



Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
Departamento de Economia

MONOGRAFIA
Curso de Ciências Econômicas

O programa Bolsa Família: comparação entre as regiões Nordeste e Sudeste.

Bruna Baccarin

Orientador: Adilson Marques Gennari

Banca: Fausto Saretta

Araraquara, Junho de 2012

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai e economista Silvio Luiz Baccarin, incansável nas infinitas correções aos meus erros de português e parágrafos sem sentido e por ter me inspirado em muitos momentos a ser uma estudante melhor.

À minha mãe Rosemary G. Baccarin e meu irmão Ricardo por terem me dado apoio sempre que eu pensava que talvez não fosse conseguir terminar este trabalho.

Ao meu orientador Adilson Marques Gennari, por ter me disponibilizado seu tempo e ter me ajudado a dar forma ao que antes eram somente ideias.

Às minhas melhores amigas Thais Diniz de Oliveira e Mayara Silva Lima por sua interminável disposição em me ajudar não somente durante a escrita dessa monografia, como durante toda a graduação no curso de economia.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o programa Bolsa Família em seus mais variados aspectos (criação, discussões em seu entorno, perspectiva de seus beneficiários, abrangência e eficácia frente ao que foi idealizado por seus criadores). Além disso, é feito um histórico desde a época da colonização até o período anterior à criação dos programas de assistência social para justificar a situação de desigualdade que o país se encontra atualmente e que, como evidenciado no decorrer da pesquisa em questão, tem melhorado com o passar dos anos. E finalmente, é comprovada através de estatísticas a desigualdade entre as regiões Nordeste e Sudeste. Elas representam, juntas, a maior parte da população brasileira e seus problemas socioeconômicos, de maneira que podem ser levadas em consideração como exemplo do resto do país.

Palavras-chave: Bolsa Família, Distribuição de renda, Nordeste e Sudeste.

ABSTRACT

This paper has as goal to analyze the Bolsa Família program in its several aspects (creation, discussions about it, perspective of those who receives the program benefits, its reach and effectiveness in comparison with what had been idealized by its creators). Besides that, it is done a report since the colonization age until the period before the creation of the social assistance programs to justify the inequality that the country are currently in, and, like it is made clear during the mentioned research, it has been improved in the course of years. And finally, it is proved through statistics the inequality between Northeast and Southeast regions. They represent, together, the biggest part of Brazilian population e their socioeconomics problems, in a way that can be taken into consideration as an example to the rest of the country.

Keywords: Bolsa Família, Income distribution, Northeast and Southeast.

ÍNDICE

Introdução.....	04
1. Diferenças de concentração e distribuição de renda entre as regiões Nordeste e Sudeste.....	06
2. Os programas de transferência de renda e a criação do Bolsa Família.....	20
2.1. O Programa Bolsa Família.....	23
2.2. Bolsa Família: o debate sobre assistencialismo e modelo de desenvolvimento.....	30
3. O Bolsa Família e a distribuição de renda no Sudeste e Nordeste.....	38
3.1. Percepção do programa pelas famílias e impactos secundários.....	45
4. Considerações Finais.....	48
5. Referências Bibliográficas.....	49

TABELAS

Tabela 1- Grandes Regiões: Produto Interno Bruto (PIB) a custo de fatores 1970 e 1980 (em milhões de cruzados de 1980).....	09
Tabela 2- Brasil e Grandes Regiões: percentual de renda apropriado pelos 40% mais pobres da população (anos selecionados).....	10
Tabela 3- Brasil e Grandes Regiões: percentual de renda apropriado pelos 10% mais ricos da população (anos selecionados).....	10
Tabela 4- Renda Familiar <i>per capita</i> (R\$ de setembro de 2001).....	13
Tabela 5- Índices de Desigualdade na Pobreza entre Sete Regiões — 1981/95.....	15
Tabela 6- Benefícios pagos e dispêndio correspondente, segundo os principais programas federais de transferência de renda, com base nos registros administrativos.....	21
Tabela 7- Decomposição da renda familiar <i>per capita</i> proveniente de transferências públicas (em %)......	39
Tabela 8- Porcentagem das pessoas em famílias que recebem renda não derivada do trabalho, por tipo de fonte.....	40
Tabela 9- Total de famílias beneficiadas, indicadores da distribuição de renda das famílias beneficiadas e valor da renda após o benefício - Setembro de 2009.....	42
Tabela 10- Razão entre renda domiciliar <i>per capita</i> dos 20% mais ricos e 20% mais pobres.....	43

GRÁFICO

Gráfico 1-Gasto Público Social (GPS) das três esferas de governo.....	16
---	----

Introdução

O Bolsa Família é um programa recente que desde sua implantação em 2003 vem apresentando resultados consideravelmente positivos. Mas, para promover uma base do por que nosso país necessita de programas de assistência social da natureza de transferência direta de renda, são discutidos, no primeiro capítulo deste trabalho, os antecedentes históricos que o levaram a ter a necessidade de utilizar tais programas. Ou seja, o que levou o Brasil ao nível de subdesenvolvimento que apresenta hoje, sendo que possui um território tão extenso e tão rico em recursos naturais e minerais.

Esse subdesenvolvimento foi resultado de uma série de fatores, a colonização de exploração foi um grande colaborador para a atual condição. Mais tarde as *plantations* que cultivavam apenas um tipo de matéria-prima (cana-de-açúcar e café, por exemplo) para exportação e deixavam o país extremamente vulnerável às flutuações econômicas externas. Sem contar o protecionismo da década de 1930 e também da ditadura e a posterior abertura comercial e privatização de muitas empresas.

Entretanto, com a criação desse programa, foi possível observar melhora na distribuição de renda que foi gerada nas duas principais regiões brasileiras. Principais, pois possuem as maiores populações e também por serem duas regiões cujas economias são de extrema importância para o desenvolvimento e crescimento econômico do país.

Mas para que fosse possível uma total compreensão do que é o Programa Bolsa Família, quais suas origens, qual sua área de abrangência, e outros detalhes, analisaremos no segundo capítulo aspectos de sua criação e também o modelo de desenvolvimento sugerido por programas de transferência direta de renda e o caráter assistencialista do programa, como é chamado por seus críticos.

E finalmente, no terceiro capítulo, apresentaremos em dados a considerável melhora na distribuição da renda nas regiões Nordeste e Sudeste, assim como a redução da pobreza e extrema pobreza nelas, e a conseqüente melhora na qualidade de vida dessas populações carentes e que antes não tinham oportunidade de se inserir na sociedade de forma digna. Sendo assim, é de grande importância estudar o que vem sendo feito para melhorar as condições sociais e financeiras de milhões de brasileiros que vivem em níveis de baixa renda. E ainda, devemos levar em consideração o desenvolvimento econômico que vem sendo conquistado, um desenvolvimento no sentido completo da palavra: social,

econômico e político. E que tende a continuar nos próximos anos, elevando os indicadores que ainda se encontram abaixo dos níveis apresentados por países considerados socialmente justos.

1. Diferenças de concentração e distribuição de renda entre as regiões Nordeste e Sudeste.

Para que seja possível entendermos a concentração e a má distribuição de renda do nosso país, é importante que seja feito um histórico do que nos levou a essas condições. Desde a época colonial, o Brasil, assim como sua metrópole, Portugal, apresentava grande dependência de outros países. Segundo Furtado (2007a), quando o Brasil tornou-se independente, Portugal possuía vários tratados com a Inglaterra, a maioria em função de pagamentos por favores políticos. Eles favoreciam este último país com tarifas alfandegárias mais baixas entre outras regalias.

Ainda na análise de Furtado (2007a), para a Inglaterra era muito mais conveniente que essa colônia fosse independente. Pois ela herdaria os tratados e possuiria um potencial econômico muito maior que o de Portugal. Na primeira metade do século XIX então, foi quando se firmou a independência política do Brasil. Mas ainda havia a dependência econômica em relação à Inglaterra. É da metade para o fim do século XIX, quando o café começa a mostrar sua relevância e o Brasil estreita suas relações com os Estados Unidos, que é possível o país ir gradativamente se tornando menos dependente dela.

Entretanto, a economia ainda era escravista e a ausência de tensões internas atrasava relativamente a industrialização. Ainda na segunda metade do século XIX, houve uma maior expansão da atividade cafeeira, constituindo uma etapa da transição econômica e também política. Para Furtado (2007a) somente com quando a economia cafeeira entra em crise e passa a utilizar mão de obra livre, começa um movimento interno capaz de gerar mudanças em direção ao desenvolvimento da indústria brasileira:

É das tensões internas da economia cafeeira em sua etapa de crise que surgirão os elementos de um sistema econômico autônomo, capaz de gerar seu próprio impulso de crescimento, concluindo-se então definitivamente a etapa colonial da economia brasileira. (FURTADO, 2007a).

Furtado (2007b) atribui à formação econômica a uma das principais causas da atual desigualdade social interna do Nordeste e também aquela relativa às outras regiões. Ele mostra que as duas principais atividades econômicas dos séculos XVI e XVII nordestinas eram a pecuária e o cultivo da cana de açúcar. Esta última passa a entrar em decadência na segunda metade do século XVII.

Entretanto, ao contrário da atividade açucareira que dependia da importação de mão de obra e equipamentos para manter sua capacidade produtiva e que por isso sofria

impactos diretos das movimentações econômicas internacionais, a economia criatória, ou seja, de criação de gado e outros animais, repunha seu capital automaticamente, através da própria criação. Mesmo, segundo Delgado (2004), ela tendo ligação com um grupo econômico maior, o dos proprietários de terra, no qual o pequeno criador tem sua roça. Esse sistema não gerava excedentes pelo seu nível técnico ser muito baixo e conseqüentemente não havia uma movimentação econômica significativa.

E esse sistema apresentava um problema. Nele a renda monetária perdia sua importância relativa, e a produtividade econômica tendia a diminuir. Isso levou a um declínio da renda real per capita da população. Mas as condições de alimentação eram melhores na economia de mais baixa produtividade, a pecuária; portanto a população tendeu a migrar do litoral para o interior e se caracterizou pelo crescimento demográfico. Dessa forma, Furtado (2007b) diz existirem algumas características herdadas dessa época que persistem até hoje no sertão nordestino. E, acrescenta Delgado (2004), não apenas no sertão nordestino, mas também no interior do país como um todo, pois esse movimento de interiorização não foi exclusivo desta região.

Assim, com o grande declínio das exportações de algodão e de açúcar, que eram os principais produtos de exportação do Brasil, dos quais o país dependia para ter sucesso em sua economia, o problema passou a ser a busca por um produto de exportação que tivesse como fator básico a terra, muito abundante no país. É nesse contexto que o café, que já era produzido há algum tempo para consumo local, passou a ter relevância comercial no início do século XIX.

Essa etapa de gestação da economia cafeeira formou uma nova classe empresária, que terá um papel fundamental no desenvolvimento do país que estava por vir. O desenvolvimento da cultura do café se deu principalmente, nos estados do Sudeste e Sul do país, locais que também receberam a maior parte da mão de obra imigrada da Europa, deixando, naquele momento, a região Nordeste à margem da principal fonte de renda do país.

Furtado (2007c) ainda diz que o rápido crescimento da economia cafeeira criou fortes discrepâncias regionais nos níveis de renda per capita. E o Brasil naquele momento passava a possuir um sólido núcleo econômico em torno do qual as demais regiões tiveram de articular-se. A região Sul foi a primeira a sentir o benefício do crescimento do setor cafeeiro e mais tarde a região Sudeste. Dessa forma, conforme o desenvolvimento da

indústria se sucedia à prosperidade do café, aumentava a tendência a uma forte concentração de renda na região Sudeste.

Durante a I Guerra Mundial, momento no qual houve uma grande aceleração do processo de industrialização, ocorreu a etapa decisiva de concentração econômica. Segundo Furtado (2007b), no censo de 1920, 29,1% dos operários industriais vivia no estado de São Paulo. Em 1940, já eram 34,9% e em 1950, 38,6%.

Já a participação da região Nordeste diminuiu, entre 1940 e 1950 passou de 15,9% para 12,9%. Em 1955, São Paulo, que possuía uma população de 10,33 milhões de habitantes, teve um produto 2,3 vezes maior que o do Nordeste, que tinha 20,1 milhões de habitantes.

Existe essa tendência de concentração em todos os lugares, e uma vez que ela passa a existir não se consegue resolvê-la espontaneamente, e se levarmos em consideração a extensão territorial do país, sua solução fica ainda mais complicada. (Furtado, 2007c)

Romão (1991) analisa os desequilíbrios regionais de forma quantitativa, facilitando a percepção das diferenças. Ele chama a atenção para, como já mencionado anteriormente, os ciclos da cana, de extração do ouro e da produção cafeeira, que ocorreram no Nordeste, em Minas Gerais e no restante da região Sudeste, respectivamente, beneficiaram a economia de cada uma dessas regiões em determinados momentos da história.

Mas, no século XX, não houve mais mudanças que beneficiassem as regiões da mesma forma que nos séculos passados. O Sudeste passou a ser a região de maior concentração industrial do país já desde os anos 30, quando a indústria passou a contribuir em maior escala com o crescimento econômico do Brasil. E por isso, passou a ter um dinamismo maior que das outras regiões, resultando em maior crescimento econômico e do PIB. (Romão, 1991).

Se observarmos a Tabela 1, veremos que as desigualdades produtivas permanecem ao longo do tempo. Em especial, as regiões observadas são extremidades de uma realidade. Segundo dados de Romão (1991), a população brasileira é distribuída de forma bastante irregular pelo território, as duas regiões mais populosas são as discutidas nesse trabalho: Nordeste e Sudeste. A região Sudeste tem seu PIB aumentado e se mantém na dianteira com 62,42% de participação em 1980. Já a região Nordeste, possui uma parte pequena do PIB do país (11,98%).

Azzoni et.al. (2000), observa o PIB *per capita* do país. Em 1960, ele era de US\$ 1449. Já em 1995, ele subiu para US\$ 3556; o que mostra que houve um crescimento em média de 2,6% ao ano. Além disso, em 1960, apenas três estados estavam acima desse patamar de produtividade: os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O estado de São Paulo, por exemplo, apresentava o PIB duas vezes superior à média brasileira.

TABELA 1
Grandes Regiões: Produto Interno Bruto (PIB) a custo de fatores 1970 e 1980 (em milhões de cruzados de 1980)

Grandes Regiões	PIB regional		PIB regional (%)	
	1970	1980	1970	1980
Centro-Oeste	177,9	677,4	3,87	5,52
Norte	99,3	379,3	2,16	3,09
Nordeste	537,7	1471,4	11,71	11,98
Sudeste	3011,2	7666,3	65,55	62,42
Sul	767,7	2087,6	16,71	17,00
Total*	4593,7	12282,0	100,00	100,00

Fonte: Adaptado de Romão (1991, p.100). Os dados são do Centro de Contas Nacionais da FGV.

*O total da tabela é a soma dos valores de cada região e não do PIB do Brasil.

Por outro lado, o estado com menor PIB *per capita* era o Piauí, sendo 4,5 vezes menor que a média e 8,9 vezes menor que o de São Paulo. Para ressaltar então a desigualdade entre os estados do Nordeste e os do Sudeste, dos dez estados mais pobres, 9 eram nordestinos e entre os cinco mais ricos, 3 eram do Sudeste.

Contudo em 1995, Azzoni et.al. (2000) mostra que mais estados passaram a superar a média nacional do PIB *per capita*. Dos estados do Sudeste, Rio de Janeiro e São Paulo permaneceram na dianteira, e os outros melhoraram em comparação com a média nacional. Dentre os dez estados mais pobres, oito eram da região Nordeste, o que mostra uma melhora sutil da situação. Romão (1991) frisa que os 30% da população nordestina concentra apenas 12% da produção nacional, o que faz perceber o grande desequilíbrio econômico e social no país.

Romão (1991) analisa a renda dos grupos dos 40% mais pobres da população e os 10% mais ricos, observando os desníveis que ficam claros na análise das Tabelas 2 e 3.

Podemos ver que até 1980 a parcela de renda apropriada pelos mais pobres diminui e a parcela dos mais ricos aumenta. Além disso, Romão (1991) diz que o índice de Gini, que mede a distribuição de renda, evolui de 0,496 em 1960, para 0,616 em 1987, demonstrando uma piora dela no país.

TABELA 2
Brasil e Grandes Regiões: percentual de renda apropriado pelos 40% mais pobres da população (anos selecionados)

Brasil e Grandes Regiões	1960	1970	1980	1988
Brasil	15,8	13,3	10,4	10,0
Centro-Oeste	4,8	13,0	9,1	8,7
Norte	18,8	15,9	11,6	9,9
Nordeste	15,9	13,5	10,6	12,5
Sudeste	12,3	10,7	10,0	9,0
Sul	17,0	13,2	10,70	10,1

Fonte: Adaptado de Romão (1991). Dados retirados dos Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980 e PNAD de 1988.

TABELA 3
Brasil e Grandes Regiões: percentual de renda apropriado pelos 10% mais ricos da população (anos selecionados)

Brasil e Grandes Regiões	1960	1970	1980	1988
Brasil	34,6	42,3	46,7	46,3
Centro-Oeste	36,4	44,1	49,6	48,4
Norte	30,5	39,3	43,2	44,4
Nordeste	37,6	44,9	49,6	48,0
Sudeste	36,3	42,3	44,5	45,5
Sul	32,1	40,7	44,3	44,2

Fonte: Adaptado de Romão (1991). Dados retirados dos Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980 e PNAD de 1988.

Ainda observando as tabelas, nota-se que em 1988 há concentração de renda, de forma que os ricos ainda apropriam boa parte da renda. Além disso, é possível notar um aumento da diferença entre as regiões. Segundo Romão (1991):

[...] [as tabelas] atestam um agravamento do fosso distributivo intra-regional, com uma nítida tendência a que os mais pobres percam participação e os mais

ricos abocanhem um quinhão maior da renda pessoal em cada região. [...] Em síntese, pois, deduz-se que, tanto a nível nacional quanto regional, o perfil distributivo de renda continua sendo perversamente regressivo. (Romão, 1991).

Azzoni et.al. (2000) realizou testes econométricos que mostram a influência de vários dados, recolhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada entre 1981 e 1986. Esses dados incluem a renda mensal *per capita* do trabalho na ocupação principal, dados sobre família (educação, participação no mercado de trabalho), dados de domicílio (densidade de pessoas por cômodo, fogão, refrigerador, eletricidade, água, esgoto) e dados geográficos (população que vive nas áreas urbanas/rurais, pessoas que vivem na região metropolitana ou não, expectativa de vida, mortalidade infantil, temperatura, latitude e índice pluviométrico).

Azzoni et.al. (2000), observando os resultados, verificou que a média de renda entre todos os estados brasileiros no período estudado é baixa. Em 1986, houve um pico de renda devido ao Plano Cruzado, que com a intenção de reduzir a inflação, utilizou-se de controles de preços. Porém, após esse período, os níveis decaem novamente e só voltam a apresentar melhora após 1994, com o advento do Plano Real. Também se observou que a região Nordeste apresentou uma diferença significativa se comparada às outras regiões, especialmente se comparada à região Sudeste. Para esta última, as médias anuais de renda então próximas à R\$ 800, sendo que para a região nordestina, se mantém por volta dos R\$ 360.

Em Azzoni et.al. (2000) também é possível encontrar a informação de que a escolaridade no país é em média 3,8 anos. O que representa uma quantidade, assim como a média de renda, muito baixa. Na Região Sudeste essa média é de 5,4 anos e para a Região Nordeste, 2,9. Das variáveis situação urbana/rural e densidade de pessoas por cômodo, é possível depreender que os estados mais pobres tendem a apresentar mais pessoas por cômodo e a maior parte da população tende a viver nas áreas rurais. Os testes também são capazes de dizer que a expectativa de vida aumenta com o nível de renda da região, e a mortalidade infantil diminui, conforme aumenta a renda. Nesse quesito o Nordeste também se destaca negativamente.

As variáveis geográficas se revelam importantes para a explicação do nível de renda e crescimento das principais regiões do país, elas sempre influenciarão o desempenho e desenvolvimento dos estados. Por exemplo, o índice pluviométrico vai

apresentar diferenças e poderá ter influência sobre a agricultura. No que diz respeito à intervenção governamental, Azzoni et.al.(2000) acrescenta:

Fica claro que o investimento em infraestrutura pública possui um papel relevante, especialmente na redução das diferenças entre Sudeste e Nordeste. (...) De um modo geral, os resultados desse estudo revelam que os investimentos em infraestrutura pública e educação podem ajudar na redução das desigualdades regionais no Brasil. (Azzoni et.al., 2000).

Mas, os autores acreditam que a desigualdade de renda se autoalimenta. Pois os mercados de trabalho dos estados mais ricos são mais dinâmicos por já possuírem certa estrutura e níveis de renda mais altos, assim, eles crescem mais rapidamente. Deveria haver melhora da eficiência governamental para promover uma melhor distribuição da renda entre as regiões.

Para Urani (2002), uma desigualdade como a brasileira é excessiva para qualquer padrão de análise e não é justificável por nenhum tipo de critério. Sendo assim, a desigualdade tornou-se nociva para a qualidade de vida da sociedade, para os pobres, e para todos os outros cidadãos também. Urani (2002) acredita que para avançarmos no sentido de melhorar essa qualidade de vida e o desenvolvimento do país, devemos tomar certas medidas. São elas: direcionar melhor o gasto público social, de forma que ele atenda realmente às necessidades daqueles que precisam, criar instituições que ajudem o mercado a funcionar mais eficientemente, e reformar o estado para que este se relacione melhor com o setor privado e a sociedade civil.

Esse autor afirma também que nós brasileiros somos acostumados com a situação de desigualdade existente, pois ela está ligada às nossas raízes históricas e culturais, que tem relação com a escravidão e sua abolição tardia. Sem contar o caráter elitista da República Velha e do corporativismo da Era Vargas. O resultado é um Brasil com oportunidades, direitos e horizontes diferentes para as distintas classes sociais.

Urani (2002) mostra que de 1981 a 2001, pouco ou quase nada mudou com relação à distribuição de renda. Os 10% mais ricos possuem aproximadamente 47% da renda nacional. Ele diz que a pobreza passa despercebida aos olhos da opinião pública, e em consequência dos formuladores e gestores de políticas públicas também. No caso da classe média, que é considerada como aquela que tem poder de aquisição semelhante ao das classes médias européias e norte-americanas, no Brasil, pode ser considerada classe alta,

pois segundo a Tabela 4 a seguir, famílias que tem como renda mensal *per capita* R\$ 640 já fazem parte dos 10% mais ricos do país.

Segundo esse mesmo autor, um terço da população brasileira está bem no fim das pirâmides sociais. Ele diz que uma das principais causas da pobreza é a desigualdade e que se ela fosse condizente com o nível de desenvolvimento econômico do país, teríamos 60% menos pobres (o que corresponde a 30 milhões de pessoas).

TABELA 4
Renda Familiar *per capita* (R\$ de setembro de 2001)

1% mais rico	mais de 2500,00
10% mais ricos	mais de 640,00
25% mais ricos	mais de 306,00
50% mais ricos	mais de 150,00
50% mais pobres	menos de 150,00

Fonte: Urani (2002). p.158.

Dessa forma, podemos fazer uma análise das causas da desigualdade. Em Barros et al. (1999), ao comparar o Brasil com outros países mais desenvolvidos como Japão e Estados Unidos, percebe-se que a renda que está nas mãos dos 10% mais ricos é mais elevada do que nesses países e aquela que se concentra nas mãos dos 10% mais pobres é muito baixa em comparação com esses mesmos países.

Baseado em dados da PNAD, Barros et al. (1999) concluiu que a maior diferença entre os segmentos da população são entre Nordeste e Sudeste, por estes possuírem tanto segmentos extremamente pobres, como extremamente ricos. Apesar disso, nas décadas de 1980 e 1990, a distribuição de renda melhorou, com consequente aumento na renda *per capita*, o que melhorou a renda média da população reduzindo a pobreza e melhorando o bem estar.

Em outro estudo, Barros et al. (2001) entra no debate sobre estratégias de redução da pobreza e da desigualdade que viemos discutindo até aqui. Ele defende a ideia de que se deve aumentar a renda e redistribuir os recursos de forma mais igualitária. Para isso é necessário um conjunto de políticas que sejam capazes de aumentar a eficácia e dar maior dinamismo ao processo de redução e combate à pobreza. Numa comparação com outros países os autores percebem que a redução da pobreza é mais sensível à redistribuição mais bem feita da renda, do que ao crescimento econômico.

É claro que o crescimento econômico influencia positivamente a redução da pobreza. Barros et al. (2001), dá um exemplo de que se a renda *per capita* aumentar a uma taxa de 3% ao ano, a pobreza é reduzida aproximadamente um ponto percentual a cada dois anos. Isso levaria ao menos 25 anos para reduzir a proporção de pobres para 15%. Dessa forma, observa-se que a pobreza responde melhor a outro tipo de abordagem: o aumento da equidade. Segundo os autores essa deveria ser a estratégia central do combate à pobreza. E não é o que foi feito nas décadas de 1970, 1980 e 1990; segundo Barros et al. (2001), “os únicos mecanismos utilizados para reduzir a pobreza, além de extremamente limitados quanto ao seu impacto, resultam, de modo sistemático, do crescimento econômico.” Ele também diz que esse seria o motivo da ineficácia das políticas de combate à pobreza realizadas até aquele momento. Isso quer dizer que o governo espera que o crescimento do PIB seja capaz de reduzir a pobreza de forma automática.

Outro estudo relevante para entender a importância das políticas sociais para o combate da pobreza é o realizado por Amsberg et al. (2000). Ele se baseia na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), feita pelo IBGE em 1996/97, que estima o direcionamento do gasto social utilizado no combate a pobreza no Brasil. A PPV cobre as regiões Nordeste e Sudeste do país, pois elas, juntas, equivalem a 73% da população e a 80% dos pobres do Brasil.

Este estudo analisou a pobreza aplicando uma linha baseada apenas na alimentação de R\$ 65 *per capita* ao mês para os dados de renda familiar da PNAD de 1996. Sendo a taxa de pobreza 22,6%. Levando isso em consideração, o impacto distributivo da maioria do gasto do governo difere significativamente entre os locais estudados. Nas áreas mais ricas, a incidência desses gastos se torna muito mais regressiva que nos locais mais pobres. Isso se dá simplesmente porque nas áreas mais ricas existem menos pessoas que fazem parte do que podemos chamar de pobres, em comparação nacional. Amsberg et al. (2000) dá o exemplo de São Paulo, local onde poucos são pobres quando comparamos com o resto do país. Já no Nordeste rural não encontramos aqueles que podemos chamar de ricos, também em comparação nacional.

Toda essa análise de incidência baseada na distribuição nacional é útil para que sejam elaboradas políticas que diminuam a desigualdade. Se, como vimos até agora, o Nordeste precisa mais de recursos, deve-se deslocar esses recursos de regiões mais ricas, para que haja uma melhor distribuição. (Amsberg et al., 2000).

Para Rocha (1998), os indicadores que utilizam o PIB como medida de renda regional, não suscitam nenhuma melhora na desigualdade até o período analisado por ela (1981 até 1995). Ela diz que a temática mais crucial no que diz respeito à desigualdade, é a desigualdade regional e apesar de existirem políticas e instituições governamentais voltadas para seu combate, as diferenças regionais insistem em permanecer elevadas, independente do critério de mensuração.

Segundo Rocha (1998), no período de seu estudo, não há tendências sustentadas de redução das desigualdades regionais. Como podemos analisar na Tabela 5, o ano de 1981 foi aquele que apresentou maior tendência de desigualdade entre as regiões do país. Podemos explicar esse fato se levarmos em consideração a participação do Nordeste que entre 1979/82 passou por uma seca rigorosa e ajudou a piorar os índices de desigualdade. As regiões mais ricas, com destaque para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo também contribuem de forma a piorar os índices de desigualdade regional. Estes foram atingidos em 1983 pela crise da dívida pública, mas ainda assim sua riqueza não foi tão afetada. Dessa forma, o índice atípico apresentado em 1983 é devido à crise nas regiões mais prósperas e à seca na Região Nordeste, que amenizaram a desigualdade que lhes é característica.

TABELA 5
Índices de Desigualdade na Pobreza entre
Sete Regiões* — 1981/95

Ano	Índice de desigualdade
1981	0,0958
1983	0,0370
1985	0,0529
1986	0,0803
1987	0,0796
1988	0,0824
1989	0,0790
1990	0,0764
1992	0,0675
1993	0,0812
1995	0,0928

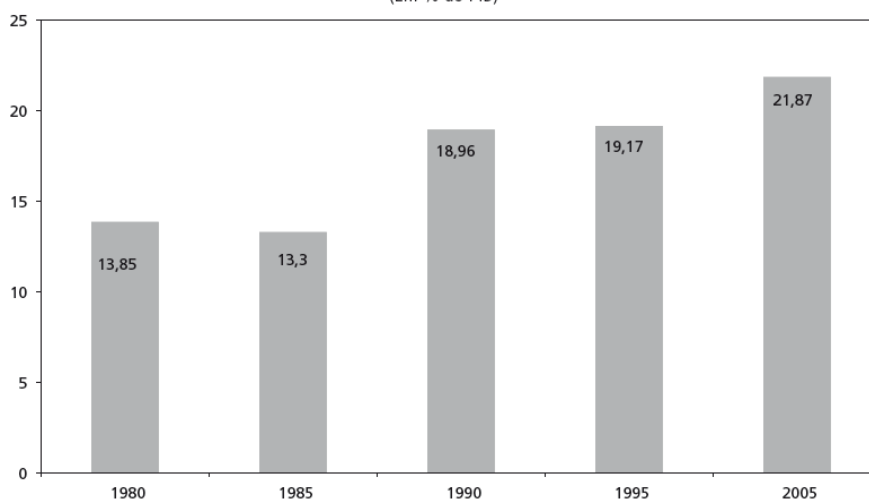
Fonte: Adaptado de Rocha (1998). p.13, com dados do IBGE/PNAD, 1981/95.

*Rocha (1998) divide as regiões do Brasil em sete, ou seja, separa São Paulo e Rio de Janeiro de suas respectivas regiões devido à sua enorme relevância econômica.

Entre 1986 e 1990, os índices variam bem pouco. Entretanto, após esse período, passam a variar mais, e não demonstram tendências de evolução da igualdade entre as regiões. No caso de 1993 e 1995, os resultados são atípicos, pois apesar da implantação do Plano Real em 1994, seus efeitos redistributivos e de redução da pobreza não refletiram nesta análise.

Segundo a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2009, em 1991 foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios da Previdência Social, que introduziu inovações como a de comprovar um tempo mínimo de contribuição para receber benefícios, além de passar a existir um piso para o salário mínimo desses serviços, e os trabalhadores rurais que puderam se aposentar mais cedo como previsto na Constituição.

GRÁFICO 1
Gasto público social (GPS) das três esferas de governo
(Em % do PIB)



Fonte: IPEA (2009). p.42.

Entre os anos de 1993/94, foi regulamentada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que foi significativa para os idosos e deficientes a partir de certa linha de pobreza.

Ao fim de 1994, no governo do presidente Itamar Franco, tendo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro da Fazenda, foi criado, em meio ao processo de implantação do Plano Real, o Fundo Social de Emergência (FSE). Mas os resultados desse fundo não foram satisfatórios com a perda de recursos em algumas áreas, especialmente educação e políticas de apoio ao trabalhador, que, além disso, prejudicaram a autonomia financeira dos estados e municípios. Nos anos de 1995 até 1998 e de 1999 até 2002, tendo FHC como presidente, tentou-se conciliar os objetivos macroeconômicos com “metas de

reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas”. (IPEA, 2009)

Observando o Gráfico 1 acima, baseado na publicação do IPEA (2009), foi feito um breve histórico da trajetória dos gastos sociais que se estabilizaram em torno de 13% do PIB ao longo da década de 1980. Em 1990 os gastos sociais chegavam a 19% do PIB, permanecendo nesse nível ao longo da década.

Nos anos de governo do presidente Lula e até mesmo na sua campanha durante as eleições, percebeu-se a necessidade de dar maior atenção aos problemas sociais do país. No Gráfico 1, em 2005 podemos ver um aumento considerável dos gastos do governo em políticas desse caráter, quase 22%. O reflexo dessa mudança na postura do governo pode ser vista no segundo mandato do governo Lula, com o aumento real do salário mínimo, a utilização de instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego e a expansão do Bolsa Família, com a meta de atender 13 milhões de famílias.

Com informações de IPEA (2009), e aquilo discutido até aqui, percebemos que os níveis de desigualdade no Brasil são muito altos, sendo um problema muito grave a resolver. Mas vem ocorrendo uma diminuição da desigualdade de renda. Principalmente após 2004, momento no qual houve o aumento do salário mínimo e também as políticas de transferências de renda (como o Bolsa Família) que passaram a ser implantados com maior eficácia, dando maiores resultados. Sendo assim, “os indicadores de desigualdade de renda têm se mostrado, atualmente, melhores do que os vigentes no início dos anos 1990, estes infelizmente se aproximam bastante dos níveis encontrados no início da década de 1980.” (IPEA, 2009).

Quando levamos a pobreza em consideração, independente da linha que traçamos para defini-la (um quarto do salário mínimo, ou metade dele, ou ainda US\$ 1 *per capita*/dia) ela de fato foi reduzida ao longo de todas as décadas passadas. Em IPEA (2009) é citado um exemplo:

Se aplicássemos a linha de elegibilidade que define o acesso ao Programa Bolsa Família (PBF) ao Brasil do fim dos anos 1970, o público a ser atendido corresponderia a 36% da população brasileira, e em 1996, a 28,6% – patamares superiores ao encontrado para o ano de 2006 (20,1%). (IPEA, 2009).

Outro fato ressaltado por Urani (2002), é que existe uma boa parte do PIB que é direcionado para os gastos sociais. Em 2000, o governo despendeu para gastos públicos

sociais 86% da Receita Líquida da União, o que corresponde a R\$ 170,7 bilhões ou 15,7% do PIB. Mas muitas vezes esses investimentos não significam uma melhora da qualidade de vida das camadas mais pobres da população.

Há ainda, segundo Urani (2002), o gasto social discricionário, que é uma parte da receita disponível para ações sociais, direcionada àqueles projetos prioritários do governo federal na área social. No ano 2000, havia um montante de R\$ 39 bilhões (3,6% do PIB) que estava livre para ser gasto com o social. É um montante grande, mas quando comparamos com os R\$ 170 bilhões mencionados acima, já não é uma quantia tão significativa. Principalmente porque essa quantia de R\$ 39 bilhões é gasta em muitas áreas: financia gastos com saúde (45%) e educação, menos salários (8%), transferências para o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), assistência social (6%), emprego e trabalho (2%) entre outros, nos quais se distribui o que “sobrou”.

Esse gasto discricionário é como um gasto marginal do governo federal na área social. Segundo Urani (2002), sendo as transferências financeiras e a folha salarial difíceis de remanejar, são esses R\$ 39 bilhões que permitem ao governo sua atuação nessa área.

No texto de Medeiros (2002), ele explora políticas que podem ser realizadas para a melhora da distribuição de renda no país. Primeiramente, ele frisa que a situação atual não é resultado de apenas um único processo, ao contrário, é resultado de movimentos políticos e econômicos contraditórios. Há aproximadamente 20 anos, não houve no Brasil uma expansão do PIB *per capita*, do emprego, do salário mínimo real e estabilidade da cesta de bens e consumo em um mesmo momento. E caso aconteçam, ou quando aconteceram, houve redução da pobreza. O autor diz que para a implantação de políticas de renda e redes de proteção, há a necessidade de controlar esses outros fatores de cunho econômico.

Ele diz que com a grande expansão do setor informal, as políticas de transferência de renda que usam o emprego como critério, tornam-se insuficientes. Sendo assim, os programas universais como o renda cidadania, o Bolsa-escola (voltado diretamente aos pobres), a aposentadoria rural, tornam-se extremamente importantes.

Juntamente com essa atenção aos programas sociais, Medeiros (2002) diz que o governo não pode esquecer-se da importância de manter o crescimento da renda *per capita* e do PIB, pois “o crescimento econômico é condição básica para uma política de renda voltada à redução das desigualdades.” (Medeiros, 2002).

Medeiros (2002), também destaca algumas soluções que podemos chamar cotidianas, que teriam um impacto distributivo relevante. Ele diz que um crescimento sustentado que queira promover bem estar social e distribuir renda tem que ser capaz de expandir a produção de bens públicos universais e bens básicos de consumo popular. Portanto não se deve atacar a pobreza de forma focalizada apenas, existe a necessidade de políticas de emprego e renda duradouras, para que essas políticas de ajuda direta aos pobres tenham efeitos de longo prazo.

Por exemplo, se houvesse a diminuição no preço de um bem básico de consumo (como alimentos ou transporte público), os salários nominais e sua distribuição não seria diretamente afetada, mas como os padrões de consumo são definidos pelo nível de renda, haveria melhor acesso ao consumo e diminuiria a pobreza. (Medeiros, 2002).

Como discutido em alguns momentos nesse capítulo, existem políticas e instrumentos capazes de agir no curto prazo para combater a pobreza, que como consequência distribuiria melhor os rendimentos. São exemplos delas o Projeto Fome-Zero e o Bolsa Escola, este último condicionado à frequência escolar das crianças. Mas, como enfatiza Medeiros (2002), o governo deve defendê-las das mudanças macroeconômicas e articular uma política que vise o desenvolvimento, ou seja, emprego e barateamento dos bens e serviços.

Sendo assim, como analisado até agora, o Nordeste e o Sudeste apresentam discrepâncias muito grandes em relação ao seu desenvolvimento econômico. Muitas propostas foram feitas de soluções para essa desigualdade. Entre elas estão os programas de transferência de renda, que foram criados como primeiro passo para melhor distribuir essa enorme quantidade de recursos que possuímos em nosso país. A análise de sua criação e de seus efeitos será feita nos próximos capítulos.

2. Os programas de transferência de renda e a criação do Bolsa Família.

Neste capítulo analisaremos a criação dos programas de transferência de renda anteriores ao Bolsa Família e que ajudaram a dar origem ao mesmo. Ao iniciarmos o estudo pelo texto de Rocha (2007), ela nos diz que desde o fim da década de 1980, principalmente pelo fato de não ter havido um crescimento expressivo da renda e nem uma melhora expressiva nos índices de pobreza e desigualdade, autoridades começaram a propor mecanismos de transferência de renda. Além disso, esses níveis de pobreza e desigualdade não eram compatíveis com a renda do Brasil naquele momento, que apesar de não estar crescendo significativamente, ainda era muito alta. Rocha (2007) ainda diz que, pelos motivos apresentados, era viável criar meios de não condicionar o combate à pobreza e à desigualdade aos objetivos de crescimento econômico.

Dessa forma, Rocha (2007) cria a denominação “novos” programas de transferência de renda, “novos” por diferirem daqueles no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993. Segundo Soares et. al. (2007), o Benefício da Prestação Continuada (BPC), que faz parte da LOAS e pode ser usado aqui como exemplo, difere desses “novos” programas por ter um valor mais alto.

Com base em Rocha (2007), esses “novos” programas possuem um benefício de valor mais baixo e também obrigam seus beneficiários a se condicionarem a certos requisitos para recebê-los. Eles tiveram início localmente, em Campinas, uma cidade do interior do estado de São Paulo, que implantou o programa Bolsa Escola em meados dos anos 1990. E logo após, este também foi implantado no Distrito Federal. Observou-se logo depois dos programas serem implementados que o investimento do governo cresceu consideravelmente em pouco tempo. Em 2002, R\$ 6,1 milhões em benefícios e apenas três anos depois (2005) e mais difundido, já eram R\$ 8,9 milhões em benefícios, o que significava um aumento da abrangência do programa.

A Tabela 7 apresenta os principais programas federais e o que foi gasto pelo governo para sua realização, ilustra o que foi dito acima. Os “novos” programas (Bolsa Escola, Bolsa Família, Cartão-alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) beneficiam uma quantidade maior de pessoas com um dispêndio aproximadamente 10% menor que a LOAS, os benefícios assistenciais e a RMV (Renda Mensal Vitalícia) e PMV (Pensão Mensal Vitalícia), devido à grande diferença no valor dos benefícios (Rocha, 2007).

Para Soares et. al. (2007), entretanto, após 2004 passou a ser possível realizar uma interpretação mais clara dos dados da PNAD, pois esta passou a detalhar aquilo que antes era chamado de “outros rendimentos” e assim foi possível mensurar de maneira mais eficaz o gasto com os programas de transferência direta de renda. Através de um questionário suplementar, obtiveram-se informações específicas sobre os seguintes programas do governo federal: Auxílio-Gás, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Bolsa-Alimentação, o Bolsa Escola, o Bolsa Família, o Cartão Alimentação do programa Fome Zero, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e alguns outros programas.

TABELA 6

Benefícios pagos e dispêndio correspondente, segundo os principais programas federais de transferência de renda, com base nos registros administrativos - Setembro de 2004

Programas	Novos Benefícios Pagos	Dispêndio (R\$ mil)
Bolsa Escola	3.381.486	78.778
Bolsa Família	5.035.660	346.687
Cartão-alimentação	322.317	16.116
Bolsa Alimentação	251.459	4.836
Auxílio-Gás	1.304.571	19.569
Benefícios assistenciais	2.565.857	674.733
“Novos” Programas	10.395.493	465.986
LOAS	1.983.788	518.538
RMV e PMV	582.069	156.194
Total	12.861.350	1.149.719

Fonte: Adaptado de Rocha (2007). p. 134. Com dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Nota: Não há informação oficial sobre o número de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Assim, para que fique mais claro o significado de cada um dos principais programas de transferência de renda para seus beneficiados, Soares et. al. (2007), define suas características. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), cabe ser descrito, por ser o principal no âmbito da LOAS. Ele está previsto na Constituição Federal de 1988, contudo foi implantado em 1996. Não possui condicionalidades, e tem como alvo os idosos com mais de 65 anos de baixa renda e os deficientes também de baixa renda, os quais tenham famílias que ganhem menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*, o que equivalia a R\$ 260,00 em 2004. Para receber esse benefício é necessário que, no caso dos deficientes, um médico avalie suas capacidades para o trabalho e para uma vida independente, além de

haver uma análise da situação financeira, que é feita também no caso dos idosos. A cada 10 anos, há uma reavaliação para saber se o idoso ou deficiente ainda se encontra em situação de extrema pobreza, sendo retirado o benefício caso não esteja mais. O valor recebido pelos beneficiários é de um salário mínimo.

Ainda com base em Soares et. al. (2007), outro programa de transferência direta de renda é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), ele também foi iniciado em 1996 e tem como objetivo transferir renda para crianças de 7 a 15 anos que trabalhem em locais de risco como carvoarias, plantações de cana ou sisal. Além disso, tem uma parte do repasse de verbas que vai para os municípios para que estes implantem a Jornada Ampliada nas escolas, ajudando as crianças a ocupar seu tempo livre com outras atividades, que não trabalho. O valor do benefício é de R\$ 25,00 para as áreas rurais e de R\$ 40,00 para as áreas urbanas. A condicionalidade desse programa é que as crianças que recebam o benefício tenham ao menos 75% de presença às aulas e também há a necessidade de que os responsáveis se comprometam a não deixar com que os menores trabalhem antes dos 16 anos de idade.

Já o programa Bolsa Escola, diz Soares et. al. (2007), foi criado em 2001. Os beneficiários seriam aqueles que possuíssem uma renda inferior a R\$ 90,00 *per capita* e crianças entre 6 e 15 anos. O valor do benefício é de R\$ 15,00 para cada criança, podendo ser acumulado até R\$ 45,00, o que equivale a três crianças. O Bolsa Escola era administrado pelo Ministério da Educação e exigia que os pais assegurassem 85% de frequência das crianças nas aulas. Em 2004 ele foi unificado com o Programa Bolsa Família criado no fim do ano anterior.

Ainda em Soares et. al. (2007), temos a descrição do Bolsa-Alimentação que foi criado em 2001, e era controlado pelo Ministério da Saúde. Seu objetivo era diminuir a incidência da mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* mensal de meio salário mínimo. Seu benefício era de R\$ 15,00 por criança de 0 a 6 anos com um limite de R\$ 45,00, ou ainda, por mulher grávida. No que diz respeito a condicionalidades, nesse programa a família deveria manter o cartão de vacinação atualizado, e visitas regulares ao posto de saúde de mulheres grávidas ou amamentando.

O Auxílio-Gás foi também criado em 2001, com a intenção de compensar o fim do subsídio que o governo mantinha sobre o gás de cozinha. Como vimos no caso do Bolsa Escola, o Auxílio-Gás também tinha como requisito que a família recebesse R\$ 90,00 *per*

capita ao mês ou menos. Esse auxílio não possuía nenhuma condicionalidade. O cidadão teria apenas que estar inscrito no Cadastro Único, e assim receberia R\$ 7,50 a cada dois meses. A administração desse programa era feita pelo Ministério de Minas e Energia. (Soares et. al., 2007).

Existe ainda o Cartão Alimentação do Fome Zero, que, segundo Soares et. al. (2007), foi criado em 2003 e oferecia um benefício de R\$ 50,00 para aquelas famílias que possuísem uma renda menor do que meio salário mínimo *per capita* ao mês. Mas esse benefício era apenas concedido por 6 meses, com prolongação máxima de 18 meses. A intenção, na verdade, “era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias não padecessem de insegurança alimentar.” (Soares et. al., 2007. p. 92).

Por fim, temos o programa Bolsa Família, que segundo Soares et. al. (2007), unificou outros programas de transferência de renda com condicionalidades como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação e outros sem condicionalidades como o Auxílio-Gás e Cartão Alimentação do Fome Zero, que ainda funcionavam em 2004 (veremos com mais detalhes na próxima seção).

2.1 O Programa Bolsa Família.

Segundo dados de Weissheimer (2006), o programa Bolsa Família foi implantado em outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132. Ele é um programa de transferência direta de renda às famílias que são consideradas pobres. Para isso deveriam possuir a época uma renda mensal *per capita* de R\$ 60,00 a R\$ 120,00, que as encaixa numa situação de pobreza, ou ainda se estiverem em situação de extrema pobreza, que seria uma renda mensal *per capita* menor que R\$ 60,00.

Entretanto, segundo dados recentes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), houve um reajuste dos valores dos benefícios oferecidos pelo programa Bolsa Família em abril de 2011. Existem quatro tipos de benefícios, o primeiro deles é o benefício básico, que equivale ao pagamento do valor de R\$ 70,00 que seria o valor reajustado para o caso da extrema pobreza definida acima. Há também o benefício variável, que corresponde a um montante de R\$ 32,00 que é pago caso haja crianças de 0 a 15 anos ou gestantes na família, ele é oferecido para aquelas famílias que possuam renda

mensal de até R\$ 140 *per capita* (o que equivale à situação de pobreza). O benefício pode ser estendido a até cinco pessoas da mesma família.

Ainda com informações do MDS, temos o terceiro benefício. Ele é voltado para adolescentes entre 15 e 17 anos que estejam frequentando a escola, é chamado de Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e seu valor é de R\$ 38,00. E por fim existe o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), pago às famílias que podem ter apresentado perdas quando pararam de receber os Programas de Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação na migração para o Bolsa Família. Seu valor é calculado conforme o caso.

Para Soares et. al. (2007), o Bolsa Família é o principal programa de transferências do governo federal. E Weissheimer (2006) acrescenta que “uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social.” (Weissheimer, 2006. p. 25).

Para esse acesso aos direitos sociais básicos, o MDS descreve como devem ser cumpridas as condicionalidades do programa. No caso da saúde, aqueles que recebem o benefício, devem manter as carteiras de vacinação em dia e as crianças de até 7 anos tem que ter acompanhamento médico, assim como as mulheres entre os 14 e os 44 anos que sejam gestantes ou lactantes.

No caso da educação, as crianças dos 6 aos 15 anos devem estar matriculadas na escola e possuir frequência de 85%. Já os jovens entre 16 e 17 anos, a frequência pode ser de 75%. No que diz respeito à assistência social, aquelas crianças em risco ou que foram retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Sendo assim, segundo Weissheimer (2006), o Bolsa Família objetiva ajudar a melhorar a situação de miséria das famílias e acabar com a exclusão social, gerando uma possibilidade de emancipação e independência das mesmas. Além disso, Weissheimer (2006), assim como Soares et. al. (2007) dizem que um dos motivos para o Bolsa Família se destacar entre os outros é o fato dele ter unificado de uma maneira eficaz os outros programas federais de transferência de renda previamente apresentados. Isso fez com que

houvesse maior rapidez e facilidade na liberação da verba, também reduziu a burocracia e melhorou o controle que o governo pode exercer, pois antes como eram muitos ministérios diferentes que controlavam cada benefício, a fiscalização se tornava mais difícil. (Weissheimer, 2006).

O órgão responsável pela gestão do programa, como ficou claro, é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). E segundo esse mesmo autor, esse ministério conta com parcerias com os estados e municípios, sendo as prefeituras responsáveis por construir a base de dados do Cadastro Único e mantê-la atualizada. São elas também que devem certificar-se de que os beneficiários estão cumprindo as condicionalidades impostas pelo programa. Weissheimer (2006) completa dizendo que é através do Cadastro Único que as famílias são selecionadas para receber o benefício, que é repassado através da Caixa Econômica Federal.

Com isso, é válido situar com precisão a evolução do Bolsa Família. Weissheimer (2006) chama a atenção para o histórico que levou ao sucesso desse programa. Como já mencionamos acima, muitos programas com intenção de melhorar a vida da população foram implantados antes de um que desse certo. Além daqueles já mencionados, Weissheimer (2006) lembra-nos do projeto que o Senador Eduardo Suplicy lançou em 1991, cujo intuito era proporcionar uma renda mínima. Ele também cita o pioneirismo de Campinas e do Distrito Federal¹, que foram de grande importância para o Bolsa Família como conhecemos hoje.

Weissheimer (2006) mostra que com o advento da Constituição de 1988, houve grandes avanços, por exemplo, foram aprovadas leis como a LOAS² e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foram criados o PETI, Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás.

Já no governo do presidente Lula, que tomou posse em 2003, sentiu-se a necessidade de unificar os muitos programas que já funcionavam, mas possuíam diferentes listas de beneficiários e eram geridos por diferentes ministérios. Foi aí que o programa Bolsa Família foi criado e agregou todos os programas anteriores e também o Programa Fome Zero. O novo programa exigia um recadastramento que era essencial no controle dos

¹ Como citado anteriormente e contido em Rocha (2007).

² Lei Orgânica de Assistência Social, como definida anteriormente neste trabalho.

benefícios distribuídos e também aumentava o valor da transferência de renda. (Weissheimer, 2006).

Mas não era apenas o benefício financeiro que contava, apesar de já atingir cerca de 11 milhões de pessoas em 2006, além da vacinação das crianças exigida pelo programa, a integração do mesmo, feita com o PETI “possibilitou o atendimento a 3,2 milhões de crianças em ações socioeducativas e de convivência.” (Weissheimer, 2006. p. 33).

Além disso, segundo Weissheimer (2006), o Bolsa Família se integra com outros programas do governo. Como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que assiste famílias que necessitam de proteção social, prevenindo-as de riscos sociais e pessoais. Isso é útil para que o governo aja em conjunto, observando as reais necessidades das famílias e as atendendo como um todo com a interação dos programas assistenciais. Outro exemplo seria a integração do SUAS com o Sentinela, programa que acolhe aqueles que já passaram por abuso e exploração sexual infanto-juvenil.

Mas, apesar das grandes vantagens oferecidas pelo programa Bolsa Família, Weissheimer (2006) apresenta os problemas e distorções apresentadas em sua aplicação na prática. O primeiro deles é a deficiência de cobertura em algumas regiões. Como são os governos locais os responsáveis por cadastrar aqueles que têm direito a receber o benefício, muitas vezes, pessoas que se encaixam nos pré-requisitos exigidos pelo programa acabam não recebendo o que lhes é de direito. O Rio de Janeiro, por exemplo, ilustra a situação da falta de cadastramento. Assim como o Amapá, que 53% das famílias que deveriam receber o benefício, de fato recebem o repasse do governo. E no Distrito Federal apenas 54%.

Contudo, não podemos deixar de chamar atenção para aqueles locais nos quais muitas famílias são atendidas. Os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná atendem mais de 100% das famílias cadastradas, pois mesmo após haver uma redução da pobreza, algumas famílias que não teriam mais direito ao benefício continuam recebendo-o. (Weissheimer, 2006).

Outro problema, diz Weissheimer (2006), foi o programa Bolsa Família ter sido acusado em 2004 de fraudes. Mas após a apuração da denúncia o governo concluiu que o problema de haver duplicidade nas folhas de pagamentos podia vir de homônimos e assim não era necessariamente fraude. Dessa forma, desde o ano em questão foram criados meios que fossem capazes de identificar as duplicidades e evitá-las, para que não houvesse

pagamentos irregulares. Essa medida fez com que fossem cancelados 562.351 benefícios do Bolsa Família até o mês de junho de 2006, não apenas para acabar com as duplicidades, mas também para cancelar o benefício de famílias que melhoraram sua situação socioeconômica. Esses benefícios cortados por melhora da condição de vida das famílias devem ser comemorados, pois a intenção do governo através das transferências de renda é promover a emancipação dessas pessoas, para que seja possível elas viverem dignamente sem ajuda do governo.

Sendo, então, a intenção do governo que seus beneficiados um dia deixem de sê-lo, o caminho para se tornar independente do Bolsa Família, diz Weissheimer (2006), é criar um estado de dignidade através da melhora da insegurança alimentar, geração de trabalho e renda, que promova um desenvolvimento socioeconômico dessas famílias.

Dessa forma, fica clara a forma pela qual as pessoas têm que entrar em um programa como o Bolsa Família, décadas de injustiça social. Mas após o período de auxílio do programa, a intenção passa a ser encontrar as “portas de saída” dessa situação de pobreza, sendo os antigos beneficiários incluídos, num segundo momento, em políticas públicas que garantissem direitos para a inserção no mercado de trabalho. (Weissheimer, 2006).

De acordo com Barros et. al. (2011), estamos caminhando em direção a essas “portas”. Ele diz que desde 2003 a extrema pobreza vem sendo eliminada com considerável rapidez:

Com a renda per capita dos 20% mais pobres crescendo a uma taxa superior a 8% ao ano, o país vem reduzindo a extrema pobreza à metade a cada quinquênio, quando o objetivo com o qual se comprometeu (Primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio) seria alcançar este mesmo objetivo em cinco quinquênios (1990-2015). (Barros et. al., 2011. p. 2).

Além disso, Barros et. al. (2011) diz que grande parte dessa melhora se deve aos programas de transferência de renda do governo, sendo o Bolsa Família o principal deles. Ele acrescenta que um país no qual os pobres vêm apresentando mudanças em seus rendimentos, não pode ser considerado como um país que não oferece “portas de saída” da pobreza ou onde não há inclusão produtiva dos pobres.

Sendo assim, para Barros et. al. (2011), o sucesso da inclusão produtiva necessita que existam boas oportunidades disponíveis. Entretanto, não basta criar novas oportunidades, até mesmo as que já existiam podem ser utilizadas, desde que elas sejam de

qualidade e que o acesso dos pobres às mesmas seja efetivo. Para esse sucesso existem, então, algumas condições. A primeira delas é que os trabalhadores tenham conhecimento da existência dessa vaga, do contrário não haverá redução do desemprego. Outra condição é que essas pessoas tenham as habilidades necessárias para preencher a vaga oferecida. A terceira condição diz que não podem existir barreiras de preconceito racial ou qualquer outro tipo de exclusão social que impeça o trabalhador de possuir aquele emprego. E a quarta, por fim, atesta que o empregador tem que oferecer um salário e auxílios mínimos. Por exemplo, renda mínima e auxílio para alimentação e transporte. Barros et. al. (2011) ainda acrescenta que além de todas essas condições, existe uma que depende do comportamento dos cidadãos. Ele diz ser imprescindível que haja esforço e determinação por parte dos trabalhadores para que as oportunidades oferecidas sejam aproveitadas da forma que devem ser.

Weissheimer (2006) dá exemplos de programas que atendem as condições expostas por Barros et. al. (2011). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) está integrado ao Bolsa Família para criar meios de desenvolver o campo. Esta integração é devida aos públicos de ambos os programas coincidirem. São cerca de 800 mil famílias que recebem os dois benefícios e isso se explica pela existência de quase 4 milhões de famílias que sobrevivem de agricultura familiar, das quais 1,6 milhões estão na linha da pobreza.

Outra porta de saída sugerida por Weissheimer (2006), principalmente para trabalhadores do campo é a produção de biodiesel. Combustível que deriva do óleo extraído da mamona. “A ideia é que as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família recuperem a autoconfiança ao desenvolver atividades produtivas que podem levar à sua emancipação.” (Weissheimer, 2006. p.42).

Weissheimer (2006) também discute a questão do financiamento do programa. Ele diz que o programa é muito bem estruturado e representa, ainda, uma pequena parte dos gastos do governo. Mas, para equilibrar as contas, o governo terá de cortar certos gastos como salários dos funcionários públicos para manter o programa em pleno funcionamento. Segundo uma notícia de Guimarães (2011), em meio a cortes de Orçamento, a presidente Dilma Russéf reajustou o auxílio do Bolsa Família, que já atende 12,9 milhões de famílias. O aumento médio foi de 19,4%. Já o aumento real foi de 8,7%. O benefício não era

reajustado desde setembro de 2009 e o governo disse que esse reajuste impactou os caixas num valor de 2,1 bilhões de reais.

Mas ele não se deveu apenas ao aumento do benefício para aqueles que já o recebiam, segundo Lago (2011), quando Dilma assumiu o governo, havia aproximadamente 800 mil famílias que tinham o direito de receber o benefício do Bolsa Família e não recebiam, contudo após os seis primeiros meses do Brasil sem Miséria da presidente Dilma (que engloba todos os programas sociais do governo, dá continuidade ao programa Bolsa Família do governo Lula e tem como objetivo retirar milhões de brasileiros da extrema pobreza, por meio de ações de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva) já haviam sido identificadas 407 mil famílias que deveriam receber o repasse do governo, sendo que atualmente 325 mil dessas famílias já passaram a recebê-lo.

Além disso, Weissheimer (2006) menciona um exemplo sobre a redução do trabalho infantil. Ele diz que segundo a PNAD, entre 2002 e 2004 foram retiradas mais de 500 mil crianças de 5 a 15 anos do trabalho infantil. Ele não atribui esse feito somente ao Bolsa Família, mas reconhece que os programas sociais do governo tem participação efetiva nessa melhora. O caso da integração do Bolsa Família com o PETI, por exemplo, atende mais de um milhão de crianças e adolescentes no Brasil. Se formos estabelecer um período mais longo de análise, de 1992 a 2004 como fez Weissheimer (2006), perceberemos que houve uma redução de 60,9% no trabalho infantil das crianças de 5 a 9 anos e de 36,4% entre os 10 e 17 anos. Ele cita também um relatório divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) cuja ideia é aumentar o ritmo da redução da pobreza e conseqüentemente do trabalho infantil abrindo janelas de oportunidades.

Um exemplo de janela de oportunidades é apresentado por Valente (2012). Ele mostra a intenção do governo de inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado formal de trabalho. O objetivo é ser capaz de realizar a inserção de 400 mil pessoas que recebem a ajuda do governo em empresários. Será usada para isso a Lei do Microempresário Individual, sendo que já foram identificadas 103 mil pessoas que, espontaneamente, se formalizaram em algum tipo de serviço. É esperado que essas iniciativas possam movimentar até R\$ 1,8 bilhões na economia ao ano.

Mas, Valente (2012) diz que há um obstáculo considerável para que estas estimativas se tornem reais, o medo de perder o benefício do governo do qual essas pessoas

dependem. Por isso, o SEBRAE começou a distribuir cartilhas que explicam que o benefício só será perdido caso aumente a renda da família em mais de R\$ 140,00 *per capita*. E ainda, caso haja perda da renda o antigo beneficiário poderá voltar a receber a ajuda do governo ao haver necessidade.

Na verdade, diz Valente (2012), a intenção da presidente Dilma é retirar aproximadamente 16 milhões de pessoas da extrema pobreza e inseri-las no mercado formal de trabalho, pois do contrário, seria em vão o pagamento de benefícios. Valente (2012) deixa claro que não é possível transformar todas essas pessoas em empreendedoras, pois isso exige vocação e mercado consumidor, mas pelo menos uma parte delas pode chegar a ter seu negócio. Ainda segundo Valente (2012), até agora o governo não incentivou os beneficiários a se tornarem empreendedores, ele apenas registrou os 103 mil que se formalizaram, dos quais 20% receberam visita de consultores do SEBRAE. No momento, sabe-se que 7% dos novos empresários recebem Bolsa Família, assim o governo espera que com a divulgação do programa que será feita pelo SEBRAE, esse número aumente consideravelmente.

2.2 Bolsa Família: o debate sobre assistencialismo e modelo de desenvolvimento.

Um primeiro debate que se inicia juntamente com o sucesso do programa e antes de qualquer outro é sobre quem é realmente o criador do Bolsa Família. Segundo Weissheimer (2006), muitos afirmam ter sido criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, outros preferem pensar no Bolsa Família como um programa apartidário, que possa ser considerado como um patrimônio nacional.

Ele também mostra a influência de vários partidos políticos que participaram em algum momento da criação do programa. Cristóvão Buarque (PT) e José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) foram responsáveis pelas iniciativas pioneiras dos programas de renda mínima do Distrito Federal e de Campinas, respectivamente. O presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) assumiu o programa Bolsa Escola em seu mandato, sendo este o precursor do Bolsa Família.

Entretanto, a grande evolução foi, de fato, feita em 2003, no governo do presidente Lula (PT), com o impulso dado para os programas sociais visando o combate à fome e a

luta pela queda nos níveis de desigualdade social. Foram alcançados resultados nunca registrados antes na história do país. O Bolsa Família também priorizou a educação e logrou aumentar a frequência escolar das crianças e jovens beneficiados pelo programa. (Weissheimer, 2006).

Contudo, mesmo com resultados positivos e divulgados em dados por entidades respeitadas (como será analisado no próximo capítulo), há uma discussão sobre o caráter assistencialista desse programa do governo. Segundo um artigo publicado no site do MDS, o autor Soares (2006) atenta para a diferença entre a expressão assistência social e a palavra assistencialismo. Ele diz que assistência social é definida no dicionário como um serviço que é prestado de forma gratuita aos membros de uma determinada comunidade que não possuem recursos suficientes. O que se compara à definição apresentada por Ribeiro (2005) de políticas sociais, elas são um conjunto de programas e ações do governo que objetivam o atendimento da população, ou seja, atendem às suas necessidades e direitos sociais fundamentais, principalmente no que se refere à pobreza e desigualdade, o que é o caso do programa Bolsa Família. Ao contrário de assistencialismo, que não aparece no dicionário, mas pode ser definido como uma assistência social envolvendo troca de favores e métodos de seleção suspeitos.

Entretanto, Soares (2006) também diz que como as críticas ao Bolsa Família são à natureza do programa e não ao seus métodos de seleção, ele conclui que essas críticas não são ao assistencialismo (ou não) do programa, e sim à sua implantação no país. O que é principalmente criticado é, primeiramente, a preocupação com o fato de que se os pobres ganham essa renda eles podem acomodar-se e não ter mais a intenção de trabalhar e, segundo, gastar a receita da União com assistência, sendo que é mais importante e válido gerar emprego e renda, para, dessa forma, tirar a população da pobreza.

Contudo, Soares (2006) diz que “dar dinheiro aos pobres” nesse caso não é ruim. Ele argumenta que isso cabe realmente ao Estado, que tem como uma das funções arrecadar e redistribuir os recursos entre a população. Já a neutralidade decorrente da ação de redistribuir a renda é derivada de fatores políticos, sociais e econômicos do momento. Além disso, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a assistência social é um dever do Estado e direito dos cidadãos. Ela deve ser organizada em um “sistema descentralizado e participativo composto pelo poder público e pela sociedade civil” (MDS).

Soares (2006) exemplifica falando de casos em que fundos públicos são usados para das eventuais ajudas a empresas privadas com problemas, que muitas vezes são direcionados àqueles que não são necessitados, ou seja, essas ações dão suporte à minoria da população continuar possuindo a maior parte da renda e tendo maior facilidade de acesso aos bens públicos. Entretanto, segundo o MDS, a intenção é que a haja um acesso universal a esses bens públicos e que eles sejam geridos com transparência para melhor enfrentamento da pobreza e da desigualdade, sem contar que o governo deve ter ajuda da sociedade civil organizada através de movimentos sociais e entidades de assistência social.

O autor também chama atenção para o fato do “efeito-preguiça” não existir. Esse efeito seria, como mencionado acima, as pessoas deixarem de trabalhar por terem uma renda extra oferecida pelo governo. Para Soares (2006), o benefício oferecido pelo Bolsa Família, mesmo o máximo, é muito pequeno para incentivar as pessoas a pararem de trabalhar e viver apenas da ajuda do governo. Além disso, ele afirma existirem evidências empíricas da aplicação desse tipo de programa de transferência de renda em outros países, e elas mostrarem que não há impacto sobre a oferta de emprego dos beneficiários. Soares (2006) acrescenta que segundo a PNAD de 2004, a taxa de participação dos beneficiários no mercado de trabalho é maior do que a dos não beneficiários que possuem renda similar. Soares (2006) exemplifica:

[...] Entre os 10% mais pobres, a taxa de participação no mercado de trabalho dos moradores adultos (18 a 64 anos) é de 73% para domicílios com beneficiários e 67% para domicílios sem beneficiários. Essa maior participação se mantém para homens chefes (93% e 87%), homens cônjuges (84% e 81%), mulheres cônjuges (60% e 47%) e é, praticamente, igual para mulheres chefes (64,5% e 64,4%). Esse resultado é observado também para extratos um pouco menos pobres como o segundo, o terceiro e o quarto décimos da distribuição. (SOARES, 2006).

Outra crítica ao programa, especialmente após 2011, quando foram aumentados os valores dos benefícios, é sobre o Bolsa Família incentivar a natalidade, por oferecer renda a até cinco filhos. Mas segundo a notícia publicada pelo portal de notícias G1 em setembro de 2011, Tereza Campello, ministra do MDS, diz não ser necessária a preocupação com o aumento do número de filhos por casal. Ela argumenta dizendo que o valor do benefício é muito baixo, não sendo suficiente para estimular as famílias a procurá-lo. Campello também diz que outro motivo pelo qual o governo não teme o aumento da natalidade são os dados apurados pelas PNADS que confirmam não ter havido um aumento do número de filhos por casal ao longo dos anos de aplicação do programa.

Quanto às críticas aos impactos negativos que o programa poderia causar ao crescimento econômico do país, Soares (2006) discorda. Ele diz que a distribuição dos recursos para a população impacta o crescimento, pois estes, se bem distribuídos, geram crescimento. Ou seja, se fossemos pensar que é necessário haver crescimento antes de haver redistribuição de renda, teríamos que pensar taxas de crescimento muito altas, pois elas são necessárias em países com muita desigualdade. Dessa forma, Soares (2006) diz que as políticas de redistribuição de renda não somente reduzem a pobreza, mas também aumentam o potencial de crescimento do país.

O autor então conclui dizendo que essa política não é assistencialismo e sim uma política de assistência social que visa distribuir um pouco mais dos benefícios econômicos entre aqueles que até então estavam desamparados, reduzindo assim a pobreza e melhorando a distribuição de renda do país.

Outro artigo, publicado no site da Presidência da República em 2006, reafirma o caráter não assistencialista do programa baseado em uma pesquisa da London School of Economics. Esse artigo diz que a política de transferência de renda feita pelo governo é exatamente o contrário do que podemos chamar de assistencialista, devido principalmente às condicionalidades³ impostas para que o benefício seja recebido.

Além dessas condicionalidades, o que faz o programa ser bem estruturado, segundo esse mesmo artigo, é a capacidade de relacionar os três níveis de governo, proporcionando um controle maior da manipulação política que pode vir a existir nesse tipo de ajuda no governo, ou seja, a gestão descentralizada permite maior transparência.

Dessa forma, numa notícia do jornal Valor Econômico de abril de 2011, a presidente Dilma diz que o governo não quer fazer políticas de caráter assistencialista e as que já existem atualmente, como o Bolsa Família, também não possuem esse caráter, por serem condicionadas a outros fatores. A presidente também diz que pretende definir estratégias de melhora na educação, e também desenvolver centros de tecnologias e pesquisas científicas, completando aquilo que muitos críticos dos programas de transferências de renda acham que é deixado em segundo plano, a melhora da qualidade do ensino. A iniciativa do governo demonstra que ambos podem ser feitos para um desenvolvimento completo da sociedade brasileira.

³ Matricular os filhos na escola e mantê-los frequentando a mesma, acompanhamento da saúde e da nutrição dos filhos e participar de ações de educação alimentar.

Entretanto, qual é o modelo de desenvolvimento que seguimos no Brasil? Oliveira (2008) começa a responder a essa indagação dizendo que existem dois caminhos para a pobreza: processos de exclusão nos quais setores que antes eram incluídos, mas que devido às mudanças sócio econômicas hoje não são mais e aqueles processos nos quais o acesso à renda, emprego e benefícios do desenvolvimento são reservados a uma pequena parcela da população. Podemos ver claramente que o caso do Brasil é o segundo. Oliveira (2008) considera a modernização do país como sendo conservadora, devido às décadas anteriores, nas quais foram feitas majoritariamente políticas neoliberais que acabaram por esgotar as saídas dessa natureza para resolver problemas sociais.

Apesar de o Brasil ter utilizado o pensamento neoclássico como base de suas políticas, cabe analisar as duas abordagens de aplicação de políticas sociais existentes no sistema capitalista discutidas por Ribeiro (2005). A primeira é a abordagem marxista. Nessa abordagem não há apenas um ponto de vista para as teorias de bem estar, elas tem se modificado ao longo do tempo. No caso da análise de Marx, diz a autora, não há um teoria que explique apenas o bem estar, pois em sua concepção as ideias de capitalismo e bem estar se opõem. Ou seja, para ele só seria possível o bem estar numa sociedade pré-capitalista, pois o estado burguês não pensa nas necessidades da classe trabalhadora. E que as mesmas só seriam satisfeitas através de lutas políticas.

A autora então diz que para Marx todas as sociedades baseadas na relação de exploração, ou seja, nas relações desiguais, a política social é considerada estratégica. Ela faz parte da intenção da classe dominante de controlar a repartição dos fluxos de trabalhadores num sistema de classes. Mas a partir da década de 1930, houve, juntamente com as mudanças no capitalismo, mudanças nas concepções marxistas sobre as políticas sociais. Elas passaram a ser vistas como funcionais ao sistema capitalista, pois colaboravam para a acumulação e reprodução do sistema.

A partir dos anos 70, as concepções evoluem e são agora entendidas como legitimação das mudanças no capitalismo. O Estado passa a atuar como regulador das relações sociais, não para suprir interesses capitalistas, mas para manter as relações do mesmo. A autora diz que “em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e os proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador, a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto”. (Ribeiro, 2005. p. 19).

Ribeiro (2005) ainda completa dizendo que:

[...] o sistema de acumulação capitalista cria, no seu desenvolvimento, problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta, através do trabalho assalariado. O Estado deve responder, portanto, a esses problemas ou deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação dessa condição. (Ribeiro, 2005. p. 19).

Assim, a autora diz que as políticas sociais são, então, resultado da compatibilidade das ações do Estado respondendo às exigências do sistema capitalista. Sendo o gasto social e a pobreza consequências do próprio desenvolvimento capitalista, principalmente se levarmos em conta que os avanços tecnológicos tendem a fazer com que a sociedade seja cada vez mais desigual.

Contudo, existe outra abordagem da problemática da aplicação de políticas sociais, a abordagem neoclássica. Ribeiro (2005) diz que para os liberais neoclássicos, o Estado deveria apenas garantir a ordem pública e os direitos individuais, sem interferir na economia.

Quando, após a década de 1980 o Brasil passava pela crise da dívida externa, havia necessidade de redução dos gastos do governo e os grandes cortes eram sempre feitos nas políticas sociais. (Oliveira, 2008)

Na década de 1990, essas mudanças que o mundo vinha passando abriram espaço para a entrada de novas ideias no Brasil. Entre elas aquelas propostas pelo Consenso de Washington, que foram aplicadas no país com a seguinte interpretação, necessidade de disciplina fiscal, de reforma tributária, de taxas de juros reais positivas, taxas de câmbio competitivas, abertura comercial, captação de investimento externo direto, privatização, desregulamentação econômica e direito de propriedade. Somando-se a isso, sempre que o país adquiria um empréstimo tinha que seguir à risca a cartilha das políticas neoliberais, como imposição de seus credores. E como sabemos, o objetivo das políticas na segunda metade da década de 1990 era poder sustentar crescimento econômico e ao mesmo tempo elevar a competitividade. (Oliveira, 2008).

Não sobra, assim, muito espaço para políticas sociais. A defesa do Estado Mínimo pelo neoliberalismo, que, completando Oliveira (2008), Ribeiro (2005) diz que o Estado deve ser o árbitro sobre conflitos que possam vir a acontecer e que ameacem o equilíbrio

social, não funciona plenamente em países subdesenvolvidos, como funciona nos países ricos nos quais ela foi aplicada. Após a crise da década de 1930 as ideias liberais começaram a ser questionadas. Entretanto, já na década de 1940, essas ideias foram “atualizadas” e o ideal liberal foi retomado. O Estado continuava sendo mínimo e qualquer intervenção era fortemente criticada. Essas ideias tomaram muita força na década de 1970, quando o capitalismo passou por novas crises, e a autora diz que o respeito aos interesses individuais tomou força e foram estabelecidas relações sociais baseadas no equilíbrio de mercado.

Então, para os neoliberais, as políticas sociais impedem o desenvolvimento capitalista. A intervenção do Estado prejudica os interesses individuais e inibe a livre iniciativa, podendo bloquear os mecanismos espontâneos que o mercado gera visando reestabelecer o equilíbrio. (Ribeiro, 2005).

Mas, aqui no Brasil, como no resto dos países em desenvolvimento, a não intervenção acaba por agravar as desigualdades sociais, pois estas são regra e não exceção como no caso dos países ricos. (Oliveira, 2008).

Por tudo isso que vimos aqui e essas desigualdades sociais que insistem em existir, e com o esgotamento das políticas neoliberais, ou seja, uma vez que as políticas neoliberais retiraram importantes ferramentas do Estado para formulação de políticas públicas, foi apenas ao longo das últimas décadas que elas foram flexibilizando-se e também foram aparecendo iniciativas locais de ajuda social. (Weissheimer, 2006). O que fez com que houvesse a necessidade de serem criados programas de assistência social emergencial.

Em resposta ao argumento de que supostamente:

A cultura tuteladora do Estado e a tradição clientelista que supostamente imperariam na sociedade brasileira, sobretudo nas camadas mais baixas da população, impedindo a verdadeira emancipação dos beneficiados pelas políticas sociais [...]. (Oliveira, 2008. p.7).

A autora contesta essa afirmação com depoimentos de pessoas que decidiram deixar de receber os benefícios do Bolsa Família, por quererem dar espaço a outros e por estarem inseridos no mercado de trabalho e na sociedade. Sendo assim, segundo Oliveira (2008), é possível perceber uma mudança no modelo de desenvolvimento do país. Cada vez mais há uma preocupação com a sociedade e não apenas com política e economia.

Após, então, lembrar a história que mostra o subdesenvolvimento do nosso país, entender o que é o programa Bolsa Família, as discussões em seu entorno e sua criação, falta ainda vermos os impactos que ele gerou na vida das pessoas, ou mais precisamente na distribuição de renda das duas maiores regiões do país: Sudeste e Nordeste. Esses impactos serão analisados no próximo capítulo.

3. O Bolsa Família e a distribuição de renda no Sudeste e Nordeste.

Neste capítulo será feita a análise das mudanças na distribuição de renda no país e nas regiões Nordeste e Sudeste, além de discutir em qual medida programas como o Bolsa Família a impactou. Sendo assim, com base na Nota Técnica, publicada em 2006 pelo IPEA, entre os anos de 2001 e 2004 houve uma queda na desigualdade de renda *per capita* das famílias, atingindo seu menor nível em 30 anos.

Segundo a Nota Técnica, essa queda apresentada entre 2001 e 2004 foi de 4% (de 0,594 para 0,569) no índice de Gini, que mede a desigualdade de renda. A queda, apesar de não parecer, foi expressiva. Em termos de comparação, apenas ¼ dos países que possuem informações acerca de sua desigualdade de renda apresentaram uma redução como a do Brasil. Além disso, uma queda dessa magnitude é capaz de gerar efeitos de redução da pobreza e extrema pobreza.

A Nota apresenta diferentes razões que colaboraram ou permitiram essa queda. Uma delas foram as políticas de transferência de renda, nas quais estão incluídas as pensões e aposentadorias públicas, o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e os benefícios do Bolsa Família e dos outros programas similares. Esses programas, até aquele momento (2004), tinham sido responsáveis por 1/3 da melhora na distribuição da renda.

Barros et. al. (2007) concorda com a Nota Técnica do IPEA quanto ao fato da queda acentuada da desigualdade de renda no país estar ocorrendo desde 2001. Ele também chama atenção à queda no índice de Gini, a qual no período entre 2001 e 2005 foi de aproximadamente 1,2% ao ano e a taxa de crescimento da renda dos 20% mais pobres foi de cinco pontos percentuais acima da média nacional. Segundo a Nota, uma redução da pobreza só pode ser gerada caso a renda média dos mais pobres cresça mais que a média nacional de renda.

Além disso, Barros et. al. (2007) analisa o quanto os rendimentos que não são derivados do trabalho influenciam ou melhoram a renda das famílias (principalmente as transferências públicas de renda). Para isso ele desagrega os componentes dos rendimentos não derivados do trabalho que são coletados de forma conjunta pela PNAD de forma a facilitar o estudo.

Para um entendimento completo da questão é relevante que saibamos quais são os componentes desagregados. Dois deles são referentes a rendimentos de ativos: aluguéis e

juros e dividendos. Aqueles relacionados às transferências não governamentais são: ajuda de não moradores e outras pensões e aposentadorias. E, finalmente, os rendimentos provenientes das transferências governamentais: pensões e aposentadorias públicas, o BPC e o programa Bolsa Família com seus correlatos.

Aqueles que nos interessam neste trabalho são os rendimentos das transferências do governo. Eles foram desagregados por Barros et. al. (2007) de um único componente da PNAD, juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, dividendos e outros rendimentos. Dessa forma, segundo esse estudo, apenas 25% da renda das famílias são compostas pelos rendimentos não derivados do trabalho. E dessa porcentagem, 90% vêm das transferências públicas e privadas. As transferências públicas, por sua vez, são 90% do valor das transferências totais, contudo, os programas como o Bolsa Família e o BPC são apenas 5% das transferências públicas em 2005, como mostrado na Tabela 7.

TABELA 7

Decomposição da renda familiar *per capita* proveniente de transferências públicas (em %)

Fontes de renda	2001	2002	2003	2004	2005	Variação
						2005-2001 (%)
Transferências públicas	100	100	100	100	100	-
Pensões e aposentadorias	98,4	97,7	97,8	95,5	95,3	-3,16
Benefício da Prestação Continuada (BPC)	0,38	0,76	0,57	1,78	2,35	1,97
Bolsa Família e correlatos	1,18	1,51	1,63	2,73	2,37	1,18

Fonte: Adaptado de Barros et. al. (2007). p. 48.

Entretanto, a porcentagem relativa ao Bolsa Família e seus correlatos é pequena devido ao baixo valor das transferências⁴, ou seja, esse valor faz uma grande diferença para as famílias, mas nem tanta para os cofres públicos, o que não diminui sua importância. Barros et. al. (2007) acrescenta que, como já vimos, a quantidade de beneficiados cresceu muito entre 2001 e 2005, sendo que em 2005 havia 6,5 milhões de beneficiados. Além disso, na Tabela 8 abaixo, fica claro o aumento da abrangência do Bolsa Família e outros programas similares ao longo dos anos. Ela também mostra que em 2005 mais da metade dos brasileiros recebiam algum rendimento não derivado do trabalho, dos quais 16,2% recebiam Bolsa Família.

É seguro dizer, com base na Tabela 8, que mais brasileiros (quase 30%) recebem alguma pensão ou aposentadoria, mas como já foi dito e Barros et. al. (2007) também

⁴ Valores dos benefícios estão discriminados na primeira seção do Capítulo 2.

chama atenção, é a diferença no valor dos benefícios que os faz distintos. Mesmo a cobertura das aposentadorias e pensões sendo maior, elas estão concentradas, ou seja, estão mal distribuídas entre a população. Ao contrário do Bolsa Família que é bem difundido, pois segundo Barros et. al. (2007), atinge duas vezes mais famílias que as primeiras, sendo estas de baixa renda.

TABELA 8
Porcentagem das pessoas em famílias que recebem renda não derivada do trabalho, por tipo de fonte.

Fontes de renda	200 1	200 2	200 3	200 4	200 5	Variação 2005-2001 (%)
Renda não derivada do trabalho	42,2	46,8	49,3	53,7	52,2	9,79
Rendas de ativos	5,68	6,15	5,60	6,16	6,50	0,81
Aluguéis	3,75	3,76	3,56	3,62	3,98	0,23
Juros e dividendos	2,20	2,64	2,27	2,74	2,73	0,54
Transferências	39,3	43,3	46,1	50,3	48,6	9,30
Privadas	7,20	7,66	7,35	7,67	8,20	1,00
Ajuda de não moradores	3,00	3,22	3,10	3,02	3,11	0,12
Outras pensões e aposentadorias	4,38	4,62	4,43	4,86	5,28	0,90
Públicas	34,5	38,4	41,6	46,0	43,7	9,22
Pensões e aposentadorias	29,3	29,7	29,9	29,1	29,5	0,26
Benefício da Prestação Continuada (BPC)	0,46	0,87	0,66	1,94	2,44	1,98
Bolsa Família e correlatos	6,48	10,5	15,8	20,5	16,2	9,77

Fonte: Adaptado de Barros et. al. (2007) p. 63.

Assim, a análise do autor demonstra que as transformações que ocorreram com a renda não derivada do trabalho entre 2001 e 2005, principalmente aquelas que ocorreram com as transferências públicas, podem ter influenciado em grande medida para a queda da desigualdade de renda no país. O programa Bolsa Família aumentou sua cobertura em dez pontos percentuais, o que se pode considerar um aumento significativo de abrangência como mencionado acima.

Weissheimer (2006) atribui essa melhora na distribuição de renda não só ao que foi verificado acima, mas também a uma melhoria no sistema de proteção social do país. Ou seja, ele concorda com Barros et. al. (2007) que grande número de famílias passaram a ser beneficiadas pelo Bolsa Família e que essa significativa abrangência colaborou em grande medida para a redução da desigualdade da distribuição de renda no país. Ele acrescenta que “as melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho também foram importantes”. Essas melhorias se deram de duas formas, a primeira foi a redução das diferenças na

remuneração devido à maior igualdade educacional entre os trabalhadores e a segunda seria uma menor segmentação dos mercados de trabalho das cidades médias do interior e das capitais.

Não obstante, existem análises que datam de períodos mais recentes, como o estudo de Souza (2011) mostra uma redução ainda maior do índice de Gini quando medido de 2001 até 2008. Há uma redução de 8,4% (de 0,594 em 2001, para 0,544 em 2008). Outra pesquisa é a de Gennari e Albuquerque (2011), na qual é feita uma análise sobre o índice de Theil, que mede também a desigualdade no país como um todo. Ele é “uma medida estatística da distribuição de renda dada pelo logaritmo neperiano da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar *per capita* média” sendo que quanto menor essa razão, melhor será a distribuição.

Os autores fazem sua análise entre 1981 e 2007 e chamam atenção para a última década estudada, pois esta apresenta maiores mudanças. O índice teve seu pico do período estudado no ano de 1989, e o mais baixo foi o índice de 2007, 0,62; o que indica melhores níveis de distribuição da renda com o passar do tempo.

Há também a publicação do IPEA de 2011, ela explora os efeitos do Bolsa Família sobre a distribuição da renda até o ano de 2009, quando o programa completou cinco anos de existência. Como nas análises até 2005, naquelas que vão até 2009 também foram observados avanços importantes, principalmente no que diz respeito às diferenças entre as macrorregiões do país.

Com relação à cobertura do programa, ele atingia em 2009 cerca de 12,4 milhões de famílias, sendo que no seu primeiro ano ele atingia cerca de 6,5 milhões. Das 12,4 milhões de famílias que recebiam o benefício em 2009, a maior parte se encontrava na região Nordeste, 52,42% do total. A região Sudeste possuía 24,78% das famílias.

O nível médio de renda também apresentou alterações. Como podemos observar na Tabela 9, considerando os beneficiários de todo o país, a renda cresceu quase 50%, sendo que a média mensal *per capita* dos beneficiários passou de R\$ 48,60 para R\$ 72,42. Ao analisar as regiões separadamente, entretanto, é possível perceber a discrepância entre seus rendimentos, principalmente aqueles provenientes do trabalho e a consequente desigualdade existente entre elas. Primeiramente, a região Nordeste possui quase o dobro de famílias atendidas em comparação com o Sudeste, o que já mostra uma maior

importância do programa ali. Sendo assim, antes do início do programa Bolsa Família a média da renda familiar mensal *per capita* entre os beneficiários era de R\$ 40,07 no Nordeste e de R\$ 60,47 no Sudeste.

TABELA 9

Total de famílias beneficiadas, indicadores da distribuição de renda das famílias beneficiadas e valor da renda após o benefício - Setembro de 2009.

Região	Total de famílias (mil)	Renda familiar mensal <i>per capita</i> (R\$)				Média após o benefício	Crescimento da renda (%)
		Média	1º quarto	Mediana	3º quarto		
Brasil	12.385	48,60	25,00	42,50	66,67	72,42	48,74
Norte	1.285	41,65	22,83	37,40	52,00	66,21	58,96
Nordeste	6.212	40,07	20,00	33,33	50,00	65,29	62,93
Sudeste	3.138	60,47	33,33	58,33	87,50	82,27	36,05
Sul	1.114	64,01	40,00	60,00	90,00	85,07	32,91
Centro-Oeste	636	62,57	40,00	60,00	86,67	84,22	34,60

Fonte: Adaptado de IPEA, 2011. p. 71.

Após o recebimento do benefício, a renda mensal *per capita* da região Nordeste passa para R\$ 65,29 e da região Sudeste passa para R\$ 82,27. Mesmo a renda da região Sudeste sendo sempre mais elevada, a renda da região Nordeste aumenta mais de 62% após o benefício, enquanto no Sudeste não passou dos 36,05%. Ou seja, notamos que as há piores condições de vida na região nordestina e a melhora proporcionada pelo Bolsa Família não os tira definitivamente da pobreza, mas aumenta seus rendimentos consideravelmente. É válido notar que as regiões Sul e Centro-Oeste seguem o padrão da Região Sudeste, apesar do número bem menor de beneficiários. A região Norte, ao contrário, se parece com a região Nordeste em termos de baixa renda e da relevância maior que o programa mostra ter nesses territórios. E, para ilustrar a grande discrepância entre as regiões Nordeste e Sudeste, observando a Tabela 9 vê-se que a renda do primeiro quartil da região Sudeste é igual à mediana da região Nordeste. Ou seja, a parte mais pobre da população que recebe o benefício na primeira, corresponde a uma pessoa que está no meio entre o mais “rico” e o mais pobre entre os beneficiários da segunda.

Já a Tabela 10 nos permite observar a queda na concentração de renda no país de forma clara, pois até aqui mostramos a melhora na renda daqueles que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. No caso do Brasil, a renda dos 20% mais ricos era 27, 5 vezes maior do que a dos 20% mais pobres em 2001. Mas em 2009 diminuiu para 19 vezes, o

que corresponde a uma redução de 30,9%. Essa redução, segundo Baptistella (2011), foi a maior dos últimos 30 anos.

Ao observarmos a região Sudeste vemos que a razão de renda entre o quinto mais rico e o mais pobre diminuiu 33,4%, ou seja, ela passou de 22,1 em 2001 para 14,7 em 2009. Enquanto a da região Nordeste se reduziu em menor medida, 20,1%. Sua razão então passou de 24,8 em 2001 para 19,8 em 2009, sendo a região com maior concentração de renda do país, mesmo com sua redução nos últimos nove anos.

Com relação à redução da pobreza e extrema pobreza no país, Baptistella (2011) diz que entre 2001 e 2009, 18,9 milhões de pessoas saíram da pobreza e 11,9 milhões saíram da extrema pobreza. O que dá um total de 30,8 milhões de pessoas que melhoraram socialmente. Sendo uma redução de 39,1% na pobreza e 52,3% na extrema pobreza. E mesmo ainda existindo 39,6 milhões de pessoas pobres e 13,5 milhões de pessoas em níveis de extrema pobreza, a melhora observada foi significativa.

TABELA 10

Razão entre renda domiciliar <i>per capita</i> dos 20% mais ricos e 20% mais pobres.									
Regiões	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	19,7	18,9	17,2	16,6	15,4	14,8	16,7	14,5	15,6
Nordeste	24,8	22,5	22,4	21,3	20,2	20,6	21,0	19,2	19,8
Sudeste	22,1	20,4	20,1	17,9	17,6	16,8	16	15,2	14,7
Sul	19,3	16,9	16,9	16,1	15,5	14,6	14,6	13,8	13,5
Centro-Oeste	23,7	23,3	22,0	19,4	20,3	18,2	19,6	18,9	18,0
Brasil	27,5	25,0	24,7	22,4	21,7	20,8	20,7	19,3	19,0

Fonte: Baptistella, 2011. p. 4.

Na região Nordeste no mesmo período houve uma redução de 34% na pobreza e 50,5% na extrema pobreza. A região Sudeste logrou uma redução de 47,6% na pobreza e 57,9% na extrema pobreza. A diminuição da quantidade de cidadãos que viviam nas situações referidas claramente diminuiu, mas principalmente no caso do Nordeste, que em 2009 tinha 39,6% de sua população vivendo na pobreza e 15,5% na extrema pobreza, ainda há necessidade de maiores reduções. Esses índices no Sudeste são menores, 11,8% da população vive nos níveis de pobreza e 3,2% vive em níveis de extrema pobreza. Mais uma prova da disparidade entre essas regiões.

Baptistella (2011) atribui parte dessa melhora nas condições de vida da população pobre aos programas de transferência de renda. Ela diz que o programa Bolsa família é

responsável pela queda de um quarto da desigualdade e 16% pela queda da extrema pobreza, em termos de Brasil. Com relação às macrorregiões brasileiras, a autora faz um estudo aprofundado⁵ e tira algumas conclusões.

No caso da composição dos rendimentos domiciliares *per capita* dos brasileiros, se considerarmos o país como um todo, o “trabalho principal” compõe a maior parte deles (73,5%). Na região Sudeste esse componente é responsável por 73,9% dos rendimentos totais, ao contrário da região Nordeste que possui em média 67,6% dos rendimentos atrelados ao trabalho principal. Essa última região é a que apresenta a menor média de todas as regiões do país (Norte, 79,2%; Sul, 73,4% e Centro-Oeste, 79,1%).

Os rendimentos derivados de “aposentadorias e pensões” são aqueles que vêm após o “trabalho principal” em ordem de relevância para a composição dos rendimentos domiciliares *per capita* no Brasil, sendo em média 19,4% entre 2001 e 2009. No Nordeste as “aposentadorias e pensões” são 22,9% do total, e no Sudeste 19,9%. E por último, mas não menos importantes, as “transferências condicionadas de renda” mesmo tendo uma participação relativamente menor nos rendimentos, cresceu 87,8% no Brasil, indo de 0,9% em 2001 para 1,7% em 2009. Na região Sudeste houve aumento de 28% (0,76% para 0,97% entre 2001 e 2009). Contudo, na região Nordeste o aumento é claramente bem maior, 248%, passando de 1,2% em 2001 para 4,1% em 2009. Isso mostra o quão relevante são as “transferências condicionadas de renda” na referida região.

O estudo também demonstrou que esse crescimento se deu em maior medida a partir de 2004, com a criação do programa Bolsa Família que unificando os outros programas já existentes teve um peso maior nos rendimentos domiciliares *per capita*. Entre 2001 e 2003 a elevação foi cautelosa. Entre 2006 e 2007 as transferências de renda sofrem uma queda e voltam a se elevar em 2008. Diminuem novamente em 2009, com exceção do Nordeste.

Como é possível observar através das constatações de Baptistella (2011), entre as macrorregiões, o Nordeste apresentou a maior participação das “transferências

⁵ Baptistella (2011) utilizou dados das PNADs de 2001 a 2009 para realizar a decomposição do índice de Gini possibilitando o cálculo da participação das fontes de renda na composição da renda familiar *per capita* e o quanto elas estão concentradas. Através dessa técnica foi possível medir a colaboração do “trabalho principal”, “aposentadorias e pensões” e “transferências condicionadas de renda” para a diminuição da desigualdade nas macrorregiões do país. Nessa metodologia, um componente contribui para diminuir a diferença na distribuição de renda “quando sua razão de concentração é menor que o índice de Gini total, e apresenta o comportamento oposto quando a razão de concentração supera o Gini total” (p. 9).

condicionadas de renda” na renda domiciliar *per capita* e teve a menor participação na sua renda do “trabalho principal”. Ao contrário da região Sudeste, na qual as “transferências condicionadas de renda” tem pequena participação nos rendimentos das famílias.

Contudo, existe outro lado dessa análise. Houve, de fato, melhoras significativas para as populações de baixa renda no país e diminuem a desigualdade. Gennari e Albuquerque (2011) utilizam mais dois índices que demonstram isso no âmbito nacional. O primeiro é a razão entre os 40% mais pobres do país e os 10% mais ricos. Segundo esses autores, a desigualdade vem caindo desde 1996, atingindo seu menor nível (18,9) no último ano estudado, 2007. Além disso, a participação dos 50% mais pobres na renda tem crescido nos últimos anos, mas quando confrontados com aquele 1% que detém a maior parte da renda (20,3% dela em 2007), o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, mesmo com todas as mudanças positivas já discutidas.

3.1 Percepção do programa pelas famílias e impactos secundários.

Mesmo o país estando longe de atingir níveis aceitáveis de distribuição de renda, foi feita outra avaliação do Bolsa Família pela publicação do IPEA de 2011. Foi realizada uma pesquisa dos impactos e da percepção que as famílias tiveram até 2009 do programa. Nessa pesquisa foram entrevistadas 11 mil famílias, tanto famílias que recebem o benefício quanto famílias que não recebem e possuem um perfil socioeconômico semelhante.

Quanto à percepção que as pessoas tiveram do programa, a conclusão da pesquisa do IPEA (2011) foi que os beneficiários têm bom conhecimento dos procedimentos operacionais do programa. Mais de 90% deles identificam as condicionalidades impostas e 81% afirmam não ter problemas em cumpri-las.

Weissheimer (2006) também analisa a eficácia do programa a partir da opinião dos beneficiários a partir de uma pesquisa de campo que entrevistou o responsável pelo recebimento do benefício de 4 mil famílias⁶. Dos 53 municípios estudados, estavam incluídas as 27 capitais dos estados brasileiros. A maioria dos entrevistados foram mulheres (93,9%) e desses entrevistados grande parte era composta por pessoas de baixa escolaridade. Os mais altos percentuais eram os “sem instrução” com 35,1% e os que possuíam “primário incompleto” com quase 70%. Outro fato é que, pela maioria dos

⁶ Weissheimer (2006) se baseia numa pesquisa realizada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) feita a pedido do MDS.

entrevistados serem mulheres, a profissão que se destacou foi “dona de casa” com 37,5%, seguido de “desempregados” (18,4%) e depois por “empregadas domésticas e diaristas” (10,1%). Outro ponto investigado foi o último salário recebido até a entrevista. A maioria recebe entre um e três salários mínimos (56,8%) e após essa maioria, uma parte considerável recebe até um salário mínimo (41,8%). Constatou-se assim que o programa tem sido direcionado para a faixa da população que foi proposto, sendo aqueles que possuem baixa renda os maiores beneficiados.

Além disso, Weissheimer (2006) mostra que a maior parte do benefício é direcionado à compra de alimentos (76,4% das famílias o usam com esse fim, prioritariamente). O segundo maior uso é destinado à compra de materiais escolares (11,1%)⁷, o que reforça a destinação esperada e adequada do dinheiro transferido pelo governo.

E, voltando à publicação IPEA (2011), os beneficiários e os não beneficiários entrevistados declararam que preferem a expansão do programa ao invés do aumento do valor da transferência, caso houvesse recursos para apenas uma dessas medidas.

E é isso que vem sendo feito pelo MDS em conjunto com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), A Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e diversas prefeituras para expandir o programa. Eles vêm melhorando a coleta de dados de modo a incluir de forma mais eficaz as populações indígenas e quilombolas no programa Bolsa Família. Sendo assim, essas iniciativas já demonstraram que há pelo menos 500 mil famílias que são beneficiárias em potencial, aumentando o número de famílias para 12,9 milhões. Como dito 12,4 milhões já recebem o benefício, assim faltam essas 500 mil famílias, que estão no Cadastro Único, serem contempladas (IPEA, 2011).

No que diz respeito aos impactos secundários do programa em termos de educação e saúde, segundo a publicação do IPEA de 2011 sobre políticas sociais de transferência de renda, a taxa de matrícula entre as crianças e adolescentes (6 a 17 anos) é 4,4 pontos percentuais maior entre os beneficiários do Bolsa Família, do que entre aqueles de mesmo

⁷ Weissheimer (2006) chama atenção para o fato de essa pesquisa ter sido realizada no mês de março, sendo que existe a possibilidade desse dinheiro ser menos direcionado para a compra de materiais didáticos em outras épocas do ano e fazendo crescer a importância do gasto majoritário com alimentação.

perfil socioeconômico que não recebem benefício. A busca por serviços de saúde também é maior entre os beneficiários. As mulheres grávidas, por exemplo, vão ao médico, em média, 1,5 vezes mais que aquelas que não recebem. Além disso, as crianças de até seis meses que recebem o Bolsa Família tem sido vacinadas em proporção maior (15%) do que as que não recebem.

Esses impactos podem parecer tímidos em números, com exceção da proporção das crianças vacinadas até seis meses. Entretanto essa mesma publicação do IPEA de 2011 chama atenção para o seguinte fato:

[...] o impacto parece mais acentuado quando se considera o caráter de universalidade dessas políticas (saúde e educação). Por se tratar de políticas cujo acesso é universal, as diferenças encontradas entre os beneficiários e não beneficiários de igual perfil socioeconômico tornam-se bem mais significativas, sugerindo importantes efeitos do programa. (IPEA, 2011. p. 74).

Ou seja, se compararmos com as pessoas de mesmo nível econômico e social será possível enxergar um aumento significativo da ida das pessoas ao médico e maiores níveis de presença na escola das crianças e adolescentes.

Mas, conforme feito por Souza (2011) em sua análise, quando não há essa comparação os efeitos sobre a saúde e a educação são de baixa magnitude. Com relação à educação um estudo feito através dos censos escolares de 1998 e 2005 estima que o Bolsa Família aumente a frequência escolar em 2,8% e reduz o abandono da escola em 0,3% no primeiro ano e 0,55% depois de dois anos. Há também a informação de que há um aumento na taxa de aprovação, 0,5% nos primeiros anos do ensino fundamental, ou seja, é uma porcentagem baixa que não demonstra grandes mudanças no perfil de ida à escola da população beneficiada, ainda que haja uma porcentagem positiva, o que não deve deixar de ser observado.

No caso da saúde a pesquisa apresenta impactos ainda menores. Mas ele diz que se as mudanças de renda acontecem cedo na vida das crianças, os efeitos são mais duradouros sobre a altura e o peso, por exemplo, pois estes dependem de melhor nutrição e acompanhamento médico. Entretanto, os impactos, quando não são comparados às pessoas de mesmo nível socioeconômico são realmente ínfimos no caso da saúde.

4. Considerações finais

Como ficou claro após o estudo realizado, as macrorregiões brasileiras são imensamente desiguais. Essa desigualdade resulta de inúmeros fatores que vem se acumulando desde a colonização do país até os dias atuais. Isso não quer dizer que o governo nunca direcionou seus gastos para a área social, ao contrário, sempre existiu dispêndio nessa área. O problema é que muitas vezes o gasto não era suficiente, ou era mal direcionado, não atingindo a parcela da população que realmente precisa.

Entretanto, com o passar das décadas, a política nacional tem percebido a necessidade de dar mais atenção aos problemas sociais. No início da década de 1990 começam a aparecer programas de apoio e ajuda àqueles que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela. Mas é só em 2004 que surge o Bolsa Família que unifica e organiza os programas criados anteriormente.

A análise dos impactos demonstra que houve uma melhora na distribuição de renda do país, principalmente quando comparada com épocas nas quais ainda não havia muita preocupação com a sociedade, ou melhor, que as políticas eram voltadas quase que exclusivamente à estabilização econômica. Também é possível observar que os impactos do programa Bolsa Família foram maiores na região Nordeste, por esta possuir uma maior quantidade de pessoas que se encaixam nos requisitos do programa, ou seja, que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. Ao contrário da região Sudeste, que sentiu os benefícios propiciados pelo programa, mas que pelo fato da população não ter um nível de pobreza tão baixo, os benefícios não foram capazes de proporcionar uma melhora tão significativa.

Mesmo assim, os impactos desse programa fizeram diferença na vida daqueles que o recebem e melhoraram a distribuição de renda nas duas regiões estudadas, principalmente na região Nordeste. Entretanto, isso não significa que o Brasil já deve ficar satisfeito com seus avanços. Há muito que ainda deve ser feito para melhorar a condição de vida daqueles que vivem com poucos recursos, e em consequência melhorar a distribuição das riquezas que o país possui, podendo ser considerado em algum momento uma nação de justiça social.

5. Referências Bibliográficas

- AMSBURG, J. V. et al. A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil. In: **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Cap. 24, p.685-718
- AZEVEDO, D. C. de; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. In: **Revista Katálysis**. vol.13. nº2. Florianópolis: 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- AZZONI, C. et al. Geografia e convergência da renda entre os estados brasileiros. In: **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Cap. 11, p.299-343.
- BAPTISTELLA, J. C. F. et. al. **Queda na desigualdade de renda das macrorregiões brasileiras**: a participação dos programas de transferência monetária no período 2001-2009. Brasília: IPEA, 2011. 21p.
- BARROS, R. et. al. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. 11p. (Texto para discussão).
- BARROS, R. P. de et. al. O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira. In: **Desigualdade de Renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 16. p. 41-87.
- BARROS, R. P. de et al. **A Estabilidade Inaceitável**: Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 24p. (Texto para discussão, n.800).
- BARROS, R. P. de et al. **Bem estar, Pobreza e Desigualdade de Renda**: Uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 56p. (Texto para discussão, n. 454).
- BOLSA família vai em direção contrária ao assistencialismo. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil. 17 ago. 2006. Disponível em:<<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

DELGADO, G. C. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira:** gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. Brasília, 2004. 33p. (Texto para discussão, n.1025).

DILMA diz que desafio do Brasil é superar extrema pobreza. **Jornal Valor Econômico.** Brasília: Agência Brasil. 20 abr. 2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

FURTADO, C. Encerramento da etapa colonial. In: **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007a. Cap. 7, p.63-71.

FURTADO, C. Contração econômica e expansão territorial. In: **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007b. Cap. 12, p.107-113.

_____. Geração da Economia Cafeeira. In: **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007c. Cap. 20, p.164-172.

_____. Perspectiva dos próximos decênios. In: **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Cap. 36, p.323-335.

GENNARI, A. M.; ALBUQUERQUE, C. M. P. **Repensar as bases da cidadania social em sociedades desiguais.** Referências à sociedade brasileira e portuguesa. Recife: XXVIII Congresso Nacional da ALAS, 2011.

GUIMARÃES, T. **Dilma reajusta Bolsa Família; aumento real médio será de 8,7%.** São Paulo, 1 mar. 2011. Disponível em:<<http://ultimosegundo.ig.com.br>>. Acesso em: 9 abr. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA. (Brasil). **Políticas Sociais:** Acompanhamento e Análise. Brasília, 2009. 104 p.

_____. **Nota técnica:** Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil. Brasília, 2006. 74 p.

_____. **Políticas Sociais:** Acompanhamento e Análise. Brasília, 2011. 376 p.

LAGO, R. **Dilma faz balanço do Brasil sem Miséria.** Brasília, 26 dez. 2011. Disponível em:< <http://congressoemfoco.uol.com.br>> Acesso em: 9 abr. 2012.

MEDEIROS, C. A. de. Distribuição de Renda como Política de Desenvolvimento. In: **Desenvolvimento em Debate:** Distribuição de Renda. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 25p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (Brasil) **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (Brasil) **Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

MINISTRA rebate críticas de que Bolsa Família pode estimular natalidade. **Portal de Notícias G1**. Brasília, 22 set 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/ministra-rebate-criticas-de-que-bolsa-familia-pode-estimular-natalidade.html>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

OLIVEIRA, T. **Bolsa Família e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: integração entre o plano interno e externo para a difusão de boas práticas. Rio de Janeiro, 2008. 36 p.

RIBEIRO, M. M. **Assistencialismo nas Políticas Sociais do Brasil nos anos 90**. Salvador, 2005. 106p.

ROCHA, S. **Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: A Evolução – 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 21p. (Texto para discussão, n.567).

_____. Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: **Desigualdade de Renda no Brasil: Uma queda recente**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Volume 2. Cap. 18. p. 131-145.

ROMÃO, M. C. Distribuição de Renda, Pobreza e Desigualdades Regionais no Brasil. In: **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. Cap. 5, p.97-120.

SOARES, F. V. et. al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. In: **Desigualdade de Renda no Brasil: Uma queda recente**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Volume 2. Cap. 17. p. 87-129.

SOARES, F. V. **O Assistencialismo e o Bolsa Família**. Brasília, 14 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 11 abr. 2012.

SOUZA, A. P. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família**. São Paulo: EESP-FGV, 2011. 36p. (Texto para discussão, n.281).

URANI, A. Desenvolvimento e Distribuição de Renda. In: **Desenvolvimento em Debate: Distribuição de Renda**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 84 p.

VALENTE, G. **Governo quer que beneficiários do Bolsa Família virem empresários.** Brasília, 22 fev. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com>> Acesso em: 9 abr. 2012.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família:** Avanços, Limites e Possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. Cap. 2. p. 25-52. Cap. 3. p. 53-64. Cap. 5. p. 81-123.