COCHARAN, K. Why a social economics? *Review of Social Economics*, v. 37, p. 121-132, Abr. 1979.

CORAGGIO, J. L. Alternativas para o desenvolvimento humano em um mundo globalizado. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro: Fase, n. 72, p. 30-38, mar./maio 1997.

_____. Da economia dos setores populares à economia do trabalho: In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (Org.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 91-132.

_____. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. *Otra Economía*, v. 2, n. 3, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.riless.org/otraeconomia>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

CRUZ, A. C. M. da. *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CUNHA, G. C. *ESOL e políticas públicas: reflexões a partir do caso do Programa Incubadora de Cooperativa da Prefeitura Municipal de Santo André*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

DEFOURNY, J.; FAVREAU, L.; LAVILLE, J. (Dir.). *Inserción y nueva economía social*. Valência: CIRIEC-España/ IUDESCOOP, 1997.

DUGGER, W. M. Social economics: one perspective. *Review of Social Economics*, v. 35, p. 299-310, Dec. 1977.

FRANÇA FILHO, G. A economia popular e solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, G. et al. *Ação pública e ESOL: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. *Sentido e viabilidade das formas de produção*

não capitalistas: alguns resultados de pesquisa sobre a ESOL no Brasil. 2004. Disponível em: <http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/gaiger_sentido_y_viabilidad.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2008.

_____. A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário. *Otra Economía*, v. 2, n. 3, jul./dez. 2008.

GIBB, A.; RITCHIE, J. Understanding the process of starting small business. *European Small Business Journal*, n. 1, p. 26-46, 1982.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

JOHANISSON, B. Personal networks in emerging knowledge-based firms: spatial and functional patterns. *Entrepreneurship & Regional Development*, v. 10, n. 4, p. 297-312, 1988.

KANTIS, H.; ISHIDA, M.; KORNORI, M. *Entrepreneurship in emerging economies: the creation and development of new firms in Latin America and East Asia*. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.

KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. *Trabalho, mercado e sociedade*. São Paulo: UNESP/UNICAMP, 2003.

LANCE, E. *Políticas públicas para o desenvolvimento econômico solidário do Brasil*. Brasília: SENAES, 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog-txdiscussao>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

LEITE, M. P. *A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades*. Campinas: FE-UNICAMP, 2008.

LIMA, A. L. M. O fenômeno da economia solidária: reflexões em um campo de estudo controverso. *Revista Integração*, n. 25, abr. 2003. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano10/05/index.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

LIMA, J. Trabalho flexível e autogestão: estudo comparativo entre cooperativas de terceirização industrial. In: LIMA, J. (Org.). *Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado*. São Paulo: Annablume, 2007.

_____. *Trabalho autogestionário e cooperativas: uma introdução ao debate internacional*. São Carlos: UFSCAR, 2008.

LISBOA, A. M. A emergência das redes de economia popular no Brasil. In: DAL RI, N. M. (Org.). *Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*. São Paulo: Arte & Ciência, 1999. p. 55-89.

MCCLELLAND, D. *The achieving society*. New York: The Free Press, 1961.

MONTOLIO, J. M. Economía social: concepto, contenido y significación en España. CIRIEC, España, n. 42, p. 5-31, nov. 2002.

MONZÓN, J. L. Economía social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector. CIRIEC, España, n. 56, p. 9-24, nov. 2006.

MORAIS, L. P. Economía social e solidária: do que se trata este complexo e contraditório setor? Balanço, tendências e perspectivas para análise do caso brasileiro. In: CONGRESSO

POLÍTICAS PÚBLICAS “EMANCIPATÓRIAS” NO BRASIL: UMA ANÁLISE ACERCA DAS POSSIBILIDADES DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA A PARTIR DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

- NACIONAL DA ABET, Salvador, 2007. *Anais...* Salvador: ABET, 2007. 1 CD-ROM.
- MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. Economía social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y las dificultades actuales. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CIRIEC, 27., Sevilha, 2008. *Anais...* Sevilha: CIRIEC, 2008. 1 CD-ROM.
- MORENO, A. S. *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valência: Ed. Tirant lo Blanc, 1996.
- MORENO, A. S.; CHAVES, R. Balance y tendencia en la investigación sobre tercer sector no lucrativo. Especial referencia al caso español. CIRIEC, España, n. 56, p. 87-119, nov. 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS – OCB. *Panorama do cooperativismo no Brasil: censos, exportações e faturamento*. INFOTEC, 2008. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br>>. Acesso em: 13 ago. 2008.
- PENROSE, E. T. *The theory of the growth of the firm*. Inglaterra: Wiley & Sons, Inc., 1959.
- PINHO, D. *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*. São Paulo: CNPQ, 1982, v. 1.
- REIS, C. R. N. Não têm patrão mais têm, porque eles continuam mandando: trabalhadores e cooperativas de trabalho no Maranhão. In: LIMA, J. (Org.). *Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado*. São Paulo: Annablume, 2007.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen&Unwin, 1976.
- SCOLESE, E. Bolsa Família vai ganhar Secretaria da “porta de saída”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.folha.com.br>>. Acesso em: 24 dez. 2007.
- SERVA, M.; ANDIÓN, C. A economia social no Brasil: panorama de um campo em construção. In: URALDE, J. M. *La economía social em Iberoamérica: um acercamiento a su realidad*. Madrid: MTAS/FUNDIBES, 2006. p. 39-86.
- SINGER, P. Economía solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro: Fase. n. 72, p. 5-13, mar./ maio 1997.
- _____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SOUZA SANTOS (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. A economia solidária no Governo Federal. *Mercado de trabalho*, IPEA, n. 24, ago. 2004.
- SOARES, F. V. et al. Cash transfers programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. *Working Paper, International Poverty Centre*, n. 21, jun. 2006.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Avaliando o impacto do PBF: uma comparação com programas de Transferência Condicionada de Renda de outros países. *IPC Evaluation Note*, n. 1, dez. 2007.
- SOARES, F. V.; BRITTO, T. Confronting capacity constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: the cases of El Salvador and Paraguay. *Working Paper, International Poverty Centre*, n. 38, Aug. 2007.
- SOARES, F. V.; ZEPEDA, E. Todas as transferências de renda diminuem as desigualdades? *One Pager*, IPC, n. 36, jan. 2008.
- TESCH, W. *Economía social en el Brasil: espacio y potencial – el desafío de la construcción de una cultura participativa en una sociedad patrimonialista*. Economía social y cooperación al desarrollo en Ibero América. Madrid: MTAS/FIES, 2004. p. 60-90.
- TOSCANO, F. S. *Informe sobre la economía social en Andalucía*. S.l: s.n., 2002. 1 CD-ROM.
- VAINER, C. Controle político ou utopia experimental? *Unitrabalho Informa*, v. 3, n. 10, jan. 2000. Disponível em: <<http://www.unitrabalho.org.br/boletim/artigos/vainer.html>>. Acesso em: 15 set. 2008.

Programa de desenvolvimento humano Oportunidades: a experiência mexicana de transferência de renda

Antonio César Ortega^A
Michelle da Silva Borges^B

Resumo

O intuito deste artigo é destacar a experiência mexicana de desenho, gestão e planejamento do programa de desenvolvimento humano Oportunidades, no campo dos programas sociais de combate à pobreza. Na década de 1980, no México, as políticas sociais de combate à pobreza ganharam um novo enfoque: “integral”, representado pelas políticas de educação, saúde e alimentação, e “focalizada”, ao orientar os programas e recursos para a população com maiores índices de marginalização. Indo ao encontro desse novo paradigma de políticas sociais, foi lançado o Programa de Educação, Saúde e Alimentação, que em 2002 passou a ser conhecido como Oportunidades. De acordo com o programa, a persistência da pobreza constitui uma das principais limitações do desenvolvimento das capacidades e habilidades das pessoas. Sendo assim, uma forma de reverter esse processo é mediante a transferência de renda às famílias pobres.

Palavras-chave: Pobreza. Oportunidades. Transferência de renda.

INTRODUÇÃO

A pobreza tem sido uma constante na sociedade latino americana. A sua persistência e resistência às políticas sociais convencionais a trazem, na década de 1990, novamente ao debate acadêmico e à agenda pública de vários governos na América Latina. O que fica evidente em diversos estudos realizados neste período é que a pobreza nesta região possui um caráter histórico-estrutural, e que, portanto, os meios para enfrentá-la requerem

Abstract

This paper is intended to highlight the Mexican experience in designing, managing and planning the human development program Oportunidades, in the field of social programs to fight poverty. In the 1980s, in Mexico, social policies to fight poverty have reached a new focus, namely: “whole”, represented by the education, health and nutrition policies and, “focused”, upon guiding the programs and means for the population having higher levels of marginalization. To meet this new paradigm of social policies the Program for Education, Health and Food was launched, which in 2002 started to become known as Oportunidades. According to the program, the persistence of poverty constitutes one of the major limitations for the development of skills and abilities of people. Thus, this process can be reversed by transferring income to the poor families.

Keywords: Poverty. Oportunidades. Income transfer.

ações que rompam com seu círculo vicioso e não somente amenizem seus efeitos.

Segundo Gordillo (2003), na América Latina e Caribe, em 2002, eram quase 54 milhões de pessoas que sofriam com a fome e a desnutrição¹, somente um milhão de pessoas a menos em relação a 1996 e quatro milhões a menos em relação a 1990. Na América Latina e Caribe, em 2003, existiam aproximadamente 211 milhões de pobres (11 milhões a mais

^A Pós-doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Economia Sociologia e Políticas Agrárias pela Universidade de Córdoba (UCO), Espanha; professor associado II da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). acortega@ufu.br

^B Doutoranda em Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); professora da Universidade Estadual de Goiás (UEG). michelleborges01@yahoo.com.br

¹ Graziano da Silva, Del Grossi e Takagi (2001) afirmam que existe uma estreita relação entre os conceitos de pobreza, desnutrição e fome, ainda que cada um possua sua própria definição. O conceito de pobreza ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas não conseguem ter acesso aos meios de subsistência básicos, tais como alimentação, saúde, habitação, vestuário e educação, dentre outros elementos que constituem uma vida digna. A fome ocorre quando as pessoas não conseguem obter uma alimentação diária que supra suas energias requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando as várias atividades físicas normais do ser humano. A desnutrição, que geralmente acompanha as situações de fome e pobreza, decorre da inadequação alimentar tantos nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes).

do que em 1990), dos quais 89 milhões viviam em extrema pobreza. Desse total, 77 milhões habitavam zonas rurais, constituindo 64% da população não urbana, sendo 46 milhões deles indigentes.

Dados mais recentes revelam que, de acordo com o relatório da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (2008), em 2008, 182 milhões de pessoas (cerca de 33% da população da região) viviam em condições de pobreza, ante 184 milhões (34,1% da população), em 2007. Percebe-se uma redução do número de pobres, porém, a indigência aumentou, passando de 12,6% para 12,9%, ou seja, de 68 milhões para 71 milhões de pessoas, em 2008. Contudo, segundo a Organização das Nações Unidas, as perspectivas não são muito favoráveis em 2009. Conforme o Relatório Mundial Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2009, houve um retrocesso no combate à pobreza. Entre 1990 e 2005, mais de 400 milhões de pessoas saíram da pobreza no mundo, mas, devido à crise financeira mundial, os níveis de pobreza aumentarão. Na melhor das hipóteses, as taxas de pobreza nos países em desenvolvimento, em geral, continuarão baixando em 2009, mas a um ritmo inferior ao registrado antes da crise.

Mesmo com a inflexão ocorrida entre 1990 e 2005, a pobreza na América Latina ainda apresenta números alarmantes. Assim, na última década do século XX, houve uma ampliação na região de ações de combate à pobreza. Segundo relatório da Cepal (2003), é possível identificar no interior dessas ações quatro maneiras distintas que podem contribuir para a redução da pobreza: transferência de renda condicionada, normalmente associada aos números de filhos; geração de emprego, que supõe a programação de investimentos do setor público em zonas pobres com o objetivo de utilizar mão de obra local, a qual se remunera pelo seu trabalho; investimento em infraestrutura econômica e social que melhore as condições de vida da população e aumente a capacidade de geração de renda dos grupos pobres; liberalização de crédito e assistência técnica aos pequenos produtores.

**Em geral, essas “novas”
estratégias refletem o pensamento
atual das políticas sociais, o qual
se concentra em transferências
monetárias focalizadas**

Em geral, essas “novas” estratégias refletem o pensamento atual das políticas sociais, o qual se concentra em transferências monetárias focalizadas. Esses programas implicam a construção de novas instituições, calcadas na descentralização e focalização das políticas de combate à pobreza. Em síntese, os novos programas presentes na América Latina apresentam as seguintes características: dirigidos a lugares específicos; utilizam o dinheiro como incentivo para modificar o comportamento individual; condicionam o recebimento das transferências ao cumprimento de certas ações por parte dos beneficiários; canalizam as transferências para as mulheres; e possuem um mecanismo rigoroso de avaliação.

Nesse paradigma, a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social (estratégica), no marco das economias abertas e competitivas. A sua operacionalização destaca a diferenciação do acesso; o subsídio à demanda; a focalização da população; a descentralização das ações; e a governança, ou seja, a mobilização dos atores sociais e políticos numa ação concertada segundo objetivos e metas dos programas.

Alguns autores sustentam que as intervenções públicas focalizadas são eficazes somente em circunstâncias especiais, como recessão, crise e quando são acompanhadas de políticas que têm uma vocação mais universal. Outros autores, como Candia (1998), divergem dessa concepção e afirmam que, para além do contexto de ajuste que está enfrentando o país, a perspectiva focalizadora tem vantagens, já que permite orientar os recursos a um grupo identificado e delimitado da população. Ademais, assegura um impacto maior na solução dos problemas que tinham sido detectados na fase de elaboração do diagnóstico.

Tendo em vista esse contexto, este trabalho procura analisar o programa mexicano Oportunidades, destacando seus avanços e limites em torno da questão de transferência de renda. É importante destacar que esse programa, em 2002, foi reconhecido pelo Banco Mundial como um exemplo de

sucesso a ser seguido por outros países da América Latina. Nesse sentido, conhecê-lo é importante para estabelecer comparações e avaliações em estudos futuros sobre programas semelhantes que foram instituídos na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular.

Para tanto, o trabalho está dividido em seis seções, excluindo esta introdução. Na primeira seção, são tratados os antecedentes e evolução do programa Oportunidades. Na segunda, qualifica-se a base conceitual de pobreza, segundo os formuladores do programa. Na terceira, destacam-se as estratégias e objetivos do programa. Na quarta, aborda-se o modelo de avaliação (metodologia) do programa. Na quinta, apresentam-se alguns dos indicadores de resultados, procurando avaliar suas evoluções. Por fim, na última seção, expõem-se algumas considerações sobre o programa.

ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E OPORTUNIDADES

É relevante destacar que o programa Oportunidades surge em 1997 com o nome de Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progres). Ademais, não se mudou somente o nome. Houve uma série de alterações significativas, as quais serão destacadas ao longo desta seção.

Ao final da década de 1990, houve uma convergência entre os principais organismos e foros internacionais sobre uma estratégia contra a pobreza extrema centrada na inversão em capital humano básico e focalizada sobre os grupos mais pobres. No caso do México, esta estratégia foi formulada explicitamente em um trabalho do Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propunha a provisão simultânea de um pacote básico de educação, alimentação e saúde que extraísse benefícios da relação de complementaridade existente nessas necessidades².

Essa estratégia se configurou no Programa de Educação, Saúde e Alimentação. Inicialmente, foi implementado um projeto piloto e sua avaliação na

cidade de Campeche³. Nesse teste, experimentou-se a transferência monetária, condicionada à assistência a centros de saúde, via cartões eletrônicos. Porém, o esquema de cartões eletrônicos não se aplicou ao Progres pela dificuldade de se estender a tecnologia ao meio rural.

O programa possui várias características que o distinguem das iniciativas anteriores de redução da pobreza no México. Primeiro, a ajuda é dada em dinheiro, e não em espécie, e é entregue diretamente à chefe do domicílio. Segundo, os pagamentos são feitos regularmente, desde que as beneficiárias cumpram uma série de exigências conhecidas como “corresponsabilidades”, tais como manter os filhos na escola; levá-los regularmente ao médico e fazer com que tomem as vacinas; e participar de discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar. Mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição.

Uma família com crianças recebe o equivalente a cerca de US\$ 15 por criança, mensalmente. Os incentivos podem ser maiores, caso mantenham os filhos na escola depois da quarta série do ensino fundamental, havendo inclusive ajuda para material e uniforme. O valor do benefício sobe à medida que os alunos vão passando de ano. A partir do ensino médio, os pagamentos para meninas são mais elevados do que para meninos, uma forma de discriminação afirmativa destinada a preencher o abismo de gênero na educação entre os pobres. Os pagamentos possuem tetos (nenhuma família podia receber mais de US\$ 150 por mês).

As famílias podem permanecer no programa por três anos, desde que cumpram suas corresponsabilidades. Aquelas que não o fizerem, correm o risco de ser suspensas ou até retiradas da lista de beneficiadas. Após três anos, as famílias podem ser novamente cadastradas, se ainda atenderem aos critérios do programa.

No início, o programa utilizou dados do censo e de pesquisas domiciliares para identificar as áreas rurais com níveis mais altos de indigência e as com piores condições de vida. Uma vez identificadas as

² Cabe ressaltar que as propostas de Amartya Sen em *Desenvolvimento Como Liberdade* foram particularmente em saúde e educação para a conquista da “liberdade”. Esse autor, inclusive, como funcionário do Banco Mundial, influuiu fortemente em suas propostas.

³ Capital do estado de Campeche.

comunidades prioritárias, foram feitas pesquisas de porta em porta para se averiguar que famílias deveriam receber ajuda primeiro. Para tanto, foi adotado um sistema de pontuação baseado em critérios como níveis de renda, de escolaridade e ocupação, estado da moradia, propriedade de terra e gado, de eletrodomésticos e acesso à água potável e energia elétrica. Como filtro final, as listas de beneficiários potenciais foram apresentadas em reuniões comunitárias, para que os vizinhos pudessem confirmar os candidatos. Os mesmos passos foram sendo aprimorados e aplicados, à medida que o programa ia se ampliando, e até foram criadas unidades móveis de registro para cobrir as áreas urbanas.

Segundo os formuladores do Progres, várias salvaguardas protegem o programa contra a manipulação política e a corrupção. Começando pelo repasse do benefício: o pessoal do programa não lida com dinheiro. As tarefas de classificar e distribuir os envelopes de dinheiro são repassadas aos bancos comerciais, a uma controladora estatal e à companhia dos telégrafos. No período que antecede as eleições, não se faz nenhuma inscrição de novas beneficiárias e nenhum pagamento pode ser feito perto de datas de comícios.

Mas a característica mais perceptível do programa é o papel fundamental que as avaliações desempenham em sua operacionalidade. Seu crescimento deliberadamente gradual permitiu aos administradores comprovar o que funcionava e o que precisava ser ajustado. No início, por exemplo, o programa tinha uma série de sistemas regionais de pontuação que tendiam a superdimensionar a presença de pobres em áreas relativamente mais ricas e vice-versa. Descobriu-se também que os domicílios sem crianças estavam sendo excluídos. Para resolver essas disparidades, foi elaborado um questionário nacional utilizando dados recentes de pesquisas domiciliares mais refinadas e informações das próprias beneficiárias do programa.

Em 2002, o Progres passou a ser denominado de Oportunidades, ao mesmo tempo em que se promulgou o Programa Nacional de Desenvolvimento

Social 2001-2006 (Estratégia Contigo), no qual se definiram ações para ampliação de capacidades, geração de oportunidades de trabalho e renda. A Estratégia Contigo permitiu imprimir ao programa um caráter mais integral, de promoção de desenvolvimento humano e social, de fomento de capacidades e de abertura de mais opções de desenvolvimento para as famílias.

Em 2001, se estendeu a cobertura a 750 mil novas

famílias beneficiárias e, em 2002, os benefícios passaram a atender a um milhão de famílias. Em 2002-2003, introduziu-se em suas propostas a distribuição de bolsas de estudo para o nível médio superior. Além disso, pôs-se em funcionamento o componente Patrimonial de Jovens com Oportunidades e o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA), para as famílias que estavam saindo do programa, e se substituiu a figura da promotora voluntária pelos comitês de Promoção Comunitária.

O Oportunidades é o maior programa de redução da pobreza do México e um dos maiores da América Latina. Em 2005, Programa operava em 86.091 localidades de quase todos os municípios do México e tinha aproximadamente cinco milhões de beneficiários. Vale mencionar que esse número corresponde a um quarto da população do país. Em 2003, seu orçamento alcançou 0,4% do PIB, enquanto que, para o ano de 2006, o programa tinha um orçamento estimado em US\$ 3,2 bilhões.

BASE CONCEITUAL DO PROBLEMA E DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

No Programa de Educação, Saúde e Alimentação, hoje Oportunidades, a pobreza é definida como a privação de capacidades básicas. Ela se associa, sob esse enfoque, com as restrições que enfrentam os indivíduos para terem acesso a serviços básicos como educação, saúde e nutrição, a fim de que possam se integrar à vida social e produtiva e dispor dos recursos para empreender atividades produtivas com seus próprios meios. Uma política para a superação da pobreza necessita igualar as oportunidades para os indivíduos, orientar e me-

lhorar suas capacidades e construir um ambiente favorável, assim como reduzir as barreiras e as restrições para uma vida melhor.

Com a finalidade de estabelecer políticas de acordo com as necessidades da população que vive em condição de pobreza, o governo mexicano, em 2002, adotou uma definição de pobreza que permite dirigir as ações de forma prioritária à intensidade da pobreza da qual padecem os indivíduos e suas famílias, levando em consideração as carências e riscos que enfrentam e considerando as necessidades mais urgentes. Nesse sentido, foram definidos três níveis de pobreza: linha 1, linha 2 e linha 3. É importante ressaltar que os dados para os cálculos da incidência, intensidade e severidade da pobreza no México foram levantados pelo Instituto Nacional de Estatística Geografia e Informática (INEGI), referentes ao terceiro semestre de 1992, 1994, 1996, 1998 e 2000, por meio da Pesquisa Nacional de Renda e Gastos dos Domicílios (ENIGH).

A linha 1 abrange todos aqueles domicílios cuja renda é insuficiente para cobrir as necessidades mínimas de alimentação, equivalente a 15,4 e 20,9⁴ pesos por pessoa, em áreas rurais e urbanas, respectivamente. Portanto, esses domicílios não contam sequer com os recursos mínimos para a aquisição dos alimentos necessários para sua subsistência, tampouco para desenvolver suas capacidades ou cobrir qualquer necessidade adicional, como vestuário ou moradia. A linha 2 inclui os domicílios cuja renda é insuficiente para cobrir conjuntamente suas necessidades básicas de alimentação, saúde e educação, equivalente a 18,9 e 24,7 peso por pessoas, em áreas rurais e urbanas, respectivamente. Por fim, a linha 3 se refere a todos aqueles domicílios cuja renda é insuficiente para satisfazer, em conjunto, suas necessidades de alimentação, saúde, educação, moradia, vestuário e transporte público, equivalente a 28,1 e 41,8 pesos por pessoa, em áreas rurais e urbanas, respectivamente (CORTÉS et al., 2002).

A pobreza é uma condição que impede que se satisfaçam as necessidades básicas das pessoas e que elas participem plenamente na sociedade

Segundo os cálculos de Cortés e outros (2002), com base nas informações do INEGI e seguindo o critério de classificação do Comitê Técnico de Mensuração de Pobreza, para o ano de 1992, 22,5% da população tinha uma renda insuficiente para adquirir alimentos (linha 1), o que correspondia a 17,4% dos domicílios; 28% da população tinha uma renda insuficiente para adquirir alimentos, saúde e educação (linha 2), equivalente a 21,8% dos domicílios; e por fim 52,6% dos indivíduos tinham renda inferior ao valor da linha 3 de pobreza, o que correspondia a 44,1% dos domicílios.

ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DE COMBATE À POBREZA

De acordo com o documento do Programa de Desenvolvimento Humano (1999), a persistência da pobreza constitui uma das principais limitações para assegurar o desenvolvimento sobre bases sólidas e poder garantir o princípio da equidade entre as pessoas. Esse fenômeno de profundas raízes se manifesta tanto nas assimetrias de acesso aos bens e serviços como na frágil inserção da população no sistema produtivo. A pobreza é uma condição que impede que se satisfaçam as necessidades básicas das pessoas e que elas participem plenamente na sociedade. Em última instância, não permite, de fato, caracterizar os indivíduos como cidadãos.

Além disso, a pobreza engendra um círculo vicioso que impede um desenvolvimento adequado. No geral, as crianças que nascem em uma família pobre são presas de enfermidades infecciosas recorrentes que mínguem suas capacidades para um desenvolvimento normal, situação agravada pelas deficiências nutricionais. Somam-se a isso as dificuldades econômicas das famílias, que fazem com que as crianças abandonem os estudos para se incorporar à força de trabalho e contribuir na renda familiar. Dessa forma, vão se estreitando as condições que perpetuam a pobreza entre gerações.

De acordo com a proposta do programa, um modo de reverter esse processo é mediante a en-

⁴ Valores diários.

trega de apoios às famílias pobres. Esses apoios são focados em três aspectos: adequação nutricional; possibilidade de escapar das enfermidades e da mortalidade prematura; e acesso à educação. Esses aspectos constituem, no entendimento do programa, os pilares sobre os quais se fundamentam os esforços contra a pobreza.

Esse programa sustenta suas ações nas seguintes orientações estratégicas: a família como âmbito e unidade de ação; fomento à corresponsabilidade dos pais; enfoque integral: educação, saúde e alimentação; transparência e objetividade; fomento ao apoio comunitário e das autoridades locais; estreita coordenação entre níveis do governo: federal, estadual e municipal; complementaridade com outros programas; e avaliação.

A família como âmbito e unidade de ação

As famílias que vivem em condição de pobreza extrema constituem-se no público-alvo, independentemente de sua composição, estrutura familiar e lugar de residência. Reconhece-se que a família é o espaço privilegiado para fazer frente às adversidades econômicas e sociais, representando o lugar onde residem os fatores que tendem a perpetuar, de geração em geração, a pobreza extrema. Assim, é primordial remover os obstáculos que impedem essas famílias de se beneficiarem da educação básica, ascenderem a níveis suficientes de nutrição e terem maior cuidado com a saúde. A tarefa do programa consiste, ainda, na procura de oportunidades genuínas para satisfazer as necessidades básicas de educação, saúde e alimentação das famílias que vivem em condição de pobreza, para o desenvolvimento dos seus membros e o bem-estar da família.

O programa busca, ainda, melhorar a condição da mulher e potencializar o papel decisivo que ela desempenha em favor do desenvolvimento familiar e comunitário. Ao promover a igualdade de gênero, ele pretende reduzir as disparidades sociais que prevalecem entre homens e mulheres, as quais se traduzem quase sempre em desvantagens para elas. Os componentes do programa contribuem para satisfazer várias necessidades para o cuidado da saúde e da situação nutricional das mulheres, assim como de suas bases educacionais. Em todos

os casos, busca-se que a mãe da família seja depositária e titular dos benefícios econômicos.

Fomento à corresponsabilidade dos pais

A corresponsabilidade dos beneficiários do programa é essencial para o êxito de seus objetivos e é requisito indispensável para que as famílias possam receber os benefícios. A participação ativa dos pais é insubstituível para alcançar uma boa educação dos filhos e também para melhorar a sua saúde e nutrição. Dessa maneira, os esforços governamentais nessas áreas só conseguem êxitos significativos com a participação ativa das famílias. É responsabilidade dos pais fazer um bom uso das ajudas econômicas que recebem e destiná-las a melhorar a alimentação e a educação de seus filhos, assim como assegurar condições adequadas de higiene.

Fomentar uma atitude de corresponsabilidade requer pleno respeito das decisões das famílias. Os apoios devem ampliar suas opções e oportunidades e dotá-las de informações suficientes para que todos possam fazer uma eleição informada e responsável. As famílias decidem sobre o uso dos apoios recebidos. No documento do programa, fica muito claro que eleger é optar entre alternativas; é igualmente assumir responsabilidade pelos resultados de suas ações sobre suas condições de vida presentes e futuras.

O programa visa atender as necessidades básicas, oferecendo apoios e serviços nas áreas de educação, saúde e alimentação. Um meio para impulsionar o poder de decisão dos beneficiários consiste em oferecer, além dos benefícios em bens como complementos alimentícios e serviços de atenção primária à saúde, um apoio monetário que lhes permite exercer sua preferência no consumo de alimentos. O programa, de um lado, atende a um fato objetivo das pessoas: as necessidades básicas; de outro, a um subjetivo: o exercício das preferências (PROGRESA, 1999).

Em suma, o programa propicia a participação dos membros das famílias mediante a assistência das titulares beneficiárias às políticas de saúde e higiene, da família à clínica e ao centro de saúde, das crianças à escola, e o uso dos apoios monetários para a compra de alimentos. Também é importante

salientar que o programa promove e fomenta a participação comunitária na seleção dos beneficiários.

Enfoque integral: educação, saúde e alimentação

Educação, saúde e alimentação constituem uma tríade estratégica de ações para o combate à pobreza extrema. Ademais, dos benefícios sociais e privados que representam a inversão de cada um desses componentes, seus efeitos se multiplicam e potencializam reciprocamente pelas inter-relações positivas que os vinculam. Existe consenso da importância da complementaridade entre essas três esferas e sobre o fato de que, para potencializar sua efetividade, é necessário que cheguem simultaneamente ao nível individual. Os esforços que se empregam na educação não renderão os mesmos resultados se não são acompanhados do combate à desnutrição que garanta o adequado desempenho físico dos indivíduos. Tampouco se aproveitarão de maneira “ótima” os propósitos para melhorar a saúde se não forem acompanhados de uma educação integrada que promova o combate e a prevenção das enfermidades.

A educação é um fator fundamental para que os indivíduos se incorporem plenamente à vida social, política e econômica do país. Também responde a uma necessidade básica cuja satisfação contribui para o desenvolvimento das capacidades que se requerem para a realização de atividades produtivas e bem remuneradas. Além disso, a educação tem um impacto substancial sobre o bem-estar das famílias, uma vez que, por esta via, ascendem à informação e aos conhecimentos necessários para aproveitar os recursos e serviços oferecidos e para cuidar melhor da saúde e alimentação.

Na visão do programa, um maior nível educacional permite aproveitar melhor os serviços de saúde e os benefícios que eles oferecem, porque favorece a compreensão da importância das medidas preventivas de saúde e higiene. A maior escolaridade das famílias desenvolve uma maior iniciativa para se valer da informação e serviços disponíveis, e a saúde das crianças propicia um melhor rendimento na escola.

Do ponto de vista da alimentação, um estado nutricional adequado é fundamental para o desenvolvimento e o exercício das capacidades de aprendizagem das pessoas. Em correspondência, um maior nível de escolaridade repercute sobre o estado nutricional, já que favorece a adoção de padrões alimentares adequados, assim como o acesso em quantidade e qualidade aos alimentos, uma vez que indivíduos com maiores níveis educacionais têm, no geral, trabalhos de melhor remuneração.

Transparência e objetividade

A seleção das localidades se realiza mediante critérios objetivos e procedimentos rigorosos que asseguram uma mesma base de comparabilidade em nível nacional. Com esses critérios se busca assegurar a transparência e a eficácia na focalização das ações para a população em condições de pobreza extrema.

A identificação das famílias beneficiárias passa por três etapas: em primeiro lugar, há uma focalização geográfica, por meio da qual se determinam as localidades com maior marginalização e se verifica seu acesso aos serviços de educação básica e saúde; em segundo, em todas as localidades selecionadas são coletadas, a modo de censo, informações socioeconômicas com as quais é possível identificar as famílias beneficiárias; e, por último, feita a identificação, apresenta-se a relação das famílias resultantes à comunidade em assembleia, para que emita opiniões para depuração ou sugira inclusões.

Com a finalidade de se aproximar de um caráter multidimensional da pobreza, a identificação que o programa faz dos domicílios pobres repousa na utilização de uma metodologia que incorpora, junto com as rendas das famílias, outros indicadores que refletem a complexa relação entre os fatores que a determinam.

Fomento ao apoio comunitário e das autoridades locais

O compromisso e a corresponsabilidade que estabelece o programa com as famílias beneficiárias são acordados individualmente com cada uma

delas. Entretanto, se reconhece que a participação comunitária é um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do programa e o êxito de seus objetivos. O programa impulsiona, assim, a participação corresponsável da sociedade com pleno respeito à pluralidade e particularidades sociais e culturais das comunidades onde opera, apoiando e promovendo a participação comunitária organizada no seguimento e avaliação das ações. A promoção das ações comunitárias é de caráter voluntário.

Um valioso apoio para assegurar a adequada operação do programa se constitui nas promotoras voluntárias, as quais colaboram em praticamente todas as localidades onde opera o programa e, junto com as autoridades locais, municipais e estaduais, dão seguimento às ações, sendo também um importante vínculo para expor dúvidas e comentários das famílias que participam no programa. Vale mencionar que, em 2002-2003, a figura da promotora voluntária foi substituída pelos comitês de Promoção Comunitária.

Estreita coordenação entre níveis do governo: federal, estadual e municipal

Para o desempenho de ações e para assegurar a eficiente operação do programa, tem sido indispensável a assistência das autoridades e das instituições estatais. O programa se finca no compromisso conjunto das autoridades federais, estaduais e municipais, para promover as medidas e estabelecer a coordenação necessária para alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, ele foi estruturado da seguinte forma: o programa é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol) por meio da Coordenação Nacional do Progres (Conprogres), órgão desconcentrado da secretaria, criado pelo decreto presidencial em 8 de agosto de 1997, com o objetivo de formular, coordenar e avaliar a execução do Progres. A Conprogres conta com um conselho, integrado pelos titulares da Sedesol, das secretarias de Educação Pública (SEP), Saúde (SSA) e de Moradia e Crédito Público (SHCP).

No plano municipal, as autoridades nomeiam uma pessoa à presidência municipal como ligação entre o município e o programa

Para o seguimento dos avanços do programa, se constituiu o Comitê de Conselho do Conprogres, integrado pelos subsecretários de Desenvolvimento Regional da Sedesol, da SHCP, da SEP e da SSA. Na operação do programa, participam, em âmbito federal, além da Sedesol, a SEP, a SSA e o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), por meio do programa IMSSSolidaridad. Em âmbito estadual, os governos das entidades federativas são responsáveis pelos serviços de educação básica e atenção à saúde da população.

A participação das entidades no programa se formaliza por meio de acordos de coordenação entre os governos estaduais e federal. No plano municipal, as autoridades nomeiam uma pessoa à presidência municipal como ligação entre o município e o programa e que colabora na revisão das localidades e na ampliação da cobertura dos serviços de educação e saúde, facilitando o levantamento de informações socioeconômicas para identificar as famílias beneficiárias e facilitar a entrega dos apoios do programa.

Os governos das entidades federativas são os responsáveis pelos serviços de educação básica e de atenção à saúde da população, assim como da operação dos componentes respectivos do programa, que conta, também, com o apoio das autoridades municipais para o desenvolvimento de suas ações. Participam na revisão das localidades para a incorporação ao programa, com a finalidade de apoiar na verificação de quem conta com o acesso adequado aos serviços de educação e saúde e das localidades que não contam com esse acesso. Dispõem de pessoas que servem de apoio em âmbito municipal para as ações e facilitam os operativos de entrega dos benefícios às famílias.

Complementaridade com outros programas

O programa busca complementar-se com outras ações programa sociais para o desenvolvimento de infraestrutura básica em benefício das localidades e regiões em que opera, como ações de melhoramento de moradia, acesso à água potável, eletrificação, bem

como ampliação de estradas e telecomunicações, entre outros. Nesse sentido, ao desenvolver suas ações, o programa aspira atrair inversões nas localidades que apresentam maior marginalização, para assim maximizar os efeitos positivos de diversas ações programa, a fim de que a população que mora nessas localidades disponha de uma sólida infraestrutura básica e cobertura social que lhe permitam ascender a novas oportunidades de desenvolvimento.

Avaliação periódica

A avaliação é uma peça fundamental do programa, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas, principalmente, propor medidas de correção e reorientação das ações, melhorar a funcionalidade do processo e, em geral, aumentar a efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. Uma avaliação rigorosa dos impactos e resultados do programa sobre a população beneficiária permite verificar o cumprimento de seus objetivos, seus êxitos e suas metas. O esquema de avaliação para identificar resultados e impactos contempla as análises dos efeitos de curto, médio e longo prazo do programa sobre a população beneficiária, usando diversas aproximações, que incluem instrumentos quantitativos e qualitativos, assim como estudos repetidos no tempo.

Por meio desses mecanismos, busca-se identificar com precisão os resultados e impactos que efetivamente são atribuídos ao programa, distinguindo os efeitos correspondentes a outros fatores, tanto na esfera individual, como na familiar e no contexto comunitário. Isso permite conhecer os impactos reais do programa e suas áreas de atenção, as sinergias que ocorrem entre seus componentes e as repercussões na dinâmica familiar e na condição da mulher.

Em suma, o processo de avaliação procura melhorar o modo como o programa opera, conhecer o efeito de cada peso que se gasta e prestar contas.

METODOLOGIA DO PROGRAMA: UM PROCESSO EM TRÊS ETAPAS

Um dos aspectos mais importantes no desenvolvimento do programa tem sido a implementa-

ção de um inovador modelo de avaliação. Desde o início, tem-se empregado uma metodologia rigorosa para o levantamento da base de dados para a avaliação dos impactos e se tem recorrido à participação de instituições nacionais e internacionais nesse processo de avaliação. O resultado dessas análises tem sido apresentado em conferências públicas, uma forma de garantir a transparência e objetividade.

O alvo do programa é a população em condições de pobreza extrema, medida em termos multidimensionais. Grande parte dessa população encontra-se nas áreas rurais do México, com uma grande dispersão territorial. Para selecionar as famílias beneficiárias, o programa aplica mecanismos de focalização em forma consecutiva: primeiro seleciona a região, as localidades, a população e as famílias de maior marginalização, levando em conta o acesso aos serviços básicos de educação e saúde. Na segunda etapa/fase, aplica-se uma pesquisa socioeconômica em todas as localidades selecionadas, utilizada para identificar as famílias a serem beneficiadas. Por último, apresenta-se à comunidade a lista de famílias beneficiadas, chegando-se a um acordo na comunidade.

Etapa 1: focalização geográfica e seleção das localidades

Os critérios para seleção das localidades se baseiam, primeiramente, no nível de marginalização da comunidade que apresenta uma alta proporção de domicílios em extrema pobreza. Em alguns casos específicos, identificam-se algumas zonas com altos níveis de marginalização dentro das localidades com baixos níveis de marginalização. Conjuntamente com as análises de marginalização de cada localidade, comparam-se dados geográficos e estatísticos, o que permite identificar as áreas com nível mais alto de marginalização, em termos do número de localidades e da densidade de população. O propósito desse processo é identificar os grupos de localidades em extrema pobreza onde se pode levar o benefício. Uma vez estabelecida a distribuição geográfica das zonas marginalizadas, identificam-se, então, as regiões (que não necessariamente coincidem com os limites municipais ou locais).

A seleção das localidades de acordo com seu nível de marginalização se baseia em critérios homogêneos em âmbito nacional e segue um processo padronizado, que é o Índice Básico de Marginalização para todas as localidades das quais se tem informação, por meio do censo. O índice foi construído mediante uma análise de componentes principais, onde o produto é uma variável resumo que capta a maior variação possível entre as localidades. Os valores do índice podem ser interpretados por meio de uma análise comparativa entre as localidades. As informações-base para identificar as características de marginalização são os dados do IX Censo Geral de População e Domicílio de 1990, o Cálculo de População e Domicílio de 1995 e o Catálogo de Integração Geográfica, levantados e construídos pelo Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI).

Os indicadores utilizados na construção do índice de marginalização para cada localidade são: porcentagem de população analfabeta de 15 anos de idade ou mais; porcentagem de moradias sem água corrente; porcentagem de lugares sem rede de esgoto; porcentagem de lugares sem eletricidade; número médio de ocupantes por habitação; porcentagem de moradias com piso de terra; e porcentagem da força de trabalho no setor agrícola.

O índice de marginalização se classifica em cinco categorias: nível de marginalização muito alto; alto; médio; baixo e muito baixo. Ao aplicar esse índice para as localidades e domicílios, constatou-se a seguinte distribuição: 4% e 7,5% das localidades e domicílios, respectivamente, foram classificadas com um nível de marginalização muito baixo, enquanto que 54% das localidades e 36,1% dos domicílios foram classificadas com um nível de marginalização muito alto. A categoria baixo abrangeu 6,2% das localidades e 11,4% dos domicílios. Já o nível de marginalização médio englobou 14,6% das localidades e 22% dos domicílios. Por fim, a categoria alto abarcou 21,2% das localidades e 25,1% dos domicílios.

A seleção das famílias beneficiárias se baseia nas análises da informação socioeconômica de cada domicílio da localidade marginalizada selecionada

Ademais, para a seleção das localidades onde opera o programa, levou-se em consideração o acesso aos serviços básicos de educação e de saúde, ponderando a severa dispersão que caracteriza as localidades marginalizadas. Desta forma, a operação do programa é mais eficaz para estabelecer as zonas de ação prioritária, onde a população beneficiária tem melhor acesso aos serviços de saúde e educação, independentemente das modalidades empregadas por esses setores para proporcionar os serviços. É importante salientar que o acesso aos serviços básicos é uma condição necessária no processo de seleção da localidade (PROGRESA, 1999).

Etapa 2: critérios para identificar as famílias beneficiárias

No processo de identificação dos domicílios beneficiários, o programa parte da ideia de que a pobreza extrema é essencialmente o resultado de capacidades individuais e familiares inadequadas, que resultam em níveis muito baixos de funcionamento social. O método utilizado tem o objetivo de identificar uma série de características socioeconômicas do lugar e de seus membros, para definir se o lar está ou não em condições de pobreza extrema.

A seleção das famílias beneficiárias se baseia nas análises da informação socioeconômica de cada domicílio da localidade marginalizada selecionada. Essa informação se obtém por meio de um questionário, via Pesquisa de Características Socioeconômicas dos Domicílios (Encaseh), por meio do qual se analisam as características do lugar e do bem-estar de seus habitantes. O domicílio se define como um conjunto de pessoas que vivem dentro de uma moradia (parentes ou não), que compartilham os gastos e que preparam os alimentos na mesma cozinha.

As entrevistas são feitas com pessoas com idade acima de 15 anos e que possam dar maiores informações sobre os demais membros do domicílio. Cada entrevistado assina o questionário para certificar a sua aplicação. As informações são guardadas em arquivos magnéticos para seu processamento. Os membros de cada domicílio recebem um

número de identificação, o que permite controlar a confidencialidade da informação recolhida, e a Coordenação Nacional do Programa resguarda os documentos. O processo da compilação dos dados é supervisionado mediante mecanismos de amostragem de cobertura e controle de qualidade, desenvolvidos por grupos independentes dos encarregados de aplicar o questionário. As autoridades municipais e o representante local proporcionam apoio ao processo, ajudando a localizar os limites geográficos da localidade e autorizando as atividades dos grupos encarregados de realizar as entrevistas.

Etapa 3: incorporação das famílias beneficiárias

Como resultado da identificação das famílias por meio das informações socioeconômicas, é elaborada uma relação-base das famílias a serem beneficiadas. Essa relação é o ponto de partida para o processo de incorporação das famílias e contém as seguintes informações: código de identificação; nome da pessoa que recebe os benefícios; idade; data de nascimento e sexo de todos os membros do domicílio. Na incorporação das famílias, o programa estabelece o contato formal com a pessoa (mulher) que será responsável por receber os benefícios. Todas as informações sobre o funcionamento do programa são repassadas aos beneficiários. Ademais, é distribuído o material para identificação, e cada beneficiário tem que assinar uma cópia dos documentos originais do programa.

A incorporação das famílias é levada a cabo em uma reunião com a comunidade, tendo a presença de todos os beneficiários. Nessa reunião, a equipe do programa explica seus objetivos, benefícios e as responsabilidades que as famílias passam a ter. Entre elas, comparecer à clínica do setor de saúde mais próxima para se inscrever e agendar as consultas programadas. Também explicam o processo de certificação de inscrição de seus filhos nas escolas e informam que os beneficiários não podem receber apoios de nenhum outro programa do governo federal que ofereça benefícios equivalentes nas áreas de educação, saúde e alimentação.

Todas as informações sobre o funcionamento do programa são repassadas aos beneficiários

As famílias que vivem em uma localidade onde opera o programa e que não foram selecionadas como beneficiárias podem solicitar a revisão de seu caso. Nessas situações, analisa-se novamente a informação socioeconômica recolhida e, caso necessário, se faz outra visita ao domicílio.

Vale mencionar que algumas críticas são direcionadas ao programa, como a de Miguel Székely (2004), ex-pesquisador econômico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que observa que o Oportunidades foi projetado como um programa estático para lidar com a pobreza estrutural. Segundo ele, para que o México possa criar uma rede de segurança social, terá de vincular seus programas sociais com o sistema fiscal, mas, para poder atingir essa meta, o país precisa reformar sua estrutura tributária para elevar as receitas e reduzir o tamanho de sua economia informal, na qual trabalha a maioria dos pobres. Székely afirma que essa é a grande tarefa pendente do programa.

EVOLUÇÕES DO PROGRAMA

Em 2002, o Progresá passou a ser denominado de Oportunidades, ao mesmo tempo em que se promulgou o Programa Nacional de Desenvolvimento Social 2001-2006 (Estratégia Contigo), no qual se definiram ações para ampliação de capacidades, a geração de oportunidades de trabalho e renda. A Estratégia Contigo permitiu imprimir ao programa um caráter mais integral, de promoção de desenvolvimento humano e social, de fomento de capacidades e de abertura de mais opções de desenvolvimento para as famílias.

Na atualidade, o Oportunidades é o maior programa de redução da pobreza do México e um dos maiores da América Latina. O número de beneficiários e os níveis de gastos do programa aumentaram consideravelmente (gráficos 1 e 2).

Em 2001, se estendeu a cobertura a 750 mil novas famílias beneficiárias e, em 2002, os benefícios passaram a atender a 4,2 milhões de famílias. Em 2004, passou a atender a cinco milhões de famílias, permanecendo esse número nos anos de 2005, 2006 e 2007. Em 2005, o programa operava em

86.091 localidades de quase todos os municípios do México. Vale mencionar que esse número corresponde a um quarto da população do país. Em 2003, seu orçamento alcançou 0,4% do PIB.

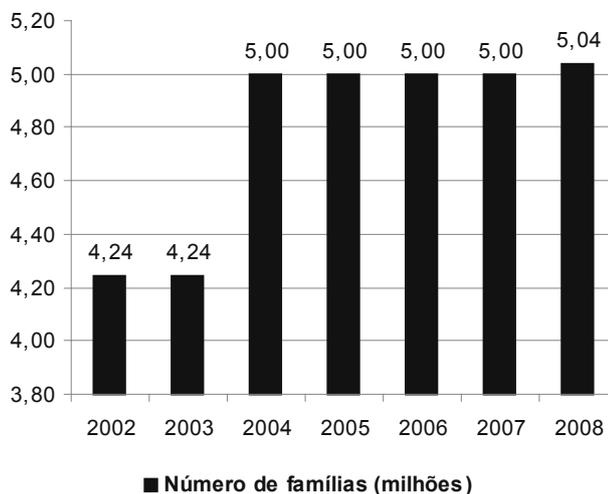


Gráfico 1
Número de famílias atendidas pelo programa

Fonte: Elaboração própria a partir dos indicadores de resultados do Programa Oportunidades.

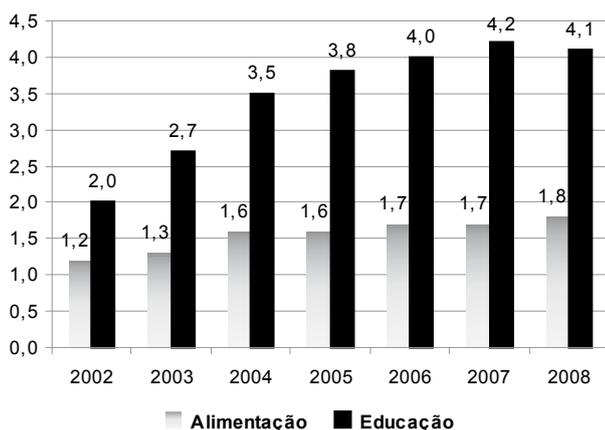


Gráfico 2
Montante de apoios monetários para alimentação e educação emitidos às famílias beneficiárias (bilhões de pesos)

Fonte: Elaboração própria a partir dos indicadores de resultados do Programa Oportunidades.

Em 2002-2003, o programa introduziu em suas propostas a distribuição de bolsas de estudo para o nível médio superior e distribuição de objetos escolares. Ademais, pôs em funcionamento o componente Patrimonial de Jovens com Oportunidades e o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA) para as famílias que estavam saindo do programa. Em 2008,

foram direcionados 1,8 bilhão de pesos para a alimentação, ante 1,2 bilhão de pesos no ano de 2002. Em relação à educação, em 2008, direcionou-se 4,1 bilhões de pesos, ante 2,0 bilhões no ano de 2002.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva do programa de desenvolvimento humano Oportunidades, a forma de combater a pobreza é mediante a transferência de renda às famílias pobres. Por isso, o programa foca dois aspectos relativos às pessoas: a adequação nutricional (a possibilidade de escapar das enfermidades e da mortalidade prematura) e o acesso à educação. Esses aspectos constituem os pilares sobre os quais se fundamentam os esforços contra a pobreza.

Dentro da estratégia para a superação da pobreza dirigida ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades das pessoas, o programa tem como objetivos combinar simultaneamente, para cada família, a transferência de renda a três áreas críticas e complementares na formação do capital humano básico e dirigir os recursos públicos para a população mais pobre, por meio de um mecanismo rigoroso e transparente de avaliação.

Constata-se que seu caráter inovador advém de proposta de ações estratégicas no combate à pobreza: a ajuda aos beneficiários é dada em dinheiro, e não em espécie (mercadorias), e é entregue diretamente à chefe do domicílio; os pagamentos são feitos regularmente, desde que as beneficiárias cumpram uma série de exigências conhecidas como “corresponsabilidades” – tais como manter os filhos na escola, levá-los regularmente ao médico e fazer com que tomem as vacinas – e participem das discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar; e mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição no útero e durante a infância.

Mas a característica mais sobressalente do programa é o papel fundamental que as avaliações desempenharam desde o seu surgimento. A ava-

liação é uma peça fundamental do programa, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas, principalmente, propor medidas de correção e reorientação das ações. Também propõe a melhoria da funcionalidade dos processos e, em geral, o aumento da efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. Uma avaliação rigorosa dos impactos e resultados do programa sobre a população beneficiária permite verificar o cumprimento de seus objetivos, seus êxitos e suas metas. O esquema de avaliação para identificar resultados e impactos contempla as análises dos efeitos de curto, médio e longo prazo do programa sobre a população beneficiária, usando diversas aproximações, que incluem instrumentos quantitativos e qualitativos, assim como estudos repetidos no tempo.

Por meio desses mecanismos, busca-se identificar com precisão os resultados e impactos que efetivamente são atribuídos ao programa, distinguindo os efeitos correspondentes a outros fatores, tanto na esfera individual, como na familiar e no contexto comunitário. Isso permite conhecer os impactos reais do programa e suas áreas de atenção, as sinergias que ocorrem entre seus componentes e as repercussões na dinâmica familiar e na condição da mulher.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *La Pobreza en México, una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia el Gobierno*. México, D.F. 28 de julio, 2004
- CANDIA, J.M. *Exclusión y Pobreza. La focalización de las Políticas Sociales*. Nueva sociedad. México, 1998. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2007.
- CEPAL. *Social Panorama of Latin America*. 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/34733/PSI2008-SintesisLanzamiento.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2009.
- CORTÉS, F; et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. La situación demográfica de México. México, 2002.
- DAVIS, B. A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: evidências dos programas PROGRESA E PROCAMPO. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA; BELIK (Org.). *Combate à fome e à pobreza rural*. Campinas/UNICAMP. 2002.
- DÍAZ, D et al. *El combate a la pobreza: una cuestión de gobernabilidad*. México, out. 2001.
- GORDILLO, G. Fome: a resposta brasileira. *Valor Econômico*. São Paulo. Ago. 2003.
- IVO, Anete B. L. As novas políticas sociais de combate à pobreza na América Latina: dilemas e Paradoxos. In: SEMINÁRIO WORKSHOP INTERNACIONAL. *O Papel do Estado na Luta Contra a Pobreza*, 2003, Recife, 2003. p. 3-29.
- PARKER, S.W; SCOTT, J. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001*. CIDE División de Economía Centro de Investigación y Docencias Económicas. México, 2001.
- PROGRESA. *Más Oportunidades para las familias pobres*. Secretaria de Desarrollo Social. México, 1999.
- QUENTIN,W et al. *PROGRESA de México: Focalización Innovadora, Centrado en El Género y Susefectos en El Bienestar Social*. Banco Mundial, 2003.
- SCOTT, J.R. *Distribución los subsidios alimentarios en México*. CIDE, México, 2002.
- SCOTT, J.R. *Análisis del programa de educación, salud y alimentación*. En: Experiencias Exitosas de combate a la pobreza rural. CEPAL, México, 1999.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Primeros Avances, 1999, México.
- SZÉKELY, M. Confie nas pessoas, mas avalie o programa. BIDAMÉRICA, 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3127>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

Perfil das famílias baianas beneficiárias do Programa Bolsa Família

Larissa Timo Almeida^A
Jêniffer Carla de Paula^B
Fernando Gaiger Silveira^C

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo caracterizar as famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família (PBF), residentes no estado da Bahia, empregando os dados do Cadastro Único para programas sociais do governo federal (CadÚnico). É importante destacar a abrangência das informações socioeconômicas e demográficas apresentadas, reforçando a relevância e a riqueza do registro administrativo CadÚnico. Os dados referem-se às famílias beneficiadas em julho de 2009, cuja base cadastral é junho de 2009. Na ocasião da elaboração do perfil, poderiam fazer parte do PBF as famílias que contavam com a renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$ 137,00. Este documento abrange três dimensões do público beneficiário: os domicílios, as pessoas e os responsáveis pelas unidades familiares. Para além das análises desses aspectos, realizou-se a identificação de famílias beneficiárias típicas, por região e para o país. A descrição das principais características dessas famílias buscou humanizar as estatísticas do perfil dos beneficiários, mostrando que são vidas concretas que estão por trás dos números.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Cadastro Único. Bahia.

INTRODUÇÃO

Definir pobreza não é uma tarefa trivial. Diversos autores discutem de maneira exaustiva os conceitos de pobreza e suas implicações nos estudos ligados a esse tema¹. A dificuldade empírica de tra-

Abstract

The present work aims to characterize the families covered by the Programa Bolsa Família, residents in the state of Bahia, using data from the Cadastro Único for social programs from the federal government. It is important to highlight the range of socioeconomic and demographic information submitted which improves the relevance and richness of the administrative record decentralized CadÚnico. The data refer to the beneficiary families in July 2009, whose base register is June 2009. At the time of the profile preparation, families that relied on family income per capita equal to or less than R\$ 137.00 could be part of it. This document covers three dimensions of the target population: households, individuals and the family units responsible. In addition to the analysis of these aspects, identification of beneficiary families, typical of the region and the country, was held. The description of the main characteristics of these families sought to humanize the statistics of beneficiaries profile showing real lives behind the numbers.

Keywords: Programa Bolsa Família. Cadastro Único. Bahia.

duzir o conceito de modo compreensível e satisfatório em suas múltiplas manifestações implica uma grande variação nas estimativas de incidência de pobreza, dependendo das diferentes percepções e conceituações do fenômeno.

Em 2003, foi instituído um grupo técnico, composto por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por técnicos e gestores do governo federal, com o objetivo de definir os critérios a serem adotados para a estimação das populações pobres, público do Programa Fome Zero. Adotou-se o critério de renda como determinante da situação socioeconômica das famílias bra-

^A Graduada em Estatística pela Universidade de Brasília (UNB); técnica da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). timo.larissa@gmail.com.br

^B Mestranda em Psicologia Social na Universidade de Brasília (UnB); graduada em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB); técnica da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS. jeniffercarla@gmail.com

^C Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); graduado em Engenharia Agrônoma da Universidade de São Paulo (USP); técnico da Fundação de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (FEE); pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); coordenador-geral de atendimento da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

¹ A esse respeito, ver principalmente Sen (1981) e Romão (1993).

sileiras, definindo-se, na oportunidade, que a melhor abordagem seria estabelecer rendas – linhas – de corte para a definição das populações em situação de extrema pobreza (indigência), ou seja, famílias cuja renda é insuficiente para a alimentação dos seus membros. Os pobres são aqueles cuja renda é insuficiente para os gastos alimentares e com outras despesas básicas, tais como habitação, transporte e vestuário.

Em outubro de 2003, o governo federal editou medida provisória convertida na Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, definindo os critérios de elegibilidade ao programa e determinando, entre outras coisas, os valores mensais da renda familiar per capita que, àquela época, caracterizavam as situações de extrema pobreza (até R\$ 50,00) e de pobreza (até R\$ 100,00). Instituíram-se duas espécies de benefícios: o básico, no valor mensal de R\$ 50,00, destinado às famílias em situação de extrema pobreza; e o variável, no valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre zero e 12 anos e adolescentes até 15 anos.

Cada família pode receber até três benefícios variáveis. Posteriormente, foram realizados dois reajustes nos valores das linhas de extrema pobreza e de pobreza utilizados no PBF, baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC Geral), que reflete de forma mais abrangente a cesta de consumo das famílias pobres e captura melhor as alterações no custo de vida das famílias. O primeiro reajuste, instituído pelo Decreto nº 5.749, de 11/04/2006, passou a caracterizar as situações de extrema pobreza e pobreza como aquelas em que as famílias contam com renda mensal familiar per capita inferior a R\$ 60,00 e a R\$ 120,00, respectivamente. A outra alteração dos limites de renda definidores da extrema pobreza e da pobreza foi realizada pelo Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009, quando os valores foram reajustados para R\$ 69,00 e R\$ 137,00 mensais familiares per

capita, respectivamente. Posteriormente, o Decreto nº 6.917, de 13 de julho de 2009, arredondou esses valores para R\$ 70,00 e R\$ 140,00. Juntamente com essa última atualização das linhas de extrema pobreza e de pobreza, foi ampliado o público potencial do programa de 11,1 milhões para 13 milhões de famílias, escalonando-se essa expansão em quatro etapas – 300 mil, em maio de 2009; 500 mil, em agosto e em outubro de 2009; e os restantes 600 mil, no primeiro semestre de 2010.²

No que concerne aos benefícios, houve três reajustes e a criação de um novo benefício variável, vinculado à presença de adolescentes de 16 e 17 anos nas famílias contempladas pelo programa. Efetivamente, em 28 de dezembro de 2007, a Medida Provisória nº 411, convertida na Lei nº 11.692, em 10 de junho de 2008, ampliou a faixa etária de atendimento do Programa Bolsa Família (PBF) para adolescentes de até 17 anos, instituindo o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) no valor de R\$ 30,00, pago às famílias do PBF com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola (a esse respeito, ver principalmente Sen (1981) e Romão (1993)). Cada família pode receber até dois BVJ, ou seja, até R\$ 60,00.

Os reajustes dos benefícios foram publicados em julho de 2007 (Decreto nº 6.157) e em junho de 2008 (Decreto nº 6.491), e o benefício básico passou para R\$ 58,00 e, posteriormente, para R\$ 62,00. Já o benefício variável foi reajustado para R\$ 18,00 e, no momento seguinte, para R\$ 20,00.

Em julho de 2009, novo reajuste foi realizado, por meio do Decreto nº 6.917, elevando o valor do benefício básico para R\$ 68,00; do benefício variável para R\$ 22,00 e do BVJ para R\$ 33,00.

O Quadro 1, a seguir, apresenta os benefícios do Bolsa Família, seus valores iniciais, os reajustes e os valores máximos a serem recebidos por cada família.

² Em realidade, as estimativas foram realizadas com base em R\$ 137,00, tendo sido esse valor arredondado, com vistas a melhor operacionalização, para R\$ 140,00. Não houve impacto nas estimativas, pois elas foram desenvolvidas considerando a volatilidade da renda, o que implicava a ampliação do público potencial.

Descrição dos benefícios	Implementação do programa em outubro de 2003 (R\$)	Reajuste concedido a partir da folha de pagamento de agosto de 2007 ¹ (R\$)	Implementação do BVJ em dezembro 2007 ² (R\$)	Reajuste concedido em junho 2008 ³ (R\$)	Reajuste concedido em julho 2009 ⁴ (R\$)
Benefício básico	50,00	58,00	58,00	62,00	68,00
Benefício variável	15,00	18,00	18,00	20,00	22,00
Benefício variável jovem			30,00	30,00	33,00
Valor máximo	95,00	112,00	172,00	182,00	200,00

Quadro 1
Descrição dos valores do Programa Bolsa Família

¹ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.157 de 16/7/2007.

² Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (16 e 17 anos) instituído pela Medida Provisória nº 411, de 28/12/2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10/6/2008.

³ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.491 de 26/6/2008.

⁴ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.917 de 30/7/2009.

A seleção de famílias ao PBF tem como base as informações inseridas pelos municípios no CadÚnico, sendo elegíveis as famílias em situação de extrema pobreza e, para aquelas em situação de pobreza, a inserção depende da presença de crianças e adolescentes na composição familiar. Podem fazer parte do programa as famílias que hoje contam com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$ 140,00, desde que estejam devidamente inscritas no CadÚnico.

Cada município tem uma estimativa de famílias pobres considerada como a meta de atendimento do programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base em uma metodologia desenvolvida com apoio do IPEA e do IBGE e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, ambos realizados pelo IBGE.

O cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês. O critério principal é a renda per capita da família e são priorizadas as de menor renda entre aquelas que formam o conjunto de famílias que podem ser beneficiadas pelo programa. A Portaria GM/MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008, apresenta os processos de habilitação e seleção de famílias para o PBF e de concessão de benefícios do PBF.

Atualmente, estima-se em 1.558.051 a população de famílias pobres na Bahia – com renda familiar per capita igual ou menor que R\$ 140,00 –, tendo

em julho de 2009, beneficiadas 1.482.776. Essa diferença será contemplada nas fases de expansão do programa, previstas para outubro de 2009 e na primeira metade de 2010.

O presente perfil tem por objetivo caracterizar, com base no CadÚnico, as famílias beneficiadas pelo PBF no estado da Bahia. São apresentadas, também, análises comparativas com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2008, para identificar o quão aderente é o registro administrativo CadÚnico com o panorama geral da pobreza brasileira apurada por essa pesquisa.

PERFIL SOCIOECONÔMICO E DEMOGRÁFICO DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A Bahia tem uma população de 14,5 milhões de habitantes, sendo que 2,9 milhões residem na capital, Salvador. A Mesorregião Metropolitana de Salvador, que comporta a capital, é a mais populosa do estado e de toda a Região Nordeste, com cerca de 4,5 milhões de habitantes. Formada por 38 municípios, detém o maior polo industrial do estado. Já a mesorregião menos populosa é o Extremo Oeste Baiano, sendo formada por 24 municípios, com a economia baseada no cultivo de grãos e na pecuária bovina. A Mesorregião do Vale São-Franciscano da Bahia é formada por 27 municípios, possuindo grande potencial hidráulico, contanto com importantes usinas hidrelétricas. A Mesorregião do Centro-Sul Baiano, formada por 118 municípios,

destaca-se como polo de serviços, tendo importância, também, as atividades agrícolas. A Mesorregião do Sul Baiano é formada por 70 municípios, sobressaindo-se entre suas atividades econômicas o cultivo do cacau, certas atividades industriais e o turismo. A Mesorregião do Centro-Norte Baiano comporta 80 municípios e é um importante centro comercial e industrial. Por último, a Mesorregião do Nordeste Baiano, com 60 municípios, onde se destacam a agropecuária e o turismo.

Na Tabela 1, encontram-se as estimativas de famílias pobres e o público beneficiado, em julho último, nas mesorregiões baianas. Fica patente, de uma parte, a relativa homogeneidade espacial da pobreza, ou melhor, do público potencial do programa, pois a incidência da pobreza situa-se entre 45% e 50%, à exceção da Metropolitana de Salvador. Essa incidência é calculada com base na estimativa de domicílios pobres ou elegíveis empregada pelo MDS, utilizando metodologia desenvolvida pelo IBGE, em relação à estimativa do total de domicílios. Vale observar que esse nível de incidência é bastante expressivo, o que mostra o quão aguda é a vulnerabilidade de renda no estado da Bahia, mesmo na região metropolitana, onde cerca de um terço dos domicílios inscreve-se nas regras de elegibilidade do programa.

De outra parte, o público atendido, em julho, atingia a quase 1,5 milhão de famílias, bastante próximo da estimativa estadual, com maior espaço de crescimento nas mesorregiões Metropolitana de

Salvador, Vale São-Franciscano e Extremo Oeste. Ou seja, a expansão do programa não se concentra em espaços específicos em termos da incidência da pobreza.

Constata-se que a população beneficiada reside majoritariamente nas cidades (59,3%), ainda que algumas mesorregiões, entre as quais a Nordeste, apresentem comportamento diferenciado. No caso, mais de 60% da população reside no meio rural. Em contrapartida, nas mesorregiões Metropolitana de Salvador e Sul, a participação dos domicílios rurais no total de beneficiados é de 12% e 25%, respectivamente. É importante salientar que as regiões do centro e do sul do estado apresentam dados similares à média do estado, uma vez que as mesorregiões situadas nessas áreas comportam cerca de 60% da população beneficiária.

Grande parte da população reside em domicílios próprios ou cedidos (89,6%), sendo que a Mesorregião Sul Baiano apresenta o menor percentual de domicílios próprios – 62,6%, sobressaindo-se, por outro lado, a participação dos cedidos – 23,9%. Esse último perfil é bastante próximo do que se observa no país como um todo, o que vem ao encontro da maior presença de famílias rurais no estado.

A maioria das famílias reside em casas de tijolos (66,3%), sendo o adobe (24,6%) o segundo material de construção com maior representação. Cabe ressaltar que o Sul Baiano apresenta o maior

Tabela 1
Total de domicílios, estimativa de famílias pobres e famílias beneficiadas nas mesorregiões baianas

Mesorregiões	Domicílios (2008)		Incidência da pobreza (B/A) (%)	Famílias beneficiadas (julho 2009) (C)	Cobertura C/B (%)
	Total (A)	Pobres – elegíveis (B)			
Centro-Norte Baiano	600.477	269.178	44,8	265.596	98,7
Centro-Sul Baiano	658.727	295.274	44,8	297.024	100,6
Extremo Oeste Baiano	152.430	69.988	45,9	64.576	92,3
Metropolitana de Salvador	1.155.329	352.861	30,5	308.108	87,3
Nordeste Baiano	420.922	205.638	48,9	203.555	99,0
Sul Baiano	559.389	240.136	42,9	233.059	97,1
Vale São-Franciscano da Bahia	246.140	124.976	50,8	110.858	88,7
Total do estado	3.793.414	1.558.051	41,1	1.482.776	95,2

Fonte: IBGE (estimativa do total de domicílios) e MDS (estimativa de domicílios pobres e famílias beneficiadas)

percentual de domicílios construídos em madeira – 12,6%, quando nas outras mesorregiões esse percentual não chega a 1%. Em média, cada domicílio é composto por quatro cômodos, e o número médio de pessoas que compõem a família também é quatro. Em geral, as residências possuem abastecimento de água, iluminação elétrica e coleta de lixo, ressalvadas as particularidades de cada mesorregião. Concretamente, 95,0% dos domicílios das famílias beneficiadas são casas, 66,3% são feitos de tijolos, 78,2% têm iluminação elétrica e 61,8% contam com abastecimento de água por rede pública. Quanto ao destino do lixo, em quase 60% dos casos é coletado, e em quase 25% dos casos é queimado. Observa-se também maior percentual de lixo a céu aberto nas mesorregiões ao norte e a oeste do estado. O esgotamento sanitário adequado, isto é, por rede pública ou através de fossa séptica, acontece somente em 46,5% dos casos. O uso de fossa rudimentar ou esgoto a céu aberto ainda apresenta grande representatividade: 48,9%.

Quando se observa o acesso à rede pública de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário, a presença dos três serviços concomitantemente só atinge a 35,8% dos domicílios das famílias beneficiadas, o que mostra o quão expressiva é a demanda por serviços públicos básicos às populações pobres. Tal taxa atinge seu mínimo na mesorregião do Nordeste Baiano, onde apenas 23,1% dos domicílios têm acesso simultâneo aos serviços mencionados.

Na Mesorregião Metropolitana de Salvador, observa-se uma presença maior de famílias residentes em cômodos, devendo tal característica estar relacionada à presença de aglomerações subnormais nas regiões metropolitanas, o que, como já observado, se reflete em uma participação menor de domicílios próprios nessas regiões.

A distribuição entre os beneficiários de acordo com o sexo segue o padrão populacional, isto é, há uma leve sobrerrepresentação feminina (53,2%), sendo que, na Mesorregião Metropolitana de Salvador, a participação feminina assume o maior per-

centual (56,6%), acompanhando uma tendência observada no CadÚnico e em todo o Brasil: a população masculina tende a crescer quando se passa do meio urbano ao mais rural. Quanto à distribuição da população segundo a cor, observa-se um claro

Quanto à distribuição da população segundo a cor, observa-se um claro predomínio de negros e pardos, que, juntos, respondem por 84,9% do universo de beneficiados

predomínio de negros e pardos, que, juntos, respondem por 84,9% do universo de beneficiados. Porém, os que se declaram negros respondem por somente 13,8%, com destaque para a Mesorregião Metropolitana de Salvador

(26,3%) e Centro-Norte Baiano (14,1%), sendo que essa maior presença é contrabalançada nas duas mesorregiões pela queda na participação de pardos. Tal cenário parece apontar para o que alguns autores chamam de fortalecimento da identidade negra entre as camadas mais pobres das populações residentes nas cidades e no Centro-Sul. De qualquer forma, os dados vêm corroborar o fato de as pessoas mais vulneráveis à pobreza serem negras ou pardas.

A população indígena não chega a 0,5% do total de contemplados pelo PBF e está mais concentrada nas mesorregiões do Sul Baiano e do Vale São-Franciscano da Bahia. A existência de mais de 300 mil pessoas indígenas de baixa renda identificadas no CadÚnico e beneficiadas pelo PBF é bastante relevante. Dessas, pouco mais de 23 mil estão no estado da Bahia. É preciso considerar o esforço que municípios e estados, em conjunto com o MDS, têm despendido na identificação e no cadastramento de famílias indígenas residentes em terras e reservas, bem como no seu beneficiamento, uma vez que se constituem em público prioritário dessas ações. Em novembro de 2008, das 70.866 famílias residentes em terras e reservas indígenas cadastradas, 83% já eram beneficiárias do programa.

Pouco menos da metade dos beneficiários (46,8%) tem idade entre zero e 17 anos, o que reflete um dos critérios definidos pelo programa, pois são priorizadas as famílias que possuem crianças e adolescentes nos processos de concessão de benefícios. Existem vinculados a eles benefícios específicos: para as crianças até 15 anos e para

adolescentes de 16 e 17 anos. Esse comportamento é relativamente padronizado entre as mesorregiões baianas, cabendo destaque para o Sul Baiano, onde tal percentual é de 49,7%. Interessante notar, ademais, que a população adulta beneficiada pelo programa é bastante jovem:

28,0% têm idade entre 18 e 34 anos. As pessoas com idade superior a 45 anos representam somente 12,8% do público beneficiado. Esses dados reforçam a importância do desenho e da implementação de programas complementares ao PBF voltados para a qualificação escolar e para a geração de trabalho e renda.

Analizando os dados de frequência escolar, nota-se que, no estado da Bahia, 9,4% dos beneficiários com idades entre sete e 15 anos não frequentam a escola. Considerando o conjunto de beneficiários com idades entre 16 e 17 anos, observa-se que a não frequência à escola também é bem reduzida, sendo que o percentual de adolescentes beneficiários nesta condição é de 9,0%. Nota-se que esse comportamento se reproduz de forma aproximadamente homogênea dentre as mesorregiões baianas. Esses valores demonstram a importância das condicionalidades de educação do PBF. Analisando o cumprimento dessas condicionalidades, observa-se, de acordo com a frequência do bimestre abril/maio de 2009, que das 1.750.493 crianças em idade escolar, 1.487.941 foram acompanhadas (85%). Destas, 1.467.035 frequentaram, ao menos, 85% das aulas, o que corresponde a 99% das crianças acompanhadas.

Continuando nessa temática, cabe ressaltar que, em função das características das famílias analisadas, percebe-se que praticamente a totalidade de beneficiários que frequentam a escola o faz em escolas públicas (97,6%), independentemente da faixa etária. Ressalte-se que a frequência a escolas públicas municipais tem percentual elevado (74,9%). Essa é uma tendência que se verifica em todo o estado, à exceção da Mesorregião Metropolitana de Salvador, onde pouco mais da metade dos alunos frequentam escola pública municipal, e, compreensivelmente, um percentual expressivo (35,9%) frequenta escola pública estadual.

É alarmante o baixo nível de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias baianas

Com vistas a identificar os efeitos da baixa escolarização que caracteriza os beneficiários do PBF, vale identificar o quão expressiva é defasagem escolar. Essa defasagem é entendida como o descompasso entre o número de anos de estudo que a pessoa deveria ter e o número que ela efetivamente tem, considerando a sua idade.

Levando-se em conta todas as pessoas que declaram estudar, tem-se que praticamente metade do público beneficiário possui defasagem superior a dois anos de estudo. Considerando as faixas etárias de sete a 14 anos e 15 a 17 anos, constata-se que a defasagem aumenta proporcionalmente à idade. Na primeira faixa etária, 41% dos jovens baianos estão em defasagem superior a dois anos. Já na segunda faixa, esse percentual sobe para 66%, sendo que a Mesorregião Metropolitana de Salvador responde pelos picos de defasagem dos dois grupos citados (44,3% e 71,1%, respectivamente).

É alarmante o baixo nível de escolaridade dos responsáveis legais das famílias beneficiárias baianas. Quase 80% deles não contam com o ensino fundamental completo. Esse perfil não apresenta diferenças regionais relevantes, cabendo destaque a alguns dados: as mesorregiões do Nordeste Baiano e Sul Baiano detêm o maior percentual de analfabetos – 21,7% e 22,0%, respectivamente –, sendo que a média do estado baiano está em 17,3%. No Nordeste Baiano e no Centro-Sul Baiano, o percentual de responsáveis legais que não contam com o ensino fundamental completo chega a quase 85%. Cabe ressaltar que na Mesorregião Metropolitana de Salvador esse número atingiu o menor valor – 64,7%.

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. Em outros termos, o papel das condicionalidades de educação e saúde vai além das sanções aos que descumprem as regras,

tendo por objetivos tanto identificar as razões da baixa frequência escolar e do acompanhamento da saúde, como verificar o quão eficaz e de qualidade têm sido essas provisões públicas.

Outro aspecto a ser destacado é a inserção dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho. Na análise, foram considerados somente aqueles com idades entre 16 e 65 anos e se verificou que, em média, um quarto deles está trabalhando. Esse cenário sofre oscilações, ainda que leves, dentro do estado: na Mesorregião do Sul Baiano, apenas 15,3% estão trabalhando, mas, no Centro-Norte Baiano, esse percentual sobe para 31,4%. Da população que está trabalhando, a categoria “trabalhador rural” é a que tem mais destaque, detendo 10,4% da população baiana beneficiária do PBF. Esse percentual é menos significativo nas mesorregiões Metropolitana de Salvador e Sul Baiano – menos de 4%. O percentual de aposentados no PBF varia em torno de 1%.

COMPARAÇÃO COM A PNAD 2008

Para essa análise comparativa, foram selecionados os 20% de domicílios mais pobres do Brasil e depois identificados quais destes se localizavam na Bahia. Assim, foram encontradas 1.457.717 famílias.

Há grande semelhança entre as características das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e os dados da PNAD 2008. Como poderemos observar nas tabelas a seguir, 57,6% desses domicílios estão na região urbana. A maior parte dessas residências é casa própria (78,8%) e construída de alvenaria (94,7%).

É bastante expressiva a participação dos domicílios que contam com água canalizada proveniente da rede geral de distribuição – 89,3%. A forma de escoamento do banheiro ou sanitário predominante é rede coletora de esgoto ou pluvial (36,4%) e fossa rudimentar (39,3%). E mais: 93,2% dos domicílios têm iluminação elétrica, e o lixo é coletado em 64,2% das residências.

Quanto às características das pessoas, 49% são homens. A raça predominante é parda (67%)

ou preto (14%). Quanto à faixa etária, as pessoas entre sete e 17 anos correspondem a 30,5%. De todas as crianças de sete a 15 anos, 97,4% frequentam a escola. Para os jovens de 16 ou 17 anos, essa porcentagem corresponde a 79,4%.

Quando se analisa o grau de instrução dos chefes e cônjuges de família, observa-se que 27,1% não têm instrução, e 50,6% têm até o ensino fundamental. E ainda: 43,2% das pessoas entre 16 e 65 anos não trabalham.

Esses índices são corroborados pelos dados do CadÚnico e demonstram as principais vulnerabilidades dessas famílias pobres e a necessidade de articular políticas públicas antipobreza.

IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA RENDA DAS FAMÍLIAS

Quase 90% das famílias beneficiárias do PBF no estado da Bahia enquadram-se na categoria dos extremamente pobres, ou seja, contam com renda mensal per capita igual ou inferior a R\$ 69,00, sendo essa presença ainda maior nas mesorregiões situadas ao norte do estado. A renda mensal familiar per capita média das famílias beneficiadas no estado da Bahia é de R\$ 39,70, variando, em termos regionais, entre R\$ 33,43 e R\$ 45,88. Nota-se a discrepância entre a renda média dos beneficiários baianos e a média nacional dos beneficiários, que é de R\$ 47,25 per capita. A mesorregião baiana com maior renda familiar per capita ainda está abaixo da média nacional. Na Tabela 1, onde são apresentadas informações sobre o perfil de renda das famílias beneficiadas por mesorregiões, fica evidente a distância entre os públicos do norte do estado em comparação com o centro e o sul. Como exemplo, tem-se o valor mediano da renda familiar per capita nas mesorregiões Metropolitana de Salvador e Sul Baiano aproximando-se do valor da renda do terceiro quartil das mesorregiões Centro-Norte Baiano e Nordeste Baiano.

A concessão dos benefícios implica a superação da linha de extrema pobreza para o valor médio

Tabela 2
Principais características dos 20% de domicílios mais pobres da Bahia, de acordo com a PNAD 2008

Domicílio	Quantidade	%
Urbano	839.739	57,6
Rural	617.978	42,4
Total	1.457.717	
Tipo de domicílio		
Casa	1.421.421	97,8
Apartamento	24.811	1,7
Cômodo	7.832	0,5
Total	1.454.064	
Material predominante na construção das paredes externas do prédio		
Alvenaria	1.377.136	94,7
Madeira aparelhada	18.607	1,3
Taipa não revestida	34.980	2,4
Madeira aproveitada	8.611	0,6
Palha	526	0,0
Outro material	14.204	1,0
Total	1.454.064	
Condição de ocupação do domicílio		
Próprio – já pago	1.140.383	78,4
Próprio – ainda pagando	5.087	0,3
Alugado	141.282	9,7
Cedido por empregador	50.672	3,5
Cedido de outra forma	111.744	7,7
Outras condições	4.896	
Total	1.454.064	
Proveniência da água canalizada utilizada no domicílio		
Rede geral de distribuição	962.512	89,3
Poço ou nascente	102.819	9,5
Outra proveniência	12.599	1,2
Total	1.077.930	
Forma de escoadouro do banheiro ou sanitário		
Rede coletora do esgoto ou pluvial	436.068	36,4
Fossa séptica ligada a rede coletora de esgoto pluvial	14.500	1,2
Fossa séptica não ligada a rede coletora de esgoto pluvial	168.741	14,1
Fossa rudimentar	471.074	39,3
Vala	74.387	6,2
Direto para o rio, lago ou mar	24.350	2,0
Outra forma	9.939	0,8
Total	1.199.059	
Forma de iluminação do domicílio		
Elétrica (de rede, gerador, solar)	1.355.182	93,2
Óleo, querosene ou gás de botijão	87.059	6,0
Outra forma	11.823	0,8
Total	1.454.064	
Destino do lixo domiciliar		
Coletado diretamente	733.937	50,5
Coletado indiretamente	198.880	13,7
Queimado ou enterrado na propriedade	408.634	28,1
Jogado em terreno baldio ou logradouro	109.485	7,5
Jogado em rio, lago ou mar	1.549	0,1
Outro destino	1.579	0,1
Total	1.454.064	

Tabela 3
Principais características das pessoas residentes nos 20% de domicílios mais pobres da Bahia, de acordo com a PNAD 2008

Pessoa	Quantidade	%
Sexo		
Masculino	3.045.299	49,0
Feminino	3.169.684	51,0
Total	6.214.983	
Raça/cor		
Indígena	16.850	0,3
Branca	1.126.023	18,1
Preta	891.593	14,3
Amarela	11.490	0,2
Parda	4.165.345	67,0
Sem declaração	3.682	0,1
Total	6.214.983	
Faixa etária		
0 a 6 anos	1.028.504	16,5
7 a 17 anos	1.896.581	30,5
18 a 34 anos	1.665.109	26,8
35 a 44 anos	773.192	12,4
Acima de 45 anos	851.597	13,7
Total	6.214.983	
Crianças e jovens que frequentam escola		
7 a 15 anos	1.556.424	
Total	1.597.884	
16 ou 17 anos	237.270	79,4
Total	298.697	
Grau de instrução dos chefes e cônjuges da família		
Sem instrução	711.106	27,1
Fundamental incompleto ou equivalente	1.328.751	50,6
Fundamental completo ou equivalente	172.409	6,6
Médio incompleto ou equivalente	136.958	5,2
Médio completo ou equivalente	257.834	9,8
Superior incompleto ou equivalente	7.746	0,3
Superior completo	6.414	0,2
Não determinado	5.145	0,2
Total	2.626.363	
Situação no mercado de trabalho (pessoas entre 16 e 65 anos)		
Trabalham	1.983.375	56,8
Não trabalham	1.511.127	43,2
Total	3.494.502	

Tabela 4
Total de famílias baianas beneficiadas, participação das famílias extremamente pobres entre as beneficiadas, indicadores da distribuição da renda das famílias beneficiadas e valor da renda após o benefício – jul. 2009

Mesorregiões baianas	Total de famílias	Famílias extremamente pobres (%)	Renda familiar mensal per capita				
			Média	1º quartil	Mediana	3º quartil	Média após o benefício
Extremo Oeste Baiano	64.368	89,0	40,44	25,00	35,00	50,00	64,15
Vale São-Franciscano da Bahia	110.385	92,3	34,50	20,00	30,00	48,89	59,27
Centro-Norte Baiano	264.226	92,4	33,43	16,67	30,00	46,67	59,65
Nordeste Baiano	202.894	94,0	33,97	20,00	30,00	44,33	60,08
Metropolitana de Salvador	306.936	81,0	46,32	25,00	42,50	60,00	70,70
Centro-Sul Baiano	295.894	90,0	39,36	23,75	36,25	50,00	64,14
Sul Baiano	231.891	85,7	45,88	30,00	45,00	60,00	71,60
Bahia	1.476.594	88,6	39,70	22,50	36,00	50,00	64,90
Brasil	10.651.006	76,4	44,52	24,60	40,00	60,00	67,73

Fonte: MDS – Decau

Nota: Os valores para o Brasil são referentes ao cadastro de out. 2008.

da renda familiar per capita em algumas mesorregiões, e, em outras, o valor aproxima-se do limite, que é R\$ 69,00³. No estado da Bahia, não se nota uma diminuição evidente das diferenças regionais entre as populações beneficiárias, pois como praticamente todo o público beneficiário está concentrado em famílias extremamente pobres, o valor do benefício recebido se assemelha entre as famílias. Assim, a distribuição das rendas após a inserção do benefício mantém-se praticamente igual, com apenas uma leve queda no desvio padrão das rendas per capita.

Os impactos causados na renda pela cessão do benefício encontram-se discriminados na Tabela 5. Ficam evidentes os diferentes efeitos que o programa tem a depender da mesorregião. Para todo o estado da Bahia, observa-se expressivo crescimento da renda per capita (63,5%) com a concessão dos benefícios do Bolsa Família, o que implica a redução quase pela metade do contingente de famílias extremamente pobres. Em relação aos efeitos sobre a população pobre, consideraram-se dois indicadores: a diminuição percentual do número de famílias pobres, ou seja, das famílias com renda entre R\$ 69,00 e R\$ 137,00, quantas, em termos relativos, ultrapassaram a linha de pobreza;

e o cálculo do hiato de pobreza, ou seja, o valor necessário para que todas as famílias contassem com renda per capita superior a R\$ 137,00 e a redução percentual desse valor após a inserção do benefício.

A efetividade do programa em retirar famílias da situação de pobreza extrema é variável a depender da mesorregião, sendo maior onde a renda das famílias beneficiadas é mais elevada. Assim, nas mesorregiões do Sul Baiano e Metropolitana de Salvador, têm-se as maiores reduções no percentual de famílias extremamente pobres. Porém, nessas mesorregiões, o crescimento da renda é menor que nas outras. Logo, coerentemente, observa-se que o valor da renda per capita anterior ao benefício era maior nessas mesorregiões do que nas demais. Raciocínio análogo conduz à análise de que em mesorregiões onde a renda familiar per capita anterior ao benefício era menor, o crescimento na renda foi maior. Porém, o percentual de famílias que deixaram a extrema pobreza foi menos expressivo. Sinteticamente, menores rendas antes da concessão implicam maior impacto na renda do benefício, mas menor potencial de retirada da extrema pobreza.

Assim, o benefício do Bolsa Família representa um acréscimo de 63,5% na renda per capita das famílias baianas. Esse acréscimo atinge seu ápice na Mesorregião do Centro-Norte Baiano (78,4%),

³ No presente texto, empregaram-se as linhas de extrema pobreza e pobreza de R\$ 69,00 e R\$ 137,00, respectivamente, pois eram esses os valores vigentes à época dos dados aqui apresentados: beneficiários de jul. 2009/ base cadastral de jun. 2009.

Tabela 5
Impactos do Programa Bolsa Família na renda das famílias beneficiárias baianas e na diminuição da extrema pobreza e da pobreza – jul. 2009

Mesorregiões baianas	Impactos dos benefícios do Bolsa Família				Valor total do hiato de pobreza antes da concessão dos benefícios (milhões de R\$)
	Crescimento da renda (%)	Diminuição percentual do número de famílias indigentes	Diminuição percentual do número de famílias pobres	Redução percentual do hiato global de pobreza	
Extremo Oeste Baiano	58,6	45,9	1,4	25,26	27,39
Vale São-Franciscano da Bahia	71,8	39,1	1,3	25,32	28,91
Centro-Norte Baiano	78,4	40,2	1,5	24,51	6,22
Nordeste Baiano	76,9	41,3	1,8	26,83	27,84
Metropolitana de Salvador	52,6	52,3	2,9	25,24	20,94
Centro-Sul Baiano	63,0	48,4	1,2	28,18	21,14
Sul Baiano	56,1	61,7	0,7	24,12	11,32
Bahia	63,5	47,8	1,8	25,88	143,78
Brasil	53,7	50,7	10,4	27,30	3.339,19

Fonte: MDS – Decau

Nota: Os valores para o Brasil são referentes ao cadastro de outubro de 2008.

e na Mesorregião Metropolitana de Salvador tem-se o menor acréscimo (52,6%), que ainda assim é bem expressivo e superior à média nacional, que é de 47,9%.

Já os efeitos sobre os indicadores de pobreza, notadamente o número de famílias cuja renda per capita vem a suplantar a linha de pobreza, não são tão díspares em termos regionais, com destaque para a Mesorregião Metropolitana de Salvador, que tirou 2,9% dos domicílios da pobreza. Das demais famílias baianas que se encontram em situação de pobreza, ou seja, com renda per capita superior a R\$ 69,00 e inferior a R\$ 137,00, a concessão do benefício retirou somente 1,8% delas dessa condição. Esse baixo percentual é explicado pela alta proporção de famílias em condição de extrema pobreza, sendo a população pobre de tamanho bastante reduzido. Ademais, as famílias pobres não têm direito a receber o benefício de maior valor (benefício básico – R\$ 62,00) e percebem apenas benefícios variáveis, sejam ligados às crianças até 15 anos, sejam os vinculados aos adolescentes de 16 e 17 anos, o que representaria, grosso modo, entre R\$ 12,00 e R\$ 20,00 mensais per capita. Então, as famílias em condições de superar a situação de pobreza seriam aquelas com renda superior a R\$ 117,00, contingente bastante reduzido no conjunto do público beneficiário. E, ao que parece, a parcela de famílias nessa situação é relativamente

semelhante entre as diferentes mesorregiões do estado baiano, o que conduz a uma relativa homogeneidade entre o público dos chamados pobres.

Pode-se concluir que, apesar da taxa de crescimento da renda familiar per capita ter sido elevada e de se ter observado uma redução significativa de famílias em situação de extrema pobreza, a diminuição da proporção de famílias em situação de pobreza foi muito pouco efetiva. Cabe perguntar se, para uma maior efetividade do programa na retirada de famílias da pobreza e da extrema pobreza, há que se segmentar os critérios de seleção e os valores dos benefícios. Não resta dúvida, contudo, que a majoração dos valores dos benefícios, como ocorreu em agosto último, potencializa os efeitos do programa na retirada das famílias das situações de extrema pobreza e de pobreza.

FAMÍLIA TÍPICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA BAHIA

A identificação da família típica foi feita com base na seleção de alguns indicadores chaves e por meio do emprego das chamadas medidas de tendência central – média, mediana e moda, próprias para a apresentação de dados estilizados. As variáveis ou indicadores empregados foram região de moradia, situação de domicílio, tamanho da família e renda per capita, para a unidade de inves-

tigação família, utilizando-se a moda para as duas primeiras variáveis, a mediana para o terceiro indicador e um valor intermediário entre a média e a mediana para o último. Já para o responsável legal empregaram-se as variáveis sexo, raça/cor, idade e grau de instrução, utilizando-se a moda das duas primeiras e a mediana das restantes.

Por meio do método descrito, encontrou-se o perfil de uma família baiana típica beneficiária do PBF: reside no meio urbano da Bahia, é composta de quatro pessoas, possui uma renda mensal per capita de R\$ 39,50, sendo chefiada por uma mulher parda, de 38 anos de idade e com até a quarta série incompleta do ensino fundamental. Esses parâmetros implicaram a seleção de uma família residente na Mesorregião Metropolitana de Salvador, composta da mãe (solteira) e seus três filhos. O domicílio dessa família típica encontrada segue, em geral e como teria de ser, os padrões da maioria dos domicílios da Bahia: casa própria, com seis cômodos, localizada em área urbana.

Essa casa é de tijolos, possui abastecimento de água e escoamento sanitário via rede pública e lixo coletado, o que pode parecer incoerente, dado que apenas 35,83% dos domicílios baianos beneficiários do Bolsa Família são contemplados com a disponibilidade desses três serviços simultaneamente. Porém, as variáveis determinantes para a seleção da família não tinham foco em condições do domicílio. Ademais, essa família selecionada para ser representante da Bahia pertence à Mesorregião Metropolitana de Salvador, onde a taxa de oferta simultânea desses serviços sobe para 54,57%. Sendo assim, tal resultado é completamente plausível.

Essa família é beneficiária do programa desde março de 2008, tendo sido cadastrada em abril de

2003. Hoje, os três filhos têm 13, 15 e 17 anos, o que, dada sua renda per capita, implica um benefício básico e dois variáveis, ou seja, R\$ 102,00, dentre outras combinações possíveis. O benefício propicia um crescimento de 64,5% na renda familiar per capita, resultando em R\$ 65,00. Assim, se, antes da concessão do benefício, a renda da família precisaria aumentar 4,3 vezes para suplantar a linha de pobreza, com a inserção do benefício, essa necessidade cai praticamente pela metade. Conhecendo melhor essa família típica, a responsável pela unidade familiar se chama Ana Célia, residente no município de Aratuípe, localizado na Mesorregião Metropolitana de Salvador, como já adiantado. Moram com ela os seus três filhos: Márcia Regina, Carlos e Ana Lídia, em ordem crescente de idade. Todos estudam em escola pública estadual, com a mais velha – Ana Lídia – cursando o segundo ano do ensino médio, o do meio – Carlos – no primeiro ano do ensino médio, e a mais nova – Márcia Regina –, na 5ª série do ensino fundamental. Como se pode depreender dessas informações, apenas a criança mais nova apresenta defasagem escolar, sendo que os outros filhos cursam a série adequada à sua idade. Dona Ana Célia é autônoma, não sendo contribuinte da previdência social e recebendo R\$ 158,00 mensais, única fonte de renda da família.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Francisco Galvão. *Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil*. Pobreza e mercados no Brasil. Brasília: CEPAL, 2003.

ROMÃO, Maurício Costa. *Pobreza: conceito e mensuração*. Recife: Universitária/UFPE, 1993.

SEN, Amartya. *Poverty and famines*. Clarendon: Oxford, 1981.

Uma análise do recente crescimento das transferências diretas de renda para as famílias do estado da Bahia*

Carmen Lúcia C. Lima^A
Luiz Carlos Santana Filho^B
Sirius Bulcão^C

Resumo

O governo federal, entre os anos de 2004 e 2008, elevou os seus gastos com as transferências diretas de renda para as famílias residentes no estado da Bahia a taxas duas vezes maiores do que o crescimento econômico estadual. Em especial, essa expansão teve como público-alvo as famílias baianas de baixa renda que participam de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Com isso, recentemente, as transferências assumiram um maior destaque para a redução da desigualdade na distribuição de renda no estado. O principal objetivo deste artigo é o de analisar a recente evolução das transferências de renda às famílias baianas. Encontrou-se como sinalizador uma elevada razão entre os montantes transferidos e os PIB municipais e também um possível potencial de crescimento para as transferências, uma vez que parece existir um contingente de pessoas que possuiriam o direito de receber benefícios e que, de fato, não recebem.

Palavras-chave: Transferências diretas de renda. Famílias. Produto Interno Bruto. Bahia. Municípios.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo federal, por intermédio dos seus programas sociais, expandiu os

Abstract

From 2004 to 2008 the Brazilian Federal government raised its expenditures with the direct income transfers to the families living in state of Bahia at rates two times as big as the State economic growth. In special, such expansion had as target-public Bahia's low-income families which participated in programs like Bolsa Família and Benefício de Prestação Continuada. Then, recently, those transfers have taken a greater emphasis on the reduction of inequality of income in the State. This paper is mainly intended to review the recent evolution of the income transfers to Bahia families. A high ratio was found as a marker between the sums transferred to the families and the municipal GDP and a possible growth potential to the transfers, since a contingent of people seems to exist who would be entitled to be given benefits and who in fact are not given.

Keywords: Direct transferences of income. Families. Gross Domestic Product. Bahia. Counties.

seus gastos com as transferências diretas de renda (TDR) às famílias residentes no estado da Bahia a taxas superiores às do crescimento econômico estadual. Essa expansão ocorreu por meio do aumento real no valor dos benefícios de programas como Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos criados para melhorar as condições de vida da população de baixa renda. Os repasses das transferências de renda para famílias baianas se elevaram nos últimos anos em decorrência do aumento do número de beneficiários, do crescimento real nos valores dos benefícios e do incremento na proporção de idosos no total da população da Bahia.

¹ Este artigo foi elaborado por funcionários da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), lotados na Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE). A equipe executora agradece a colaboração de Márcia Pedreira, Nícia Moreira, Vinícius Cerqueira, Sérgio Passarinho, César Barbosa e Maurício Barbosa, funcionários da Seplan, e a de Célia Sant'Anna de Araújo, da Dataprev.

^A Doutora em Cultura e Sociedade e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e Universidade Católica do Salvador (UCSal); diretora de Planejamento Social da Secretaria de Planejamento (Seplan). carmen.lima@seplan.ba.gov.br

^B Especialista em Matemática com ênfase em Informática pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); graduado em Ciências Estatísticas pela Escola Superior de Estatística da Bahia (Eseb); professor universitário; técnico da Secretaria do Planejamento (Seplan). luiscarlos.santanafilho@seplan.ba.gov.br

^C Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduado em Economia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); coordenador de Planejamento e Análise Social da Secretaria do Planejamento (Seplan). sirius.carneiro@seplan.ba.gov.br

O objetivo principal do artigo é analisar a recente evolução das transferências para as famílias residentes nos municípios baianos. Para se perceber qual é a proporção das TDR em relação às economias municipais, utiliza-se um indicador simples: a razão entre o somatório das transferências de renda e os PIB dos municípios. Atualmente, o PIB é a proxy mais utilizada para se aferir o volume da produção de bens e serviços nos municípios, não só no Brasil, mas na maioria dos países do mundo. Desta forma, buscou-se elaborar um sinalizador da importância dos montantes transferidos às famílias. Pretende-se também pesquisar a possibilidade de se elevar o volume de recursos monetários das transferências às famílias baianas.

Com a finalidade de alcançar as metas do artigo, elaborou-se um banco de dados com os PIB dos municípios baianos e os valores repassados às famílias pelos mais importantes programas federais de transferência de renda. As fontes dos dados foram, basicamente, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social.

O presente artigo está subdividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira descreve os maiores programas federais de transferência direta de renda às famílias; a segunda faz uma abordagem sobre a recente importância socioeconômica que esses repasses assumiram para a sociedade brasileira; a terceira apresenta a atual situação desse processo na Bahia; faz-se, em seguida, uma análise do recente crescimento das transferências às famílias baianas e o mapeamento dos municípios do estado conforme as razões encontradas entre as TDR e os PIB locais. Na última seção, também são feitas considerações a respeito da possibilidade de se elevar o volume dos repasses para as famílias baianas, notadamente para as de baixa renda.

PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL: UMA BREVE DESCRIÇÃO¹

Na segunda metade dos anos 1990, com o objetivo de atenuar o grave quadro da desigualdade social no país, foram criados novos programas de transferência direta de renda (TDR) às famílias pobres, entre eles o Bolsa Escola. As diversas tentativas de implantação deste programa por parte das iniciativas municipais espalhadas pelo Brasil haviam demonstrado a necessidade da sua federalização, já que a grande maioria dos municípios não apresentava a capacidade financeira e operacional para o seu funcionamento (ROCHA, 2005).

Em 2002, ao término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, além do Bolsa Escola, o governo federal já havia implantado outros três programas de transferência: o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Nessa conjuntura, elevou-se o número de beneficiários e as despesas associadas aos programas sociais de TDR voltados para atender à população de baixa renda.

Essas iniciativas federais até então implantadas pareciam se constituir numa nova forma de combater a pobreza, com chances reais de permanecer como uma política social não só de governo, mas de Estado, durante os anos que se seguiriam, independentemente do partido que ganhasse as eleições de 2002.

O governo do presidente Lula, no início de 2003, anunciou o Fome Zero e, no segundo semestre do mesmo ano, unificou os programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação no Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa foi responsável, de certa forma, por melhorias no processo de controle e facilitou a ampliação das transferências às famílias que possuísem baixa renda (ROCHA, 2005).

¹ No Censo do ano 2000, foram consideradas como transferências governamentais diretas de renda pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os programas oficiais de auxílio e os beneficiários da Previdência Social. O presente artigo trabalha com essa mesma classificação.

Conforme o PNUD (2009), a importância dos repasses governamentais às famílias em todos os municípios brasileiros elevou-se ao longo dos anos 1990. Em alguma medida, isso ocorreu por conta da concessão de aposentadorias aos trabalhadores rurais, do aumento de programas de transferência de renda e da crise do mercado de trabalho – a qual diminuiu a renda média das pessoas ocupadas e elevou o percentual de desempregados sem rendimento².

No ano 2000, a Região Nordeste foi a que apresentou a maior concentração de municípios que dependiam das TDR governamentais. Em 73 cidades brasileiras, pelo menos 30% da população apresentou mais da metade da sua renda originada por aposentadorias, pensões e outros programas sociais de transferência de renda. Dessas 73 cidades, 70 estavam situadas no Nordeste. Nesta região, as maiores concentrações de municípios com essa dependência estavam na Paraíba (23), Pernambuco (14), Ceará (13) e Bahia (10) (PNUD, 2009).

Os programas públicos federais de transferência direta de renda, de modo geral, podem ser divididos em dois grupos. No primeiro, estão os que requerem uma contrapartida monetária prévia dos beneficiários e, no segundo, estão os que não fazem essa exigência. Nesse grupo, o país apresenta atualmente três grandes programas: o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a aposentadoria rural. No primeiro caso, estão os programas de concessão de aposentadorias, pensões e outros benefícios aos segurados, o que é feito pela Previdência Social.

Essa é a instituição pública que pode ser considerada como a gerenciadora de um conjunto de seguros sociais para os seus contribuintes, os segurados. A renda transferida pela Previdência é utilizada para substituir os ganhos do trabalhador contribuinte quando ele perde a capacidade de trabalho, seja por doença, invalidez, idade avançada,

morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. Dentre todos os repasses feitos pelo governo federal, o mais importante, do ponto de vista da quantidade monetária transferida, é a aposentadoria³.

O BPC é o segundo maior programa não contributivo de transferência de renda do Brasil, menor apenas do que o Bolsa Família

É importante ressaltar também que, no Brasil, existem dois sistemas previdenciários. Um é o regime geral, no qual estão os empregados do setor privado, domésticos, trabalhadores autônomos, temporários e os servidores públicos

regidos pela consolidação das leis trabalhistas (CLT). O outro é o regime especial de previdência dos servidores estatutários, do qual fazem parte os servidores públicos que adquirem estabilidade ou vitaliciedade em seus cargos. Nestes casos, as relações dos servidores com o Estado são regidas por um estatuto próprio.

O BPC, assim como o PBF, faz parte da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do governo federal. Implementado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁴, assegura o direito de um salário mínimo aos idosos – com 65 anos ou mais, que não recebem aposentadoria – e às pessoas portadoras de necessidades especiais – incapacitadas para a vida independente e para o trabalho –, cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto de salário mínimo. Tanto o PBF quanto o BPC pretendem, principalmente, reduzir a desigualdade na distribuição de renda, aumentar a inclusão social e combater a pobreza no Brasil (BRASIL, 2009b).

O BPC é o segundo maior programa não contributivo de transferência de renda do Brasil, menor apenas do que o Bolsa Família. O benefício funciona em paralelo a outras transferências para as pessoas portadoras de necessidades especiais, como, por exemplo, as aposentadorias por invalidez, mas não é acumulativo.

² Segundo o PNUD (2009), como fruto dessa conjuntura, entre os anos de 1991 e 2000, a participação da renda originada pelo trabalho caiu de 83,5% para 64,5%, enquanto, na média dos municípios brasileiros, a proporção das aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio passaram de 10% para 17% no total da renda familiar.

³ A Previdência Social mantém 11 benefícios diferentes: BPC; as aposentadorias por idade, tempo de contribuição, invalidez e as especiais; pensão por morte; os auxílios doença, acidente, reclusão; e os salários maternidade e família. (BRASIL, 2009a). Para maiores detalhes sobre os benefícios, acesse o site: <http://www.previdenciasocial.gov.br>

⁴ Criado em 2005, o SUAS foi planejado e executado pelos governos federal, estaduais, municipais e do distrito federal. Em estreita parceria com a sociedade civil, o SUAS organiza e procura assegurar serviços, programas e benefícios destinados a cerca de 50 milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias (BRASIL, 2009b).

O benefício foi regulamentado pela Lei federal nº 8.742, de 7/12/1993, a denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O BPC é um salário mínimo repassado mensalmente para idosos e portadores de necessidades especiais de baixa renda, com dificuldades de auferir ganhos do trabalho ou de familiares. Em 1996, o BPC substituiu a renda mensal vitalícia, extinta pelo Decreto presidencial nº 1.744, de 18/11/1995, a qual beneficiava idosos com 65 anos de idade ou mais e portadores de necessidades especiais de baixa renda.

Em 2004, esse benefício atingiu uma grande quantidade de jovens e crianças portadoras de necessidades especiais, dos quais mais de dois quintos com idade inferior a 24 anos, o que pode significar que grande parte deles permaneça no programa por um longo prazo, apesar da tendência de redução da pobreza no país. Em 2005, o gasto com repasses do BPC representou cerca de 9% do montante total transferido pela Previdência Social, e o programa contou com cerca de 2,1 milhões de beneficiários, dos quais pelo menos 1,1 milhão foram pessoas portadoras de necessidades especiais (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006).

O pedido do benefício é feito nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os candidatos passam por duas etapas de seleção: uma com as assistentes sociais e outra com os médicos peritos da Previdência. Esses profissionais avaliam a situação familiar e o grau de incapacidade para a vida independente e trabalho dos deficientes e idosos que requerem o benefício.

O Programa Bolsa Família (PBF) é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas é gerido pelas prefeituras municipais. No âmbito de um programa mais amplo, que é o Fome Zero, o PBF transfere renda para as famílias pobres, como forma de combater a fome e a pobreza. Os seus objetivos são distribuir renda e garantir a segurança alimentar das famílias beneficiadas, bem como promover o seu acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Atualmente, o programa

beneficia famílias em situação de pobreza, com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00, e extrema pobreza, com renda mensal per capita de até R\$ 70,00 (BRASIL, 2009b).

Destacado pelo seu caráter inovador, o PBF é reconhecido por órgãos internacionais, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como um importante instrumento de combate à pobreza e o mais abrangente e substancial programa de renda mínima do mundo, tanto em número de pessoas beneficiadas quanto em volume de recursos transferidos. Criado em outubro de 2003, no ano de 2004, beneficiou 6,5 milhões de famílias; em 2009, passou a beneficiar quase 12 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, algo em torno de 45 milhões de pessoas, ou seja, praticamente um quarto da população brasileira (BRASIL, 2009b).

A partir do dia 17 de setembro de 2009, com um reajuste de 10% no valor dos benefícios, o limite máximo do Bolsa Família passou de R\$ 182,00 para R\$ 200,00. Assim, o orçamento anual do PBF subiu de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 11,96 bilhões. Embora preste assistência a cerca de um quarto da população do país, o PBF custa menos do que 0,5% do PIB brasileiro.

O PBF possui três tipos de benefícios: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente. Atualmente, o benefício básico, de R\$ 68,00, é pago às famílias consideradas extremamente pobres – aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 per capita – e é transferido mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens.

O benefício variável, de R\$ 22,00, é pago às famílias pobres – aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa –, desde que tenham crianças e adolescentes de até 17 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, isto é, até R\$ 66,00. O que está vinculado ao adolescente, de R\$ 33,00, é transferido a todas as famílias que tenham filhos com idade entre 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente.

Em 2004, esse benefício atingiu uma grande quantidade de jovens e crianças portadoras de necessidades especiais

O benefício é sacado por meio de cartões magnéticos, emitidos preferencialmente em nome das mulheres (BRASIL, 2009b)⁵. A seleção para participar do programa é feita a partir das informações do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico)⁶, o qual é preenchido por funcionários das prefeituras.

Além da redução da desigualdade de renda e social, o PBF busca garantir a inserção e a continuidade do aprendizado das crianças e jovens carentes no sistema educacional, de modo a promover um nível maior de escolaridade e fomentar a quebra do círculo vicioso da pobreza⁷. O programa contribui também para ajudar a erradicar algumas doenças, haja vista que a periodicidade das vacinações também é uma das regras previstas para a manutenção do benefício.

Ao participarem do Bolsa Família, as famílias assumem compromissos, as denominadas condicionalidades: matricular e manter uma alta frequência escolar para crianças e adolescentes entre seis e 17 anos⁸; fazer o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento das crianças com idade de zero a seis anos; fazer o pré-natal das gestantes e o acompanhamento das nutrizes. O programa prevê também o acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil e a formação e qualificação profissional para os adultos economicamente ativos (BRASIL, 2009b).

Vale destacar que, nos últimos anos, tem ocorrido um importante debate sobre se as transferências diretas de renda do governo federal deveriam ser focalizadas, a exemplo do PBF e do BPC, ou universais, isto é, por meio de uma renda transferida a todas as pessoas, a denominada “renda básica de cidadania”. Por variados motivos, alguns defendem a focalização, e outros, a universalização das transferências.

Nesse contexto, em 8 de janeiro de 2004, a Lei nº 10.835 foi sancionada pelo presidente Lula. De autoria do senador Eduardo Suplicy, ela instituiu a renda básica de cidadania, “[...] que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”. Conforme essa lei, um benefício em dinheiro de igual valor seria transferido a todos os brasileiros, o que “[...] poderá ser feito em parcelas iguais e mensais [...]” e seria o “[...] suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”. Embora seja interessante, esse debate foge ao escopo deste artigo. A próxima seção trata da importância socioeconômica das TDR para a sociedade brasileira.

IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O BRASIL

Diversos estudos têm mostrado a importância socioeconômica do Programa Bolsa Família (PBF) para a sociedade brasileira, como, por exemplo, no caso da redução da desigualdade de renda e dos índices de pobreza⁹; do combate ao trabalho infantil e do aumento da frequência escolar¹⁰, bem como dos impactos na oferta de trabalho¹¹.

No que diz respeito às economias municipais, conforme Marques (2004), quanto menor for a receita disponível dos municípios, isto é, tudo o que a administração municipal tem para gastar durante um ano, maior será a importância relativa dos recursos transferidos pelo PBF. Isso fica mais nítido em municípios da Região Nordeste, onde a distribuição de renda apresenta a maior desigualdade e concentra a maioria das famílias que recebe benefício do programa (69,1%). A Sudeste fica na segunda colocação (19,1%), seguida das regiões Norte (8%), Centro-Oeste (2,4%) e Sul (1,4%).

⁵ Portanto, o valor do Bolsa Família é definido conforme a renda familiar por pessoa e o número de crianças e adolescentes na família. A família que recebe o teto do benefício tem, no máximo, três crianças e dois jovens e possui uma renda per capita de até R\$ 70,00, ou seja, é extremamente pobre e recebe, atualmente, R\$ 200,00.

⁶ O CadÚnico é um cadastro no qual estão inscritas as pessoas que possuem o perfil de beneficiários do PBF.

⁷ Tal círculo pode ser entendido como a perpetuação da condição de pobreza entre uma geração e outra dentro de uma mesma família, localidade, município, estado ou até mesmo um país.

⁸ Frequência escolar de 85% para as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos e de 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos de idade.

⁹ Vide, por exemplo: Neri (2007); Chein, Andrade e Ribas (2006); Soares et al. (2006); IPEA (2007); Schwartzman (2006) e Rocha (2005).

¹⁰ Como mostram Cardoso e Souza (2004); Pedrozo (2007).

¹¹ Como indicam Ferro e Nicollela (2007); Tavares (2008).

Para Rocha (2005, p. 153), no Brasil, houve “[...] um efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) sobre os indicadores de pobreza”. Entretanto, “[...] as transferências de renda associadas aos programas do governo Lula (Fome Zero e Programa Bolsa Família) mostraram efeitos bem mais acentuados do que os apresentados pelos programas anteriores”. Segundo a autora, esse efeito já era esperado, uma vez que o valor do benefício do PBF tem sido bem maior do que os dos programas que o precederam, e o seu público-alvo cresceu bastante.

Segundo Soares e outros (2006), o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são programas bem focalizados. Assim, 80% da renda do Bolsa Família e 74% da do BPC vão para as famílias que estão abaixo da linha de pobreza, isto é, as que possuem menos da metade de um salário mínimo per capita.

No que se refere à queda recente da desigualdade de renda, Neri (2007, p. 42) ressalta o êxito da focalização do PBF e mostra a grande importância deste programa ao observar que: “[...] entre 1995 e 2004, para cada ponto percentual na parcela de gastos públicos de transferências de renda, como, por exemplo, o Bolsa Família, trouxe um crescimento nos rendimentos dos mais pobres de 20 vezes maior que o da seguridade social”. Conforme este autor, em função disso, é preciso repensar “[...] o antigo regime de políticas sociais do salário mínimo e enfatizar melhoras qualitativas no Bolsa Família e na educação”.

No Brasil, alguns críticos argumentam que o PBF seria um programa assistencialista, que geraria impactos negativos na sociedade a partir do aumento da taxa de fecundidade e do estímulo ao ócio. Entretanto, não existem pesquisas que mostrem que houve elevação do crescimento populacional em função do aumento do número de famílias inscritas no programa e Tavares (2008) mostra a alta na oferta de trabalho para homens e até mesmo para as mulheres.

Os programas de transferência de renda não contributivos estão proporcionando uma redução da desigualdade de renda no Brasil

Os programas de transferência de renda não contributivos estão proporcionando uma redução da desigualdade de renda no Brasil e uma relativa melhoria das condições de vida das populações por meio da retirada de um grande número de famílias das condições de pobreza e extrema pobreza.

O fundamento para esta afirmação é que, conforme o IPEA (PNAD..., 2009), com base em dados da PNAD, no Brasil, entre os anos de 2003 e 2008, a extrema pobreza foi reduzida à metade, e a pobreza diminuiu um terço. Houve também uma queda acentuada na desigualdade da distribuição de renda. Nesse sentido, as transferências diretas do governo federal causaram um efeito progressivo no que diz respeito à distribuição da renda nacional. Houve um consistente progresso brasileiro na divisão dos ganhos entre 2001 e 2008, em um contexto no qual a renda per capita de todos os décimos cresceu, mas, entre os mais pobres, isso ocorreu de forma mais acelerada, de modo a proporcionar uma redução da pobreza.

Para o IPEA (PNAD..., 2009), no período entre 2001 e 2008, enquanto a renda familiar per capita da população como um todo cresceu a uma taxa de 2,8% ao ano, entre os 10% mais pobres cresceu a 8,1% ao ano, isto é, uma taxa quase três vezes maior. Porém, entre os 10% mais ricos, a renda familiar per capita aumentou apenas a 1,4% ao ano. Logo, a taxa de crescimento da renda dos 10% mais pobres foi mais de cinco vezes superior à dos 10% mais ricos. As transferências governamentais foram responsáveis por um terço da redução na desigualdade, com a contribuição da previdência pública em 16%, do PBF em 12% e do BPC com 6%.

Ainda segundo o IPEA (PNAD..., 2009), seria ainda possível aumentar a progressividade dos repasses governamentais para que eles continuem agindo de forma a proporcionar uma sociedade mais justa e igualitária. A próxima seção mostrará dados e fará considerações a respeito dos programas de transferência de renda do governo federal para as famílias residentes no estado da Bahia.

TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA ÀS FAMÍLIAS BAIANAS: UM OLHAR PARA A SITUAÇÃO ATUAL

O Programa Bolsa Família (PBF), que está presente em todos os municípios do estado da Bahia, no ano de 2004, propiciou renda mínima a 839 mil famílias baianas, com repasses da ordem de R\$ 644,2 milhões; em 2008, o número de beneficiados passou para 1,37 milhão, com repasses de R\$ 1,42 bilhão, um crescimento, em termos reais, de 120,9%¹². Em 2009, o número de famílias beneficiadas passou a ser de 1,5 milhão, ou seja, o programa atinge cerca de 6 milhões de baianos. Nesse ano, a previsão das transferências para as famílias baianas é de R\$ 1,65 bilhão (BRASIL, 2009b)¹³.

Assim como no PBF, o valor dos repasses do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceu a taxas maiores do que as verificadas pelo PIB baiano, que foi, em média, de 4,2% entre os anos de 2004 e 2008. Em 2004, o BPC concedeu um salário mínimo a 213.424 pessoas de baixa renda do estado da Bahia, idosas ou portadoras de necessidades especiais, em um montante de R\$ 740,7 milhões; em 2008, o número de pessoas assistidas passou para 283.788, isto é, 70.364 a mais, com a distribuição de R\$ 1,34 bilhão em benefícios, com um aumento real de 80,8%. Em 2009, foram beneficiadas 158,9 mil pessoas portadoras de necessidades especiais e 156,8 mil idosos por esse programa (BRASIL, 2009b).

Naquele mesmo período, em se tratando dos benefícios da Previdência Social, também se verificou uma elevação real no montante dos valores repassados maior do que a taxa média de crescimento do PIB estadual. No ano de 2004, foi concedido pela Previdência um montante de R\$ 8,7 bilhões em benefícios aos baianos. Em 2008, esse valor passou a ser de R\$ 11,3 bilhões, ou seja, 29,3% a mais, com uma taxa de crescimento real de 6,6%

¹² Os valores de todos os benefícios no ano de 2004 foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), aferido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹³ Com o cartão do Bolsa Família, as famílias que têm filhos vulneráveis ao trabalho infantil sacaram também o benefício do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), R\$ 19,6 milhões, e o do ProJovem Adolescente, R\$ 16,8 milhões, pagos de janeiro até agosto de 2009. Ao todo, 97,6 mil crianças baianas deixaram o trabalho infantil com o apoio do PETI, e 44,9 mil jovens e adolescentes receberam bolsa do ProJovem (BRASIL, 2009b).

ao ano. Como pode ser visto na Tabela 1, os benefícios previdenciários são as transferências que apresentam o maior volume de repasses às famílias baianas (BRASIL, 2009a).

Tabela 1
Volume e variação real das transferências diretas de renda do governo federal para as famílias da Bahia – 2004/2008

(R\$ 1.000.000,00)				
Programas	2004	2008	Variação (%)	Taxa (%) a.a.
PBF	644	1.423	120,91	21,91
BPC	741	1.339	80,82	15,96
Benefícios da Previdência	8.745	11.311	29,34	6,64
Total	10.130	14.073	38,93	8,57

Fonte: BRASIL, 2009b; BRASIL, 2009a.

Elaboração própria.

Deflator: INPC

Mesmo com grandes programas de transferência direta, a principal fonte de renda para as famílias baianas, tanto em 2004 quanto em 2008, foi a do trabalho, segundo dados da PNAD. Nas tabelas 2 e 3, pode ser verificada a composição da renda domiciliar dos baianos, conforme a renda per capita. No primeiro quintil estão as rendas domiciliares per capita dos 20% com os menores rendimentos. Logo, o quinto quintil mostra as fontes das rendas das famílias que fazem parte do grupo que possui 20% da renda mais elevada do estado da Bahia. Alguns autores separam estes quintis por classes de renda familiar, nos quais o primeiro quintil representa as famílias da classe E, o segundo as famílias da classe D e assim por diante.

As tabelas 2 e 3 mostram que as aposentadorias e pensões são mais importantes para compor a renda das famílias que possuem renda mais elevada, as das classes altas (A e B) e da classe C. Por outro lado, quanto menor a renda per capita domiciliar, menor é a participação dos rendimentos de aposentadorias e pensões na composição da renda das famílias. Em resumo, as aposentadorias e pensões são mais importantes para as famílias de renda mais alta, ao passo que as transferências e juros são mais significativos para as de renda mais baixa, ou seja, as das classes D e E.

Tabela 2
Composição percentual da renda domiciliar, conforme quintis de renda domiciliar per capita na Bahia – 2004

Quintis de renda	Trabalho (%)	Aposentadorias e pensões (%)	Transferências e juros (%)	Outros (%)	Total (%)
1	75,5	5,8	15,7	3,0	100
2	78,4	10,6	9,5	1,5	100
3	72,7	20,8	5,3	1,2	100
4	67,4	28,0	3,3	1,3	100
5	74,9	22,3	1,1	1,7	100

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004.
 Elaboração própria

Tabela 3
Composição percentual da renda domiciliar, conforme quintis de renda domiciliar per capita na Bahia – 2008

Quintis de renda	Trabalho (%)	Aposentadorias e pensões (%)	Transferências e juros (%)	Outros (%)	Total (%)
1	64,0	8,2	25,5	2,3	100
2	73,5	14,3	11,1	1,1	100
3	70,5	21,9	6,4	1,2	100
4	67,3	28,2	3,6	0,9	100
5	75,7	20,6	0,9	2,7	100

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2008.
 Elaboração própria

Conforme Guimarães (2006), o estado da Bahia vem passando, ao longo dos últimos 40 anos, por um conjunto de mudanças, e o processo de envelhecimento da população tem assumido cada vez mais relevância, no qual se observa um contínuo incremento da população com 60 anos de idade ou mais. Esse processo assume visibilidade e se manifesta por meio do aumento da participação relativa das pessoas idosas na população total e pelo aumento da longevidade. Os seus principais fatores determinantes são a queda da fecundidade e o aumento da esperança de vida.

Com base em dados dos censos demográficos, a taxa de fecundidade na Bahia passou de 7,2 filhos, em 1970, para 3,6, em 1991, e, posteriormente, caiu para 2,5, em 2000. A esperança de vida subiu 11,5 anos, ao passar de 59,7 anos de vida, em 1980, para 71,2 anos, em 2004. Destaca-se ainda que o estado é o único das regiões Norte e Nordeste do país a alcançar esse patamar de longevidade, o que o faz se aproximar bastante da média nacional, que é de 71,7 anos (GUIMARÃES, 2006).

Segundo o IBGE (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2004, 2008), entre 2004 e 2008, enquanto a população baiana cresceu 6,25%, a quantidade de pessoas com mais de 60 anos passou de 1,28 milhão para 1,49 milhão, ou seja, aumentou em 16,9%, passando de 9,3% para 10,3% do total dos habitantes do estado da Bahia. Esse número vem subindo rapidamente, como reflexo de um processo mais amplo: o envelhecimento no país como um todo. Esses dados sugerem que as transferências oriundas das aposentadorias tendem a aumentar para o estado. A próxima seção faz a análise da razão entre TDR e os PIB municipais, além de tratar da possibilidade de se elevar as transferências para famílias baianas pobres.

UMA ANÁLISE DO RECENTE CRESCIMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA PARA AS FAMÍLIAS BAIANAS

As transferências diretas de renda (TDR) do governo federal às famílias baianas apresentaram elevação maior do que a taxa média do

crescimento econômico estadual, entre os anos de 2004 e 2008¹⁴. Nesse período, o agregado de todos os repasses às famílias subiu de R\$ 8,38 bilhões para R\$ 14,07 bilhões em termos reais e, assim, deixou de ser de 10,6% e passou a corresponder a 11,7% do PIB estadual¹⁵.

Segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (2009), no período entre 2004 e 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado da Bahia cresceu a uma taxa média de 4,2% ao ano¹⁶. Conforme dados do MDS (BRASIL, 2009b), MPS (BRASIL, 2009a), é possível verificar que as transferências diretas de renda (TDR) dos programas sociais do governo federal às famílias baianas apresentaram aumento maior do que a taxa média verificada no crescimento econômico estadual. Mostra disso é que esses repasses cresceram em torno de 8,6% ao ano, ou seja, mais do que o dobro da elevação média apresentada pelo produto do estado.

A evolução das TDR e do PIB baiano pode ser visualizada na Figura 1, a qual mostra o Programa Bolsa Família (PBF) como a transferência direta de renda que mais cresceu, seguido do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos benefícios previdenciários.

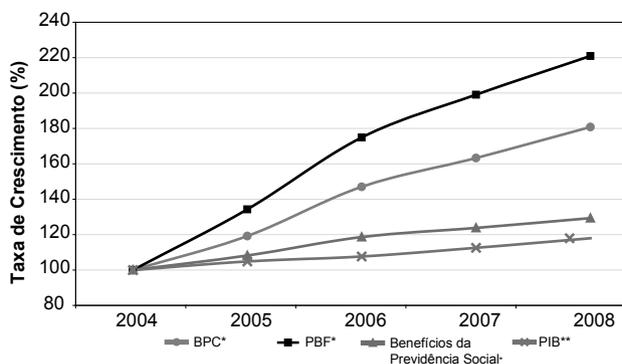


Figura 1
Crescimento do PIB da Bahia e das transferências diretas de renda para as famílias baianas – 2004/2008

Fontes: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Sintese/Dataprev; SEI
* Valores corrigidos pelo INPC para o ano de 2008.

** Dados de 2007 e 2008 sujeitos a retificação, depois de consolidados os resultados de todas as UF's (Projeto de Contas Regionais – SEI/IBGE)
2004=100.

¹⁴ A escolha do início deste período foi por conta do PBF ter sido implantado no ano de 2003, mas se consolidar e se expandir a partir de 2004. Já o final, o ano de 2008, é motivado por este ser o último ano do qual é possível se obter dados consolidados referentes às TDR.

¹⁵ Com base em dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (2009); BRASIL (2009b) e BRASIL (2009a).

¹⁶ Os dados de 2007 e 2008 são referentes à expectativa de crescimento e estão sujeitos a retificações, conforme o projeto de contas regionais da SEI e do IBGE.

Outro fato a se destacar é o importante papel que as TDR assumiram na recente queda da desigualdade na distribuição de renda na Bahia. Conforme Castro Neto (2009), apesar de participarem de forma inexpressiva para a composição da renda familiar, com menos de 2%, os programas de transferência direta de renda não contributivos, notadamente o Bolsa Família, entre os anos de 2001 e 2006, causaram uma redução significativa da desigualdade na distribuição de renda – o coeficiente de Gini – em 9,7%. O BPC, isoladamente, proporcionou redução no índice Gini em 6,3%. As aposentadorias e pensões, por participarem de modo mais significativo da renda das famílias, com 13,7%, em 2001, e em 2006, com 15,1%, foram responsáveis por 22,3% da redução desse coeficiente. Assim, nesse período, os programas sociais de transferências governamentais foram responsáveis por quase 40% da redução da desigualdade de renda na Bahia.

No que diz respeito à pobreza entre a população com 60 anos de idade ou mais, em números absolutos, no ano de 2008, os três maiores grupos de idosos pobres residiam na Bahia (334 mil), em Minas Gerais (265 mil) e em São Paulo (248 mil idosos) (IBGE, 2009a). Entretanto, em 2008, no estado de São Paulo foram concedidos 275.641 mil BPC aos idosos, enquanto que aos baianos foram apenas 138.446 mil benefícios (BRASIL, 2009b). Esses dados parecem mostrar uma situação paradoxal, uma vez que o número maior de idosos pobres reside na Bahia e não em São Paulo. Parecem também sugerir que a Bahia possui um significativo número de idosos pobres que não recebem o BPC, os quais seriam potenciais beneficiários.

De modo a corroborar essa suposição, as informações levantadas pela presente pesquisa sugerem que o volume das transferências poderia ser maior em muitos municípios baianos. Isso seria possível se todas as pessoas aptas a receber benefícios como o BPC fossem apenas identificadas e levadas às agências da Previdência Social. Um exemplo que embasa tal afirmativa, dentre tantos outros, é o dos idosos de baixa renda no município de Coronel João Sá, um dos mais pobres do estado da Bahia.

Em 2003, a incidência da pobreza nesse município foi de 56,7% da população (IBGE, 2003). Neste mesmo ano, embora residissem ali 980 pessoas com 65 anos ou mais, apenas 23 delas foram beneficiadas pelo BPC (BRASIL, 2009b). Dessa forma,

só 2,4% receberam esse benefício, o que pode ser considerado um percentual baixo frente ao elevado índice de pobreza encontrado naquele local.

Esses dados sugerem que aquele município possuiria um número de pessoas idosas recebendo BPC aquém do que seria o possível. Três fatores, não excludentes entre si, podem ter contribuído para essa situação: o desconhecimento por parte dos idosos sobre o direito que possuem de adquirir o benefício; as dificuldades dos potenciais beneficiários em chegar às agências da Previdência Social, em função da elevada distância entre as residências e os postos de atendimento; e a falta do registro civil, um grave problema a ser superado não só pela Bahia, mas também por outros estados da federação.

Em relação ao PBF, em 2008, o estado da Bahia possuía 7.641.875 pessoas inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) aptas a serem beneficiadas, ou seja, consideradas pobres ou extremamente pobres. Entretanto, estima-se que 5.628.328 pessoas foram atendidas pelo Bolsa Família¹⁷ (BRASIL, 2009b). Assim, a estimativa é a de que 2.013.547 pessoas, em 2008, teriam deixado de usufruir os benefícios, por conta do limite dos recursos destinados ao programa. Dessa forma, parece que há um potencial de crescimento no volume das transferências para as famílias baianas de baixa renda, por meio tanto do BPC quanto do PBF.

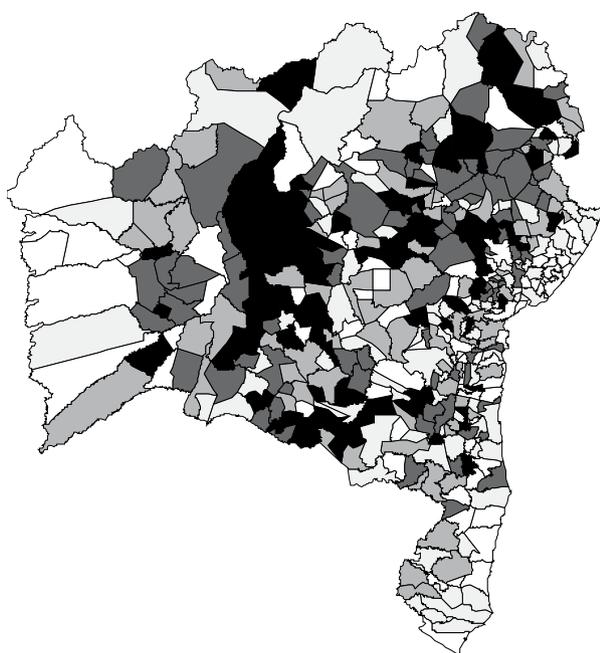
Apesar de nem todos os potenciais beneficiários receberem recursos dos dois programas, ao se fazer um razão entre as transferências e os PIB municipais de 2006, encontraram-se resultados que superavam os 50%. Ou seja, as TDR corresponderam, em termos monetários, a mais do que a metade dos produtos internos locais, como aconteceu, por exemplo, em Paramirim (59,3%), Souto Soares (55,8%) e Nazaré (55,1%). Em alguns municípios, o resultado dessa relação foi superior a 70%, como em Wagner, com 74,5%, e Barra do Mendes, com 83,7%¹⁸.

¹⁷ Em 2008, receberam o Bolsa Família 1.372.763 famílias. O MDS calcula uma média de 4,1 pessoas por família. Assim, o número estimado de pessoas beneficiadas, na Bahia, seria de 5.628.328.

¹⁸ Segundo o IBGE (2009b), o PIB municipal é a proxy mais utilizada para se medir a atividade econômica dos municípios não só no Brasil, mas também por muitos outros países do mundo. No Brasil, a metodologia utilizada para se estimar os PIB municipais está de acordo com as recomendações internacionais expressas pela Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Comissão das Comunidades Europeias, Fundo Monetário Internacional e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, reunidas no manual System of National Accounts 1993.

Porém, a razão entre transferências e PIB municipais se apresenta de forma heterogênea por todo o vasto território da Bahia. Fez-se, então, um mapeamento dos municípios conforme os quintis das razões entre as transferências e os PIB municipais de 2006, mostrado no Cartograma 1.

As tonalidades são mais escuras onde se encontram as maiores razões TDR/PIB e mais claras onde são menores. No quinto quintil, no tom mais escuro, estão os 83 municípios baianos (20% do total) onde foram encontradas as maiores razões entre as TDR e os PIB municipais, entre 35,86% (limite inferior) e 84,65% (limite superior) dos PIB. Nos municípios que fazem parte desse quintil, as transferências somaram 17% do total, em 2006, e os PIB, 4,6% do somatório estadual, como pode ser visto na Legenda 1. O número de municípios por quintil foi no mínimo de 83 e no máximo de 84.



Municípios	Classes TDR/PIB	TDR/PIB (%) Média do quintil	TDR (%)	PIB (%)
1	até 9,1	3,58	13,1	42,7
2	9,10 ---- 19,44	11,62	39,6	39,7
3	19,44 ---- 28,32	23,49	14,6	7,2
4	28,32 ---- 35,86	32,07	15,7	5,7
5	35,86 ---- 84,65	43,06	17,0	4,6
		11,65	100,0	100,0

Cartograma 1
Razões entre TDR/PIB nos municípios baianos 2006

No Quadro 1, são listados os municípios baianos que apresentaram as maiores razões entre as transferências diretas de renda às famílias e os PIBs municipais¹⁹.

Municípios	TDR/PIB (%)	Posição	Municípios	TDR/PIB (%)	Posição	Municípios	TDR/PIB (%)	Posição
Barra do Mendes	83,65	1º	Castro Alves	43,62	29º	Irará	39,47	57º
Wagner	74,47	2º	Ribeira do Pombal	43,55	30º	Baixa Grande	39,22	58º
Condeúba	63,53	3º	Camacan	43,54	31º	Pedrão	39,08	59º
Paramirim	59,25	4º	Ipecaetá	43,25	32º	Boa Nova	39,05	60º
Souto Soares	55,77	5º	Ipupiara	43,06	33º	Lamarão	39,03	61º
Nazaré	55,05	6º	Chorrochó	43,05	34º	Pindobaçu	39,02	62º
Antas	54,68	7º	Itororó	43,02	35º	Antônio Gonçalves	38,54	63º
Jacaraci	54,42	8º	Piatã	42,85	36º	Santo Estêvão	38,48	64º
Rio do Pires	53,20	9º	Cafarnaum	42,63	37º	Mundo Novo	38,47	65º
Anagé	52,70	10º	Jeremoabo	42,63	38º	Pindaí	38,26	66º
Cordeiros	52,34	11º	Aporá	42,57	39º	Central	37,96	67º
Remanso	51,59	12º	Ichu	42,53	40º	Paripiranga	37,50	68º
Serra Preta	51,31	13º	Canápolis	42,52	41º	Pé de Serra	37,46	69º
Tremedal	50,70	14º	Ibipitanga	42,00	42º	Poções	37,43	70º
Rio de Contas	50,63	15º	Morpará	41,91	43º	Cristópolis	37,33	71º
Mairi	50,47	16º	Abaíra	41,84	44º	Ibipeba	37,25	72º
Presid. Jânio Quadros	49,32	17º	Seabra	41,25	45º	Macaúbas	37,21	73º
Tanquinho	49,09	18º	Candeal	41,23	46º	Miguel Calmon	37,17	74º
Boquira	47,14	19º	Ubaitaba	40,96	47º	Riacho de Santana	37,04	75º
Aracatu	47,05	20º	Milagres	40,93	48º	Santanópolis	36,98	76º
Serrolândia	46,59	21º	Ruy Barbosa	40,80	49º	Belo Campo	36,92	77º
Riachão do Jacuípe	46,43	22º	Itiúba	40,51	50º	Oliveira Brejinhos	36,63	78º
Santa Inês	46,17	23º	Candiba	40,50	51º	Uibaí	36,44	79º
Gentio do Ouro	46,06	24º	Amargosa	40,36	52º	Cansanção	36,33	80º
Brotas de Macaúbas	45,19	25º	Malhada de Pedras	40,24	53º	Caém	36,31	81º
Coribe	45,00	26º	Mutuípe	39,53	54º	Ibicaraí	36,04	82º
Coaraci	44,87	27º	Xique-Xique	39,51	55º	Monte Santo	36,01	83º
Macururé	44,31	28º	Planaltino	39,49	56º			

Quadro 1

Maiores razões entre as transferências diretas de renda às famílias baianas e o PIB municipal, conforme agrupamento por quintil – Bahia – 2006

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (2009), BRASIL (2009b), BRASIL (2009a).
Elaboração própria.

¹⁹ Um *ranking* de municípios que leve em conta a razão entre as TDR e os PIB municipais pode conter incorreções ou desvios, uma vez que alguns dados municipais referentes à produção econômica local podem apresentar inadequações e/

ou inconsistências. Para maiores informações sobre a metodologia da construção dos PIB municipais vide: IBGE (2009b) e Seade (2008).

Como os dados da pesquisa sugerem, quanto menor foi a participação dos PIB dentro do total produzido no estado, maior se apresentou a participação das transferências diretas. Isso pode ser inferido ao se observar as duas últimas colunas do Cartograma 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados da pesquisa mostraram que as transferências diretas de renda (TDR) do governo federal às famílias baianas cresceram a uma taxa anual duas vezes maior do que o crescimento econômico estadual. Os mesmos dados sugerem que há uma tendência ao crescimento do volume das TDR nos municípios baianos, por conta de elevações reais nos valores dos benefícios e crescimento do número de beneficiários de programas assistenciais e dos aposentados – neste caso, dada a tendência de aumento do percentual dos idosos no total da população baiana.

Presume-se que o volume dos repasses poderia ser ainda maior se fossem identificados potenciais beneficiários de programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e se todas as pessoas cadastradas no CadÚnico tivessem o direito a receber Bolsa Família. Assim, acredita-se que, se essas pessoas fossem incluídas nesses programas, poderiam aumentar as suas participações no mercado consumidor.

É razoável supor que um aumento das transferências fosse capaz de elevar o bem-estar familiar, dada a maior possibilidade de acesso aos bens não duráveis e duráveis. Portanto, deduz-se que seria vantajoso para a sociedade baiana, não só do ponto de vista social, mas também econômico, se todos os seus potenciais beneficiários de transferências de renda de programas sociais não contributivos passassem a receber esses recursos.

Os dados sugerem que esses programas assumiram e tendem a assumir cada vez mais um papel importante para a Bahia no que diz respeito à redução da desigualdade na distribuição da renda estadual. Diante disso, aponta-se a necessidade de se fazer um esforço de Estado e de suas instituições para se incluir tanto os potenciais beneficiários do PBF quanto os do BPC nesses programas.

No âmbito municipal, por exemplo, as prefeituras poderiam identificar e transportar os cidadãos que pudessem ser atendidos pelo BPC às agências mais próximas da Previdência Social, facilitando o acesso a esse benefício.

É importante destacar, enfim, que parece existir a necessidade de se realizar outras pesquisas que investiguem o possível potencial de crescimento que as transferências possuem no estado da Bahia, com base no número de idosos que poderiam receber o BPC.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2009.
- CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. Vanderbilt. Working Paper nº 04-W07, 2004.
- CASTRO NETO, A. A. A recente queda da desigualdade de renda na Bahia: uma decomposição do coeficiente de Gini para o período 2001-2006. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 6, n. 11, 2009.
- CHEIN, F.; ANDRADE, M. V.; RIBAS, R. P. *Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família*. CEDEPLAR, MDS, PNUD, 2006. Projeto BRA-04046. Disponível em: <<http://apes.cocinfar.com>>. Acesso em: 20 mar. 2008.
- FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. *The impact of conditional cash transfers programs on household working decision in Brazil*. 2007. Disponível em: <<http://www.iza.org>>. Acesso em: 25 maio 2009.
- GUIMARÃES, José R. S. Envelhecimento populacional e oportunidades de negócios: o potencial mercado da população idosa. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2006.
- IBGE. Mapa da Pobreza. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2009.
- _____. *Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2002*. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2009.
- _____. *Síntese de Indicadores Sociais – 2008*, Comunicação Social. Rio de Janeiro, 2009a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.
- IPEA. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2009.

- MARQUES, Rosa Maria. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2009.
- MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. *Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do benefício de prestação continuada*. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2009.
- NERI, Marcelo C. Causas da queda recente da desigualdade. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, 2007.
- PEDROZO, E. Uma avaliação ex-ante dos impactos do Bolsa Família na redução do trabalho infantil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. *Anais...* Recife, 2007.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 out. 2008.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 out. 2008.
- PNAD 2008: primeiras análises. *Comunicado da Presidência* – IPEA, n. 30, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.
- PNUD. Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Renda no Nordeste depende mais de aposentadorias*. 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 21 ago. 2009.
- ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 153-185, 2005.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Redução da desigualdade, da pobreza e os programas de transferência de renda*. IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2006.
- SEADE. *Produto interno dos municípios*. 2. ed. [São Paulo], 2008. (Série relatórios metodológicos. v. 29). Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2009.
- SOARES, F. V. et al. *Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1228).
- SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R. *Avaliando o impacto do programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*. IPC, 2007. Nota 1. Disponível em: <<http://www.undppoveritycentre.org>>. Acesso em: 23 abr. 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB estadual 2009*. Salvador: SEI, 2009. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2009.
- TAVARES, Priscilla A. Efeito do programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008. *Anais...* ABEP, 2008.

Desafios da implementação dos programas de transferência de renda nas regiões mais dinâmicas do estado de São Paulo*

Lilia Montali^A
Rosana Baeninger^B
Stella Silva Telles^{C**}

Resumo

Este artigo pretende mostrar a abrangência da cobertura dos programas de transferência de renda governamentais (federais, estaduais e municipais) e as dificuldades de implementação nas regiões mais dinâmicas do estado de São Paulo. Sob a ótica da diferenciação das três regiões metropolitanas e dos polos econômicos, o artigo apresenta o mapeamento desses programas e detalha informações para o Bolsa Família, de natureza federal, e os projetos municipais, visando conhecer as especificidades regionais.

Como os programas de transferência de renda são implementados no âmbito municipal, o artigo procura mostrar a visão dos gestores locais e executores diretos em relação às dificuldades e desafios da sua implantação.

Palavras-chave: Programas de transferência de renda. Bolsa Família. Gestão municipal. Dinâmica regional. Afluxos migratório.

Abstract

This paper seeks to show the reach of the governmental (Federal, State and municipal) income transfer programs scope and the implementation difficulties in the most dynamic areas of the state of São Paulo. Under the view of the differentiation of the three metropolitan areas and of the economic poles, the paper presents the mapping of those programs and details information for the Bolsa Família program, which has a federal character, and of the municipal projects, aiming to meet the regional specificities. Since the income transfer programs are implemented within the municipal scope, the paper tries to show the vision of the local managers and direct executors regarding the difficulties and challenges of its implementation.

Keywords: Income transfer programs. Bolsa Família. Municipal management. Regional dynamics. Migratory inflows.

INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda implementados no Brasil desde 1995, inicialmente como

iniciativas municipais e federais, ganharam o espaço nacional especialmente a partir de 2001, com a diversificação das ações federais e com o aumento da cobertura a partir de 2004¹. Esses programas visam ao combate à pobreza e ao desenvolvimento social, ainda que apresentem objetivos específicos e focalizem segmentos da população.

Até o ano 2000, eles apresentavam abrangência incipiente, com a predominância de ações municipais, a partir de 1995, além de dois projetos fede-

* Versão preliminar deste artigo foi apresentada no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Área Temática: Estado e Políticas Públicas. Campinas-SP, de 29 de julho a 1º de agosto de 2008. Apoio Finep e CNPq.

^A Pós-doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da Unicamp, e do CNPq. lmontali@uol.com.br

^B Doutora em Ciências Sociais, mestre em Sociologia e docente do Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisadora do Núcleo de Estudos de População (Nepo), da Unicamp. baeninger@nepo.unicamp.br

^C Doutora em Demografia e graduada em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp. stella@nepp.unicamp.br

** Este artigo contou com o apoio técnico de Marcelo Tavares, bolsista do CNPq – NEPP/Unicamp

¹ Detalhamento dos programas municipais de transferência de renda pode ser encontrado em Fonseca, 2001.

rais: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituídos em 1996. No decorrer da década de 2000, aumentou a cobertura desses programas, inicialmente com a sua ampliação e, a partir de 2001, com uma maior diversificação. Assim, foram implantados o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, e, na sequência, o Auxílio Gás (em 2002) e o Cartão Alimentação (em 2003). Ainda em 2003, o Bolsa Família unificou esses quatro programas e, nos anos subsequentes, ampliou gradativamente sua cobertura, aumentando o acesso de famílias com rendimentos mais baixos².

Embora nos últimos anos venha ocorrendo um avanço na sistematização de informações sobre as políticas de transferência de renda em âmbito local, persistem muitas lacunas ou ausência de informação no que se refere às ações de natureza estadual e municipal. A pesquisa de campo, desenvolvida no âmbito de projeto interinstitucional mais amplo, mapeou os programas de transferência de renda existentes nos municípios, o acesso e as dificuldades na sua implantação nas distintas espacialidades selecionadas para o estudo.

É relevante mencionar que o projeto no qual se insere a pesquisa sobre os programas de transferência de renda produziu um sistema de informações (Sistema de Informações Municipais do Estado de São Paulo – SIMESP), com o objetivo de auxiliar a tarefa de elaboração e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento. Três eixos temáticos integram esse sistema de informação: organização econômica e trabalho; processos sociodemográficos; e políticas de proteção social. Os dois primeiros eixos articulam as dinâmicas econômica, social e demográfica. O último congrega, no âmbito das políticas públicas, o acesso dos segmentos específicos da população, a disponibilidade de equipamentos e de serviços de educação e saúde pelos órgãos competentes e o per-

fil das recentes políticas de transferência de renda³. A integração das dimensões envolvidas nos eixos temáticos teve por propósito a elaboração de indicadores para as políticas públicas, bem como de um mapa sobre a dinâmica socioespacial hoje prevalente no estado.

O recorte espacial adotado se justifica porque a dinâmica socioeconômica paulista, ao longo dos últimos 30 anos, apresentou modificações expressivas em suas articulações regionais. Assim, a dualidade entre região metropolitana e interior, prevalente até os anos 70, já não mais se associa. Novas regiões metropolitanas se consolidaram, outras se encontram em processo de formação e se nota a constituição de polos regionais, diferenciando a configuração econômica e social do estado da encontrada no final dos anos 70. Além da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), duas outras se encontram estabelecidas (Campinas e Santos), enquanto outras áreas caracterizam-se como polos regionais, por apresentarem razoável concentração econômica e demográfica, com fluxos migratórios intermunicipais intensos (São José dos Campos, Ribeirão Preto e Sorocaba). Há também polos regio-



Mapa 1
Regiões metropolitanas e polos regionais
Estado de São Paulo – 2007

Fonte: Projeto convênio Finep/Unicamp.

nais em formação (Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente), caracterizados por consolidarem integração econômica local.

Dessa forma, a polarização entre RMSP e interior já não dá conta da complexidade dos processos econômicos e sociais hoje presentes no estado. O interior apresenta uma grande diferenciação inter-

² Programas federais de transferência de renda implementados antes de 2000: PETI e BPC (1996). Principais programas de transferência de renda federais implantados na década de 2000: Programa Nacional de Renda Mínima: vinculado à educação; Bolsa Escola (abril/2001); vinculado à saúde; Bolsa Alimentação (setembro/2001); Programa Auxílio Gás (janeiro/2002); Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (junho/2003). O Programa Bolsa Família unificou esses programas e ampliou a cobertura (início: outubro/2003, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004).

³ O SIMESP, resultado de um projeto interinstitucional, está disponibilizado nos portais do NEPP, do Nepo e do IE, Unicamp (disponível em <http://www.nepo.unicamp.br/simesp/>). Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: Desigualdades e Indicadores para as Políticas Públicas. Coordenador: Claudio Dedecca – Convênio 3595-Finep-FNDCT/NEPP-Unicamp, projeto interinstitucional desenvolvido por três núcleos de pesquisa da Unicamp: NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas), Nepo (Núcleo de Estudos de População) e IE (Instituto de Economia).

na, conhecendo, em certas situações, problemas econômicos e sociais semelhantes aos encontrados na principal metrópole. Entender a atual dinâmica socioeconômica de São Paulo é fundamental para as decisões de políticas públicas no estado.

Nesse contexto, a compreensão das novas formas espaciais de redistribuição da população está associada tanto ao crescimento inter-regional – como dimensão territorial do processo de urbanização –, quanto ao crescimento intraurbano regional – como a expressão local dos processos sociais, nos quais fenômenos semelhantes aos metropolitanos vêm ocorrendo, porém em outro espaço, tempo e escala. Esses fenômenos já são mais visíveis nos polos regionais e suas respectivas áreas de influência, indicando um arranjo da dispersão urbana polarizada.

Esse novo perfil da urbanização traz outros contornos às dinâmicas das cidades, cuja integração depende mais das demandas advindas das especificidades urbano-regionais do que de seu tamanho populacional. Contudo, se, de um lado, essa dispersão urbana que se polariza minimiza os constrangimentos impostos pelos pequenos municípios – uma vez que a dinâmica regional integrada compartilha em um amplo espaço urbano seus serviços e demandas (BAENINGER; BRITO, 2007) – de outro lado, indaga-se na pesquisa sobre as especificidades que assumem as dificuldades em relação à implementação de políticas de cunho estritamente municipal, como as de transferência de renda nos municípios de menor porte. Considerando possíveis especificidades, a seleção das localidades para o levantamento de campo teve como um dos critérios o tamanho do município em um contexto de integração regional.

CONHECENDO OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS E REGIÕES PAULISTAS

Com o objetivo de atualizar as informações insatisfatórias ou inexistentes, no caso das políticas de transferência de renda, e de conhecer as ações de

apoio à população migrante, foi realizado, entre outubro de 2007 e janeiro de 2008, um levantamento em campo de caráter qualitativo. Foram realizadas entrevistas com agentes institucionais (gestores e executores de políticas sociais e, complementarmente, organizações não governamentais) nas cidades-sedes das regiões metropolitanas e polos regionais e em um conjunto de municípios selecionados em cada uma dessas regiões. Considerando-se os 45 municípios pesquisados, foram entrevistados 149 gestores e executores. Nas regiões metropolitanas, foram selecionados 24 municípios, e nos polos regionais do interior paulista, 21. Como já mencionado, um dos critérios considerados para a seleção das áreas para estudo, no caso do mapeamento das políticas de transferência de renda, foi o tamanho do município, porque uma das hipóteses é a de que há especificidades nos entraves à implementação de tais programas relacionadas às dimensões do município e à sua complexidade. Outros critérios adotados na análise das dinâmicas regionais referem-se às inter-relações sociodemográficas e espaciais entre os municípios.

A pesquisa em campo teve por objetivo, no caso do mapeamento das políticas de transferência de renda, identificar os programas sociais existentes (tipos e desenho); a articulação entre os níveis de governo em sua implementação; a parcela atendida da população-alvo; e os entraves e sucessos diferenciados para grandes e pequenos municípios na implantação dos programas.

No caso das tendências migratórias e demandas sociais, o trabalho de campo objetivou apreender as políticas de apoio ao migrante, bem como captar as possíveis relações entre migração e políticas de transferência de renda.

Os projetos municipais foram os pioneiros dentre os programas de transferência de renda no Brasil. Nos anos de 1995 e 1996, ações desta na-

A pesquisa em campo teve por objetivo, no caso do mapeamento das políticas de transferência de renda, identificar os programas sociais existentes

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E POLOS REGIONAIS

Os projetos municipais foram os pioneiros dentre os programas de transferência de renda no Brasil. Nos anos de 1995 e 1996, ações desta na-

tureza surgiram e se disseminaram por municípios em diversos estados. Impulsionados pelo aumento da pobreza decorrente de mais de uma década de crise econômica, assumiram como referência a política de renda mínima divulgada pelo Projeto de Lei nº 80/91, de autoria do senador Eduardo Suplicy, aprovado em 1991, e o importante debate que suscitou e que modificou a natureza da política de combate à pobreza no país. Diversos estudos retratam o debate desenvolvido naquele período (SUPLICY, 1992; FONSECA, 2001), bem como os programas de renda mínima municipais pioneiros, executados inicialmente em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto (DRAIBE, FONSECA; MONTALI, 1998; LOBATO, 1998; FONSECA, 2001)⁴. Os estudos referidos possibilitam também entender como o debate a partir do projeto de lei do Programa de Garantia de Renda Mínima levou a que as ações municipais passassem a ter a família como unidade para o benefício, que foi vinculado à educação formal das crianças e adolescentes. Esse debate foi também a origem dos programas federais de transferência de renda. O governo, em um primeiro momento, instituiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1996, depois apoiou as iniciativas municipais de renda mínima que dessem ênfase às ações educativas (1999) e, posteriormente, criou o Bolsa Escola (2001). Em 2003, foi implantado o Programa Bolsa Família, regulamentado em 2004.

Os programas federais de transferência de renda apresentam hoje importante cobertura dos núcleos classificados pelo MDS como “famílias pobres”, segundo estimativas do IPEA (2008), apresentadas no Quadro 1. Considerando o conjunto dos programas que tomam a família como unidade beneficiária, tem-se em 2007, para todas as regiões metropolitanas e polos regionais paulistas, a estimativa de que 100% das famílias classificados pelo MDS como pobres recebiam algum tipo de benefício (Quadro 1).

Os programas que têm a família como alvo são Bolsa Família, Renda Cidadã e Ação Jovem, sendo o primeiro de natureza federal e os outros dois estadu-

ais. Os outros projetos têm o indivíduo como público-alvo e para o cumprimento das condicionalidades. Dentre eles, devem ser mencionados os federais Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Agente Jovem, o primeiro dirigido a idosos e a deficientes e os outros a crianças e adolescentes. Ressalte-se ainda que esses programas, embora voltados ao indivíduo, têm como referência dados familiares de renda para a seleção do beneficiário. Atente-se também para o fato de que o PETI, em 2007, encontrava-se em transição para o Bolsa Família, processo já concluído. O Programa Agente Jovem, por sua vez, transformou-se em ProJovem Adolescente⁵.

O Bolsa Família apresenta cerca de 90% de famílias atendidas nas regiões analisadas, dentre as classificadas como pobres segundo os critérios do MDS. A exceção é encontrada no polo de Bauru, no qual atinge os 100%.

Apresentam-se a seguir os resultados do mapeamento dos programas a partir do levantamento em campo, enfatizando três aspectos: a identificação dos programas de transferência de renda nos municípios pesquisados, a expansão do Bolsa Família e os principais problemas encontrados na sua execução e também na implantação dos programas municipais, do ponto de vista dos gestores e executores.

Um primeiro exame dos programas de transferência de renda nos municípios pesquisados evidencia a presença dos principais projetos federais em todos eles, ou seja, o Bolsa Família, BPC, PETI e Agente Jovem. Os programas estaduais Renda Cidadã e Ação Jovem também funcionam em todos os locais pesquisados, enquanto os municipais estão presentes em alguns deles (Quadro 2).

Deve-se ressaltar que, nas áreas pesquisadas, os programas municipais de transferência de renda aparecem, predominantemente, nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Foram encontradas apenas três exceções, nos polos regionais de Ara-

⁴ Mapeamento dos programas de garantia mínima no Brasil, elaborado a partir de arquivos cedidos pelo gabinete do senador Eduardo Suplicy e prefeituras, pode ser encontrado em IPEA (1998). Nesse levantamento, é possível notar a expansão de programas municipais de transferência de renda através dos projetos em andamento e dos que estão em discussão no âmbito das prefeituras municipais, bem como dos projetos de âmbito estadual.

⁵ O ProJovem Adolescente tem como objetivos: o retorno e a permanência na escola, proteção social básica e assistência às famílias. Além de atender a adolescentes de famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, o programa privilegia jovens atendidos pelo Bolsa Família e participantes do PETI. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

Região ou polo regional	Indicadores MDS		Programas federais – Unidade família				Programas estaduais – Unidade família					
	População	Estimativa famílias pobres	Bolsa Família		Programas remanescentes ¹		Renda Cidadã		Ação Jovem		Subtotal	
			Famílias beneficiárias (b)	Famílias beneficiárias (b)/(a) (%)	Famílias beneficiárias (c)	Famílias beneficiárias (c)/(a) (%)	Famílias beneficiárias (d)	Famílias beneficiárias (d)/(a) (%)	Famílias beneficiárias (e)	Famílias beneficiárias (e)/(a) (%)	Famílias beneficiárias (f)	Famílias beneficiárias (f)/(a) (%)
RM São Paulo	19.226.426	535.215	446.434	83,4	3.545	0,7	64.601	12,1	35.425	6,6	550.005	102,8
RM Baixada Santista	1.606.143	46.968	45.415	96,7	584	1,2	1.499	3,2	2.358	5,0	49.856	106,1
RM Campinas	2.635.261	56.878	55.419	97,4	815	1,4	3.397	6,0	4.461	7,8	64.092	112,7
Polo Araçatuba	636.445	23.426	20.811	88,8	1.113	4,8	2.765	11,8	2.037	8,7	26.726	114,1
Polo Bauru	594.070	17.220	17.438	101,3	347	2,0	1.551	9,0	1.723	10,0	21.059	122,3
Polo Presidente Prudente	566.531	29.708	27.232	91,7	1.778	6,0	5.215	17,6	4.157	14,0	38.382	129,2
Polo Ribeirão Preto	1.147.479	29.401	28.965	98,5	595	2,0	3.539	12,0	1.889	6,4	34.988	119,0
Polo São José dos Campos	929.681	24.679	24.566	99,5	288	1,2	1.744	7,1	2.151	8,7	28.749	116,5
Polo São José do Rio Preto	714.524	23.456	18.793	80,1	372	1,6	3.172	13,5	1.306	5,6	23.643	100,8
Polo Sorocaba	1.359.815	37.778	35.037	92,7	385	1,0	1.823	4,8	2.075	5,5	39.320	104,1

Quadro 1a**Programas federais e estaduais de transferência de renda: beneficiários
Regiões metropolitanas e polos regionais – 2007**

Fonte: Federais: Matriz de Informação Social SAG – MDS. Disponível em: <http://mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 26 nov. 2008. Estaduais Sistema Pró-Social do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.prosocial.sp.gov.br>. Acesso em 18 nov. 2008. Elaboração: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo – Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/Neop/Unicamp-Finep

¹ Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação

Região ou polo regional	Indicadores MDS		Programas federais – Unidade indivíduo				
	População	Estimativa famílias pobres	BPC		PETI		
			Pessoas com deficiência (PCD)	Idosos	Total de beneficiários	Total de beneficiários	
RM São Paulo	19.226.426	535.215	79.701	130.199	209.900	10.072	8.025
RM Baixada Santista	1.606.143	46.968	6.310	9.807	16.117	2.556	625
RM Campinas	2.635.261	56.878	11.341	13.206	24.547	3.005	700
Polo Araçatuba	636.445	23.426	4.944	4.022	8.966	386	300
Polo Bauru	594.070	17.220	2.534	2.907	5.441	150	250
Polo Presidente Prudente	566.531	29.708	3.182	3.557	6.739	221	25
Polo Ribeirão Preto	1.147.479	29.401	6.563	8.124	14.687	1.930	500
Polo São José dos Campos	929.681	24.679	3.848	4.903	8.751	332	425
Polo São José do Rio Preto	714.524	23.456	3.808	6.088	9.896	684	1.050
Polo Sorocaba	1.359.815	37.778	5.310	5.065	10.375	250	950

Quadro 1b**Programas federais e estaduais de transferência de renda: beneficiários
Regiões metropolitanas e polos regionais – 2007**

Fonte: Federais: Matriz de Informação Social SAGI – MDS. Disponível em: <http://mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 26/11/2008>. Elaboração: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo – Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/Neop/Unicamp-Finep

Aratuba, Presidente Prudente e São José dos Campos, em dois municípios pequenos (com menos de 20 mil habitantes) e em um com 21 mil habitantes (Quadro 2). Os programas municipais caracterizam-se também por estar presentes nas sedes das três regiões metropolitanas paulistas e em cinco das sete sedes de polos regionais.

Em todos os municípios pesquisados, o Bolsa Família – dirigido para famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza – e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão presentes. Esse dado foi constatado tanto pelas informações do levantamento de campo, como pelas disponibilizadas pelo MDS (SAGI). Com relação ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), existem mais dificuldades de obtenção de dados consolidados por município com as fontes federais. Isso ocorre pela natureza do programa, que, até 2006, era executado pelos municípios sob normas federais para repasse de verba para o pagamento do benefício e para a execução das atividades socioeducativas que integram o programa. Atualmente em transição, passa a ser incorporado ao Bolsa Família, sendo mantidas as atividades socioeducativas, executadas por OG ou ONG.

Os dados do levantamento de campo mostram que, nas regiões metropolitanas paulistas, o PETI está presente na quase totalidade dos municípios, não existindo apenas em um da Região Metropolitana de São Paulo e em dois da Região Metropolitana de Campinas. No primeiro caso, trata-se de Vargem Grande Paulista, com cerca de 40 mil habitantes, desmembrado de Cotia e caracterizado por atividade econômica pouco dinâmica. No caso da Região Metropolitana de Campinas, são municípios de características distintas. O primeiro, Vinhedo, tem cerca de 60 mil habitantes e atividade econômica com dinamismo, e o segundo, Artur Nogueira, tem cerca de 40 mil habitantes e maiores dificuldades de atendimento às necessidades da população. Nos dois municípios menores, as baixas condições de atendimento às questões sociais podem justificar a não implementação do PETI, pois

o programa supõe investimentos para garantir a jornada ampliada. No caso de Vinhedo, um município que, segundo dados do Censo de 2000, apresentou renda familiar per capita maior que a dos outros dois, a justificativa, obtida em entrevistas, é a não existência de trabalho infantil na área urbana. De maneira distinta do observado nas regiões metropolitanas paulistas, nos polos regionais, o PETI funciona em apenas 11 dos 21 municípios pesquisa-

dos. Dentre eles, todas as sedes dos polos e alguns outros.

Dentre os programas federais, o Agente Jovem é o que tem menor presença tanto nas regiões metropolitanas paulistas como nos polos regionais. É preciso mencionar que, para os municípios aderirem ao programa, devem preencher alguns critérios de elegibilidade, o que pode restringir a adesão. O Agente Jovem foi reformulado e agora integra o ProJovem Adolescente, conforme mencionado anteriormente. Em 2008, ainda coexistirão os dois programas em parte dos municípios devendo encerrar-se definitivamente em dezembro de 2008, e para outra parte já terá migrado para o novo programa.

O Agente Jovem está presente em todas as sedes das regiões metropolitanas, bem como nos municípios maiores entre os pesquisados. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, não existe em três municípios, sendo um deles São Bernardo de Campo, que compensa o atendimento desse público com diversos programas municipais que têm por foco o adolescente e o jovem. Nos polos regionais, com duas exceções, Aratuba e Presidente Prudente, o Agente Jovem está presente em todas as sedes regionais e em poucos outros municípios (Quadro 2).

Os programas estaduais Renda Cidadã e Ação Jovem atuam em todos os municípios pesquisados (Quadro 2). Eles apresentam cobertura menor que o Bolsa Família, como se constata no Quadro 1, mas podem ser complementares e possibilitam que uma família receba os dois benefícios caso se enquadre nos critérios de elegibilidade.

Região/polo	Tamanho	Município	Federais				Estaduais		Municipais
			Bolsa Família	PETI	Agente Jovem	BPC	Renda Cidadã	Ação Jovem	
São Paulo	Mais de 100 mil	São Paulo – Sede							
		Guarulhos							
		São Bernardo do Campo							
		Osasco							
		Santo André							
		Diadema							
		Francisco Morato							
		Poá							
		Jandira							
	Mais de 20 até 50 mil	Vargem Grande Paulista							
Rio Grande da Serra									
Guararema									
Baixada Santista	Mais de 100 mil	Santos – Sede							
		Praia Grande							
	Cubatão								
	mais de 50 até 100 mil	Itanhaém							
mais de 20 até 50 mil	Bertioga								
Campinas	Mais de 100 mil	Campinas – Sede							
		Sumaré							
		Hortolândia							
		Indaiatuba							
	Mais de 50 até 100 mil	Vinhedo							
	Mais de 20 até 50 mil	Artur Nogueira							
Jaguariúna									
Araçatuba	Mais de 100 mil	Araçatuba – Sede							
		Birigui							
Bauru	Mais de 20 até 50 mil	Valparaíso							
	Mais de 100 mil	Bauru – Sede							
		Lençóis Paulista							
Mais de 20 até 50 mil	Pederneiras								
Presidente Prudente	Mais de 100 mil	Presidente Prudente – Sede							
		Rancharia							
	Até 20 mil	Euclides da Cunha							

Quadro 2

Programas de transferência de renda vigentes nos municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional – Regiões metropolitanas do estado de São Paulo – 2007

Região/polo	Tamanho	Município	Federais				Estaduais		Municipais
			Bolsa Família	PETI	Agente Jovem	BPC	Renda Cidadã	Ação Jovem	
Ribeirão Preto	Mais de 100 mil	Ribeirão Preto – Sede							
		Sertãozinho							
	Mais de 20 até 50 mil	Barrinha							
São José do Rio Preto	Mais de 100 mil	São José do Rio Preto – Sede							
	Mais de 50 até 100 mil	Mirassol							
	Até 20 mil	Bady Bassit							
São José dos Campos	Mais de 100 mil	São José dos Campos – Sede							
		Jacareí							
	Até 20 mil	Santa Branca							
Sorocaba	Mais de 100 mil	Sorocaba – Sede							
		Itu							
	Até 20 mil	Tapiraí							

Quadro 2

Programas de transferência de renda vigentes nos municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional – Regiões metropolitanas do estado de São Paulo – 2007

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais – Pesquisa de campo. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convenio Finep/Unicamp.

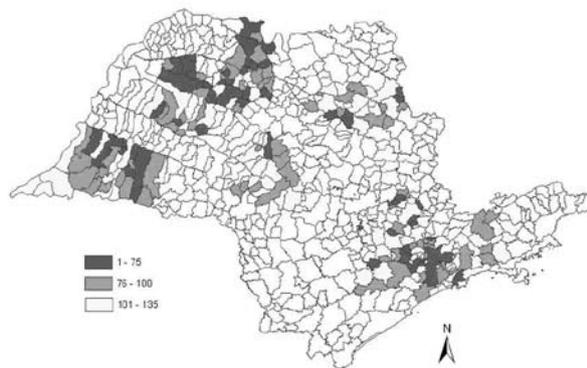
O BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ESPECIFICIDADES REGIONAIS E DIFICULDADES NA VISÃO DOS GESTORES E EXECUTORES

Programa Bolsa Família

O Bolsa Família pretende atingir todas as famílias em situação de pobreza. Para isso, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) estabelece metas baseadas na estimativa de famílias nessa condição em todas as localidades e acompanha a cobertura (Quadro 3). O Mapa 2 mostra, nas regiões pesquisadas, a proporção de famílias pobres estimadas pelo MDS-IPEA e atendidas pelo Bolsa Família nos municípios das três regiões metropolitanas e dos polos regionais do estado no ano de 2007.

Considerando-se as três regiões metropolitanas paulistas, deve-se destacar a maior concentração de população na Região Metropolitana de São Paulo (19 milhões e 226 mil habitantes), bem como a

maior concentração de pessoas em condição de pobreza em números absolutos. Observa-se, nessa região, entre 2004 e 2007, um acentuado crescimento do número de famílias atendidas, chegando no último ano a quase 500 mil (Quadro 3). Conforme apontado no Quadro 1, a estimativa de famílias pobres é 535.215 em 2007. Portanto, 83% delas eram beneficiárias desse programa nesse ano.



Mapa 2
Famílias pobres (MDS-IPEA) atendidas pelo Programa Bolsa Família (%)
Regiões metropolitanas e polos regionais – 2007

Fonte: Matriz de Informação Social SAGI – MDS, 2007. Disponível em: <http:// mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 26 nov. 2008

No município de São Paulo, com 10 milhões e 886 mil habitantes em 2007, eram atendidas 204.127 famílias, abrangendo cerca de 72% das classificadas como pobres. No entanto, cerca de 300 mil famílias eram beneficiárias de transferência de renda no município, quando considerados o Programa Municipal de Renda Mínima, que atende a cerca de 100 mil famílias, e os demais com menor cobertura, como o Renda Cidadã (estadual) e o PETI (federal). Foi possível captar pelas entrevistas que, em 2007, no caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, ocorreu combinação dos diversos programas na composição do

benefício, possibilitando maior cobertura e evitando grandes disparidades entre as famílias beneficiárias.

Entre 2004 e 2007, os dados obtidos no MDS sobre o Bolsa Família (Quadro 3) evidenciam a forte expansão do número de famílias beneficiárias em todas as regiões pesquisadas do estado de São Paulo, independentemente do tamanho ou condição do município na região. Observa-se que, em 2007, em grande parte desses municípios pesquisados, a cobertura atingia a totalidade das famílias consideradas como pobres segundo os critérios do Bolsa Família.

(continua)

Identificação		Indicadores					
Município	Tamanho	População (estimativa - Contagem 2007)	Percentual de pobreza (%)	Bolsa Família		Cobertura do Bolsa Família	
				2004	2007	2004	2007
			Estimativa de pobres (IPEA) em relação à população - (Contagem 2007) (%)	Famílias	Famílias	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)
RM São Paulo				296.075	446.434		
São Paulo – Sede	Mais de 100 mil	10.886.518	8,90	165.991	204.127	58,23	71,61
Guarulhos		1.236.192	9,82	28.076	38.871	78,61	108,83
São Bernardo do Campo		781.390	7,98	7.301	14.474	39,8	78,9
Osasco		701.012	9,38	5.765	19.374	29,82	100,22
Santo André		667.891	8,71	5.444	13.809	31,82	80,71
Diadema		386.779	10,79	4.834	12.929	39,38	105,32
Francisco Morato		147.522	15,27	2.329	4.651	35,14	70,18
Poá		105.285	10,53	1.240	2.859	38,02	87,66
Jandira		103.546	9,56	1.779	3.139	61,12	107,84
Vargem Grande Paulista		40.219	8,29	583	1.027	59,43	104,69
Rio Grande da Serra	Mais de 20 até 50 mil	39.270	14,92	1.207	1.918	70,03	111,28
Guararema		25.129	14,10	581	1.070	55,76	102,68
RM Baixada Santista				17.786	45.415		
Santos – Sede	Mais de 100 mil	418.288	6,46	3.302	4.215	41,55	53,04
Praia Grande		233.806	9,30	2.493	6.940	38,98	108,52
Cubatão		119.794	11,93	1.939	4.354	46,13	103,59

Quadro 3
Programa Bolsa Família – famílias atendidas e cobertura nos municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional – Regiões metropolitanas e polos regionais – 2004-2007

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS REGIÕES MAIS DINÂMICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(continuação)

Identificação		Indicadores					
Município	Tamanho	População (estimativa - Contagem 2007)	Percentual de pobreza (%)	Bolsa Família		Cobertura do Bolsa Família	
				2004	2007	2004	2007
			Estimativa de pobres (IPEA) em relação à população - (Contagem 2007) (%)	Famílias	Famílias	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)
Itanhaém	Mais de 50 até 100 mil	80.787	15,43	308	3.680	8,4	100,39
Bertioga	Mais de 20 até 50 mil	39.091	7,63	819	912	93,41	104,01
RM Campinas				28.774	55.419		
Campinas – Sede	Mais de 100 mil	1.039.297	7,88	8.747	24.730	36,33	102,7
Sumaré		228.696	8,59	4.278	5.922	74,01	102,45
Hortolândia		190.781	8,73	3.753	4.969	76,65	101,48
Indaiatuba		173.508	5,79	360	2.416	12,18	81,73
Vinhedo	Mais de 50 até 100 mil	57.837	4,15	430	528	60,86	74,74
Artur Nogueira	Mais de 20 até 50 mil	39.417	8,35	773	960	79,85	99,17
Jaguariúna		36.801	6,50	616	787	87,59	111,91
Polo Araçatuba				11.766	20.811		
Araçatuba – Sede	Mais de 100 mil	178.839	10,77	2.625	5.869	46,34	103,6
Birigui		103.395	8,43	1.072	2.804	74,89	109,36
Valparaíso	Mais de 20 até 50 mil	20.827	12,80	560	826	49,22	105,34
Polo Bauru				11.027	17.438		
Bauru – Sede	Mais de 100 mil	347.601	7,99	4.791	8.443	58,63	103,32
Lençóis Paulista		59.459	7,54	1.130	1.376	85,72	104,38
Pederneiras	Mais de 20 até 50 mil	40.355	12,41	1.077	1.410	73,14	95,76
Polo Presidente Prudente				16.948	27.232		
Presidente Prudente – Sede	mais de 100 mil	202.789	10,37	4.435	6.504	71,68	105,11
Rancharia		28.304	19,20	979	1.303	61,26	81,53
Euclides da Cunha Paulista	até 20 mil	9.880	32,60	537	989	56,68	104,39
Polo Ribeirão Preto				10.996	28.965		
Ribeirão Preto – Sede	Mais de 100 mil	547.417	6,98	1.106	11.534	9,85	102,69
Sertãozinho		103.655	7,69	1.530	1.828	65,22	77,93

Quadro 3

Programa Bolsa Família – famílias atendidas e cobertura nos municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional – Regiões metropolitanas e polos regionais – 2004-2007

Identificação		Indicadores					
Município	Tamanho	População (estimativa - Contagem 2007)	Percentual de pobreza (%)	Bolsa Família		Cobertura do Bolsa Família	
				2004	2007	2004	2007
			Estimativa de pobres (IPEA) em relação à população - (Contagem 2007) (%)	Famílias	Famílias	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)	Famílias atendidas abaixo da estimativa de pobreza (IPEA) (%)
Barrinha	Mais de 20 até 50 mil	25.710	14,76	190	1.312	17,03	117,56
Polo São José dos Campos				8.676	24.566		
São José Dos Campos – Sede	Mais de 100 mil	594.948	8,04	5.698	13.617	40,52	96,83
Jacareí		207.028	9,59	1.195	6.085	20,47	104,26
Santa Branca	Até 20 mil	13.279	16,76	368	578	56,22	88,3
Polo São José do Rio Preto					9.757	18.793	
São José do Rio Preto – Sede	Mais de 100 mil	402.770	7,71	1.911	7.356	20,93	80,58
Mirassol	Mais de 50 até 100 mil	51.660	10,85	1.196	1.662	72,57	100,85
Bady Bassitt	até 20 mil	13.039	8,14	217	338	69,5	108,26
Polo Sorocaba					19.962	35.037	27,05
Sorocaba – Sede	Mais de 100 mil	559.157	7,14	6.671	12.255	56,82	104,39
Itu		147.260	7,95	1.015	3.580	29,46	103,91
Tapiraí	Até 20 mil	7.954	25,08	375	491	63,92	83,7

Quadro 3**Programa Bolsa Família – famílias atendidas e cobertura nos municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional – Regiões metropolitanas e polos regionais – 2004-2007**

Fonte: MDS. Matriz de Informação Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi/>>. Acesso em: 4 jun. 2008. Projeto: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convenio Finep/Unicamp.

Apresentam-se a seguir e no item posterior especificidades regionais e dificuldades apontadas na implantação do Bolsa Família e dos programas municipais, segundo o que foi captado em entrevistas com secretários municipais, gestores de benefícios e executores dos programas.

Quanto ao Bolsa Família, fica patente que as maiores deficiências em relação a recursos e infraestrutura são apresentadas pelos maiores municípios. O principal problema apontado por sete dessas cidades, incluindo as sedes das RM de São Paulo e da Baixada Santista, são recursos insuficientes para as visitas de acompanhamento das famílias beneficiárias, falta de funcionários para exercer as tarefas

e a necessidade de veículo para locomoção. Essas funções são executadas pelas prefeituras, e as dificuldades são apontadas principalmente por cidades com mais de 100 mil habitantes. Merecem destaque na RMSP os municípios de São Paulo, com quase 11 milhões de habitantes, Guarulhos, com mais de 1 milhão de habitantes, e São Bernardo do Campo, com quase 800 mil habitantes, além de Santos, sede da Baixada Santista, com mais de 400 mil habitantes. Desse modo, foi possível captar pela pesquisa de campo que a rápida expansão do Bolsa Família entre os anos de 2004 e 2007, apontada no Quadro 3, não foi devidamente acompanhada da ampliação da estrutura básica necessária para seu funcionamento.

Tabela 1
Principais dificuldades apontadas pelos Gestores – Programa Bolsa Família
Pesquisa de Campo – 2007

Regiões metropolitanas e polos regionais	Recursos e Infra-estrutura	Relação entre esferas de governo	Valor do benefício	Equipe	Acompanhamento condicionalidades	Falta de comprometimento das famílias	Dificuldades no processo de seleção dos beneficiários	Problemas com atualização de informação das famílias beneficiárias	Outras	Total
Total RMs	23,9	11,9	6,0	19,4	19,4	1,5	11,9	0,0	6,0	100,0
RM São Paulo	30,0	5,0	0,0	20,0	25,0	5,0	5,0	0,0	10,0	100,0
RM Baixada Santista	24,0	12,0	12,0	20,0	12,0	0,0	20,0	0,0	0,0	100,0
RM Campinas	18,2	18,2	4,5	18,2	22,7	0,0	9,1	0,0	9,1	100,0
Total polos	10,2	16,3	4,1	16,3	26,5	12,2	2,0	8,2	4,1	100,0
Polo Araçatuba	14,3	14,3	0,0	28,6	28,6	14,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Polo Bauru	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	25,0	0,0	0,0	25,0	100,0
Polo Presidente Prudente	18,2	9,1	9,1	18,2	27,3	0,0	9,1	0,0	9,1	100,0
Polo Ribeirão Preto	10,0	20,0	0,0	10,0	0,0	30,0	0,0	30,0	0,0	100,0
Polo São José do Rio Preto	0,0	25,0	0,0	25,0	0,0	25,0	0,0	25,0	0,0	100,0
Polo São José dos Campos	0,0	33,3	16,7	16,7	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Polo Sorocaba	14,3	14,3	0,0	14,3	57,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais – Pesquisa de campo. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convenio Finep/Unicamp.

As deficiências decorrentes da expansão também se fazem sentir nos menores municípios, especialmente naqueles com população de até 50 mil habitantes, que têm falta de veículos e de funcionários para o acompanhamento das famílias beneficiárias.

Considerando-se ainda o item recursos e infraestrutura, municípios com menos que 100 mil habitantes das regiões metropolitanas de Santos e de Campinas apontaram a falta de computadores como uma limitação para a implementação do Bolsa Família. O equipamento é utilizado em diversas etapas do programa, na comunicação com o Ministério de Desenvolvimento Social, desde o acesso ao Cadastro Único para a seleção dos beneficiários até o controle das condicionalidades, que se realiza em parceria com as secretarias municipais de educação e de saúde.

Municípios menores, entre 20 mil e 50 mil habitantes – um deles situado na Região Metropolitana da Baixada Santista e outro na de Campinas –, apresentam uma combinação de diversas limitações, como falta de computadores, de veículos, de funcionários e de espaço físico. Cerca de 1.000 famílias são atendidas pelo Bolsa Família em cada um desses municípios, e as dificuldades apontadas certamente limitam a eficiência do programa.

Também são citados problemas em relação ao Cadastro Único *on line*. As sedes de três polos, com populações entre 600 mil e 200 mil habitantes, apontam dificuldades com o *software* que é usado para a comunicação com o MDS e deficiências para sua utilização no sistema de informática do município. Também nas RM são mencionadas complicações na operação com o Cadastro Único, destacando-se, em alguns casos, a lentidão do pro-

cessamento. Esse conjunto de demandas evidencia a precariedade dos equipamentos e das redes disponíveis para a implantação do Bolsa Família.

Enquanto as limitações relacionadas a recursos e infraestrutura afetam de distintas maneiras os municípios grandes e pequenos das três regiões metropolitanas paulistas, as dificuldades com equipe, ou seja, com os profissionais envolvidos na operação, atingem menos os municípios grandes da RMSP. Porém, surgem em municípios grandes e pequenos das demais regiões metropolitanas e dos polos regionais. Com maior frequência, é apontado o número reduzido de profissionais frente às demandas e ao tamanho do programa. Em segundo lugar, e de maneira mais acentuada nos municípios das regiões metropolitanas da Baixada Santista e Campinas e em alguns dos polos, foram citadas a falta de capacitação permanente e a baixa qualificação dos profissionais que integram a equipe.

Outro aspecto mencionado é relativo ao acompanhamento de condicionalidades. Ocupa o segundo lugar por ordem de importância nas RM e o primeiro no caso dos polos regionais. O principal obstáculo citado é a localização e interação com as famílias que têm dificuldades no cumprimento das condicionalidades. Esses problemas são provocados por mudanças de endereço e de cidade, bem como pela não atualização dos cadastros. No caso das regiões metropolitanas, essas dificuldades estão associadas à complexidade do urbano e ao volume da população atendida. Nos polos regionais, essas limitações, em alguns casos, estão relacionadas à mobilidade da população e, possivelmente, à migração sazonal ligada à produção agrícola.

Ainda com relação ao acompanhamento de condicionalidades, são indicadas dificuldades para obtenção de informações das secretarias de educação e, principalmente, da saúde, pela secretaria municipal responsável pelo Bolsa Família.

Cabe ressaltar que o Bolsa Família é realizado por uma pactuação entre o município e o governo federal. Nesse sentido, a pesquisa buscou conhecer

os problemas na relação entre as esferas de governo. Constatou-se, principalmente nos polos, a ausência ou dificuldades de comunicação com os governos estadual e federal e ainda falta de clareza na compreensão das atribuições do governo federal, Caixa Econômica Federal e município.

Em síntese, as principais dificuldades na implementação do Bolsa Família nas regiões metropolitanas paulistas são relativas à deficiência de recursos e de infraestrutura

Por outro lado, como se sabe, em sua execução, o Bolsa Família deve contar com ações articuladas entre as secretarias municipais de assistência, educação e saúde,

que acompanham e informam sobre o cumprimento das condicionalidades, e a secretaria que realiza a gestão do benefício. A falta dessa articulação é apontada nos municípios menores de 100 mil habitantes, tanto nas RM, como nos polos regionais, bem como por alguns maiores. Daí decorre a dificuldade de obtenção das informações relacionadas à educação e à saúde já mencionadas.

Como fica evidente no gráfico abaixo, nos polos regionais, por ordem de importância, surge a falta de um maior comprometimento das famílias no cumprimento das condicionalidades e na frequência às ações complementares ao programa, tendo sido ressaltado o pouco envolvimento das famílias com atividades de capacitação para geração de renda. Esse problema é apresentado com maior frequência nos polos regionais, quando comparado com as regiões metropolitanas.

Outro aspecto frisado é o valor do benefício, considerado baixo, pelos gestores entrevistados, em relação à realidade do município. Essa inadequação é apontada nas regiões metropolitanas paulistas e também nos municípios maiores dos polos regionais.

Em síntese, as principais dificuldades na implementação do Bolsa Família nas regiões metropolitanas paulistas são relativas à deficiência de recursos e de infraestrutura; a equipes reduzidas frente à demanda de atendimento; à necessidade de capacitação e a obstáculos para o acompanhamento das condicionalidades. Com menor frequência, são apontados problemas na relação entre as esferas de governo e o valor do benefício, considerado baixo para a realidade da região.

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS REGIÕES MAIS DINÂMICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

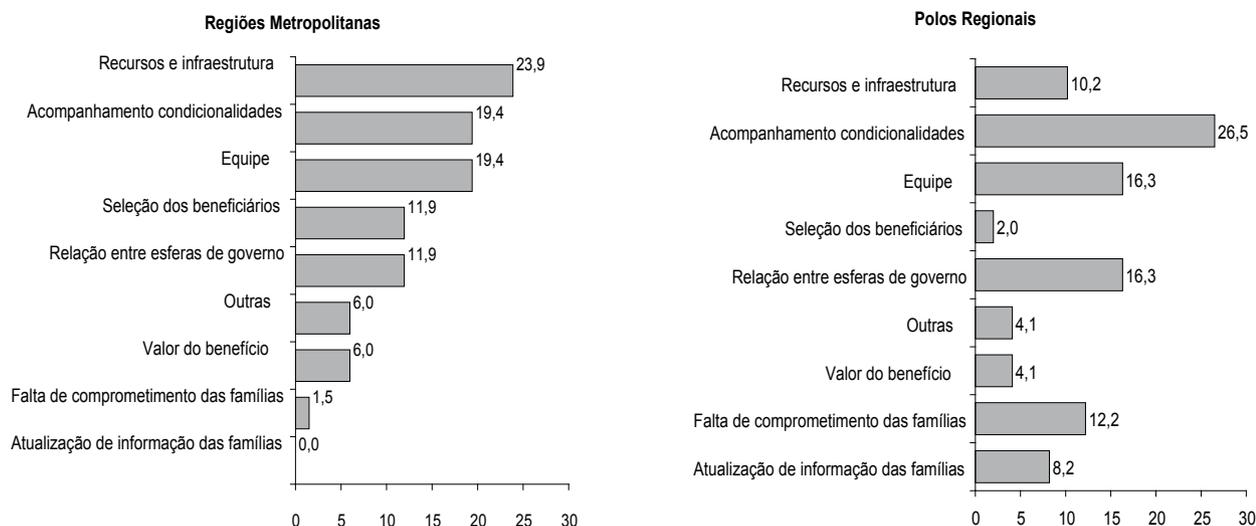


Gráfico 1
Principais dificuldades apontadas pelos gestores – Programa Bolsa Família
Pesquisa de campo – 2007

Fonte: Pesquisa de campo. Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo – Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/ Nepo/Unicamp-Finep, 2007.

Nos polos regionais, os principais problemas citados são dificuldades para o acompanhamento das condicionalidades; equipes reduzidas frente à demanda de atendimento; necessidade de capacitação dos profissionais; problemas na relação entre as esferas de governo e comprometimento insatisfatório das famílias.

Programas municipais de transferência de renda

Com o crescimento da cobertura dos programas federais de transferência de renda, muitos projetos municipais foram desativados ou substituídos, de forma a desempenhar um papel de complementaridade das ações federais e estaduais.

Em geral, os programas municipais têm uma abrangência menor com relação ao atendimento e, em boa parte, apresentam valores de transferência superiores aos dos programas federais. Também têm em comum critérios mais restritivos de focalização e em geral são encontrados em municípios mais desenvolvidos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Há cidades com experiências pioneiras que se constituem em boas fontes de conhecimento sobre transferência de renda, já que contam com um vasto aprendizado institucional. Os municípios de Campinas, na Região Metropolitana de Campinas;

Ribeirão Preto, sede do polo regional de mesmo nome; e Santos, na Região Metropolitana da Baixada Santista, juntamente com Brasília, são precursores das iniciativas municipais de transferência de renda iniciadas em 1995.

Os projetos são muito heterogêneos e vão desde programas nos moldes do Bolsa Família, com condicionalidades relacionadas à educação e à saúde, até os do tipo frentes de trabalho. No último caso, o objetivo é atenuar o problema do desemprego através da oferta de trabalho que não exija alta qualificação. São ocupações oferecidas por um período determinado, em atividades relativas ao saneamento, arborização, construção civil e serviços urbanos, entre outros. Além do trabalho, o beneficiário tem que frequentar o ensino formal, no caso de não ter concluído a educação básica, e/ou atividades de capacitação para o trabalho ou socioeducativas.

Dos 24 municípios visitados na pesquisa de campo nas três regiões metropolitanas, foram encontrados 22 programas municipais de transferência de renda concentrados em dez municípios. Todos são de grande porte, ou seja, com mais de 100 mil habitantes. Nos sete polos regionais, como se verá posteriormente, foram identificados 16 programas, em oito dos 21 municípios pesquisados.

Os gestores relataram enfrentar menos dificuldades na execução desses programas do que em relação aos de outros níveis de governo. Este fato pode estar relacionado à própria natureza do projeto. Por depender exclusivamente de recursos e de decisões políticas no âmbito municipal, muitas das soluções podem ser dadas neste nível de governo.

Além disso, vale lembrar que vários dos programas municipais são anteriores aos federais e estaduais, de forma que já estão mais consolidados e, muito provavelmente, com várias das dificuldades superadas.

Nas regiões metropolitanas paulistas, entre as dificuldades relativas aos recursos e infraestrutura, foram mencionadas a falta de local para realizar as atividades e a escassez de recursos para ampliar o programa e para a formação de profissionais capacitados (Osasco, São Bernardo do Campo e Diadema). Este último município ainda apontou como limitação a falta de pessoal para realizar o acompanhamento e monitoramento. Por sua vez, em Campinas (RMC), uma das dificuldades predominantes do Programa

Garantia de Renda Mínima Municipal é o baixo valor do benefício frente à realidade das famílias.

Outros problemas indicados pelos gestores nas regiões metropolitanas relacionam-se à insuficiência de vagas frente à grande demanda, pouca adesão das famílias, alta rotatividade de beneficiários em alguns programas e falta de recursos de uma forma mais ampla.

Nos polos regionais do estado de São Paulo, foram visitadas 21 cidades. Em oito, foram encontrados 16 programas de transferência de renda municipal. Ao contrário das regiões metropolitanas, existem programas também nos municípios de menor porte, ou seja, com menos de 50 mil habitantes (em quatro) e entre 50 mil e 100 mil habitantes. Os demais programas estão em três municípios com mais de 100 mil habitantes.

As principais dificuldades relativas aos recursos e infraestrutura referem-se à falta de veículos e de informatização. Apenas um município relatou falta de pessoal para a execução do programa.

Com relação ao controle das condicionalidades, foram destacadas nos municípios dos polos regionais

(continua)

RM/polo	Municípios	Programas municipais de transferência de renda	Beneficiários	
			Famílias	Pessoas
Regiões Metropolitanas				
São Paulo	Diadema	Adolescente Aprendiz	-	200
		Bolsa Aluguel	166	-
		Bolsa Transporte	-	15.000
	Guarulhos	Bolsa auxílio Desemprego	-	850
		Programa de Oportunidade ao Jovem	-	1.500
	Osasco	Bolsa Trabalho	-	152
		Começar de Novo	100	-
		Operação Trabalho	430	-
	Santo André	Família Andreense	1.670	-
		GTS (Geração de trabalho e interesse social)	1.500	-
	São Bernardo do Campo	Rotativo Cidadão	-	258
		Turma Cidadã	-	500
		PEAT – Programa educativo adolescente para o trabalho	-	440
		Prodesip	-	500
São Paulo	Usina Socioeducativa	-	103	
	Renda Mínima	113.132	486.467	

Quadro 4
Número de beneficiários dos programas de transferência de renda municipal – 2007

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS REGIÕES MAIS DINÂMICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(conclusão)

RM/polo	Municípios	Programas municipais de transferência de renda	Beneficiários	
			Famílias	Pessoas
Baixada Santista	Praia Grande	PAD (Programa de apoio ao desempregado)	-	200
	Santos	Programa Fênix – População em Situação de Rua	-	39
		Programa Nossa Família	500	-
		Vovô Sabe Tudo (Valorização da Pessoa Idosa)	-	90
		Programa de Valorização do Jovem	-	50
Campinas	Campinas	Programa de Geração de Renda Mínima	3.118	12.400
Polos Regionais				
Araçatuba	Valparaíso	Jovem Cidadão	-	16
Presidente Prudente	Euclides da Cunha Paulista	Programa de Capacitação e Qualificação Profissional de Desempregados e Frentes Emergenciais de Trabalho	-	66
	Presidente Prudente	Criança Cidadã	140	141
		Cuidadores de Idosos (Valo vovô)	-	50
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Bolsa do Horto	-	90
		Auxílio as Famílias Carentes de Recursos Materiais	-	90
		Família Substituta	131	-
		Renda Mínima	564	-
		Apoio Alimentar	2.757	-
São José dos Campos	Santa Branca	Programa Lar Hospedeiro	2	-
	São José dos Campos	Bolsa Auxílio de Qualificação	-	1.430
		Renda Mínima	850	-
		Vida em Família	60	-
São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Bolsa Escola	3.100	5.300
Sorocaba	Sorocaba	Benefícios para Mães de Gêmeos	-	375
		Projeto Travessia	20	-

Quadro 4

Número de beneficiários dos programas de transferência de renda municipal – 2007

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais – Pesquisa de campo. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convênio Finep/Unicamp

dificuldades na localização das famílias ou beneficiários do programa, bem como em controlar as exigências como frequência escolar, vacinação, peso etc. Além disso, foi citada a dificuldade em controlar a participação dos pais nas atividades socioeducativas. Os gestores fizeram menção a outras limitações, como baixa adesão das famílias e beneficiários (quatro municípios). Uma cidade declarou enfrentar problemas para ampliar o número de vagas e outra afirmou ter entraves na relação com o conselho tutelar.

Apesar de a pesquisa de campo não ter um caráter estatisticamente representativo, na medida em que se trata de uma amostra intencional, os resultados parecem sugerir algumas diferenças

em relação a dificuldades de implementação dos programas municipais analisados entre as regiões metropolitanas e os polos regionais.

Os programas das regiões metropolitanas apresentaram maiores problemas com relação à grande demanda e, indiretamente, à falta de recursos para implementação e ampliação de vagas, enquanto que os programas dos municípios dos polos regionais enfrentaram mais dificuldades relacionadas à falta de adesão e comprometimento das famílias e ao controle das condicionalidades. A ordem nas dificuldades se assemelha à apontada pelos gestores para o Bolsa Família, como detalhado acima.

Regiões metropolitanas			Dificuldades				
Região	Tamanho	Município	Programa municipal	Recursos e Infraestrutura	Com profissionais	Valor do benefício	Outras
RMSP	Mais de 100 mil	Diadema	Adolescente Aprendiz				
			Bolsa Transporte				
			Bolsa Aluguel				
		Guarulhos	Bolsa Auxílio Desemprego				
			Programa de Oportunidade ao Jovem				
		Osasco	Bolsa Trabalho				
			Começar de Novo				
			Operação Trabalho				
		S. Bernardo do Campo	Rotativo Cidadão				
			Turma Cidadã				
			PEAT – Prog.Educativo Adolescente para o Trabalho				
			Prodesip*				
			Usina Socioeducativa				
		São Paulo	Renda Mínima				
		Santo André	Família Andreense				
GTIS (Geração de Trabalho e Interesse Social)							
RMBS	Mais de 100 mil	Praia Grande	PAD (Programa de Apoio ao Desempregado)				
		Santos	Programa Nossa Família				
			Prog.Valoriz. do Jovem: Juventude e Comunidade				
			Programa de Inclusão Cidadã – FÊNIX				
			Programa de Valorização do Idoso				
RMC	Mais de 100 mil	Campinas	Programa de Garantia de Renda Mínima Municipal				

Quadro 5

Programas municipais de transferência de renda – municípios pesquisados, ordenados por tamanho populacional Regiões metropolitanas do estado de São Paulo

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais – Pesquisa de campo. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convênio Finep/Unicamp.

*Programa de Desenvolvimento Social e Inclusão Produtiva

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NAS REGIÕES MAIS DINÂMICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Polos regionais				Dificuldades			
Região	Tamanho	Município	Programa municipal	Com recursos e Infra-estrutura	Com profissionais	Em controlar condicionalidade	Outras
Araçatuba	Mais de 20 até 50 mil	Valparaíso	Jovem Cidadão				
P. Prudente	Até 20 mil	Euclides da Cunha	C. e Q.de desemp. e Fr. E. de Trabalho *				
	Mais de 20 até 50 mil	P. Prudente	Criança Cidadã **				
			Vale vovô				
Ribeirão Preto	Mais de 100 mil	Ribeirão Preto	Bolsa do Horto				
			Auxílio às Fam. Carentes de Rec. Materiais				
			Família Substituta / Família Acolhedora				
			Renda Mínima				
			Apoio Alimentar				
S.J. Rio Preto	Mais de 50 até 100 mil	S. J. do Rio Preto	Bolsa Escola				
S.J. Campos	Até 20 mil	Santa Branca	Programa Lar Hospedeiro				
	Mais de 100 mil	S. J.dos Campos	Renda Mínima				
			Vida em Família				
			Bolsa Auxílio Qualificação				
Sorocaba	Mais de 100 mil	Sorocaba	Gêmeos				
			Travessia				

Quadro 6
Programas municipais de transferência de renda – municípios pesquisados, ordenados por tamanho Polos regionais do estado de São Paulo

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais –Pesquisa de campo. NEPP/ Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convênio Finep/Unicamp.

* Programa de Capacitação e Qualificação profissional de desempregados e Frentes Emergenciais de Trabalho

** Estadual + Municipal

Um aspecto a considerar refere-se aos fatores determinantes para a definição do número de programas e das metas de cobertura. Pode-se depreender das entrevistas que existem motivos de várias naturezas, não sendo a demanda o único determinante. São levados em conta o limite dos orçamentos municipais e, em grande medida, as decisões políticas.

Uma informação pouco conhecida sobre a execução desse tipo de programa refere-se ao acúmulo de encargos dos seus coordenadores. A pesquisa de campo evidenciou que grande

parte dos executores é responsável por mais de um programa. Nas regiões metropolitanas, esse acúmulo mostra-se mais acentuado, pois menos da metade dos coordenadores é responsável por apenas um programa e um quinto deles responde por quatro ou mais programas (Tabela 2). Nos polos regionais, é maior a proporção de executores responsáveis por apenas um programa e cerca de um quinto deles está à frente de dois programas. Deve-se observar ainda que são muito variadas as combinações de tipos de programas que um executor coordena.

Tabela 2
Número de programas pelos quais o executor é responsável
Região metropolitana/polo regional

Região/polo regional	Quantidade de programas				
	1	2	3	4 e mais	Total
Subtotal RM (74 gestores)	55,4	17,6	6,8	20,3	100,0
RM São Paulo	50,0	19,4	8,3	22,2	100,0
RM Baixada Santista	46,7	26,7	6,7	20,0	100,0
RM Campinas	69,6	8,7	4,3	17,4	100,0
Subtotal polos (75 gestores)	60,0	22,7	10,7	6,7	100,0
Araçatuba	60,0	20,0	20,0	0,0	100,0
Bauru	83,3	8,3	8,3	0,0	100,0
Presidente Prudente	45,5	54,5	0,0	0,0	100,0
Ribeirão Preto	58,3	25,0	8,3	8,3	100,0
Sorocaba	63,6	18,2	9,1	9,1	100,0
São José do Rio Preto	70,0	0,0	10,0	20,0	100,0
São José dos Campos	33,3	33,3	22,2	11,1	100,0
Total (149 gestores)	57,7	20,1	8,7	13,4	100,0

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais – Pesquisa de campo. NEPP/Nepo/IE-Unicamp. 2007. Convênio Finep/Unicamp.

Tabela 3
Proporção de executores responsáveis apenas por um programa: Programa Bolsa Família ou programas municipais – Região metropolitana/polo regional

Regiões e polos	Bolsa Família	Programas municipais
RM	39,3	30,8
RM São Paulo	42,9	36,4
RM Baixada Santista	33,3	0,0
RM Campinas	37,5	0,0
Polos	52,4	30,8
Araçatuba	33,3	0,0
Bauru	66,7	0,0
Presidente Prudente	66,7	0,0
Ribeirão Preto	66,7	0,0
São José dos Campos	0,0	50,0
São José do Rio Preto	66,7	100,0
Sorocaba	66,7	50,0
Total	44,9	30,8
Total absoluto	49	26

Fonte: Projeto Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo – Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/Nepo/Unicamp-Finep.
 Nota: A diferença para 100% refere-se ao percentual de gestores que, além do programa mencionado, são responsáveis por outros.

No caso dos polos regionais, mais da metade dos executores do Bolsa Família coordena apenas esse programa (Tabela 3). Nas regiões metropolitanas, pouco mais que um terço deles é responsável apenas pelo Bolsa Família, evidenciando maior acúmulo de responsabilidades e corroborando a informação obtida na Tabela 2.

Os programas municipais, na maior parte das regiões metropolitanas e polos, não têm execução exclusiva. Na RMS, pouco mais de um terço dos executores coordenam apenas os programas municipais. No caso dos polos regionais, há coordenação exclusiva de programa municipal apenas nas sedes dos polos de São José dos Campos, São José do Rio Preto e de Sorocaba.

O exame das dificuldades mostra especificidades no interior das regiões metropolitanas, considerando-se municípios maiores e menores e as distintas posições na dinâmica regional. No entanto, são relevantes as diferenças entre as dificuldades apontadas por gestores e executores nos municípios em áreas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar, vale ressaltar que, embora apresentem cobertura elevada em relação às famílias classificadas como pobres pelo MDS – conforme apresentado no Quadro 1 e pelos números obtidos pela pesquisa de campo –, ainda é modesto o acesso dos domicílios do estado de São Paulo a programas de transferência de renda. Cerca de 9% das famílias participam de pelo menos um programa dessa natureza, segundo dados de pesquisa da Fundação Seade (2007)⁶.

Com relação às dificuldades apontadas para a implementação dos programas, é importante ressaltar que há diferenças entre os problemas indicados por gestores e executores diretos nas regiões metropolitanas e nos polos regionais as-

sociados às suas especificidades. Dessa maneira, as maiores limitações na execução do Bolsa Família nas regiões metropolitanas paulistas estão relacionadas à grande demanda, bem como à necessidade de ampliação de vagas e à falta de recursos. No caso dos municípios dos polos regionais, ainda que também seja apontada a necessidade de ampliação, as dificuldades estão mais ligadas à adesão insatisfatória das famílias e a problemas no controle das condicionalidades.

Essas espacialidades marcam dificuldades semelhantes para os programas municipais. No entanto, eles mostraram menos problemas em sua implementação, possivelmente por serem menores, alguns mais antigos e por terem sido criados para atender a demandas locais e, por isso, estarem mais adaptados à gestão municipal.

Ainda que não seja o foco do presente artigo, vale indicar aspectos apontados na investigação das possíveis articulações entre migrações e políticas de transferência de renda que contribuem para explicitar o aumento da demanda por tais políticas em localidades específicas, impondo novos desafios aos seus gestores e executores.

Exemplos dessa situação são encontrados nas cidades com a presença de unidades penitenciárias e em outras com expansão canavieira. No primeiro caso, o fluxo migratório de familiares de detentos, em especial nas cidades do oeste paulista, tem contribuído para a procura por essas políticas. No segundo caso, os municípios que passaram a apresentar novas demandas para programas de transferência de renda são aqueles onde a expansão da cana-de-açúcar e as diferentes modalidades migratórias (sazonal, pendular, interestadual) compõem públicos-alvos para tais políticas. É o caso de cidades situadas na porção nordeste, central e noroeste do estado de São Paulo.

Assim, novas demandas para programas de transferência de renda foram detectadas pela pesquisa, suscitando maior ênfase no estudo da dinâmica regional e das articulações entre movimentos migratórios e políticas sociais que possibilitem adequar a implementação dos programas e minimizar os desafios.

⁶ Resultados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV 2006 – Fundação Seade) mostram que 8,7% das famílias do estado de São Paulo e 9% das famílias da Região Metropolitana de São Paulo têm acesso a benefícios oriundos dos programas governamentais de transferência de renda. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em 28 mar. 2008.

REFERÊNCIAS

- BAENINGER, Rosana; BRITO, Fausto. Crescimento das cidades, das metrópoles e do interior do Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais....* Sessão temática ST2 – Rede Urbana e Estrutura Territorial. Belém, 2007.
- DRAIBE, Sônia; FONSECA, Ana Maria; MONTALI, Lilia. Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologias de avaliação. In: LOBATO, Ana Lucia (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- FONSECA, Ana Maria M. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- IPEA. Assistência Social e Segurança Alimentar. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 15. p. 51-72, mar. 2008.
- LOBATO, Ana Lucia (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- NEPP, NEPO e IE - UNICAMP. *Relatórios de Pesquisa de Campo - Projeto Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais*. Convênio 3595-FINEP-FNDCT/NEPP-UNICAMP. 9 volumes, 2008.
- NEPP, NEPO e IE - UNICAMP. SIMESP - *Projeto Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais*. Convênio3595-FINEP-FNDCT/NEPP-UNICAMP. Disponível em: <<http://www.nepo.unicamp.br/simesp/>>.
- SILVA, Maria O. da Silva; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.
- SUPLICY, Eduardo M. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.

Analizando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador

Renata Mirandola Bichir¹

Resumo

Este trabalho aborda experiências recentes de ações de combate à pobreza, os programas de transferência de renda, com especial destaque para o Programa Bolsa Família no plano municipal. A partir de dados de um *survey* desenvolvido pelo CEM-Cebrap em 2004 em São Paulo e de outro similar realizado em 2006 em Salvador, este trabalho investiga os principais determinantes do acesso aos programas de transferência de renda entre os mais pobres nessas duas cidades, utilizando, para tanto, o modelo multivariado conhecido como “árvore de CHAID”. Nesse sentido, o artigo pretende contribuir para a discussão a respeito da “porta de entrada” desses programas no âmbito municipal. Os resultados apontam para a boa focalização dos programas nas duas cidades e para a relevância dos critérios de elegibilidade nos determinantes do acesso, além de indicarem a importância das preferências políticas dos mais pobres tanto em São Paulo quanto em Salvador.

Palavras-chave: Transferência condicionada de renda. Bolsa Família. Estado. Pobreza. São Paulo. Salvador.

Abstract

This paper covers new experiences of fight poverty actions in Brazil the income transfer programs, especially focusing on the Bolsa Família Program within the municipal plan. Using data from a survey carried out by CEM-Cebrap in 2004 in the city of Sao Paulo and another similar one carried out in 2006 in Salvador, this paper studies the main determinant access factors of poor to income transfer programs amongst the poorest in these two cities, by using a multivariate model known as “CHAID tree”. To that effect, the paper is intended to contribute to a discussion about the “main entrance” of such programs within the municipal scope. The results point to the good targeting of the programs in both cities and to the relevance of the criteria eligibility in the access determinant factors, besides showing the importance of the poorest political preferences both in Sao Paulo and Salvador.

Keywords: Conditional cash transfer programs. Bolsa Família. State. Poverty. São Paulo. Salvador.

INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda constituem experiências ainda recentes e pouco analisadas no âmbito dos estudos de políticas públicas. A relevância do estudo desses programas coloca-se não só do ponto de vista das questões que suscita para a análise das políticas sociais, mas também da perspectiva do debate sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil e em importantes centros urbanos como São Paulo e Salvador.

Como se sabe, no Brasil, os programas de transferência de renda surgiram como políticas de com-

bate à pobreza primeiro no plano local, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo bolsa escola, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Distrito Federal, em meados da década de 1990. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa Escola (em 2001), no governo FHC, e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, com o Programa Bolsa Família (em 2003), já no governo Lula. De experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007). O Bolsa Família hoje é o maior programa de transferência de renda

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap). renatambichir@yahoo.com.br

condicionada do mundo, beneficiando, em 2007, 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas (BRASIL, 2007a).

Apesar da sua relevância e do seu escopo, há ainda inúmeras questões em aberto, especialmente referentes ao grau de articulação dos programas existentes no âmbito federal – em especial o Bolsa Família – com as iniciativas estaduais e municipais. Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de

funções e desarticulação entre programas federais e locais – seja em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Cabe ressaltar que essa desarticulação tem o potencial de gerar efeitos perversos, acabando por excluir parcelas da população que seriam potenciais beneficiários. Assim, mesmo em um contexto de quase universalização da cobertura do programa federal de transferência de renda, faz sentido discutir os determinantes do acesso da população mais pobre a esses programas, pois se sabe que ainda há potenciais beneficiários, especialmente entre as parcelas mais pobres da população, que estão de fora de sua cobertura. Para entender essas dinâmicas relativas à “porta de entrada” dos programas, é importante atentar, novamente, para o que ocorre no plano municipal.

Nesse sentido, esse artigo pretende contribuir parcialmente para esse debate ao discutir alguns aspectos dos programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador. São Paulo destaca-se tanto em termos de número de beneficiários do Programa Bolsa Família como pela presença de programas de transferência de renda sob responsabilidade municipal e estadual, como será discutido. Salvador, por outro lado, destaca-se pelo elevado número de beneficiários do Bolsa Família.

A análise baseia-se principalmente em dados de dois *surveys* que buscaram analisar o perfil das famílias que recebem benefícios de transferência de renda em São Paulo e em Salvador. Além de estudar os principais condicionantes do acesso

da população mais pobre aos diversos programas existentes em São Paulo, o artigo discute o impacto da renda oriunda dos programas de transferência na composição da renda das famílias. Nesse sentido, pretende apontar para alguns desafios envolvidos na implementação

desses programas no plano local, destacando, entre eles, a questão do próprio perfil dos beneficiários

Além dessa introdução, esse artigo é composto por mais quatro seções. A segunda seção discute o contexto de implementação do Bolsa

Família e dos demais programas existentes em São Paulo e em Salvador. A terceira analisa as características gerais dos beneficiários de programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador. A quarta traz um modelo multivariado de acesso a esses programas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

Políticas sociais e políticas de combate à pobreza no Brasil

Apesar das grandes transformações introduzidas nas políticas sociais a partir da Constituição de 1988, as políticas de transferência de renda só tiveram início a partir dos anos 1990, com as experiências pioneiras de alguns municípios, como Campinas, Ribeirão Preto, Santos e o Distrito Federal². No âmbito federal, programas desse tipo tiveram início apenas em 2001, com o Programa Bolsa Escola, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Além do Bolsa Escola, foi criada uma rede de proteção social que incluía a previdência rural e programas não contributivos da assistência social. No caso desses programas, houve uma opção pela transferência direta de renda monetária aos beneficiários com gestão centralizada no governo federal (ALMEIDA, 2004). Esses programas previam ainda contrapartidas, tais como frequência escolar e ida a postos de saúde, porém a fis-

² Para uma análise detalhada das primeiras experiências locais de programas de renda mínima, incluindo uma discussão a respeito da viabilidade econômica do projeto de lei enviado pelo senador Eduardo Suplicy, ver Lobato (1998). Para uma discussão das características gerais dos programas locais, bem como suas avaliações e desafios, ver Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007).

calização dessas contrapartidas mostrou-se pouco eficaz, especialmente devido à falta de fluxo de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas – o que ocorre ainda hoje, em menor medida.

O governo Lula, por sua vez, procurou expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC (HALL, 2006). Ao lado de outras medidas na área de assistência social,

foi dada ênfase às políticas focalizadas, indicando uma opção pelo combate à pobreza e à desigualdade por meio da ampliação do volume de gastos em programas de transferência de renda. O tema das políticas sociais foi tratado no governo Lula sob a perspectiva da redução de seus efeitos regressivos por meio do aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e políticas, pela focalização nos grupos de menor renda (ALMEIDA, 2004).

Uma das principais iniciativas na área social no governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF)³. O PBF unificou três programas que já existiam na gestão anterior, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Além disso, procurou unificar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios. Esse programa prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, criando um piso mínimo de renda familiar no país, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 69,00), e uma segunda parcela que prevê contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 137,00).

No caso do PBF, o governo federal é responsável por supervisionar a execução do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico)⁴, tanto em âmbito

nacional como nos estados e municípios. Por sua vez, o governo estadual deve coordenar o processo de cadastramento em âmbito estadual, analisar os dados do CadÚnico e verificar as principais necessidades das famílias de seu estado, além de capacitar, apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Os municípios devem planejar e executar o cadastramento, transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à

Caixa Econômica Federal, manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o CadÚnico (BRASIL, 2007a). Nesse processo todo, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aponta que é necessário conhecer mais a fundo as estratégias locais – municipais – de gestão do PBF, especialmente no que se refere ao cadastramento e à atualização do cadastro (BRASIL, 2007b).

Apesar da aparente descentralização do programa – em termos de gestão dos beneficiários e coleta de informações –, sua operação é bastante centralizada no Executivo federal, uma vez que é nesse nível de governo que são selecionados aqueles que vão efetivamente receber os benefícios. Os municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio do CadÚnico, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e identifica as famílias que devem entrar no programa. Há ainda uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF, uma vez que há transferências federais aos municípios por meio do chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador sintético criado com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do PBF.

A centralidade dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, tanto na gestão de FHC (PSDB) quanto na de Lula (PT), permite afirmar que esses programas afirmam-se cada vez mais como uma política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise. O escopo da política foi ampliado no governo Lula, e seu foco passou dos indivíduos

³ O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

⁴ O CadÚnico é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros. Para entrar nesse cadastro, as famílias respondem um questionário nas prefeituras, do qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. Esse cadastro permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para os devidos programas sociais.

– no caso do Bolsa Escola – para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência – no caso do PBF. Dessa forma, o programa estaria levando em conta aspectos enfatizados pelas análises mais recentes a respeito da pobreza, que ressaltam o papel não só dos ativos individuais mobilizados pelos mais pobres, mas também dos recursos familiares na superação de situações de pobreza (MOSER, 1998; FILGUEIRAS, 1998).

Contudo, há ainda significativos desafios a serem enfrentados, especialmente no que diz respeito à articulação dos programas federais com os programas locais de transferência de renda. De modo a aprofundar o entendimento dos determinantes do acesso a programas de transferência de renda no plano municipal, optou-se pela análise de duas cidades que se destacam tanto em termos da relevância da pobreza urbana quanto em números de beneficiários: São Paulo e Salvador.

São Paulo é um caso relevante para estudo por diversos motivos. É o segundo estado em termos de número de famílias beneficiárias: 1.083.762, o que representava 9,89% das famílias presentes na folha de pagamento de agosto de 2008, segundo dados do MDS (BRASIL, 2008). O estado também se destaca em termos de repasses de recursos federais, ficando atrás apenas da Bahia. São Paulo recebeu 8,9% do total de repasses do Ministério do Desenvolvimento Social em 2006, e a Bahia, 10,1% (BRASIL, 2008). Além disso, São Paulo tem um considerável aprendizado institucional na área de programas de transferência de renda, já que muitos dos programas pioneiros aí se desenvolveram, sendo ainda o estado que concentra o maior número de programas de transferência de iniciativa municipal (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007). Como apontam esses autores, são justamente os estados mais desenvolvidos, como São Paulo, os que mantiveram os programas locais de transferência mesmo após o advento dos programas nacionais:

[...] somente os municípios dos estados mais desenvolvidos e com menor concentração relativa de população situada abaixo da linha da pobreza é que apresentam condições de manter esses programas. Isso significa que são

aqueles municípios com maiores possibilidades orçamentárias que mantêm um programa municipal custeado com recursos locais (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 153).

Tanto o Renda Mínima quanto o Renda Cidadã têm como critérios de inclusão a insuficiência de renda

No caso de São Paulo, os programas de renda mínima locais tiveram início antes das primeiras experiências nacionais – tanto o Renda Mínima (municipal) quanto o Renda Cidadã (estadual) foram criados em 1998, apesar de regulamentados posteriormente. O Programa de Garantia de Renda Mínima foi criado em 1998, pela Lei 12.651, de 6 de maio de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 40.400, de 5 de abril de 2001, na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), do PT. Atualmente, esse programa encontra-se articulado com o ambicioso projeto Ação Família – Viver em Comunidade, criado em 2005⁵. Já o Renda Cidadã foi criado pelo Decreto Estadual n.º 42.826, de 21 de janeiro de 1998, e alterado pelo Decreto Estadual n.º 45.632, de 16 de janeiro de 2001, durante a gestão de Geraldo Alckmin (2001-2006), do PSDB. Atualmente, o Renda Cidadã encontra-se sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS).

Tanto o Renda Mínima quanto o Renda Cidadã têm como critérios de inclusão a insuficiência de renda – famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (SM) – e a presença de crianças de zero a 15 anos na família, sendo que o Renda Mínima ainda exige um tempo mínimo de dois anos de residência no município. As contrapartidas também são semelhantes às do PBF e incluem, além da frequência escolar mínima das crianças de sete a 15 anos, a atualização da caderneta de vacinas. O Renda Cidadã utilizou como critério de focalização as famílias residentes em “bolsões de pobreza” ou áreas de maior vulnerabilidade, definidas a partir de metodologia desenvolvida pela Fundação Seade (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVVS).

⁵ Coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), apesar de reunir diversas secretarias, o Ação Família visa à inclusão social das famílias mais vulneráveis do município a partir de ações integradas desenvolvidas no âmbito do indivíduo, da família e da “comunidade”.

Esses dois programas continuam a funcionar ao lado do PBF. Porém, é possível observar algumas dificuldades na articulação entre eles. Ainda hoje, os programas são operados por meio de cartões magnéticos e bancos distintos, sendo que é descontado do beneficiário do Renda Mínima o valor recebido via Bolsa Família – o benefício não é cumulativo: o beneficiário dos dois programas recebe o mesmo valor daquele que recebe só o Renda Mínima. O mesmo ocorre com o Renda Cidadã: o valor dos benefícios recebidos pelos demais programas é descontado (HEVIA, 2008). Assim, há ainda inúmeros desafios a serem enfrentados na implementação dos programas, referentes especialmente à articulação entre eles.

Salvador, por sua vez, é a terceira cidade brasileira em termos de população, abrigando pouco mais de 2,5 milhão de habitantes, e a sexta região metropolitana do país. Sede da Região Metropolitana de Salvador (RMS), que hoje congrega 10 municípios, a cidade abriga 83% da população metropolitana e 17,5% dos habitantes do estado. Ao contrário de São Paulo, à época do *survey* (maio de 2006), só estavam operando em Salvador programas federais de transferência de renda, mais especificamente, o Bolsa Família. Segundo o MDS (BRASIL, 2008), Salvador possui 167.981 famílias cadastradas no Bolsa Família e 181.527 no CadÚnico. O município recebeu, no mês de agosto de 2008, um total de R\$ 195.244,00 de recursos federais para apoio à gestão desses programas (com base no IGD do mês, de 0,56).

Na cidade de Salvador, é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) o órgão que se articula mais diretamente com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para a operacionalização dos programas que se articulam com o MDS, a cidade conta com os centros de Referência em Assistência Social (CRAS), no modelo proposto em âmbito federal, situados nas localidades de Bairro da Paz, Brotas, Centro, Coutos, Itapagipe, Liberdade, Lobato, Mata Escura, Nordeste de Amaralina, São Cristóvão e Valéria.

Na próxima seção, são apresentados dados que permitem caracterizar as condições de acesso da população mais pobre dos municípios de São Paulo e Salvador aos programas de transferência

existentes, bem como um modelo que explora os principais condicionantes desse acesso.

Acesso à transferência de renda em São Paulo e Salvador

O *survey* realizado pelo CEM-Cebrap entre os 40% mais pobres do município de São Paulo, em novembro de 2004 (FIGUEIREDO et al, 2005)⁶, indica que 18,7% das famílias mais pobres declararam ter recebido dinheiro de algum programa de transferência de renda no período de seis meses anteriores à pesquisa, indicando uma cobertura relativamente baixa desses programas àquela data, anterior à virtual universalização do PBF. Os beneficiários citaram vários programas: Renda Mínima (município de São Paulo), Bolsa Família (governo federal) e Renda Cidadã (governo estadual), além de Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), entre outros⁷. Optou-se, então, por analisar os programas que apresentaram as frequências mais significativas. Entre aqueles que receberam dinheiro de algum programa, 50,0% declararam receber o Renda Mínima; 23,6% o Bolsa Família ou Bolsa Escola e 6,0% o Renda Cidadã. Além disso, 20,4% das famílias declararam receber benefícios de mais de um programa.

Os resultados gerais indicaram que a maioria dos beneficiários em todos os programas pertencia às parcelas mais pobres da população. Do total das famílias que recebiam transferência de renda no município de São Paulo em 2004, 63,0% tinham até meio salário mínimo de renda familiar per capita. Desses, 16,4% tinham renda familiar per capita de até um quarto de SM e 46,6% de até meio SM. Esses resultados indicam um bom direcionamento ao público-alvo proposto. Como já apontado, os principais programas considerados – Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã – têm como objeto a população que recebe até meio SM de renda familiar per capita.

⁶ Esse *survey* foi realizado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap) em parceria com o IPEA e com apoio técnico do Ibope, em novembro de 2004. A pesquisa procurou avaliar as condições gerais de vida e de acesso a políticas públicas entre os 40% mais pobres, população que, à época, tinha um rendimento familiar mensal de até R\$ 1.100,00.

⁷ Como era ainda relativamente recente a unificação desses diversos programas no âmbito do Bolsa Família (novembro de 2003) à época do *survey* (novembro de 2004), foram citados isoladamente programas já reunidos sob o PBF e também programas que já não existiam mais, como o Bolsa Escola.

Outras dimensões do perfil desses beneficiários também foram analisadas. Observou-se que eles estavam mais presentes em áreas de periferia⁸ (22% dos moradores dessas regiões eram beneficiários, contra 13,1% nas áreas centrais), que tendem a concentrar população de mais baixa renda, um dos critérios para o recebimento. Além disso, constatou-se, de acordo com o esperado pelos critérios de priorização do recebimento, que havia mais mulheres do que homens recebendo benefícios do governo (21,1%, contra 15,6%), assim como domicílios com crianças de sete a 14 anos recebiam mais benefícios (21,0%, contra 10,5% nos domicílios sem crianças nessa faixa etária). Também se observou que chefes de domicílio não brancos recebiam mais do que os brancos (22,2% contra 14,6% de beneficiários, respectivamente) e que aqueles que participavam de associações religiosas (20,5% contra 17,4% entre aqueles que não participavam frequentemente) e não religiosas recebiam mais (19,4% contra 17,6% entre os que não participavam). É interessante notar ainda que, entre aqueles que declararam preferência ou simpatia pelo PT, 29,2% tinham acesso aos benefícios, contra 13,1% daqueles que declararam preferência pelo PSDB.

Outra dimensão a destacar refere-se à importância do dinheiro recebido por meio desses programas na composição da renda total dos beneficiários. Os dados do *survey* de 2004 indicaram que, em média, 14,1% da renda total dos beneficiários de algum programa de governo eram oriundos dessa transferência. Esse impacto era maior entre as famílias com menor renda familiar: na faixa de zero a dois salários mínimos de renda familiar, a transferência correspondia a 20,9% da renda, em média. Desagregando esses dados por tipo de programa, verificou-se que o Bolsa Família era responsável por 15,2% da renda total daqueles que o recebiam; que o Renda Mínima participava com 15,7%; o Renda Cidadã com 11,9% e o Bolsa Escola com 8,4%.

Outra dimensão a destacar refere-se à importância do dinheiro recebido por meio desses programas na composição da renda total dos beneficiários

Resultados similares, em termos de boa focalização, foram observados em Salvador a partir dos dados do *survey* realizado em 2006⁹. Também na capital baiana foram citados vários programas: Bolsa Família (governo federal), Bolsa Escola (governo federal), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, do governo federal), Vale Gás, entre outros – ou seja, programas que atualmente fazem parte do PBF, mas que foram diferenciados pelos entrevistados, muito provavelmente usuários desde antes da unificação. Optamos por trabalhar com aqueles que apresentaram as frequências significativas: entre os que recebiam dinheiro de algum programa, 57,0% declararam receber do Bolsa Família; 34,0% do Auxílio Gás; 29,8% do Bolsa Escola e 2,7% do PETI. Cabe destacar que 5,9% recebem de mais de um programa.

Os dados obtidos por meio do *survey* indicam que 27,2% das famílias mais pobres do município de Salvador declararam receber algum tipo de transferência de renda, percentual superior ao encontrado em São Paulo, que correspondia a 18,7%. Entretanto, cabe ressaltar algumas diferenças entre as duas cidades. Em São Paulo, a pesquisa foi realizada em 2004, quando os programas federais de transferência de renda tinham um escopo bem menor: o Bolsa Família estava em um estágio menos avançado de implementação do que se encontrava em maio de 2006. Por outro lado, como já discutido, vigoravam em São Paulo dois outros programas: o primeiro, de escopo limitado, implementado pelo governo estadual (Renda Cidadã), e o segundo, implementado pela prefeitura, que tinha uma abrangência maior do que o Bolsa Família naquele momento (o Renda Mínima). Em Salvador, ao contrário, só estavam em vigência programas federais.

⁹ Esse *survey* foi realizado pela equipe da SEI com apoio do IPEA e do CEM-CERAP no âmbito do projeto "Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais", Fase II, Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II. O objetivo era analisar as condições de acesso da população mais pobre da cidade de Salvador a políticas sociais e serviços públicos, incluindo educação, infraestrutura urbana, saúde, transferência de renda, assim como justiça e serviços de segurança pública.

⁸ A amostra do *survey* foi desenhada de forma a captar situações de pobreza nas diferentes macrorregiões da cidade: pobres residentes em áreas centrais, em áreas intermediárias e em áreas periféricas.

Os resultados indicam que a maioria dos beneficiários pertence às parcelas mais pobres da população de Salvador. Do total das famílias pesquisadas que recebem transferência de renda, 60,9% têm uma renda familiar per capita de até um terço do salário mínimo; 34,6%, entre um terço e dois terços do salário mínimo; e 4,4%, entre dois terços e um salário mínimo. Esses resultados indicam um bom direcionamento dos programas ao seu público-alvo. No entanto, a cobertura é incompleta, pois no conjunto dos que têm renda familiar per capita de até um terço de salário mínimo (ou R\$ 100,00 à época), 41,8% recebem de algum programa de transferência de renda.

Procurando analisar a distribuição dos benefícios de acordo com diferentes características dos chefes de domicílios, observa-se, da mesma forma que em São Paulo, que domicílios chefiados por mulheres, não brancos e por pessoas com menor escolaridade são os principais beneficiários. Isto se deve, provavelmente, ao fato de que domicílios cujos chefes têm essas características estão entre os mais pobres de Salvador. Assim, há uma distribuição bem direcionada dos benefícios. Também é interessante notar que domicílios localizados em setores subnormais tendem a receber mais benefícios (37,7% contra 26,1% das famílias que vivem em setores não subnormais), um dado bastante positivo que, em princípio, mostra que, em Salvador, não há tantos problemas de penetração desses programas nessas áreas mais precárias, ao contrário do observado no caso de São Paulo, onde as regiões de favela eram menos atendidas.

É importante observar ainda que as famílias situadas abaixo da linha da pobreza – com renda familiar per capita inferior a R\$ 100,00 à época – recebem mais benefícios de transferência de renda (38,8% eram beneficiários), o que é condizente com os critérios de seleção dos diversos programas e indica uma boa focalização.

Cabe apontar ainda a relevância da contribuição desse dinheiro oriundo de programas de transferência para a composição da renda familiar. Verifica-se que esses programas são responsáveis por 16,7% da renda familiar auferida entre os

40% mais pobres em Salvador. Considerando os domicílios com renda familiar per capita inferior a R\$ 100,00, os recursos recebidos pelos programas são responsáveis por 19,7% da renda familiar. Esse valor é similar ao observado em São Paulo, onde os recursos de transferência eram responsáveis por 20,9% dos ganhos na faixa de zero a dois salários mínimos de renda familiar.

A seguir, apresentamos modelos multivariados que exploram os principais determinantes do acesso a programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador.

Modelos de acesso à transferência de renda em São Paulo e Salvador

Essa seção discute as principais dimensões responsáveis pelo acesso dos mais pobres a programas de transferência de renda, ainda com base nos dados desse *survey* de 2004, no caso do município de São Paulo, e no *survey* de 2006, em Salvador. O principal objetivo é identificar, por meio de um modelo multivariado, quais são as dimensões que determinam o acesso da população mais pobre a esses programas, aprofundando a discussão do perfil dos beneficiários apresentada na seção anterior.

São Paulo

De modo a contemplar diferentes explicações possíveis para o acesso aos programas de transferência de renda – considerando-se especialmente dimensões ligadas aos próprios critérios de elegibilidade, além de características relacionadas ao perfil dos beneficiários –, foram consideradas na análise as dimensões apresentadas a seguir.

Variáveis individuais

Essas variáveis procuraram testar a influência das características dos próprios beneficiários sobre suas condições de acesso aos programas, tais como renda, escolaridade, sexo, idade e cor da pele. Algumas dessas características figuram entre os critérios de elegibilidade dos programas de transferência de renda – tal como o déficit de renda, o recebimento

preferencial dos benefícios pelas mulheres da família etc. Assim, uma das questões envolvidas nesse caso é a avaliação do grau de cobertura e de focalização do programa, ou seja, verificar se os programas estão sendo destinados realmente àqueles grupo mais pobres da população.

- Sexo do responsável pelo domicílio
- Idade do responsável pelo domicílio
- Anos de estudo do responsável pelo domicílio
- Cor do responsável pelo domicílio
- Ocupação principal do responsável pelo domicílio

Variáveis familiares

Assim como as anteriores, visam testar o grau de focalização dos programas, segundo os critérios de elegibilidade.

- Renda familiar per capita
- Presença de crianças de sete a 14 anos

Migração

Como apontado anteriormente, alguns programas – como o Renda Mínima – utilizam o tempo de residência no município como critério de elegibilidade.

- Responsável pelo domicílio nascido fora do estado de São Paulo
- Responsável pelo domicílio nascido em estados do Nordeste

Variáveis territoriais¹⁰

Apesar de os programas de transferência de renda basearem-se principalmente em características familiares e individuais para sua focalização, alguns programas – como o Renda Cidadã – utilizam critérios espaciais de focalização, priorizando famílias que se localizam em bolsões de pobreza. Nesse sentido, optou-se por avaliar algumas características da região em que se localiza o domicílio pobre.

- Região em que se localiza o domicílio (central, intermediária, periférica)
- Renda média do ambiente do domicílio
- Domicílios localizados em áreas de favela ou loteamentos irregulares
- Domicílios localizados próximos a córregos

¹⁰ Essas variáveis foram construídas por meio de ferramentas de Sistema de Informações Geográficas (SIG). Isso só foi possível porque todas as informações coletadas no *survey* foram endereçadas, permitindo a criação de indicadores espaciais e o cruzamento das informações obtidas com dados de outras fontes, como os dados censitários, entre outros.

Participação associativa

Para avaliar seus efeitos no grau de conhecimento sobre as formas de acesso, foi considerado também o potencial de mobilização da população mais pobre, analisado por meio do seu grau de associativismo e de seu comportamento político – especialmente preferências partidárias e interesse pela política. Alguns estudos realizados em São Paulo apontam a importância do pertencimento a associações comunitárias e dos vínculos com instituições religiosas ou laicas no acesso a serviços públicos, especialmente no âmbito de comunidades carentes (FIGUEIREDO et al, 2005; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2004; ALMEIDA; D'ANDREA, 2004).

- Participação quinzenal em algum tipo de associação civil
- Participação mensal em algum tipo de associação civil
- Participação quinzenal em algum tipo de associação religiosa
- Participação mensal em algum tipo de associação religiosa
- Preferência partidária

Para testar a relevância dessas diferentes dimensões explicativas, foi utilizado o modelo estatístico de CHAID (Chi-squared Automatic Interaction Detector), técnica usada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis explicativas (preditoras) que interagem entre si, estabelecendo uma hierarquia das influências das variáveis consideradas¹¹. As variáveis indicadas no resultado final podem ser consideradas as mais importantes na explicação da variabilidade da variável dependente. Esse modelo é bastante útil em análises exploratórias, quando as associações entre as variáveis de interesse não são bem conhecidas (FIGUEIREDO et al, 2005). Além de testar, ao mesmo tempo, o impacto de diversas variáveis explicativas, outra vantagem deste método é permitir a caracterização dos perfis daqueles que têm ou não acesso a certa política. O modelo final obtido é apresentado na Figura 1, a seguir¹².

¹¹ O modelo testa todas as partições possíveis das categorias, escolhendo aquela que apresenta o maior valor para a estatística qui-quadrado. Os dados são agrupados segundo a partição escolhida e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e as demais preditoras. Esse processo é repetido sucessivamente até que os grupos divididos cheguem a um número mínimo de casos estipulado.

¹² Foram testados diferentes modelos possíveis, e este pareceu ser o mais adequado tanto do ponto de vista analítico quanto técnico – o método de validação utilizado (“crossvalidation”) indicou que esse modelo classificou corretamente 83,5% dos casos, resultado bastante satisfatório.

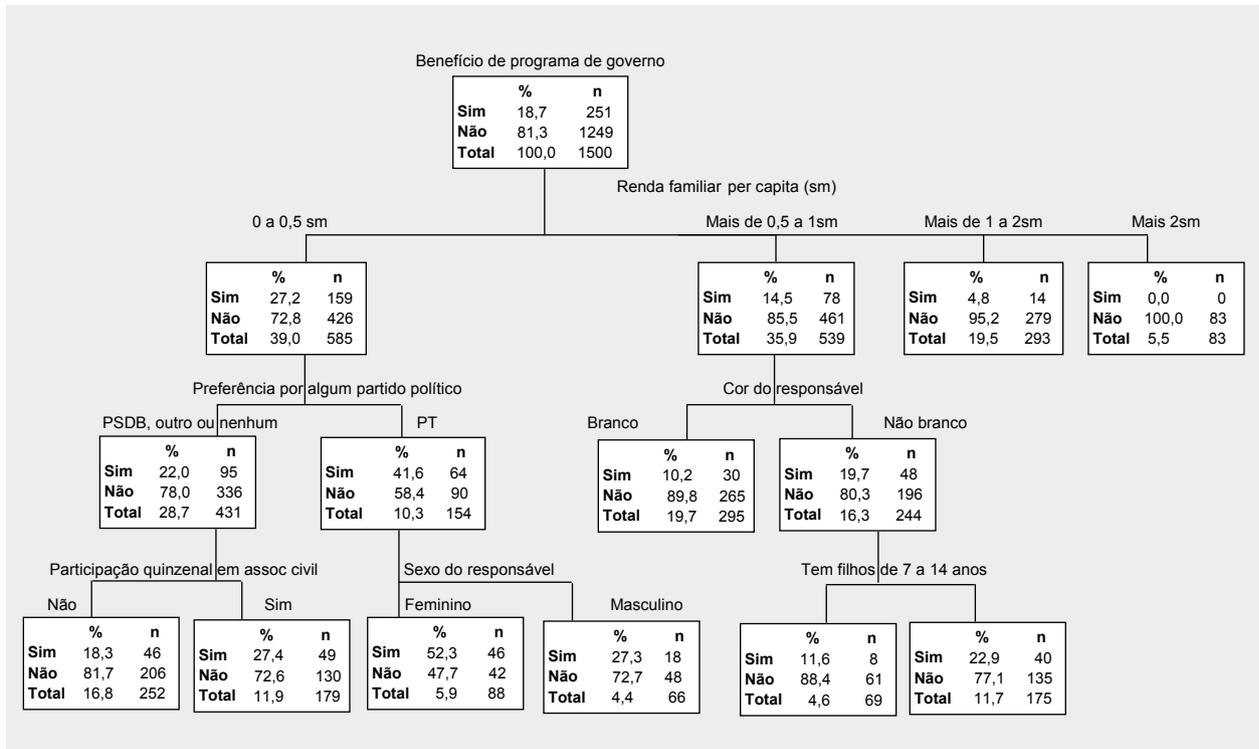


Figura 1
Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda
Município de São Paulo

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a serviços públicos. Novembro de 2004.
Nota: Nível de significância de 5%

Nessa figura, a variável dependente corresponde ao acesso ou não aos programas de transferência de renda existentes no município de São Paulo à época – Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã. O primeiro ramo da árvore apresenta as variáveis mais importantes para explicar o acesso a esses programas, ou seja, a variável explicativa mais associada a ser ou não beneficiário de transferência. A importância das variáveis cai sucessivamente nos ramos inferiores, o que significa que as associações observadas são menores. No interior de cada célula – que representa um recorte dentro do universo de domicílios pobres do município de São Paulo, configurando um grupo com características particulares – estão indicados os percentuais de famílias pobres que têm ou não acesso a benefícios de transferência de renda. O total em cada célula apresenta o quanto aquele grupo representa (em %) no total dos domicílios pobres considerados (1.500 casos).

Em primeiro lugar, cabe destacar que a variável mais associada ao recebimento de benefícios é justamente o principal critério desses programas: famílias pobres, sendo que as famílias com renda até meio SM são as maiores beneficiárias, com poucos “vazamentos” – que, quando existem, ocorrem nas faixas de renda imediatamente superiores. Nesse sentido, o modelo multivariado confirma a boa focalização observada nas análises univariadas. Cabe agora observar o que explica os níveis de acesso em cada um desses grupos mais pobres.

Entre o grupo mais pobre – famílias com renda familiar per capita entre zero e meio SM –, destaca-se que a dimensão mais relevante para explicar os níveis de acesso é a preferência partidária. Aqueles que declararam preferência pelo PT têm maiores níveis de acesso – 41,6% – do que aqueles que declararam preferência pelo PSDB, por outro partido ou por nenhum (entre esse grupo, 22,0% têm acesso à transferência

de renda¹³. Na verdade, mais do que a preferência por um partido específico, esse resultado indica a relação dos beneficiários com o partido no governo – à época, Marta Suplicy era a prefeita de São Paulo (2000 a 2004), tendo sido responsável pela implantação do Renda Mínima, como apontado anteriormente. Desse modo, há duas interpretações possíveis para esse resultado. Por um lado, é possível que, na resposta ao *survey*, as pessoas tenham “premiado” o governo pelo acesso recebido – e assim declaram preferência pelo partido do governo numa relação de “gratidão”. Entretanto, há outra dinâmica possível: pessoas que já estavam vinculadas de algum modo ao PT tiveram maiores chances de inclusão nos novos programas de transferência, como o Bolsa Família, uma vez que as redes locais do partido – incluindo ONGs e outros tipos de associação – foram utilizadas no processo de cadastramento (HEVIA, 2008). Sabe-se também que os cadastros do Renda Mínima foram utilizados para inclusão no Bolsa Família em São Paulo, o que pode explicar esse resultado. Cabe apontar que, muito provavelmente, todas essas dinâmicas estiveram associadas, e que é difícil separar o sentido da causalidade (se preferências e/ou relações prévias levaram a um maior acesso aos benefícios ou se o acesso a benefícios estimulou certa relação de “gratidão” em relação ao partido no governo).

Entre aqueles que declararam preferência pelo PT, o sexo do responsável pelo domicílio é a próxima dimensão mais relevante, sendo que domicílios chefiados por mulheres tendem a ter mais acesso a benefícios do que aqueles chefiados por homens, o que é condizente com os critérios de priorização dos programas – as mulheres são as portadoras privilegiadas dos cartões dos programas de transferência.

Por outro lado, entre aqueles que declararam preferência por algum outro partido ou não tinham preferência partidária, mas participavam de algum

Esse resultado parece indicar que o envolvimento associativo melhora o nível de informação dos indivíduos

tipo de associação civil com frequência pelo menos quinzenal – ou seja, estavam mais intensamente envolvidos em redes associativas – tinham maior nível de acesso a programas de transferência de renda do que aqueles que não participavam de associações. Esse resultado parece indicar que o envolvimento associativo melhora o nível de informação dos indivíduos e seu acesso às formas de cadastramento para o recebimento de benefícios, reforçando algumas hipóteses a respeito da importância da participação associativa (ALMEIDA; D’ANDREA, 2004; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2004). Cabe apontar que, do ponto de vista das organizações civis, estudos têm destacado a falta de interesse na mobilização dos indivíduos no caso dos benefícios de transferência de renda (HEVIA, 2008; HOUTZAGER, 2008). Segundo Houtzager (2008), o PT desenvolveu um *modus operandi* na operação do Renda Mínima em seu ano inaugural que minimizava a participação de atores da sociedade civil na implementação e no controle do programa – *modus operandi* que teria sido mantido pelas administrações municipais subsequentes, do PSDB e do DEM:

In the process of building direct relations between the state and beneficiaries, to strengthen this citizenship relation, the administration also closed the door to organised groups that might have a legitimate role in negotiating policy and in ensuring some form of social accountability. (HOUTZAGER, 2008, p. 3).

Assim, esse resultado aponta para uma aparente contradição, que se dissipa quando pensamos em dois planos diferenciados: o dos indivíduos – para os quais parece ser interessante estar vinculado a alguma rede associativa para ter maior acesso a benefícios – e o plano das próprias associações, que parecem não estar muito interessadas nesse tipo de programa social, dado o tipo de benefício que é distribuído – monetário e impessoal, em uma relação quase direta entre o Estado e os indivíduos (HEVIA, 2007). Cabe aprofundar esse ponto em análises específicas sobre as formas de cadastramento nos programas.

¹³ Entre os entrevistados no *survey*, a maioria declarou preferência ou simpatia pelo PT ou PSDB: 24,1% pelo PT, 9,1% pelo PSDB, 11,7% por outros partidos e 55,1% por nenhum partido. Assim, essa variável “preferência partidária” apresenta as seguintes categorias: PT, PSDB, outro partido ou nenhum. A junção da preferência pelo PSDB com os demais partidos foi realizada automaticamente pelo próprio programa, ao testar as associações entre as variáveis.

No nível de renda imediatamente acima – domicílios com renda familiar entre meio SM e um SM –, a segunda dimensão mais relevante é a cor do responsável pelo domicílio, sendo que chefes não brancos tendem a ter maior acesso. Além disso, entre os não brancos, aqueles que têm filhos entre sete e 14 anos tendem a ter maior acesso aos benefícios de transferência de renda, indicando novamente uma boa focalização dos programas. Essa boa focalização é reforçada pelos baixos níveis de acesso nos grupos com renda familiar per capita acima de um SM e pela ausência de beneficiários no grupo com renda familiar per capita acima de dois SM.

Assim, de maneira geral, são variáveis individuais/familiares e relativas ao envolvimento associativo aquelas que mais explicam o acesso a programas de transferência de renda em São Paulo, sendo que variáveis referentes à condição de migração e variáveis territoriais não se mostraram relevantes. O modelo mostra que dinâmicas internas do programa explicam os níveis de acesso: são dimensões como a renda, sexo do responsável e presença de crianças as que mais

se destacaram. Além disso, o modelo aponta que o programa está bem focalizado e que há pouco “vazamento”. Este, quando ocorre, é nas faixas de renda imediatamente acima do corte. Por outro lado, além dos critérios de elegibilidade, os resultados apontam para a relevância de outros elementos interessantes, como o posicionamento em relação ao partido no governo e a participação associativa.

Salvador

O mesmo tipo de análise multivariada foi realizada para o caso de Salvador. Assim como em São Paulo, no modelo de CHAID para Salvador foi utilizada como variável resposta ser ou não beneficiário de um programa de transferência de renda, só que em Salvador só foram considerados programas federais (Bolsa Família, PETI, Auxílio Gás). Como dimensões explicativas do acesso a esses programas, foram testadas as variáveis apresentadas na Tabela 1, abaixo, que na medida do possível mantiveram a comparabilidade com o modelo desenvolvido para São Paulo.

Tabela 1	
Variáveis explicativas testadas no modelo de CHAID	
Variáveis de vizinhança	Atributos do responsável/familiares
Macrorregião de residência	Faixa etária do responsável/cônjuge
- Área da orla (com renda média alta)	- 18 a 29 anos
- Área intermediária (com renda média intermediária)	- 30 a 49 anos
- Área periférica (com renda média baixa)	- 50 anos e mais
Domicílios localizados em setores subnormais	Sexo do responsável/cônjuge
- Sim	- Masculino
- Não	- Feminino
Indicadores de participação social/religiosa	Escolaridade do responsável/cônjuge
Frequência a atividades associativas religiosas	- Fundamental incompleto
- Pelo menos quinzenalmente	- Fundamental completo
- Mais que quinzenalmente ou não frequenta	- Médio completo ou superior
Frequência a associações não religiosas	Renda familiar per capita (sal. mínimo 11/2004)
- Pelo menos anualmente	- Até 0,25 salário mínimo
- Mais que anualmente ou não frequenta	- Mais de 0,25 a 0,5 salário mínimo
Variáveis políticas	- Mais de 0,5 a 1 salário mínimo
Influência dos acontecimentos políticos sobre a vida	- Mais de 1 a 2 salários mínimos
- Acha que influenciam sua vida	Cor do responsável
- Acha que não influenciam sua vida	Brancos
- Não sabe/Não informou	Pretos e pardos
Preferência por partido político	
- Sim	
- Não	

Fonte: SEI, IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio 2006.

O modelo resultante é apresentado na Figura 2.

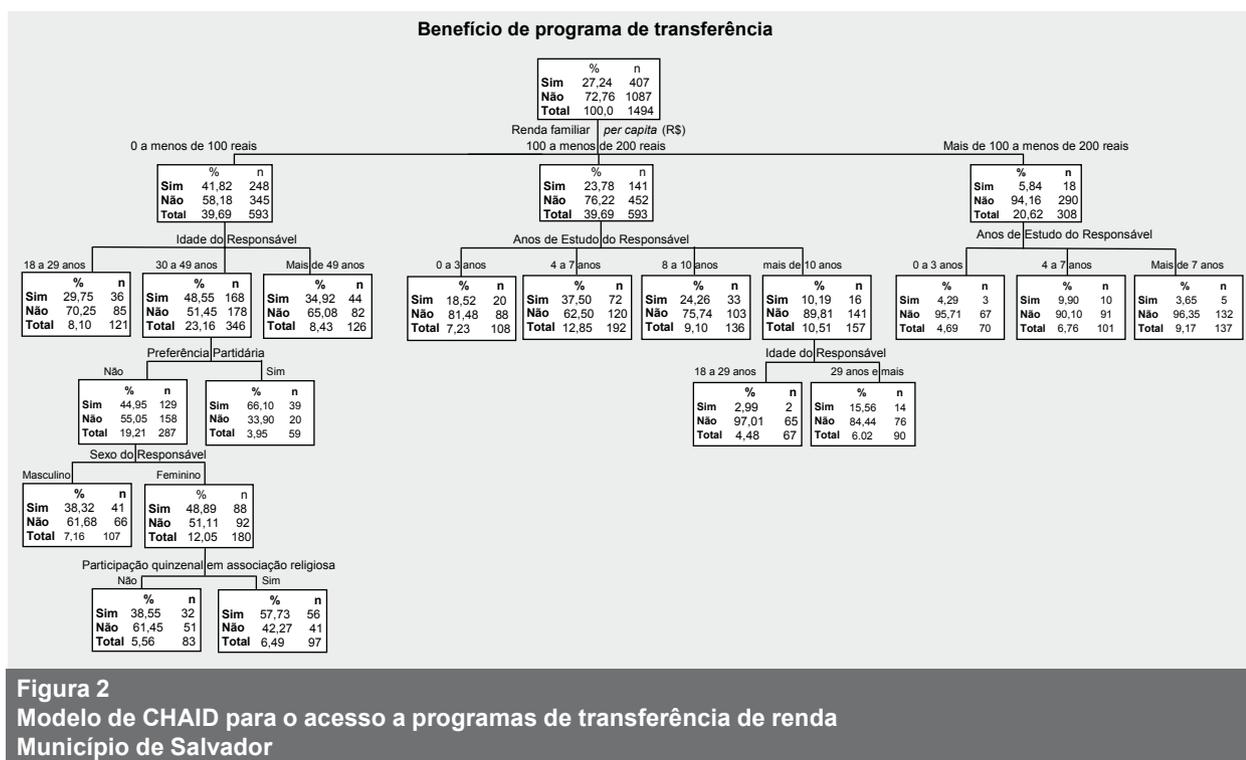


Figura 2
Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda
Município de Salvador

Fonte: SEI, IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio de 2006.

Nota: Nível de significância de 5%.

Como observado em São Paulo, a variável mais importante para diferenciar entre ser beneficiário ou não em Salvador é a renda familiar per capita, sendo que as famílias com até um terço de salário mínimo per capita recebem mais frequentemente recursos de programas de transferência. Essas famílias representam 60,9% das beneficiárias e aproximadamente 39,7% do universo da pesquisa. Nesse grupo, 41,8% recebiam o benefício em maio de 2006. Entre as famílias com renda per capita superior a dois terços de salário mínimo, a ocorrência de beneficiários é bastante baixa, sendo que a penetração do programa nessa faixa de renda atinge apenas 5,8%, o que também era esperado segundo os critérios de inclusão do programa de transferência de renda, voltado aos mais pobres.

Entre as famílias com rendimento familiar per capita de até um terço de salário mínimo, a segunda variável mais relevante é a idade, sendo que o programa atinge mais intensamente a faixa etária de 30 a 49 anos. Trata-se de um resultado razoável, uma vez que os muito jovens têm, em geral, mais dificuldade de acessar programas sociais, e

os mais idosos são objeto de outros programas, como o de previdência pública, não sendo assim tão frequentemente elegíveis ao benefício. No entanto, a menor cobertura entre aqueles com idade inferior a 30 anos causa alguma preocupação, uma vez que é maior a probabilidade de serem também constituídas por crianças muito pequenas.

Entre as famílias de menor renda e com o chefe de domicílio na faixa de idade entre 30 e 49 anos, a principal variável explicativa é a declaração de preferência por algum partido político. Essa variável mostrou-se importante também no caso de São Paulo. Não podemos, porém, inferir o sentido da causalidade aqui presente: se as pessoas preferem o partido porque recebem o benefício ou, ao contrário, recebem o benefício por conta de sua preferência. Isto só seria possível por meio de outras informações a serem colhidas localmente, seja junto aos responsáveis pela execução do programa, seja por meio de pesquisas qualitativas com a população. O efeito positivo da preferência política dentre os grupos de menor renda pode estar indicando a importância de redes e organizações

sociais vinculadas a partidos políticos no processo de cadastramento dos beneficiários. No entanto, tal possibilidade não pode ser testada com os dados disponíveis no *survey*.

Entre os mais pobres, com idade entre 30 e 49 anos e sem preferência partidária, o sexo do responsável é a variável que aparece no nível hierárquico seguinte, sendo que os domicílios chefiados por mulheres tendem a receber mais frequentemente programas de transferência de renda. É claro que o PBF apresenta, na prática, um viés a favor das mulheres.

Dentre os domicílios que possuem renda per capita entre um terço e dois terços de salário mínimo, ou seja, o grupo intermediário de renda, a escolaridade é a determinante. As famílias cujos chefes têm escolaridade intermediária (quatro a sete anos de estudo) recebem mais frequentemente o benefício, o que significa que o programa não é capaz de beneficiar de modo diferencial as famílias cujos responsáveis têm baixíssima escolaridade, isto é, os analfabetos e com menos de três anos de escolaridade. Esse resultado provavelmente reflete a maior dificuldade dos chefes menos escolarizados no acesso a informações sobre o programa ou mesmo no preenchimento de cadastros requeridos.

Já entre as famílias com renda superior a um terço de salário mínimo, que são aquelas que menos recebem programas de transferência, a escolaridade do responsável é novamente a variável mais importante, sendo que há menor acesso nos domicílios com chefes muito pouco escolarizados (zero a três anos de estudo) e mais escolarizados (mais de sete anos de estudo). Esse resultado repete em alguma medida a situação do grupo de renda anterior, sugerindo que o programa não tem conseguido tratar de forma diferenciada os que são muito pouco escolarizados. Vale lembrar, no entanto, que tal variável não define um critério de elegibilidade. De todo modo, os menos escolarizados tendem, para várias políticas sociais, a ter maior dificuldade de acesso, por ter menos informação e menos capacidade de se manifestar publicamente frente a um funcionário público ou agência responsável pelo enquadramento no programa.

Em síntese, o modelo multivariado confirmou o bom direcionamento dos programas de transferência

de renda em Salvador. O surgimento de diferenciais por sexo e idade sugere a possível existência de outros critérios de enquadramento não necessariamente explicitados, atuantes principalmente no momento do cadastramento. Finalmente, existem evidências de que, entre os mais pobres, o programa poderia estar sendo parcialmente implementado através de redes partidárias, assim como observado em São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados indicam a boa focalização dos programas de transferência de renda nos municípios de São Paulo e Salvador. Os principais determinantes do acesso a esses programas são variáveis que, de uma forma ou de outra, caracterizam a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias – domicílios de baixa renda, chefiados por mulheres, com presença de crianças. Por outro lado, cabe apontar a relevância da preferência partidária declarada pelo beneficiário, resultado cujo entendimento completo exige análises mais aprofundadas e qualitativas.

Cabe mencionar brevemente aqui a discussão relativa à utilização política desses programas. Como apontam alguns estudos (NICOLAU; PEIXOTO, 2007; HALL, 2006), a reeleição de Lula em 2006 esteve associada aos retornos eleitorais advindos da ampliação do PBF. A expansão recente de políticas focalizadas nos grupos mais pobres é abordada também como uma forma de “neopopulismo” na América Latina (WEYLAND, 2002; PANIZZA, 2006). Nesse novo tipo de populismo, que seria comum em diversos países da América Latina, os políticos procurariam integrar setores tradicionalmente excluídos da população no âmbito das políticas sociais, ganhando, assim, forte apoio eleitoral. Entretanto, creio que os vínculos existentes entre esse tipo de política e a atitude dos políticos envolvidos na sua implementação são múltiplos e complexos, não devendo ser restringidos ao rótulo muitas vezes simplista de “clientelismo” (KUSCHNIR, 2000). A própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco.

Por outro lado, análises recentes apontam a relevância dos programas de transferência de renda, em especial o PBF, para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Ou seja, demonstram que sem políticas distributivas o crescimento econômico observado nos últimos anos não teria levado a uma queda na desigualdade (SOARES et al, 2006; MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007; BAUMANN, 2007; NERI, 2007; ARBIX, 2007). Apesar da relevância cada vez maior desses programas – tanto no debate político como nas discussões acadêmicas –, algumas questões ainda permanecem em aberto.

Uma das questões que precisam ser exploradas mais profundamente nas análises é justamente a articulação dos diferentes tipos de programas – nacionais, estaduais e municipais – no plano local. Isso porque, no plano municipal, podem ser observados de maneira mais clara alguns obstáculos a serem enfrentados. Como apontam Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), apesar de as avaliações dos programas indicarem boa focalização, os critérios de elegibilidade são muito restritivos e falta capacidade para atender à população potencial. Além disso, as cotas preestabelecidas impedem a cobertura universal mesmo da população que atenda aos critérios de elegibilidade dos diversos programas.

Nesse sentido, creio ser importante analisar mais a fundo como foram articulados, no plano local, os programas de transferência já existentes e o programa federal, considerando aspectos como unificação de cadastros, articulação de burocracias, redefinição de critérios de elegibilidade e prioridade, entre outros. Além disso, a análise da dinâmica política local – incluindo estudo mais detido das redes de relações envolvidas nas diversas secretarias responsáveis pela operacionalização dos programas e como elas se alteraram (ou não) após o advento do programa nacional – poderia iluminar aspectos ainda pouco explorados da implementação desses programas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. *Política social e combate à pobreza: a teoria da prática*. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G.; Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1994.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, jun.1995.

_____. As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, n. 70, nov. 2004.

ALMEIDA, R.; D'ANDREA, T. "Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana". In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 28, mar. 2004.

ARBIX, G. A queda recente da desigualdade no Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 132-139, out. 2007. Especial em português.

BAUMANN, R. O desenvolvimento social e o setor externo. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 36-52, out. 2007. Especial em português.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

_____. Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. Brasília, jul. 2007b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

_____. *Repasse aos Estados e municípios*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2008.

DRAIBE, S. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa NEPP - Unicamp*. n. 8, p.1-52, 1993.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, p 63-101, nov. 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of the welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Towards the good society, once again? In: ESPING-ANDERSEN, G. (Org.). *Why we need a new welfare state?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

FIGUEIREDO, A. et al. Relatório final do Projeto BRA/04/052 - Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas Brasília: REDE-IPEA II, 2005. (Mimeo).

FIGUEIREDO, A.; TORRES, H.; BICHIR, R. Renda e votos: o democrático toma lá dá cá. *Revista Insight Inteligência*, v. 9, n. 33, p. 40-48, jun. 2006.

FILGUEIRAS, F. *Uma mirada crítica al assets-vulnerability approach: origenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. Chile: Cepal, set. 1998.

GURZA LAVALLE, A; CASTELLO, G. As benesses deste mundo associativismo religioso e inclusão socioeconômica. *Novos Estudos Cebrap*, n. 28, mar. 2004.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, n. 38, p. 689–709, Cambridge University Press, 2006.

HEVIA, F. Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno: el caso del programa Progreso/Oportunidades de México. In: SEMINÁRIO DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2007, São Paulo. *Trabalho apresentado...* São Paulo: CEBRAP, 2007.

- HEVIA, F. *Límites Y Potencialidades Del Programa Bolsa Familia, De Brasil*. México, 2008. No prelo.
- HOUTZAGER, P. The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6, 2008.
- KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, n. 53, mar. 1999.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, jun. 2007. (Texto para discussão n. 1283).
- MELO, M. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.
- NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 53-75, out. 2007. Especial em português.
- NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. As bases municipais da votação de Lula em 2006. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.iuperj.br>>. Acesso em: 28 abr. 2009.
- PANIZZA, F. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, n° 8, agosto de 2006.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SOARES, F. et al. Cash Transfer Programmes in Brazil: impact on Inequality and Poverty. *Working Paper 21*, New York: INDP/IPC, June 2006.
- WEYLAND, K. *The politics of market reform in fragile democracies – Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família no município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro

Fernanda de Oliveira Monteiro^A

Resumo

Esse artigo objetiva avaliar a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF), tendo como eixo principal discutir se tal integração foi efetiva dentro da proposição estabelecida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Dessa forma, iremos analisar a atuação conjunta dos programas nacionalmente e no município de Campos dos Goytacazes (RJ), elucidando o que isso significou para a erradicação do trabalho infantil.

Palavras-chave: Trabalho infantil. Integração. Programa Bolsa Família. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Abstract

This article is intended to estimate the integration of the Child Labor Eradication Program (PETI) to the Bolsa Família Program (PBF), whose main purpose is to discuss whether such integration was effective within the proposition established by the Ministry of Social Development and Hunger Fight (MDS). Thus, we shall review the joint integration of such programs in a national level and in the municipality of Campos dos Goytacazes – Rio de Janeiro State, Brazil, explaining what that has meant for the child labor eradication.

Keywords: Child labor. Integration. Bolsa Família Program. Child Labor Eradication Program.

INTRODUÇÃO

Esse trabalho objetiva avaliar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Para tanto, realizamos uma análise histórica a partir de sua criação, durante e após a sua integração ao Programa Bolsa Família (PBF), destacando o que isso vem engendrando para a erradicação do trabalho infantil no Brasil.

Fizemos ainda uma análise do PETI no município de Campos dos Goytacazes, levantando algumas questões: como vem sendo operacionalizado o programa no município, quais as principais mudanças ocorridas com a sua incorporação ao Programa Bolsa Família e seus

avanços e retrocessos para a emancipação dos direitos das crianças e adolescentes que estão inseridos no trabalho infantil.

Segundo Franco (1971, p. 3 apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 73), avaliar é fixar o valor de uma coisa. Para uma avaliação ser feita, requer-se um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado. Logo, realizamos uma pesquisa documental² sobre o trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito nacional e no município de Campos dos Goytacazes, no interior do estado do Rio de

^A Mestranda em Política Social e graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF); assistente social do Hospital Estadual Alberto Torres, em São Gonçalo (RJ); assistente social da Prefeitura de São João da Barra (RJ). fern_o_monteiro@yahoo.com.br

² Foram analisados documentos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Programa Bolsa Família (MDS) e da integração entre ambos disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assim como as sínteses de indicadores sociais das pesquisas nacionais por Amostra de Domicílios de 2001 a 2007 disponíveis no site do IBGE, além de outras fontes como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Janeiro, e a integração entre o PETI e o PBF³. Também foi feita uma entrevista com assistentes sociais que trabalham no PETI do município, de forma a desvelar a sua atual forma de operacionalização. Diante dos dados obtidos, fizemos uma análise sobre os objetivos de tal integração e o que vem sendo realizado de fato, de forma a comparar os efeitos do programa com as metas que se a propôs alcançar, sendo este o objeto da pesquisa avaliativa, conforme preconizado por Weiss (1982, apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 73).

Esse trabalho se enquadra dentro de uma perspectiva de avaliação de efetividade, já que estabelece uma relação entre os resultados obtidos e os objetivos propostos. Em outras palavras, “[...] efetividade é um termo que se usa freqüentemente para expressar o resultado concreto – ou as ações conduzentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas” (LÓPEZ, 1985 apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 107).

Para tanto, elencamos como indicadores o número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI nacionalmente, o número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI em Campos dos Goytacazes, o número de crianças e adolescentes em trabalho infantil e o número de municípios que contam com o PETI.

A questão do trabalho infantil

O trabalho infantil é um problema presente tanto em nível mundial como na realidade brasileira e traz implicações para o desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes.

Segundo Minayo (2006, p. 85), o trabalho infantil é uma das “formas-limite” de violência estrutural, sendo “[...] aquela que incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir de decisões histórico-econômicas e sociais, tornando vulneráveis suas possibilidades de crescimento e desenvolvimento”.

No Brasil, caracteriza-se pela ocupação de crianças e adolescentes com menos de 16 anos, salvo em condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, como determinado pelo Estatuto da Criança e dos Adolescentes de 1990.

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1995, do IBGE, foi identificado que aproximadamente 9,5 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária compreendida entre cinco e 17 anos de-

envolviam atividades laborativas.

Como forma de enfrentamento desse problema, foi criado, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em estados⁴ como Mato Grosso do Sul (1996), Pernambuco (1997) e Bahia (1997), restringindo-se apenas a áreas rurais. O projeto foi ampliado nos anos subsequentes para outros estados, atingindo as áreas urbanas em 1999. A criação do programa foi consequência das constantes denúncias sobre trabalho escravo a que eram submetidos crianças e adolescentes, sobretudo no corte de cana e nas carvoarias.

O PETI objetivava erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, primeiramente nas áreas rurais e posteriormente nas urbanas. Propunha o atendimento de crianças e adolescentes de sete a 15 anos incompletos com renda per capita até meio salário mínimo.

Esse programa focava o acesso e a permanência das crianças e adolescentes na escola, com a implantação de atividades complementares. Como incentivo, oferecia a Bolsa Cidadã no valor de R\$ 40,00 por criança na zona urbana e R\$ 25,00 na zona rural, tendo a criança que manter uma frequência mínima na escola e na jornada ampliada (projeto paralelo de reforço escolar e trabalho lúdico). Não existia quantidade máxima de crianças a serem inseridas no PETI por família⁵.

O PETI objetivava erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas

³ No que se refere à integração com o Programa Bolsa Família, só foi encontrada uma avaliação sobre o tema, realizada por Maria das Graças Rua.

⁴ No que se refere à integração com o Programa Bolsa Família, só foi encontrada uma avaliação sobre o tema, realizada por Maria das Graças Rua.

⁵ Como uma não-conformidade com o que era previsto legalmente em nível nacional, no município de Campos dos Goytacazes existia um teto de três crianças e/ou adolescentes por família para inserção no programa antes da integração.

O programa impunha condicionalidades como mínimo de 75% de frequência escolar, inserção na jornada ampliada e o abandono do trabalho. Caso houvesse o descumprimento de alguma das exigências ou o adolescente completasse 15 anos de idade, ocorreria a suspensão da bolsa e exclusão do programa.

As famílias beneficiárias recebiam o valor da prefeitura, que obtinha os recursos por meio de transferência fundo a fundo (Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social) ou diretamente da Caixa Econômica Federal, caso estivessem inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico).

Segundo Rua (2007, p. 9), existiam outros procedimentos a serem realizados para inclusão no PETI, como:

[...] os municípios e estados deveriam assinar um Termo de Adesão, ter suas Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil formalmente criadas, instaladas e apresentar um Plano de Ação; [...] inicialmente os estados deveriam efetuar um levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios. Esse estudo diagnóstico era apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil, para validação e estabelecimento de critérios de prioridade para atendimento às situações identificadas. Com isso, priorizava-se o atendimento a municípios em pior situação econômica ou que apresentassem atividades mais prejudiciais, em termos comparativos, à saúde e à segurança da criança e do adolescente; as demandas validadas pela Comissão eram submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), para que fosse realizada a pactuação. Tais decisões eram informadas ao MDS, sendo remetida, nessa oportunidade, a relação nominal das crianças/adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas. O Ministério, então, aprovava e informava ao Governo estadual as etapas a serem cumpridas pelos municípios, para implantação do Programa.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campos dos Goytacazes

O município de Campos dos Goytacazes, situado ao norte do estado do Rio de Janeiro, representa, na

história da economia fluminense, uma referência em termos de produção açucareira, chegando a ocupar o segundo lugar na produção nacional de cana-de-açúcar.

De acordo com Abreu (2001, p. 21):

O Norte Fluminense é a região do estado do Rio onde se concentra o maior contingente de crianças e adolescentes que trabalham na área rural, com predominância para a lavoura de cana-de-açúcar. A reprodução social dos trabalhadores assalariados - na área rural de Campos - está condenada a uma economia voltada para a monocultura da cana, com expectativas de vida e trabalho limitadas.

Diante de tal caracterização, o município de Campos dos Goytacazes historicamente convivia com denúncias de exploração de mão de obra infantil, sobretudo atrelada à monocultura de cana-de-açúcar.

Assim sendo, em junho de 1998, ocorreu a implantação do PETI na localidade, ficando a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social⁶ responsável pela sua execução, com acompanhamento da comissão municipal.

Nessa fase, o PETI em Campos teve como público-alvo, prioritariamente, crianças e adolescentes ligados à cultura canavieira, com políticas de educação e assistência social (BRASIL, 1998).

A partir de um cadastro realizado no município conforme normas para implementação do PETI, foram contabilizadas 2.614 crianças e adolescentes entre sete e 15 anos incompletos trabalhadores nas lavouras de cana-de-açúcar, fruticultura, mandioca e/ou em situação de risco social⁷, buscando alternativas de sobrevivência para si e suas famílias. (ABREU, 2001).

O programa apresentava as mesmas exigências e critérios de elegibilidade que em outros municípios. O valor do benefício era de R\$ 40,00 por criança, com teto de três crianças por família.

⁶ Na atualidade, essa secretaria é denominada Secretaria de Família e Assistência Social.

⁷ As crianças e adolescentes cujos pais ou irmãos trabalham em atividade rural e que poderiam acabar inserindo os filhos na mesma condição de trabalho. Logo, realiza-se uma inclusão preventiva no PETI.

Em julho de 2000, o governo reduziu o valor da bolsa da zona rural para R\$ 25,00 e criou o PETI urbano, com uma bolsa no valor de R\$ 40,00⁸. Em contrapartida, manteve o valor da jornada ampliada maior na zona rural, R\$ 20,00, e na urbana de apenas R\$ 10,00.

Porém, o valor do benefício era diferente do repassado pela União, já que havia uma contrapartida municipal no valor de R\$ 15,00 para os beneficiários cujo trabalho

fosse caracterizado como atividade rural, de forma a haver uma isonomia entre os benefícios de atividade rural e urbana. O pagamento dessas bolsas era realizado diretamente pela prefeitura e frequentemente atrasava em três ou quatro meses.

Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família

Em 2005⁹, com a Portaria nº 666 (BRASIL, 2005c), ocorreu a integração do PETI ao Bolsa Família, um programa de transferência de renda que surgiu em 2004 pela unificação de outros projetos: Auxílio Gás, Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

Segundo tal portaria, os objetivos principais da integração eram racionalizar e aprimorar os processos de gestão do PBF e do PETI, através da obrigatoriedade de pagamento do benefício por meio de cartão magnético da Caixa e pela inclusão de todas as famílias no CadÚnico, evitando assim a duplicidade de benefícios; ampliar a cobertura do atendimento das crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, incluindo as crianças menores de seis anos (com a integração, o público-alvo dos programas passou a ser crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos); estender as ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças/adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil; e universalizar o Programa Bolsa Família para as famílias que atendem a seus critérios de elegibilidade.

A integração permitiria ainda o acesso dos usuários incluídos no Programa Bolsa Família às ações de enfrentamento do trabalho infantil à medida que estenderia o serviço socioeducativo – ofertado no contraturno escolar – e o trabalho socioassistencial às famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil.

Ainda conforme o MDS, no processo de integração entre PETI e PBF, deveriam ser garantidos a especificidade e o foco de cada programa, para que se possibilitasse o alcance dos seus principais propósitos, com o diferencial de promover a potencialização das ações, universalização do acesso e unificação das condicionalidades entre os dois programas.

Com a integração, segundo a Portaria nº 666/05, todas as crianças e adolescentes inseridos no PETI que tivessem renda familiar per capita até R\$ 100,00 (critério de elegibilidade na época) deveriam ser migrados para o Programa Bolsa Família, e os que tivessem renda familiar per capita acima de R\$ 100,00 (até menos de meio salário mínimo, que era o critério de elegibilidade do PETI) deveriam continuar no PETI¹⁰. Cabe ressaltar que, no último caso, essa inserção estaria condicionada à disponibilidade de recursos.

As famílias com crianças e adolescentes que tivessem migrado do PETI para o PBF receberiam um valor fixo de R\$ 50,00, caso a renda familiar fosse igual ou abaixo de R\$ 50,00, e um valor variável de R\$ 15,00 por criança até três crianças e adolescentes de 16 anos incompletos. Caso a família tivesse renda per capita entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00, não teria direito ao valor fixo do benefício.

As condicionalidades para recebimento dessa transferência de renda pelas famílias seriam retirada de crianças e adolescentes de situações que caracterizassem trabalho infantil, frequência mínima escolar e nos serviços socioeducativos (jornada ampliada) de 85% da carga horária mensal, vacinação e vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos de idade.

⁸ As principais atividades urbanas eram engraxates, catadores de lixo, borracheiros e vendedores ambulantes.

⁹ Nesse mesmo ano, o PETI foi ampliado no país, cobrindo 2.591 municípios.

¹⁰ De acordo com tal portaria, se a renda per capita mensal da família fosse superior a R\$ 100,00, a família seria incluída no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, mantendo os benefícios financeiros dos programas remanescentes (Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação), caso existentes.

Além disso, no que se refere aos benefícios recebidos pelas famílias que eram cadastradas no PETI, se o valor fosse maior do que o que ganhariam com a inclusão no PBF, permaneceriam no PETI. Segue abaixo o Quadro 1 que explicita as diferentes possibilidades para recebimento dos benefícios.

Resumindo, seria viável migrar para o Programa Bolsa Família somente nos seguintes casos: para as famílias que recebiam o valor da Bolsa Cidadã de R\$ 25,00 por criança ou adolescente, ou seja, aquelas que estivessem nas áreas rurais, que tivessem renda per capita familiar menor que R\$ 50,00 e que tivessem até três filhos em condições de trabalho infantil; e para famílias que recebiam o valor da Bolsa Cidadã de R\$ 40,00 por criança ou adolescente, ou seja, aquelas que estivessem nas áreas urbanas, que tivessem renda per capita familiar menor que R\$ 50,00 e que tivesse apenas um filho em condições de trabalho infantil.

Reflexos da integração do PETI ao Programa Bolsa Família em Campos

Segundo o MDS, após a integração do PETI ao PBF, o primeiro programa teria como objetivo principal contribuir para erradicar o trabalho infantil no país, atendendo a famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos. Relacionado a isso, ocorre a primeira discrepância entre o que estabelece o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o que vem sendo operacionalizado no município.

A partir da avaliação realizada no município de Campos dos Goytacazes, verificamos que o PETI não tem incluído crianças de até sete anos de idade. Ou seja, apesar de a Portaria nº 666 de 28 de dezembro de 2005 estabelecer a integração entre o PETI e o Programa Bolsa Família, alargando a faixa etária para inclusão no programa, na realidade, isso não vem ocorrendo.

Categories de famílias	Característica específica	Critério de elegibilidade: renda per capita	Programa de destino	Tipo de benefício
1 - Egressas do PETI	Recebiam PETI/Caixa	Até R\$ 100,00	PBF	Se a renda per capita fosse até R\$ 50,00, faria jus ao básico e ao variável (até R\$ 95,00). Se fosse de R\$ 50,01 até R\$ 100,00, somente faria jus ao benefício variável (limite de R\$ 45,00)
2 - Egressas do PETI	Só possuíam PETI e a migração para o PBF reduziria o benefício	Até R\$ 100,00	PETI/Caixa	Permaneceriam com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI
3 - Egressas do PETI	Recebiam PETI/Fundo	Maior que R\$ 100,00	PETI/Caixa	Permaneceriam com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI
4 - Egressas do PETI	Recebiam PETI/Fundo	Até R\$ 100,00	PBF	Se a renda per capita fosse de até R\$ 50,00, receberiam benefício básico + variável). Se fosse de R\$ 50,01 até R\$ 100,00, somente receberiam benefício variável). Em ambos os casos, se a família tivesse benefício de programas remanescentes, exceto Bolsa Escola Federal, e ao migrar ocorresse redução do benefício, receberia a complementação de um benefício variável de caráter extraordinário
5 - Novas com trabalho infantil	-----	Maior que R\$ 100,00	PETI/Caixa	O ingresso no PETI dependeria da existência de meta disponível
6 - Novas com trabalho infantil	-----	Até R\$ 50,00	PBF	Fixo + variável até o teto de R\$ 95,00
7 - Novas com trabalho infantil	-----	Entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00	PBF	Variável até o teto de R\$ 45,00

Quadro 1
Possibilidades para recebimento dos benefícios

Além disso, só vêm sendo incluídas no programa crianças cujas famílias são potenciais beneficiárias do PBF, o que significa que parcela considerável de crianças e adolescentes inseridos no trabalho infantil fica excluída por não estar dentro do critério de elegibilidade, ou seja, em valores atuais, renda familiar per capita inferior ou igual a R\$ 137,00. Com isso, as crianças e adolescentes inseridos no trabalho infantil que têm renda per capita entre R\$ 137,01 e menos de meio salário mínimo foram simplesmente excluídos do PETI.

Outro ponto é que não houve a possibilidade de permanência das crianças e adolescentes no PETI no município cujo valor do benefício seria maior com o PETI do que com o Programa Bolsa Família – famílias que recebessem R\$ 40,00 de Bolsa Cidadã e tivessem apenas um filho –, sendo automaticamente migrados para o PBF. No caso de Campos dos Goytacazes, havia uma isonomia nos valores das bolsas das áreas urbanas e rurais, devido à contrapartida municipal de R\$ 15,00 para famílias em áreas rurais, benefício esse que, apesar da integração do PETI ao PBF, continua sendo pago.

No que se refere às atividades socioeducativas, ou seja, à jornada ampliada, na atualidade, o PETI conta com 35 polos, oferecendo atividades como aulas de música, dança, capoeira, remo, futebol. Os polos são Baixa Grande, Calabouço, Goitacazes, Jardim Aeroporto, Km 08, Martins Lage, Pernambuco, Poço Gordo, Campo Novo, Parque Aurora, Turf Club, São Martinho, Terra Prometida, Tocos, Travessão, Vila Nova, Pecuária, Santa Ana, Conselheiro Josino, Três Vendas, Lapa, Alto da Areia, Ponta Grossa, Lagoa de Cima, Dolores de Macabu, Guriri, Balança Rangel, Brejo Grande, Tapera, Ibitioca, Matutu, Morro do Coco, Rio Preto, Santa Cruz e Ururáí.

Os polos contam com monitores, pedagogos e assistentes sociais. Os monitores são os profissionais que mais acompanham as crianças e repassam as informações concernentes à frequência, denúncias de trabalho infantil, informações relacionadas à saúde e à educação, entre outras.

O PETI conta com 35 polos, oferecendo atividades como aulas de música, dança, capoeira, remo, futebol

Os assistentes sociais se concentram na tomada de decisão sobre a inserção e a exclusão das crianças e adolescentes do PETI, envio de relatórios com pareceres para a gestão do Programa Bolsa Família e atuam em loco apenas nos casos de denúncia de trabalho infantil.

Foi verificado que o controle das condicionalidades no que se refere à frequência na jornada ampliada, que é função do PETI, inserido na Secretaria de Família e Assistência Social, é realizado levando em consideração apenas a presença, o que não possibilita o controle do afastamento das crianças e adolescentes das atividades laborativas. Logo, diagnosticamos que não há fiscalização da reinserção dessas crianças no trabalho infantil, isto é, elas podem frequentar a escola e a jornada ampliada, porém não há garantia de que, nos horários em que não estão envolvidas nessas atividades, não estejam trabalhando. A única forma de obter esses dados tem sido por denúncias.

Outra questão desvelada em entrevistas com profissionais do programa (assistentes sociais) é que não há intersectorialidade nas ações entre as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social no que compete ao PETI, sendo problemática até a gestão e operacionalização desse programa com o setor da gerência do Programa Bolsa Família. Como relatado por uma das profissionais, leva-se muitas vezes de três a quatro meses para a inserção de crianças e adolescentes no programa após encaminhamento de relatório do PETI. Deve-se levar em conta que o procedimento de inserção ou exclusão não apresenta um grau de dificuldade elevado, já que consiste apenas da marcação do campo 270 do Cadastro Único para Programas Sociais, que se refere à caracterização do trabalho infantil.

Diante das discrepâncias mencionadas em relação aos objetivos e resultados da integração do PETI ao PBF, verificamos que elas acabam por não tornar possível a efetivação de um dos objetivos do programa, que seria a universalização do acesso e a erradicação do trabalho infantil.

Como parte da política de assistência social universal para aqueles que dela necessitarem, como estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (BRASIL, 2005b), o PETI não poderia ser pensado pelo viés do corte de renda, tanto da forma como foi proposto antes da integração – atendendo a crianças e adolescentes com renda familiar per capita até meio salário mínimo – como da maneira como vem sendo operacionalizado no momento, excluindo grande parcela de crianças e adolescentes com renda familiar entre R\$ 137,01 e menos de meio salário mínimo. Além disso, é preciso que haja um comprometimento dos municípios na execução e na gestão das ações dos programas sociais, especificamente do PBF e do PETI, sendo necessária uma política de educação continuada dos profissionais que trabalham nesses programas. Isso porque, geralmente, eles desconhecem os objetivos e diretrizes dos programas em que estão inseridos, o que impede uma ação eficaz e efetiva.

Trabalho infantil e cobertura do PETI em estatísticas

De acordo com dados da PNAD de 1995, 9,5 milhões de crianças e adolescentes no país estavam envolvidos em atividades laborativas. Comparando esse dado com a evolução do trabalho infantil no Brasil de 2001 a 2007 (conforme Gráfico 1), pode-se verificar que houve uma significativa diminuição dessa prática ilegal e degradante, o que, sem dúvidas, é de grande valia para a questão dos direitos das crianças e adolescentes. Acredita-se que parte dessa conquista se deu pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, porém não se pode deixar de afirmar que essa mudança seria muito mais profunda caso o PETI fosse melhor gerido e operacionalizado, se houvesse a integralidade das ações desenvolvidas por seus executores, se a intersetorialidade fosse posta em prática e, principalmente, se o programa fosse afirmado como um direito social, independentemente da renda familiar.

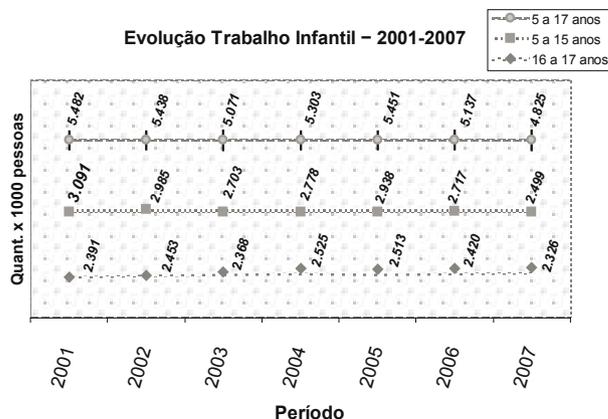


Gráfico 1
Evolução trabalho infantil – 2001-2007

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 a 2007. Elaboração própria.

Além disso, apesar de nos dados de 2006 e 2007 haver uma diminuição do trabalho infantil em números absolutos, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, verifica-se, como mostrado nos gráficos abaixo, que tanto no país como um todo quanto no município de Campos dos Goytacazes, após 2006, houve diminuição de crianças e adolescentes atendidos pelo programa.

Analisando os dados da evolução do número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI (ver Gráfico 2), verifica-se que, de 1996 a 2005, houve sempre o aumento gradual dos atendimentos, que decaíram consideravelmente entre 2006 e 2007, período em que a integração foi efetivada.

Evolução do número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI – 1996-2009*

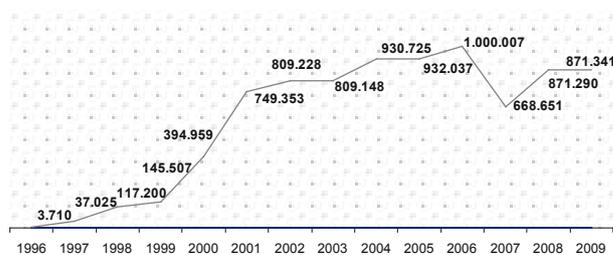


Gráfico 2
Evolução do número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI – 1996-2009*

* Os dados de 2007 referem-se às crianças em trabalho infantil e que são beneficiárias do PBF.

Fonte: Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) Elaboração própria.

No caso do município de Campos dos Goytacazes, conforme o Gráfico 3, de 1998 a 2000, houve o atendimento anual de 2.614 crianças e adolescentes, tendo esse número aumentado consideravelmente a partir de 2001 até 2007, quando o processo de integração se efetivou. O total de atendimentos caiu no ano subsequente e continua caindo em 2009. Isso torna o problema mais alarmante no município, já que, no gráfico anterior, em nível nacional, identifica-se nos anos de 2008 e 2009 um aumento das crianças e adolescentes atendidos pelo PETI comparado a 2007.

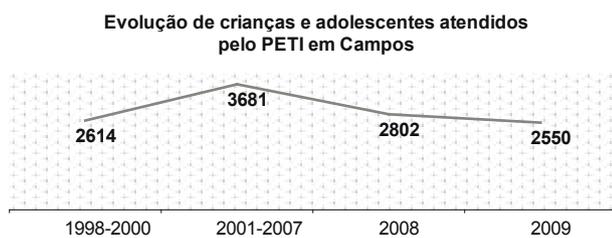


Gráfico 3
Evolução de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI em Campos

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.
Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/sagi/> > Acesso em: 15 jul. 2009
Elaboração própria.

Como fator gerador da diminuição em Campos dos Goytacazes pode-se elencar a exclusão das crianças e adolescentes com renda per capita familiar entre R\$ 137,00 e menos de meio salário mínimo do PETI após integração com o PBF; a omissão da informação do trabalho infantil no cadastramento das famílias no Programa Bolsa Família; a difícil conceituação do trabalho infantil para as famílias devido a questões culturais; a generalidade do cadastro único, que apresenta apenas um campo referente ao trabalho infantil (270); os problemas de operacionalização do Programa Bolsa Família nessa localidade (até pouco tempo, a Secretaria de Educação geria o programa, havendo uma ruptura com a Secretaria de Família e Assistência Social, que deveria ser a responsável pela gestão e operacionalização); e a morosidade para marcação no campo 270, que caracteriza o trabalho infantil no CadÚnico, problema que ainda vem ocorrendo, conforme relato das assistentes sociais. Também podem ser citados problemas técnicos da integração, dentre

os quais a falta de treinamento do pessoal envolvido e o descomprometimento dos gestores, principalmente os municipais, com a questão do trabalho infantil.

Acredita-se que muitas das possibilidades apresentadas acima como causa da diminuição do número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI após a integração sejam cabíveis para o que ocorreu também em nível nacional, sobretudo no que concerne à questão da exclusão das crianças e adolescentes cuja renda per capita familiar estava entre R\$ 100,00 e menos de meio salário mínimo na época.

De forma a demonstrar essa possibilidade, identificamos anteriormente (Gráfico 1) que, em 2006, conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios que analisou os aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil no Brasil, 2.712.000 crianças e adolescentes entre cinco e 15 anos encontravam-se no trabalho infantil.

Conforme tabela da PNAD que segue abaixo (Tabela 1), pode-se verificar que 408 mil crianças e adolescentes entre cinco e 13 anos que estavam em situação de trabalho infantil tinham renda familiar per capita entre um quarto e meio salário mínimo. Trezentos e cinquenta e nove mil adolescentes na faixa etária entre 14 e 15 anos que estavam em situação de trabalho infantil tinham renda familiar per capita entre um quarto e meio salário mínimo. Considerando que o critério na época (2006) para inserção no Programa Bolsa Família era renda familiar per capita até R\$ 100,00, e o salário mínimo era R\$ 350,00, logo, meio salário mínimo era R\$ 175,00 e um quarto do salário mínimo era R\$ 87,50. Conclui-se que, com a integração, todas as crianças e adolescentes que tinham renda familiar per capita entre R\$ 100,01 e 175,00 foram excluídas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil¹¹. Apesar de não podermos quantificar exatamente, sabemos que esse número se refere a parte considerável das 767 mil crianças e adolescentes entre cinco e 15 anos cuja renda familiar estava na faixa de um quarto e meio salário mínimo que estavam em condições caracterizadas de trabalho infantil em 2006.

¹¹ Cabe ressaltar que, antes de 2006, crianças de cinco a sete anos incompletos não eram o público-alvo do programa.

Tabela 1
Pessoas de 5 a 17 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por Grandes Regiões, segundo os grupos de idade e as classes de rendimento mensal domiciliar per capita – 2006

Grupo de Idade e classes de rendimento mensal domiciliar per capita	Pessoas de 5 a 17 anos de idade, ocupadas na semana de referência (1.000 pessoas)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudoeste	Sul	Centro-Oeste
Total	5.104	533	1.969	1.446	838	320
5 a 13 anos	1.405	187	691	244	221	62
Sem rendimento a menos de 1/4 do saldo mínimo	525	63	369	42	37	13
1/4 a menos de 1/2 salários mínimo	408	50	201	81	57	18
1/2 menos de 1 salário mínimo	293	51	89	67	70	17
1 a menos de 2 salários mínimos	121	11	21	36	45	9
2 salários mínimos ou mais	30	4	2	10	10	3
Sem declaração	28	9	8	8	2	1
14 ou 15 anos	1.307	138	520	335	224	90
Sem rendimento a menos de 1/4 do salário mínimo	316	34	214	37	24	7
1/4 a menos de 1/2 salário mínimo	359	40	187	68	46	18
1/2 menos de 1 salário mínimo	365	42	88	128	72	35
1 a menos de 2 salários mínimos	181	11	19	67	62	21
2 salários mínimos ou mais	63	5	4	28	19	7
Sem declaração	23	6	7	7	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional Amostra de Domicílios 2006.

Outro ponto a ser considerado é que, com a integração entre os dois programas, seria possível a inserção de novas crianças e adolescentes em extrema pobreza no PETI, já que o Programa Bolsa Família é nacional, atendendo à quase totalidade dos municípios do Brasil, o que o PETI não era capaz de fazer. Logo, novamente, o número de crianças e adolescentes que antes não eram beneficiários do PETI e que a partir da integração passariam a ser, por já serem atendidos pelo Programa Bolsa Família, tenderia também a aumentar os inseridos no PETI. Corroborando com esse ponto, verifica-se que a integração possibilitou a ampliação do número de municípios que contavam com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Em 2005, o PETI era implementado em 3.309 municípios brasileiros, aumentando em 2006 para 3.296, elevando-se novamente, a partir de 2008, para 3.471 municípios. Porém, esse fato não significou o aumento absoluto dos números de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI no país.

Outra tendência para o aumento dos atendimentos pelo PETI seria o fato de que, com a integração, haveria a inserção de crianças com menos de sete anos de idade, que até então não eram o público-

alvo do programa, mas o que se viu na prática foi justamente o contrário: a diminuição de tal número.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que se discutiu ao longo desse trabalho, apresentamos algumas características da integração do PETI ao PBF em Campos:

Não houve a inserção de crianças menores de sete anos de idade no Programa Bolsa Família com a integração.

Foram excluídas as crianças e adolescentes que renda per capita familiar entre R\$ 100,01 e menos de meio salário mínimo.

Não houve permanência de nenhuma família no PETI no que se refere à transferência de renda, como deveria ser possível, conforme diretrizes da Portaria nº 666/05.

Na atualidade, a inserção de crianças e adolescentes no PETI demora de três a quatro meses.

Houve diminuição de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI de 3.681 para 2.550.

Inexiste articulação entre as secretarias envolvidas, como Saúde, Educação, Assistência Social, e

outros órgãos, como Ministério Público e conselhos tutelares.

Houve maior transparência e rapidez no pagamento da transferência de renda, já que passou a ser feito pelo banco, com cartão magnético.

Assim como no país como um todo:

- Foram excluídos as crianças e os adolescentes com renda per capita familiar entre R\$ 100,01 e menos de meio salário mínimo.
- Houve diminuição de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI, de 1.000.007 para 871.341.
- Houve maior transparência e rapidez no pagamento da transferência de renda, já que passou a ser feito pelo banco, com cartão magnético.
- Houve ampliação dos municípios com PETI, de 3.309 para 3.471.

Pelos dados analisados, conclui-se que, dos quatro objetivos principais da integração, levando em consideração a Portaria n.º 666/05 (racionalização e aprimoramento do processo de gestão do PBF e do PETI; ampliação da cobertura do atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI; extensão das ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil¹²; e universalização do PBF para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade), apenas o primeiro foi parcialmente atingido, já que houve a racionalização dos pagamentos com o término da duplicidade de benefícios. Porém, não se evidenciou o aprimoramento da gestão dos programas após integração.

Além disso, não se efetivou a ampliação da cobertura do atendimento das crianças e adolescentes no trabalho infantil e muito menos se obteve a universalização do Programa Bolsa Família para aqueles que poderiam ser seus demandatários. Logo, pode-se considerar que não houve efetividade na integração entre o PETI e o PBF, já que seus objetivos não coincidiram com os resultados obtidos até o presente momento.

¹² Em consonância com o observado no município de Campos dos Goytacazes, Rua (2007, p. 31) afirma que tal objetivo não se efetivou já que "o valor pago em 2006 ficou em torno de 65%, isto é, 2/3 do valor autorizado". Segundo ela, "em parte, isso ocorreu, porque não foi possível inscrever, no CadÚnico, todas as crianças/adolescentes e famílias anteriormente beneficiárias do PETI, [...] os problemas recorrentes com a realização das ações socioeducativas e de convivência. Em grande parte, eles são resultado da ausência de uma definição precisa do que devem ser tais ações. [...] Outro problema diz respeito à ineficácia do controle sobre a prestação das ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes".

Assim, conclui-se que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil trouxe mudanças para a redução do trabalho infantil da forma como era operacionalizado antes da integração. Porém, da forma que vem sendo aplicado com a integração ao Programa Bolsa Família,

[...] o PETI reproduz, incorpora e apresenta traços dos programas tradicionais de combate à pobreza no Brasil, tais como: a focalização, a seletividade e o caráter temporário. Incorpora, também, o caráter compensatório, em oposição à construção de políticas universais e permanentes (PADILHA, 2008, p. 202).

Concordamos com Jaccoud (2009, p. 9) quando aponta que "[...] assentado no princípio da solidariedade nacional, o Programa Bolsa Família representa um avanço na proteção social e na seguridade social brasileira [...]", porém o que se vem questionar é a integração de um programa de transferência de renda que visa erradicar o trabalho infantil a outro que visa à diminuição da pobreza (PBF). Essa integração desconsidera a existência de trabalho infantil em camadas populares que se encontram nos patamares de pobreza e também delimita o trabalho infantil ao aspecto econômico.

As lacunas na concepção de um programa de erradicação do trabalho infantil fazem com que suas reais potencialidades não sejam desenvolvidas na transformação do quadro social. É necessário que haja a efetivação das mudanças propostas no processo de integração, como a inserção de crianças e adolescentes de menos de sete anos de idade; a parceria com outros atores sociais, como os ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego e o Ministério Público; e a realização e ampliação das atividades socioeducativas (jornada ampliada), pois elas tendem a aumentar o número de crianças e adolescentes atendidos, assim como têm potencialidade de dar um atendimento mais amplo e de qualidade para seu público-alvo.

Porém, há a necessidade de uma política que objetive erradicar o trabalho infantil e não apenas um programa. De qualquer forma, não podem se restringir ao corte de renda, subestimando a sua existência em outras camadas sociais que não sejam as mais pauperizadas, posto que:

[...] atualmente, parece haver consenso, nos debates e nos estudos sobre o tema trabalho infantil, de que há diferentes fatores que incidem sobre essa problemática. Destacam-se, quanto a isso, as condições de pobreza das famílias e, por isso, a necessidade de complementação da renda familiar, o modelo do sistema econômico, que gera a desigualdade social, o mercado de trabalho, que aceita a inclusão de crianças e adolescentes, a sua inserção precária no sistema educacional, assim como o nível educacional dos pais e aspectos culturais que determinam a percepção sobre o trabalho (VIEIRA, 2009, p. 23).

Uma política séria que vise erradicar o trabalho infantil necessita ser universal, equânime (que a cada um seja dado de acordo com sua necessidade) e que preze pela emancipação e autonomia de seus mandatários. É mister ainda que articule políticas sociais como educação, saúde, cultura, entre outras, já que é fato o caráter multifacetado do trabalho infantil, o que demanda um enfrentamento que leve em conta todos os seus aspectos constitutivos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Carolina de Cássia Ribeiro de. *O trabalho infanto-juvenil e sua erradicação: repercussões e perspectivas*. 2001. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2001.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (RJ). *Coletânea de leis e resoluções*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lidador, 2005a.
- _____. Lei Orgânica da Assistência Social. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (RJ). *Coletânea de leis e resoluções*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lidador, 2005b. p. 201-222.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n°. 666 de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30, dez. 2005c.
- _____. *Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI*. Brasília: UNICEF, 2004.
- _____. *Instrução Operacional*. Instrução Operacional conjunta a SENARC.SNAS MDS n. 1, de 14 de março de 2006.
- _____. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 20 jun 2009.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi/>> Acesso em: 15 jul. 2009
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Textos para discussão, 1372).
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Violência e saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.
- PADILHA Miriam Damasceno. Assistência Social, trabalho infantil e família. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Cortez, 2008. p 201-224.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2006. Aspectos Complementares de Educação, Afazeres Domésticos e Trabalho Infantil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- RUA, Maria das Graças. *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF)*. Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/fnpeti-1/avaliacao-da-integracao-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti-ao-programa-bolsa-familia-pbf/>> Acesso em: 10 ago. 2009.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Trabalho infantil no Brasil*. Brasília: OIT, 2001. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br>> Acesso em 15 jul 2009.
- VIEIRA, Márcia Guedes. *Trabalho infantil no Brasil: questões culturais e políticas públicas*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-UNB, Brasília, 2009.

Programas de transferência de renda: Impacto do Programa Bolsa Família em Canoinhas, Santa Catarina

Rita Regina Soares Saibel^A
Walter Marcos Knaesel Birkner^B

Resumo

O presente trabalho é o resumo de uma dissertação de mestrado sobre o programa de transferência de renda Bolsa Família, implantado pelo governo federal do Brasil em 2003 com a perspectiva de combater a fome e a pobreza no país. O pressuposto central do programa consiste na articulação entre a transferência de renda direta aos beneficiários em situação de pobreza, políticas sociais, principalmente na área de educação e saúde, e programas complementares. A proposta deste trabalho teve como objetivo principal realizar uma análise do referido programa e o seu impacto socioeconômico na realidade das pessoas beneficiadas no município de Canoinhas (SC). Para atingir o objetivo proposto, delimitaram-se alguns indicadores: educação, trabalho infantil, saúde, inserção do beneficiário e família no campo profissional; articulação entre o Programa Bolsa Família e contrapartidas em termos de participação efetiva das famílias em programas e projetos sociais; qualidade da alimentação e avaliação do Bolsa Família sob a ótica do usuário. Para o desenvolvimento desta pesquisa, realizou-se um estudo detalhado em livros, leis e documentos que compõem a pesquisa bibliográfica. Utilizou-se o método quali-quantitativo, aplicando-se para a coleta de dados um questionário estruturado a 236 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Canoinhas.

Palavras-chaves: Transferência de Renda. Pobreza. Bolsa Família.

Abstract

This paper is the summary of a Masters Degree thesis on the income transfer program entitled "Bolsa Família", implanted by the Brazilian Federal Government in 2003 aiming to fight hunger and poverty in the Country. The main assumption of the program consists of the articulation between the direct income transfer to the beneficiaries under poverty condition, social policies, mainly in the education and health areas, and supplementary programs. This paper's proposal is mainly intended to make a review of the referred program and its social-economic impact on the reality of the beneficiaries in the municipality of Canoinhas – Santa Catarina State, Brazil. In order to meet the proposed target, some indicators were delimited, such as education, child labor, health, insertion of the beneficiary and the families in the professional field; articulation between the Bolsa Família Program and its counterparts in terms of the effective participation of the families in social programs and projects. A detailed study in books, laws and documents comprising the reference research was made for the development of this survey. A qualitative-quantitative method was used, and a structured questionnaire was applied for the data gathering to 236 beneficiary families of Bolsa Família Program in Canoinhas.

Keywords: Income Transfer. Poverty. Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

Os temas da pobreza e da desigualdade social têm sido discutidos amplamente por vários

setores da sociedade, enfatizando-se as políticas sociais como canais para o desenvolvimento e a inclusão social. Nesse sentido, ao tratar da natureza e contextos de implementação das políticas sociais, é lógico concordar com a interpretação de inúmeros autores quando tratam do assunto. Entre eles, Mello (2007, p. 2) afirma que tais políticas se desenvolveram em decorrência da for-

^A Mestre em Desenvolvimento Regional e Especialista em Políticas Públicas e População pela Universidade do Contestado (UnC); assistente social da Universidade do Contestado. srita@cni.unc.br

^B Doutor em Ciências Sociais Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestrado em História pela Universidade de Brasília (UNB); vice-coordenador do Programa do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). desenvolvimento@cni.unc.br

mação e das disfunções do Estado capitalista e de acordo com o governo no qual se movimentam. Cabe dizer que é tarefa clássica do Estado compreender e atender às exigências do próprio sistema capitalista. Assim, entende-se que as transformações econômicas e sociais, expressas em fatores como a globalização dos mercados, os avanços tecnológicos, as novas relações de produção, bem como do próprio processo de industrialização, provocaram consequências de modo a produzir uma nova organização político-administrativa do Estado, resultando no avanço das políticas sociais.

Com a crise econômica que se instaurou no mundo na década 1970, ressurgiram sob a ótica liberal as discussões sobre o papel do Estado e das políticas de proteção social para o processo de desenvolvimento. Seguindo o curso deste pensamento, observa-se que, diante dos efeitos da reestruturação do Estado e dos processos produtivos – sinalizados em uma série de fatores, como cortes nos gastos sociais, desemprego e precarização das relações de trabalho –, os indivíduos que até então estavam relativamente protegidos na fase do crescimento econômico e de consequente expansão do emprego foram, a partir da crise do petróleo, levados à condição de pobreza.

Por sua vez, essas mudanças praticamente determinaram que se pensasse na implantação de estratégias para promover o desenvolvimento social, impulsionado pelas novas exigências do capital e da própria sociedade. Retoma-se, com isso, a ideia central sobre o papel do Estado como responsável em oferecer alternativas para os desequilíbrios sistêmicos. Torna-se evidente a necessidade de um conjunto de medidas articuladas, tanto econômicas quanto sociais, que favoreçam a inclusão social, considerando-se que a pobreza é um problema que atinge a sociedade como um todo e não apenas os indivíduos afetados pelas carências sociais, econômicas e políticas, entre outras.

Com a crise econômica que se instaurou no mundo na década 1970, ressurgiram sob a ótica liberal as discussões sobre o papel do Estado e das políticas de proteção social para o processo de desenvolvimento

No Brasil, a fragilidade das políticas sociais implantadas ao longo da história fez com que amplos segmentos sociais ficassem desprovidos do atendimento básico às suas necessidades, até mesmo as mais imediatas. Até a década de 70, os temas da pobreza e desigualdade social não eram prioridade nas discussões políticas¹. Como apresentado anteriormente, o foco das atenções esteve voltado prioritariamente para o desenvolvimento econômico do país.

Schwartzman (2004, p. 3)

destaca que:

Ninguém parece ter pensado, no Brasil do século XIX, em criar leis e instituições para ajudar aos pobres, como se tentou fazer na Inglaterra ou nos Estados Unidos. Uma possível razão foi que o Brasil não assistiu aos grandes deslocamentos, destruição de postos de trabalho e explosão populacional que acompanharam a revolução industrial na Europa [...] e que acabaram sensibilizando os ricos e remediados. A pobreza brasileira no século passado não era muito diferente da pobreza dos séculos anteriores, e nossas elites tampouco eram muito distintas.

Ainda de acordo com Lonardon e outros (2008, p. 1):

No Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social e quando esta emergia para a sociedade, era tratada como 'caso de polícia' e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Dessa forma a pobreza era tratada como disfunção individual.

Ao se reconhecer essa dívida social histórica, e com a perspectiva de resgatar a dignidade de pessoas que vivem excluídas, foram adotadas, nas últimas décadas, medidas para promover a inclusão social desses segmentos. Em 1977, com a criação do Ministério da Previdência e Assis-

¹ "Nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um status social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos que vivem essa experiência" (PAUGAM, 2003, p. 45).

tência Social, a assistência social vincula-se ao sistema de proteção social, executada de forma centralizada e com a ação exclusiva da esfera federal. Mas a maioria dos autores brasileiros afirma que a assistência social, como política pública, faz parte das conquistas democráticas dos diferentes segmentos da sociedade, por meio de uma ampla reforma do Estado ocorrida recentemente.

Conforme Sposati (2001, p. 46): “[...] a política de assistência social alcança no Brasil a condição de política social tardiamente, isto é, na última década do século XX, em comparação, a educação que já tinha sido consagrada como política pública desde 1946”.

Com a instituição da seguridade social na Constituição Federal de 1988², composta pela política da saúde e previdência social e pela política de assistência social, introduz-se uma nova concepção na execução e implantação das políticas sociais. Nesse sentido, a assistência social passa a ser uma política de responsabilidade do Estado, voltada ao combate à pobreza e inclusão social, e busca romper com o caráter assistencialista, incorporando conceitos de equidade, direito e emancipação social.

Esse fato pode ser observado a partir de 2001, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), quando foram ampliados os programas de transferência de renda, com a implantação do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Esses programas foram intensificados no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), cujas prioridades definidas foram o enfrentamento da fome e da pobreza, tendo como estratégia principal a unificação dos programas de renda existentes. Isso resultou na criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003.

Considerando sua magnitude, tanto orçamentária quanto de abrangência nacional, o programa

vem sendo alvo de debates por vários segmentos da sociedade. Por muitos críticos, é visto como uma ação assistencialista e que gera acomodação. No entanto, estudos têm mostrado o impacto que o PBF causa na vida dos beneficiários e na economia local. Esses estudos apontam que, além do alívio imediato da pobreza, a injeção de recursos por meio da transferência direta de renda às famílias proporciona à economia local significativo efeito, transformando-se em

aumento dos níveis de consumo e até mesmo em iniciativas de geração de renda³.

A transferência direta de renda tem, inicialmente, o efeito psicológico e político de evitar o constrangimento da rede de dependência do assistencialismo tradicional, além de conferir uma consequente autonomia em relação ao uso do dinheiro. Assim, a destinação do uso do recurso financeiro passa a ser de responsabilidade do próprio beneficiado, agora, inclusive, com o status social de titular de uma conta bancária. Além disso, outros efeitos são positivos, como acabar com a presença do atravessador – evitando tanto a corrupção quanto a interferência do político clientelista, que reproduz o assistencialismo e a execrável dependência eleitoral – e estimular o movimento das economias locais – gerando renda e desconcentrando a riqueza das grandes aglomerações urbanas, onde se localizam os centros de abastecimento. Com as atuais políticas de transferência de renda, esses centros são substituídos por fornecedores dos locais onde moram os beneficiados. E, somando-se a isso, confirma-se a tese nada recente de que políticas de distribuição de renda têm o efeito de dinamizar a economia, porque aumentam a circulação monetária.

Não obstante, estudo realizado por Hoffmann (2007) demonstra que o PBF tem um impacto três vezes maior do que o salário mínimo na re-

Com a instituição da seguridade social na Constituição Federal de 1988, composta pela política da saúde e previdência social e pela política de assistência social

² Conforme seu Art. 194, que determina: “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, 2008). Assim, a assistência social é parte integrante das ações que visam garantir o direito de cidadania e a igualdade de condições de vida a todos brasileiros.

³ Um exemplo a ser citado é o projeto de cooperativa desenvolvido no município de São Francisco de Assis (RS), no qual jovens carentes com idade entre 18 e 24 anos e mulheres beneficiadas pelo PBF administram uma incubadora de cooperativa, denominada Incubadora Popular na Querência do Bugio. Tal incubadora é desenvolvida pela Universidade Regional Integrada do Alto do Uruguai e Missões em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social deste município.

dução da pobreza. Por isso mesmo, e em última instância, se o governo tiver que se decidir entre um e outro, o autor considera mais eficiente destinar mais dinheiro ao Bolsa Família (HOFFMANN, 2007).

O Programa Bolsa Família em Canoinhas

A importância desse tema foi, portanto, o pano de fundo que motivou o interesse investigativo de avaliar o impacto socioeconômico na realidade das pessoas inseridas neste programa no município de Canoinhas (SC). Por sua vez, a pesquisa foi objeto da dissertação de mestrado homônima e aqui apresentamos alguns de seus resultados, entre outros possíveis, considerados úteis a uma breve análise econômica do caso.

Após pesquisa em bibliografia pertinente e em campo, pode-se dizer que o programa alterou as condições de vida das famílias canoinhenses em situações de pobreza e extrema pobreza contempladas com o benefício. Conforme dados coletados na pesquisa, após o recebimento do benefício, houve uma melhora em indicadores como saúde, educação e alimentação.

Saúde

O PBF determina algumas condicionalidades relacionadas à saúde cujo cumprimento possibilita o acesso das famílias aos serviços sociais básicos, contribuindo, dessa forma, para romper com o ciclo de reprodução da pobreza. Nos quadros abaixo, apresenta-se um demonstrativo de satisfação das famílias beneficiadas, cuja explicação está relacionada a condicionalidades como

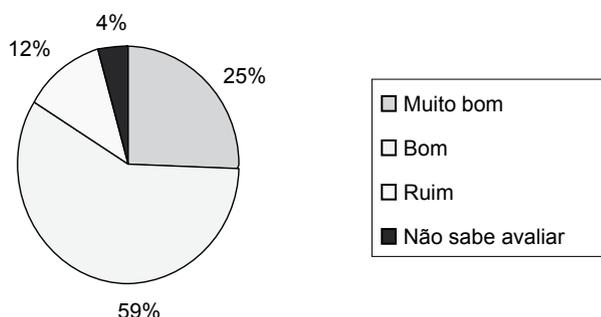


Gráfico 1
Saúde da família

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

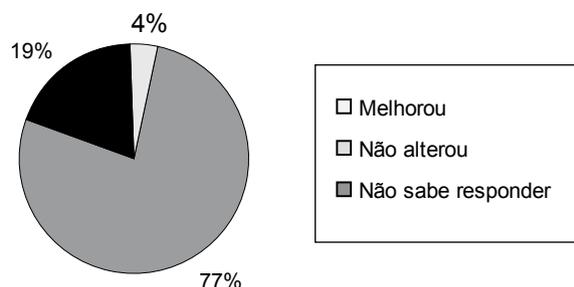


Gráfico 2
Saúde da família

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

procura aos postos médicos, visitas dos agentes de saúde, vacinação, programas para gestantes, controle de natalidade e aquisição de medicamentos. Outros benefícios, como mais qualidade na alimentação, contribuem para a melhoria do quadro de saúde, o que é reconhecido pelas famílias (Gráfico 1).

De modo geral, 59% dos entrevistados consideram o estado de saúde da família “bom”, seguidos de 25% “muito bom”. Observa-se que apenas 12% acham que a saúde está ruim, enquanto que 4% não souberam avaliar.

O Gráfico 2 indica que 77% dos entrevistados acreditam que a saúde da família melhorou após o ingresso no PBF. Considera-se esse um dado importante porque demonstra que as famílias atendidas pelo programa já têm acesso a políticas de saúde, implicando a melhora das condições de vida. Aliado a esse fator, destaca-se também que o benefício recebido é utilizado pelas famílias preferencialmente em itens como alimentação, vestuário, educação e saúde, fatores que, de certa forma, interferem na saúde da família.

Educação

Também na educação foi amplamente reconhecida pelos titulares do cartão uma melhora em itens como rendimento e frequência das crianças na escola, como indicam os percentuais dos gráficos a seguir:

Do total de entrevistados, 87% relataram que nenhuma criança ou adolescente faltou à aula nos últimos 30 dias. Estudo realizado pelo Centro Internacional de Pobreza, instituição de pesquisa do

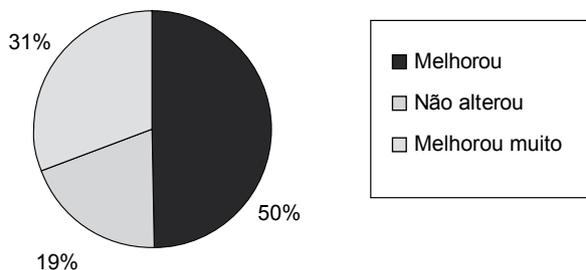


Gráfico 3
Frequência escolar

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

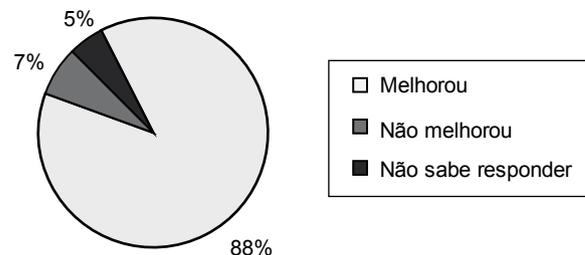


Gráfico 5
Qualidade da alimentação após recebimento do benefício

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou que o PBF obteve avaliação positiva quanto à frequência escolar.

De acordo com o estudo, os beneficiários do programa tinham menor índice de falta e abandono em comparação às crianças pobres que não recebiam o benefício⁴. Observa-se nos gráficos acima que o programa teve uma avaliação positiva nas variáveis frequência e rendimento escolar por parte das famílias entrevistadas, vindo ao encontro dos objetivos propostos pelo programa, de promover a inclusão social através de outras políticas, como a educação. Dos entrevistados, 81% afirmaram que a frequência escolar “melhorou/melhorou muito” após o recebimento do benefício. Quanto ao rendimento escolar, 43% dos entrevistados apontaram que “melhorou”, enquanto que 28% afirmaram que “melhorou muito”.

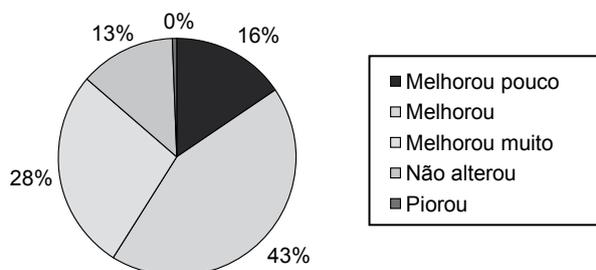


Gráfico 4
Rendimento escolar

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

Alimentação

Em relação à qualidade da alimentação, o Gráfico 5 demonstra o grau de satisfação dos beneficiados com o PBF que gastam os recursos preferencialmente com alimentação, o que coincide com relatório do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), publicado em 2008, feito com famílias de todo o Brasil.

Entre as famílias entrevistadas, os recursos recebidos pelo programa são utilizados sempre/quase sempre, em 86,5%, com alimentação, seguidos por 72,9% com vestuário, enquanto que a educação fica com 70,3% e, por fim, a saúde, com 62,7%. Em relação à preferência dos gastos com alimentação, os percentuais coincidem mais uma vez com o levantamento realizado pelo IBASE (2008), não obstante algumas diferenças apontadas em outros itens.⁵

Portanto, de acordo com os gráficos 6 e 7, entende-se que o benefício atende às necessidades básicas das famílias. Observa-se que transferir o valor do benefício diretamente ao favorecido evita

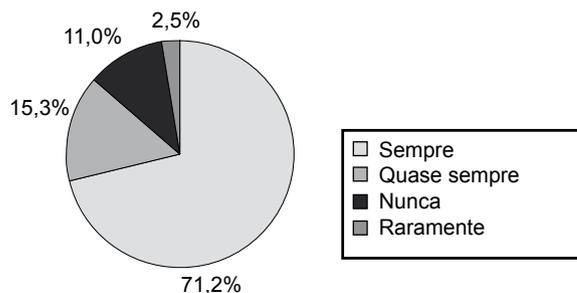


Gráfico 6
Alimentação

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

⁴ PNUD: Bolsa Família aumenta frequência escolar. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL228822-5604,00.html>>. Acesso em: 14 dez.2008.

⁵ Uma visita ao relatório síntese do IBASE (2008) permite um interessante comparativo com os dados nacionais. Algumas importantes semelhanças são percebidas, enquanto em outros aspectos há diferenças que, de modo geral, podem ser creditadas às disparidades regionais brasileiras.

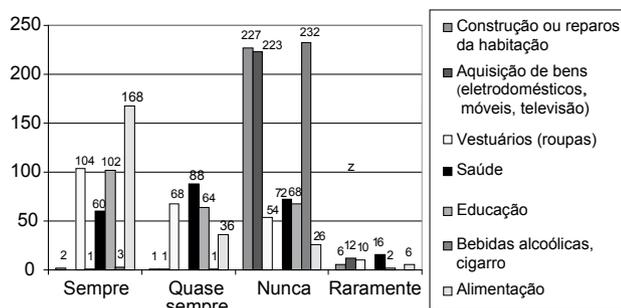


Gráfico 7
Gastos com benefício: resumo

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

desvios, confere maior agilidade ao processo e oferece autonomia e poder de compra às famílias.

Vulnerabilidades

No entanto, a vulnerabilidade ainda se expressa nessas famílias pelas condições precárias de moradia, baixa renda familiar, trabalho infantil, somadas à baixa escolaridade e à precária inserção no mercado formal de trabalho, fatores que dificultam ou impedem a sua mobilidade social. Nesse sentido, as constatações não revelam surpresas, demonstrando a insuficiência do programa ante o tamanho do problema, o que também é revelado no mencionado relatório do IBASE (2008).

Por sua vez, o objetivo geral desse estudo permitiu destacar a necessidade de algumas considerações que julgamos importantes e merecem ir além das já evidenciadas na pesquisa. No que tange às condicionalidades impostas pelo programa, percebemos que se constituem em um importante mecanismo para viabilizar a efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido, as possibilidades de as crianças e adolescentes permanecerem na escola e romperem o ciclo perverso da pobreza em que estão inseridos vêm aumentando significativamente. Não obstante, percebe-se que, pela primeira vez, o país tem uma política sequencial de transferência sem solução de continuidade desde o governo de FHC, que tem sido responsável pela diminuição da pobreza e desconcentração de renda. Políticas que objetivem a diminuição das desigualdades são fundamentais para promover o desenvolvimento. Assim, para um país que produz riquezas e tem uma concentração de renda histórica como o Brasil, essas ações são

imprescindíveis. Inclusive, fazem parte da história de outros países já desenvolvidos.

No entanto, o programa deve avançar para além das condicionalidades impostas, enfatizando a inclusão das famílias em ações e programas que promovam a emancipação, ampliem as redes de participação e contribuam para a formação do indivíduo. Acredita-se ainda ser necessário articular as duas dimensões do programa, ou seja, garantir primeiramente direitos que assegurem a dignidade das pessoas na tentativa de suprir as necessidades de ordem básica e as emergentes. Desse modo, é necessário assegurar o direito à alimentação e saúde e, num segundo momento, auxiliar na promoção da dimensão emancipadora, criando condições, mesmo que a longo prazo, para que as futuras gerações vislumbrem perspectivas múltiplas que lhes permitam cambiar e socializar os saberes.

Outro ponto que merece destaque no programa refere-se à autonomia oferecida às famílias para utilizar o benefício de acordo com a sua real necessidade. No município de Canoinhas (SC), o benefício apresentou-se como importante mecanismo de acesso das famílias a bens materiais, conferindo-lhes mais dignidade. Esse fator as afasta de uma vida à margem da sociedade ou ainda da necessidade de recorrer à solidariedade alheia para suprir necessidades básicas, tais como alimentação, remédios, vestuários, antes limitadas pela condição financeira. Nessa perspectiva, há que se considerar também que o impacto decorrente do benefício não é ainda suficiente para superar a pobreza dessas famílias, mas lhes permite sair das ruas, ou ainda afastar as crianças do trabalho, inserindo-as na escola. Essa afirmação se deve ao fato de ter-se observado que as famílias inscritas no PBF utilizam com maior frequência o benefício em itens como alimentação, saúde e educação, o que se reflete na melhora da qualidade de vida.

Com relação ao trabalho, no âmbito do senso comum, programas dessa natureza são entendidos como geradores de acomodação dos assistidos. Entretanto, os resultados apontam em outra direção. Pode-se observar que a maioria dos entrevistados afirmou que não foi possível deixar de trabalhar ao receber o benefício. Ao contrário, alguns afirmaram a necessidade de continuar trabalhando

para suprir as necessidades imediatas, porém, por falta de vagas ou de qualificação profissional, continuam sem emprego fixo ou fazendo parte do grupo que permanece na informalidade. A maioria converge em reconhecer os principais fatores de exclusão do mercado como sendo os já conhecidos pela sociedade. Também a maior parte continua buscando ocupação profissional. É quase nulo o percentual dos que afirmam ter deixado de trabalhar a partir do recebimento do benefício. E uma razoável maioria demonstra interesse por cursos profissionalizantes.

Veja-se os gráficos a seguir:

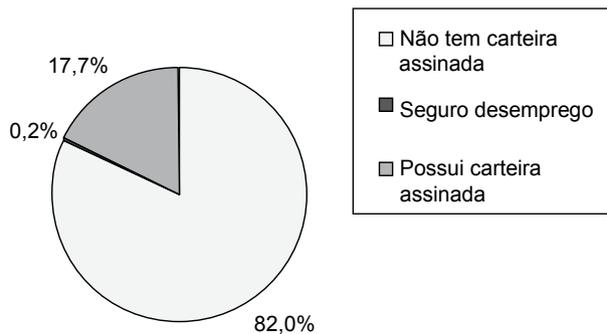


Gráfico 8
Carteira de trabalho

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

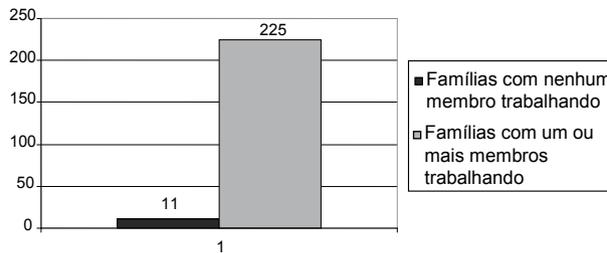


Gráfico 9
Famílias inseridas no mercado de trabalho

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

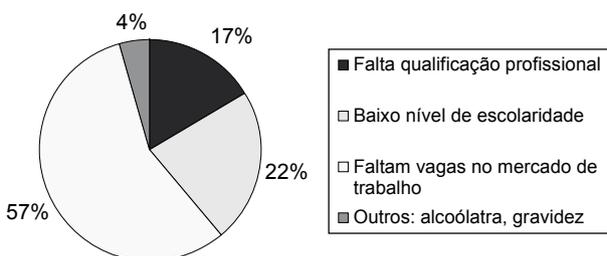


Gráfico 10
Fator determinante para desemprego

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

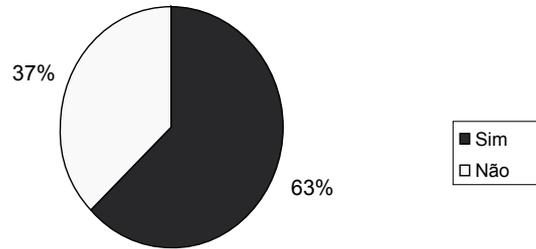


Gráfico 11
Procurou ocupação profissional nos últimos 30 dias

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

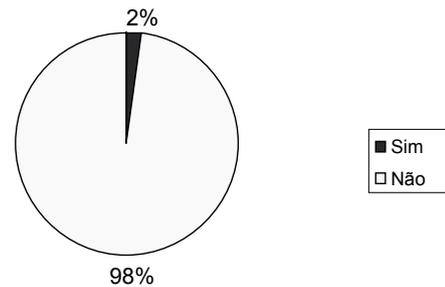


Gráfico 12
Após recebimento do benefício alguém deixou de trabalhar?

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

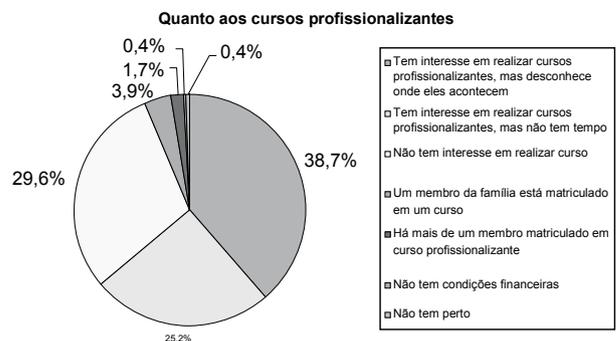


Gráfico 13
Cursos profissionalizantes

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

Com relação ao desemprego, 57% dos entrevistados apontam a falta de vagas no mercado como fator determinante, seguidos de 39% que reconhecem seu baixo nível de escolaridade ou falta de qualificação profissional (Gráfico 13).

Ainda com relação aos desempregados, 63% procuraram emprego nos últimos 30 dias. Dos entrevistados, 82% afirmaram que não têm carteira

de trabalho assinada, enquanto que 18% trabalham com registro em carteira. Das famílias entrevistadas, 95% possuem um ou mais membros trabalhando e apenas 5% afirmaram que todos os membros da família estão desempregados. Em convergência com esse índice, considere-se o fato de que 98% dos entrevistados afirmaram que ninguém deixou de trabalhar ao receber o benefício do PBF, o que demonstra que o programa não gera acomodação por aqueles que o recebem.

Quanto aos cursos profissionalizantes, apenas 5,6% das famílias entrevistadas têm ao menos um membro matriculado. Destacam-se os 38,7% que têm interesse em participar de atividades ou cursos profissionalizantes, mas os desconhecem ou não sabem onde são realizados. Esse dado revela a necessidade de desenvolver algum trabalho informativo ou mesmo de cadastramento e colocação das pessoas interessadas em cursos profissionalizantes ou de alfabetização.

Contra o senso comum

Ao concluir essa pesquisa, há que se registrar que 95% das famílias possuem um ou mais membros trabalhando, ou seja, o PBF não tem impacto negativo sobre a oferta de trabalho. Isso mostra que o problema não reside na acomodação das pessoas, mas em fatores como os já descritos anteriormente – pouca qualificação profissional, baixa escolaridade –, que dificultam a inserção nos mercados onde há empregos com melhor remuneração.

Ao fazer tal constatação, percebemos a necessidade de uma política de geração de emprego e renda, bem como da insistência nos cursos de profissionalização e qualificação. Portanto, parece importante preparar essas pessoas para os desafios impostos pelo mercado de trabalho, que, quando atingido por alguma crise econômica, afeta rapidamente os menos qualificados. Sua fragilidade gera imediata e total dependência e significa, de quebra, uma preocupação a mais para o Estado. Conforme apresentado na pesquisa, foi possível observar que há um número significativo de famílias que não conseguiram superar o estado de pobreza, recebendo

o benefício desde a implantação do programa. Além disso, apenas 2% dos entrevistados admitiram que alguém da família deixou o emprego após receber o benefício. Desse modo, vale lembrar que o PBF, por si só, não garante índices satisfatórios de mobilidade social às famílias.

Ora, esse é talvez o dado mais alarmante revelado pela pesquisa. Isto é, ao contrário de certo senso comum, que acredita que o Bolsa Família estimule o ócio, os dados revelam que a maior parte das famílias (95% no caso de Canoinhas)

trabalha e mesmo assim não auferem renda suficiente para cobrir as despesas. A compreensão desse aspecto revela à sociedade de modo geral que não se trata simplesmente de um problema compreendido a partir da condição do indivíduo em estado de vulnerabilidade. Embora se sugira a importância de programas de qualificação, o dado mostra que o trabalho dessas pessoas não gera condições mínimas de renda. Portanto, elas não recebem o benefício na condição de ociosidade, mas porque o resultado econômico do seu trabalho é insuficiente, diga-se, miserável. Sua situação não tem origem na “vadiagem”, mas nas condições geradas pelo sistema social.

Isso mostra, mais uma vez, a importância das políticas sociais para o processo de desenvolvimento e equilíbrio do sistema, interferindo diretamente para a redução das desigualdades sociais. Não obstante, destaca-se a necessidade da efetiva integração do PBF com as demais políticas públicas, tanto econômicas, como sociais, capazes de promover o desenvolvimento. Seguindo essa linha de argumentação e retomando um dos objetivos específicos, verificou-se na amostra analisada que o PBF apresenta limitações no que se refere à inserção das famílias em programas complementares e de articulação com as demais políticas sociais. Apesar de o município de Canoinhas oferecer uma estrutura voltada para a colocação das famílias em programas sociais, principalmente através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), instalado em dois bairros da cidade (Água Verde e Loteamento Santa Cruz), ainda há um número reduzido de jovens e adultos que participam desses projetos.

Ao fazer tal constatação, percebemos a necessidade de uma política de geração de emprego e renda, bem como da insistência nos cursos de profissionalização e qualificação

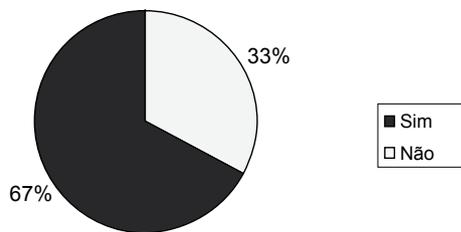


Gráfico 14
Programas e projetos sociais

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

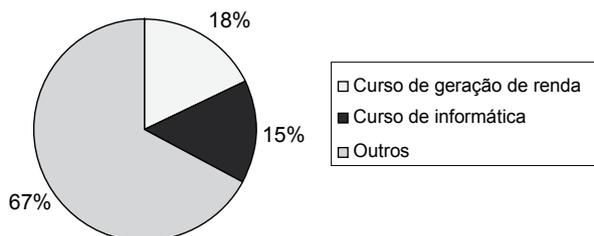


Gráfico 15
Programa ou projeto social que a família participa

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

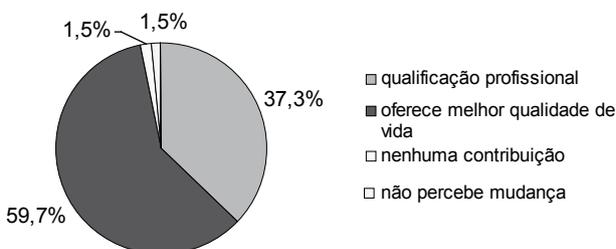


Gráfico 16
Principal contribuição do projeto ou programa social

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

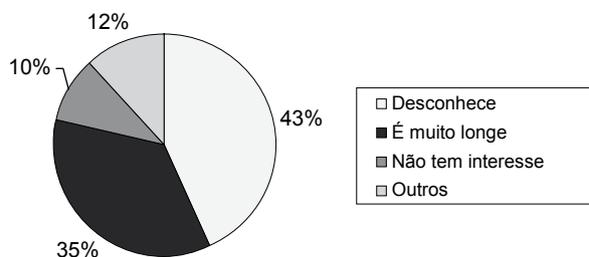


Gráfico 17
Principal motivo por não participar de programa ou projeto social

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

Deve-se considerar nessa análise, além das restrições financeiras que os programas sociais enfrentam, o fato de que o projeto demanda das prefeituras um grande esforço operacional, limitando a sua capacidade de acompanhamento e mobilização das famílias beneficiadas. O Gráfico 14, sobre a inserção das famílias atendidas pelo PBF em programas e projeto sociais, é indicativo nesse sentido.

O Gráfico 15 identifica o percentual dos que são voltados à qualificação.

Na sequência, o Gráfico 16 aponta a opinião dos que responderam afirmativamente.

O Gráfico 17 revela os problemas a serem enfrentados pelo poder público.

Conforme demonstrado no Gráfico 14, atualmente, 33% das famílias participam de projetos sociais. Embora represente a minoria, o percentual está longe de ser inexpressivo. Se revela a necessidade de ampliar o grau da condicionalidade atrelado à qualificação, possivelmente aponta para um quadro melhor do que o que antecede o PBF e suas condicionalidades.

Observou-se, porém, nos dados coletados pela pesquisa que as crianças/adolescentes representam quase a totalidade dos que participam de programas sociais. Entre os projetos citados, destacam-se os desenvolvidos nas áreas de esporte, música, dança, Projeto Adolescente Empreendedor e o PETI.

Desses programas, 78% são desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Canoinhas e 7% pela Universidade do Contestado, enquanto 15% não souberam informar a instituição responsável. Com relação à avaliação sobre esses programas e projetos desenvolvidos, 97% dos entrevistados afirmaram que proporcionam uma melhor qualidade de vida e qualificação profissional, e somente 3% afirmaram que os programas e projetos não oferecem nenhuma contribuição ou mudança.

Ao serem questionados por que não participam de projetos sociais, 43% responderam que não conhecem, enquanto que 35% afirmaram que os cursos são muito distantes do local onde moram, especialmente para aqueles que residem na área rural.

Ainda assim, vale reconhecer que existe um número significativo de crianças e adolescentes

inseridos em programas nas diversas áreas, como esporte, cultura, informática, bem como em programas complementares articulados em nível federal, tais como o PETI e o Projovem.

Outra deficiência identificada refere-se ao pouco conhecimento dos beneficiários sobre o programa, principalmente os direitos e compromissos assumidos para o recebimento do benefício. Isso fortalece a ideia de que o benefício é apenas uma ajuda do governo e não um direito assegurado em lei.

Importante destacar também a necessidade de ampliar o PBF para as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social e que nele não se enquadram por se encontrarem no limite de renda estabelecido para o recebimento do benefício. Há ainda a limitação orçamentária do programa, de modo que, mesmo fazendo parte do grupo que vive em situação de risco social, algumas famílias são excluídas do benefício.

Apesar de se reconhecerem as limitações do PBF, entende-se também que é um avanço na luta pela diminuição das desigualdades no país, ao inserir segmentos desprotegidos em redes de cobertura social e garantir o direito que lhes é assegurado em lei. O PBF é um indicador de que o processo de desenvolvimento de um país demanda, sobretudo, vontade política e responsabilidade para avançar na consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Bolsa Família é hoje um programa internacionalmente reconhecido pela abrangência dos seus resultados, embora haja críticas quanto à sua operacionalização ou ao seu caráter assistencialista. Trata-se de um passo importante para diminuir as desigualdades no Brasil e, para tanto, requer continuidade. Representa uma superação histórica de preconceitos da sociedade e das elites brasileiras, cujas opiniões expressas, na maioria das vezes, se mostram desfavoráveis ao programa. Muitos são os que duvidam

de sua eficácia, seja por dedução movida pelo preconceito, seja por ausência de informações e de análises sobre essa política social. Eventualmente, é de fora do País que surgem avaliações isentas. Para citar um exemplo recentíssimo, mas não único, o insuspeito filósofo estadunidense Francis Fukuyama⁶ concedeu entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de fevereiro de 2009, na qual reconhece a importância do PBF. O autor afirma que estudos de economistas comprovam o seu sucesso. No entanto, teme que, com a crise econômica, um programa tão importante seja uma das primeiras vítimas.

É importante que se reconheça que, com o impulso de iniciativas precedentes como o Bolsa Escola, o Programa Bolsa Família inaugura uma etapa histórica. A característica dessa etapa deverá ser a superação de preconceitos pela informação e pela constatação sobre os resultados políticos, sociais e econômicos de programas audazes de transferência de renda. Não é o caso de refutar as críticas, muitas delas necessárias para os ajustamentos, nem de se negar o cunho assistencialista que esses programas geram, mas que pode ser superado com ajustes. Tampouco há de se ignorar o seu uso e efeito eleitoral. Mas parece importante lançar a expectativa de que, sobretudo as crianças hoje beneficiadas, que serão os adultos em uma ou duas décadas, terão melhor destino que seus pais.

E, para finalizar esse estudo, cabe uma reflexão do poeta e dramaturgo alemão Bertold Brecht: "Para quem tem boa posição social, falar de comida é coisa baixa. É compreensível: eles já comeram."

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição>. Acesso em: ago. 2008.

HOFFMANN, Rodolfo. *Bolsa Família alia baixo custo à eficácia na redução da pobreza*. Disponível em: <<http://www.fomezero-ufrrj.blogspot.com/2007/bolsa-familia-alia-baixo-custo-eficacia.html>>. Acesso em: mar. 09.

⁶ Frequentemente acusado de conservador e neoliberal, sobretudo por seu polêmico trabalho intitulado *O Fim da História*.

IBASE. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>. Acesso em: jun. 2008.

LONARDONI, Eliana et al. *O processo de afirmação da assistência social como política social*. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso em: out.2008.

MELLO, Marinilzes Moradillo. Políticas sociais e políticas de bem-estar: algumas considerações. *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 2, n. 4, artigo 5, ago. 2007. Disponível em: <<http://www>.

interfacehs.sp.senac.br/br/artigos.asp?ed=4&cod_artigo=67>. Acesso em: jan. 2009.

PAUGAM, S. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. A inclusão social e o programa de renda mínima. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, a. XXII, n. 66, jul. 2001.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- ser enviados por e-mail ou, alternativamente, em CD-ROM, acompanhados de cópia impressa;
- ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado 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;
- ser assinados por, NO MÁXIMO, três autores;
- incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 20;
- vir acompanhado de resumo e *abstract* com, no máximo, dez 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.), numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução; se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpis (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF; se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpis, 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, apresentado-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 deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou pelo título da obra, ano e página. Quando incluído na sentença, devem ser grafados em letras maiúsculas e minúsculas e quando estiverem entre parênteses, devem 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);
- As técnicas de administração de passivos e a possibilidade de introdução de inovações financeiras (PAULA, 1999, p. 180).

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, J.; LEMOS, G. *Comércio baiano*: depoimentos para sua história. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, L.N. 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, R. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: MATOS, R. (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 apenas à esquerda.

Originais apresentados:

- serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista; não serão pagos direitos autorais.

A Coordenação Editorial, em caso de aceitação do texto, reserva-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela Instituição, constantes no Manual de Redação e Estilo da SEI, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu "Publicações". Compromete-se ainda a responder por escrito aos autores. Em caso de recusa, os resumos dos pareceres serão enviados aos autores. Os originais não serão devolvidos.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

André Brandão

Antonio César Ortega

Carmen Lúcia C. Lima

Fernanda de Oliveira Monteiro

Fernando Gaiger Silveira

Jêniffer Carla de Paula

Jennifer Perroni

Larissa Timo Almeida

Leandro Pereira Morais

Líliá Montali

Luiz Carlos Santana Filho

Michelle da Silva Borges

Miguel Juan Bacic

Renata Mirandola Bichir

Rita Regina Soares Saibel

Rosana Baeninger

Salette da Dalt

Sirius Bulcão

Sonia Rocha

Stella Silva Telles

Walter Marcos Knaesel Birkner

