



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS – ECONOMIA,
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
CONTRIBUIÇÃO À REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ**

ROGÉRIO DOS SANTOS CORRÊA

Foz do Iguaçu
2015



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS – ECONOMIA,
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
CONTRIBUIÇÃO À REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ**

ROGÉRIO DOS SANTOS CORRÊA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

ROGÉRIO DOS SANTOS CORRÊA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
CONTRIBUIÇÃO À REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Doutor Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Prof. Doutor Dirceu Basso
UNILA

Profª. Mestre Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor
UNILA

Foz do Iguaçu, 09 de dezembro de 2015.

Em memória da minha querida vó: Jacira
Corrêa.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu professor orientador não só pela constante orientação neste trabalho, mas sobretudo pela sua amizade. Por ter aceito me orientar em um momento conturbado.

Agradeço a minha família por ter me dado todo amor e carinho durante essa jornada tão longa. Mostrando-me que a distância é apenas um degrau para o sucesso e que todo apoio que precisamos nem sempre é material, mas é algo que só podemos senti-lo.

Agradeço a minha futura esposa, Bruna, pelo apoio incondicional nos momentos de fraqueza, sempre me dando forças e incentivando a continuar, agradeço também por estar gerando o maior presente que a vida poderia me dar, meu filho Anthony Bryan.

Agradeço aos meus amigos do curso, sem eles a vida por aqui seria tão sem graça. Em especial ao Maximiliano Furuti, que se mostrou um grande amigo quando iniciei minha jornada na universidade. Não menos importante e com todo carinho agradeço a Rogério Motta, um amigo pra toda vida, a Osmar pela amizade sincera, a Rosane pela dedicação em nos ajudar, a Jessica por suas risadas inconfundíveis, a Amanda, a Vanessa, ao Denis, ao Adelmo pelos conselhos, a Franciele pela amizade sincera, a Carlitos e Soledad, e a todos os outros que não mencionei aqui, mas que farei questão de lembra-los, sempre.

Agradeço aos professores que de maneira direta e indireta contribuíram para minha graduação.

Finalizo agradecendo aos meus familiares que mesmo longe, continuaram me apoiando e torcendo para que este momento fosse possível.

Meus sinceros agradecimentos a todos.

*Eu amei, eu sorri e chorei
Tive minhas falhas, minha parte de derrotas
E agora como as lágrimas descem
Eu acho tudo tão divertido
De pensar que fiz tudo
E talvez eu diga, não de uma maneira tímida
Oh não, não eu
Eu fiz do meu jeito
E o que é o homem, senão o que ele tem
Se não ele mesmo...
(My Way – Frank Sinatra)*

CORRÊA, Rogério dos Santos. **O Programa Bolsa Família**: contribuição à redução da pobreza no estado do Pará. 2015. 81 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2015.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estudar o impacto do Programa Bolsa Família no estado do Pará. Para atender aos anseios desta pesquisa, realiza-se uma revisão bibliográfica das literaturas que discutem sobre os programas de transferência de renda no mundo todo. É feita, também, análise dos dados disponíveis nas bases de dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por fim, se mostra os resultados de que o Programa Bolsa Família teve impacto positivo, especificamente, na redução da desigualdade e da pobreza no estado.

Palavras-chave: Pobreza. Extrema Pobreza. Transferência de Renda. Pobreza no Estado do Pará. Bolsa Família.

CORRÊA, Rogério dos Santos. **El Programa Bolsa Familia**: contribuciones a la reducción de la pobreza en el estado de Pará. 2015. 81 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Ciências Económicas) – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz del Iguazu, 2015.

RESUMÉN

El objetivo de este trabajo es estudiar el impacto del Programa Bolsa Familia en el estado de Pará. Para atender los objetivos de esta investigación, se realiza una revisión bibliográfica de las literaturas que discuten sobre los programas de transferencia de renta en el todo mundo. Se realiza un análisis de los datos disponibles en las bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Por último, se muestra el resultado de que el Programa Bolsa Familia tuvo un impacto positivo, específicamente, en la reducción de la desigualdad y de la pobreza en el estado.

Palabras-clave: Pobreza. Extrema Pobreza. Transferencia de Renta. Pobreza en el estado de Pará. Bolsa Familia.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Elementos como definidores de um processo de desenvolvimento	23
Quadro 2 – Política típica de desenvolvimento: quanto à extensão social do crescimento	30
Quadro 3 – Países que iniciaram os programas de transferência de renda na Europa	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor Monetário do Auxílio Social (Arbeitslosengeld II) na Alemanha.....	37
Tabela 2 - Redução da desigualdade social na Alemanha após as transferências de renda (Índice de Gini).....	37
Tabela 3 - Orçamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): 1996-2003	46
Tabela 4 - Número de pessoas atendidas pelo PETI: 1996-2008	46
Tabela 5 - Transferências monetárias do Programa Bolsa Família, valores máximos e mínimos: 2004-2015.....	52
Tabela 6 - Quantidade de famílias beneficiárias e valores de repasse do Programa Bolsa Família ao estado do Pará.....	69
Tabela 7 - Acompanhamento das contrapartidas no estado do Pará.....	73
Tabela 8 - População em situação de pobreza nos governos de FHC, LULA e DILMA	75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dados do Programa Oportunidades (ex-Progresas): Orçamento de 1997 a 2014	40
Gráfico 2 - Gastos com o Programa Oportunidades (ex-Progresas): 1997-2014.....	41
Gráfico 3 - Número de residências atendidas pelo Programa Oportunidades (ex-Progresas): 1997-2014.....	42
Gráfico 4 - Quantidade de pessoas atendidas pelo Programa Oportunidades (ex-Progresas): 1997-2014.....	43
Gráfico 5 - Orçamento do Programa Bolsa Família (PBF): 2004-2015.....	49
Gráfico 6 - Gastos do Programa Bolsa Família (PBF): 2004-2015.....	50
Gráfico 7 - Número de residências atendidas pelo Programa Bolsa Família: 2003-2015.....	50
Gráfico 8 - Número de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família: 2004-2015	51
Gráfico 9 - Produto Interno Bruto do estado do Pará: 2005-2012.....	54
Gráfico 10 - Índice de Vulnerabilidade Social no estado do Pará: 2000-2010.....	55
Gráfico 11 - Capital Humano - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000.....	57
Gráfico 12 - Capital Humano - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010.....	58
Gráfico 13 - Trabalho e Renda - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000.....	59
Gráfico 14 - Trabalho e Renda - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010.....	60
Gráfico 15 - Infraestrutura Urbana - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000.....	61
Gráfico 16 - Infraestrutura Urbana - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010.....	62
Gráfico 17 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado do Pará: 1991-2010.. ..	62
Gráfico 18 - IDHM Educação do estado do Pará: 2010	63
Gráfico 19 - IDHM Renda e Renda per capita do estado do Pará: 2000-2010	64
Gráfico 20 - IDHM Longevidade e esperança de vida ao nascer: 2000-2010.....	65
Gráfico 21 - Evolução do Índice de Gini no estado do Pará: 2001-2013.....	65
Gráfico 22 - População total em situação de extrema pobreza com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70,00.....	68
Gráfico 23 - Percentual da população em situação de extrema com rendimento domiciliar per capita de R\$ 0,00 até R\$ 70,00: 2001-2013	68
Gráfico 24 - Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família no estado do Pará	71
Gráfico 25 - Benefício do Programa Bolsa Família para o estado do Pará	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG	Auxílio Gás
AJ	Agente Jovem
AVS	Atlas de Vulnerabilidade Social
BA	Bolsa Alimentação
BE	Bolsa Escola
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PBC	Benefício de Prestação Continuada
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
PTR	Programas de Transferência de Renda
RPS	Rede de Proteção Social
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E POBREZA	17
2.1	O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO	17
2.2	O CONCEITO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA	23
2.2.1	Pobreza Absoluta x Pobreza Relativa	26
2.2.2	Principais Indicadores.....	30
3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	33
3.1	TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO.....	33
3.1.1	Os Programas de Transferência de Renda na Europa.....	34
3.1.1.1	<i>A experiência alemã com o programa Arbeitslosengeld II.....</i>	<i>35</i>
3.1.2	Os Programas de Transferência de Renda na América Latina.....	37
3.1.2.1	<i>A experiência mexicana com o programa Oportunidades.....</i>	<i>38</i>
3.2	UM BREVE HISTÓRICO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	43
3.2.1	A Experiência com o Programa Bolsa Família e sua Contribuição para a Redução da Pobreza e Extrema Pobreza no Brasil.....	47
4	TRANSFERÊNCIA DE RENDA E REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ	53
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO DO ESTADO DO PARÁ.....	53
4.1.1	O Índice de Vulnerabilidade Social do Estado do Pará (IVS).....	54
4.1.2	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado do Pará (IDHM)	62
4.1.3	Índice de GINI	65
4.1.4	Prosperidade Social do estado do Pará.....	66
4.2	Os Resultados do Programa Bolsa Família no estado do Pará	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
6	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1996, o governo brasileiro tem adotado medidas de combate à pobreza e extrema pobreza. Através da criação de programas de transferência de renda, os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, adotaram políticas sociais para os mais pobres. A principal finalidade desses programas era combater a fome e a miséria no país. Contudo, ao longo dos anos, algumas críticas foram surgindo em relação à eficácia dos programas, com argumentos de que os programas eram ineficientes no combate à pobreza e extrema pobreza, e que seus impactos a longo prazo não surtiriam o efeito esperado. Entretanto, outras literaturas apontam a importância que esses programas têm na redução da pobreza e desigualdade de renda no país. Aportando uma pequena quantia em dinheiro, o PBF tem se mostrado como um dos principais programas de transferência de renda no país, tirando da extrema pobreza milhões de pessoas que viviam sob o julgo dos riscos sociais.

Esta pesquisa tem como objetivo, estudar o impacto do Programa Bolsa Família no estado do Pará. De uma forma específica pretende-se: entender o conceito de desenvolvimento; estudar os programas de transferência de renda; e verificar a eficácia do Bolsa Família para a redução da extrema pobreza no Pará.

Para atender os objetivos propostos, primeiramente, é feito um estudo dos principais conceitos utilizados quando se estuda as transferências de renda. Para isso, recorre-se a uma revisão bibliográfica das literaturas que trabalham a questão da transferência de renda às famílias no âmbito mundial. Posteriormente, faz-se um levantamento histórico dos programas de transferência de renda abordando a experiência alemã, na Europa, a experiência mexicana, na América Latina, afim de compreender como se desenvolve cada programa em diferentes continentes, bem como no Brasil e no Pará.

Além desta introdução, o trabalho contempla o desenvolvimento de outras 4 partes. Primeiramente, aborda-se o conceito de desenvolvimento, de pobreza e extrema pobreza, de pobreza absoluta e relativa, e de indicadores de pobreza. Depois, apresenta-se as experiências de programas de transferência de renda no Brasil e no mundo. Não obstante, é feito um estudo sobre os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice de Vulnerabilidade Social, Índice de Gini para saber como era e como está o atual quadro paraense após as transferências de renda do Programa Bolsa Família. E por fim, o trabalho traz suas considerações finais, onde é mostrado que o PBF contribuiu positivamente para redução da

pobreza e extrema pobreza no estado do Pará.

2 A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E POBREZA

Para compreendermos como está o debate no campo econômico, político e social, se faz necessário conhecer os principais conceitos utilizados para definir determinado termo. Nesta parte do trabalho, tentaremos expor as principais discussões no que se refere ao conceito de desenvolvimento e seus sinônimos. Tentando chegar a uma definição mais realista da atual conjuntura econômica e social do mundo globalizado. Trabalharemos também o conceito de pobreza, pobreza extrema, pobreza relativa e alguns indicadores sociais.

2.1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O substantivo *desenvolvimento* refere-se, principalmente, ao sentido de expandir, evoluir, crescer, progredir, entre outros. Embora este termo se apresente, também, como sinônimo de crescimento, veremos que alguns autores utilizam estes dois termos ora divergindo, ora complementando as duas ideias em um único significado.

Conforme Oliveira (2002), as discussões acerca do desenvolvimento e à própria construção do termo “*desenvolvimento*” ganharam força após a Segunda Guerra Mundial, em que questões como o desenvolvimento econômico, social e sustentável foram pautas de debate em diversos fóruns mundiais. Os temas das pautas discutidos à época são tão contemporâneos quanto os problemas que persistem desde então: miséria, desemprego, conflitos políticos-econômicos-sociais, discriminação, desigualdade de renda, degradação ambiental entre outros problemas que acendeu o sinal de alerta aos governos das principais economias globais. Segundo Sunkell e Paz (1988) essa preocupação

[...] revelou os anseios de progresso e de melhoria das condições de vida das nações e regiões, que podem ser vislumbrados tanto na primeira Declaração inter-aliada de 1941, como na Carta do Atlântico, do mesmo ano que expressavam o desejo de criar condições para que todos os homens possam desfrutar de seguridade econômica e social (SUNKELL e PAZ, 1988 apud OLIVEIRA, 2002, p. 38).

Embora essas condições não estejam bem definidas, isso porque no mundo eclodia a Segunda Guerra Mundial, os anseios por bem-estar social na Europa eram a prioridade dos governos europeus e em contrapartida a isso, os Estados Unidos da América criaram um plano para reconstrução da Europa pós-segunda guerra. Nesse sentido, devemos analisar em

qual concepção se caracteriza o desenvolvimento econômico, social, ambiental. Porque o crescimento econômico, por si só, não é suficiente para sustentar o desenvolvimento, entretanto é necessário para que ocorra.

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir ‘as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia’ (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998 apud OLIVEIRA, 2002, p. 38).

Um dos documentos que ganhou bastante notoriedade à época e que é considerado como o de maior importância sobre as questões do desenvolvimento é a Carta das Nações Unidas¹, divulgada em abril de 1945, na Conferência de São Francisco.

Na tentativa de melhorar a qualidade de vida da população dos países envolvidos, principalmente daqueles envolvidos na Segunda Grande Guerra, foram criados diversos órgãos e programas com o intuito de restabelecer o equilíbrio mundial através do enfrentamento dos problemas econômicos, políticos e sociais derivados da Guerra.

Assim como na prática, no campo teórico discutir sobre o “desenvolvimento” não é tarefa simples e requer uma análise mais cuidadosa quando e, em qual campo, pretende-se utilizar tal termo. No campo teórico não é um consenso entre os estudiosos da área sobre uma definição exata do que seria ou do que mais se aproximaria a uma caracterização do desenvolvimento. Nesse sentido, há controvérsia quando se tenta definir crescimento econômico e desenvolvimento, Oliveira (2002, p. 39) aponta que “a controvérsia entre os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento ainda não foi resolvida”, deste modo:

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que têm-se prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento (SCATOLIN, 1989 apud OLIVEIRA, 2002, p.39).

¹ Desde sua criação, a ONU está empenhada em: promover o crescimento e melhorar a qualidade de vida dentro de uma liberdade maior; utilizar as instituições internacionais para promoção do avanço econômico e social; conseguir cooperação internacional necessária para resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário; e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais de toda a população do globo, sem distinção de raça, credo, sexo, idioma ou cor (OLIVEIRA, 2002, p. 39).

Se entendermos o desenvolvimento como um processo dinâmico, conseguiremos compreender melhor o debate no campo econômico sobre essa controvérsia. Por exemplo, um conceito básico de crescimento, enquanto processo, nos diz que:

O crescimento sempre foi e ainda é entendido como elevação persistente do produto nacional real ao longo do tempo. Este conceito implica a reunião de um conjunto de precondições, sem as quais o crescimento ou não ocorre em caráter persistente ou é interrompido. A melhoria da eficiência do aparelho de produção, a disponibilidade de condições geofísicas, a acumulação de capital, a incorporação de contingentes crescentes de mão-de-obra e a melhoria dos padrões tecnológicos apresentam-se como precondições relevantes quanto a capacidade de expansão da oferta global (ROSSETTI, 1987, p.162-163).

Desenvolvimento, seja por que preço for. Este, provavelmente, pode ser o discurso de quem tem uma visão totalmente economicista de desenvolvimento, tendo por primazia que os fatores econômicos são os elementos mais importantes para o desenvolvimento de um país. Nesse sentido julga-se necessário diferenciar esses dois termos tão próximos quanto controversos.

A diferença não reside apenas no grau em que o crescimento econômico se processa, comparativamente à expansão do quadro demográfico. O desenvolvimento não se limita à expansão do produto real *per capita*, enquanto o crescimento diz respeito à expansão do produto real agregado, como davam a entender Leibenstein e Viner. A diferença é algo mais complexa. Entende-se por desenvolvimento um processo dinâmico pela qual, ao longo do tempo, se modificam caracteres essenciais das estruturas social e econômica. De uma relação necessariamente exaustiva (ROSSETTI, 1987, p. 163).

Se por um lado, o desenvolvimento, em qualquer concepção, resulta do crescimento econômico acompanhado de uma melhoria na qualidade de vida, por outro, ele acaba desencadeando um fenômeno de privação, que Amartya Sen (2010) chamou de privação de liberdades. O autor ressalta o fato de que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade.

A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica (SEN, 2010, p.23).

Nessa afirmativa, Sen (2010) descreve uma terrível experiência de quando era criança um mulçumano fora esfaqueado por Hindus porque estava em território hindu em busca de trabalho. Nesse contexto, o autor ressalta o papel das identidades estreitamente definidas como consequência da privação econômica. Por exemplo, se a família do mulçumano

esfaqueado tivesse a condição de sobreviver de outra maneira, não teria se sujeitado a entrar em território hostil e, conseqüentemente, à morte. Nesse sentido, Sen (2010) adota uma visão em que o desenvolvimento é visto como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas. Isso porque a privação de determinada liberdade leva à privação de outros tipos de liberdade. Nesse exemplo, a privação econômica o levou à privação do direito à vida.

Possivelmente não se chegará a um consenso e tão pouco cessará o debate sobre a caracterização dos seus mais variados conceitos, isso porque a percepção da realidade que cada autor trabalha nos mostra uma visão de mundo completamente heterogênea e com grau de complexidade muito forte. Buscando uma definição mais realista do que seria o desenvolvimento, sob a ótica econômica, Oliveira (2002) afirma que o debate sobre o tema é acirrado, e que:

[...] os economistas veem surgir a necessidade de elaborar um modelo de desenvolvimento que englobe todas as variáveis econômicas e sociais. Sob o prisma econômico, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (FURTADO, 1961 apud OLIVEIRA, 2002, p. 39).

A abordagem que cada autor utiliza para definir desenvolvimento varia de acordo com sua visão de mundo. Perceber quais são os principais elementos que os caracteriza deve ser o ponto de partida para uma futura definição. Ou seja, do ponto de vista positivo, perceber como a realidade é – como ela funciona – é tarefa chave para descrevê-la e apontá-la como deve ser. Perceber é identificar os elementos essenciais que promovem o desenvolvimento, independente da concepção que esteja sendo analisada.

Oliveira (2002) cita autores que definem desenvolvimento em diferentes abordagens. Para uns o desenvolvimento é sinônimo de crescimento e, para outros, crescimento é um elemento indispensável ao desenvolvimento. Se analisarmos com mais acuidade, veremos que o debate orbita em torno de um produto final e outro complementar. Por exemplo:

[...] o desenvolvimento econômico pode ser considerado como crescimento econômico (incrementos positivos no produto) acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia (SANDRONI, 1994 apud OLIVEIRA, 2002, p.40).

Oliveira (2002, p.40) complementa a definição de Sandroni (1994), “ [...] para ele, o desenvolvimento depende das características de cada país ou região. Isto é, depende do

seu passado histórico, da posição e extensão geográficas, das condições demográficas, da cultura e dos recursos naturais que possuem”. Se pararmos para analisar superficialmente essa definição, veremos que ela se aproxima muito mais dos países latino-americanos do que dos países considerados do Centro. Em todo caso, se a condição histórica não foi favorável ao desenvolvimento positivo do país, isso implica que ele estará predeterminado a não se desenvolver? Essa questão deixaremos em aberto, pois veremos adiante que alguns autores utilizam-se da história para encontrar elementos essenciais ao desenvolvimento. Por isso, Milone (1998):

[...] diz que para se caracterizar o desenvolvimento econômico deve-se observar ao longo do tempo a existência de variação positiva de crescimento econômico, medido pelos indicadores de renda, renda per capita, PIB e PIB per capita, de redução dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade e melhora dos níveis de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte (MILONE, 1998 apud OLIVEIRA, 2002, p.40)

A caracterização de Milone (1998) difere da definição de Sandroni (1994) porque não se baseia numa perspectiva histórica do país, nem do seu passado e nem de suas condições geográficas, mas sobretudo em dados quantitativos e qualitativos do país em sua realidade atual. Embora um complemento a ideia do outro, ambas visões podem justificar o nível de desenvolvimento de determinado país. Sem uma busca da história do país, e uma análise dos dados quantitativos e qualitativos, não se pode esclarecer como um país atinge o status e como ele se mantém desenvolvido. Será que um país, ao chegar ao status de “desenvolvido”, se mantém para sempre desenvolvido, ou ele pode retroceder ao longo do tempo? Ou o desenvolvimento é uma escada de degraus infinito, quanto mais alto mais desenvolvido é? Ou ainda, o desenvolvimento é uma condição ou um estágio?

Algumas correntes de pensamento econômico debatem o tema, basicamente uma dualidade entre a tradição clássica e neoclássica e a tradição marxista e/ou cepalina (OLIVEIRA, 2002).

A primeira corrente encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na segunda crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Na primeira corrente estão os modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica, [...] já na segunda corrente estão os economistas de orientação crítica, formados na tradição marxista ou cepalina, que conceitua o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas (SOUZA, 1993 apud OLIVEIRA, 2002, p.40).

Para Oliveira (2002, p. 40), “ [...] o desenvolvimento deve ser encarado como um

processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”. O autor sugere ainda que, “ [...] desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras”.

Se reconfigurássemos a dualidade das correntes de pensamento econômico para descrevermos uma definição sobre o desenvolvimento, teríamos como resultado a complementaridade das duas, ou seja, uma aborda o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento (visão quantitativa) e a outra interpreta o desenvolvimento como um processo de mudança qualitativa (visão qualitativa). Em todo caso, para entendermos como essa complementaridade funciona, recorreremos ao raciocínio de Souza (1993):

[...] o desenvolvimento econômico requer um ritmo de crescimento econômico contínuo (k) e superior ao crescimento da população (r). Isso, é claro, englobando mudanças estruturais e melhoria nos indicadores de qualidade de vida. O crescimento aparece, portanto, como a chave para a solução dos problemas humanos e para o desenvolvimento. Porém, numa definição mais detalhada, a questão é saber como as variações de k são distribuídas entre a população. Ainda, se este crescimento é fruto de investimentos em habitação, educação, dentre outros fatores que contribuem para melhorar as condições de vida, [...] analogamente se tivermos $k < r$ estaremos numa situação em que o crescimento econômico é insuficiente em relação ao crescimento da população. Essa situação é típica dos países e regiões subdesenvolvidas, que também apresentam estruturas econômicas inadequadas e elevada concentração de renda, bem como baixos níveis de condições de vida (SOUZA, 1993 apud OLIVEIRA, 2002, p.41).

Nesses termos, o crescimento econômico precisa acontecer em ritmo capaz de atender as solicitações das distintas classes sociais, regiões e países (OLIVEIRA, 2002). Caso contrário, todo o esforço em busca do desenvolvimento será inútil, será impossível.

Para finalizar essa primeira parte, foi elaborado um quadro demonstrativo com os elementos definidores, segundo Rossetti (1987), de um processo amplo de desenvolvimento. Cabe destacar que a construção desse quadro é baseada nas ideias de Rossetti, mas que representam, também, a ideia dos autores supracitados:

Quadro 1 – Elementos como definidores de um processo de desenvolvimento

PROCESSO	ELEMENTOS
1	Crescimento do produto <i>per capita</i> , desde que associado a gradual melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza.
2	Redução dos bolsões de pobreza absoluta, localizados nas regiões mais afastadas dos centros dinâmicos ou dentro destes.
3	Elevação das condições qualitativas de saúde, de nutrição, de educação, de moradia e de lazer, extensivas a todas as camadas sociais.
4	Melhoria dos padrões de comportamento no plano político, notadamente quanto aos processos de formação de lideranças e de escolha de dirigentes, e ainda quanto à ética das relações entre os grupos dirigentes, os de influência e a coletividade.
5	Melhoria dos padrões segundo os quais se combinam os fatores de produção não apenas no plano tecnológico, mas também, nos das relações que se estabelecem entre a força de trabalho e os que detêm propriedade ou controle da capacidade instalada.
6	Melhoria das condições ambientais, que resultem de mudanças nos padrões de exploração das reservas naturais básicas, que de eliminação de externalidades associadas à redução da qualidade de vida.
7	Gradativa remoção de sistemas de valores que dificultem a ocorrência de processos sociais de mudança conducentes ao desenvolvimento.

Fonte: ROSSETTI, 1987, p. 164.

2.2 O CONCEITO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA

Encontramos algumas definições que nos ajudam a entender como é definido a pobreza no Brasil e no mundo, partindo da ótica da renda e da base de uma dieta nutricional que, em algumas definições, joga-se ser o suficiente para atender a demanda diária de nutrientes que nosso corpo precisa. Para Loureiro e Suliano (2009):

As definições de pobreza em geral utilizadas em estudos nacionais e internacionais se baseiam na capacidade de adquirir produtos e serviços e desses cálculos se deriva a linha de pobreza. O Banco Mundial tornou popular a noção de linha de pobreza para quem ganham menos de U\$1,00/dia. No Brasil, é comum a utilização da linha da pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês de renda per capita como medida de pobreza, ou, ainda, tendo como base uma cesta mínima de consumo (LOUREIRO E SULIANO, 2009, p.2).

Para o caso brasileiro, por exemplo, define-se que uma pessoa está sob a linha da pobreza se não consegue auferir R\$ 140,00 mensais, e é considerada extremamente pobre se possuir uma renda inferior a R\$ 77,00 mensais. Para Freitas (2010, p. 2), “O fenômeno da pobreza, seja no plano individual, familiar ou comunitário, constitui sempre uma experiência humana especialmente dolorosa, marcando os rostos de todas as idades”. Quase sempre olhamos para esta situação como um fenômeno puramente econômico, porém deveríamos olhar, também, sob a ótica política e sociológica. Devemos recorrer à discussão do tipo de privação que este fenômeno implica na vida das pessoas em determinado contexto social. Segundo a

autora, é difícil criar uma definição suficientemente abrangente para explicar a pobreza:

Sendo a pobreza um fenômeno complexo que marca tragicamente a vida de muitas pessoas, afetando-as “na sua carne, na sua alma e na sua humanidade”, é difícil criar uma situação suficientemente abrangente para a explicar. Ser pobre não representa apenas uma ausência de recursos materiais, ou um conjunto de privações, de necessidades não satisfeitas daqueles que sobrevivem com menos do que a grande maioria da população: “no olhar do pobre que, quotidianamente, cruza o nosso caminho, encontramos uma inquietante ausência de expressão (BATISTA, 2000 apud FREITAS, 2010, p.2)

Baseado numa visão economicista, muitos pesquisadores tendem a reduzir os fatos sociais como um fenômeno tipicamente econômico, alegando que os fatores econômicos são os mais importantes e decisivos para uma vida em sociedade. Se deixarmos claro que os fatores econômicos não são os mais importantes, mas que a partir deles derivam-se outros fenômenos que, em certo grau, também são decisivos e tem um peso significativo nas decisões políticas e na análise sociológica, que interferem diretamente no sentido de existência de determinado indivíduo, seja no plano individual seja no plano comunitário.

A figura de um indivíduo pobre está carregada de um conjunto de sensações aliadas à solidão, ao desespero, ao vazio, que muitas vezes cria repulsa naqueles que não compreendem nem vivem esta realidade. Em muitos casos, a pobreza representa a ausência de possibilidade de escolha, a radical falta de recursos ou a constante deterioração de condições de vida. No que diz respeito às necessidades básicas como a habitação, a saúde, a alimentação ou a educação, aquele que se vê afastado delas não sofre apenas uma privação, mas também uma grave diminuição dos direitos de cidadania e dos direitos humanos (FREITAS, 2010, p.3).

A deterioração das condições de vida, para toda definição sobre a pobreza, é o que deve ser analisada, tanto do ponto de vista econômico, quanto do político e do sociológico, pois a liberdade de escolha se torna cada vez mais inviável, e a privação sobre os direitos de cidadania e sobre o direito de viver está ficando cada vez mais acentuada.

Para Sen (2010), estes tipos de privações não são exclusividade dos países menos desenvolvidos. A privação à liberdade básica de sobreviver faz vítima no mundo todo.

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura (SEN, 2010, p.29).

No que diz respeito à renda, a capacidade de adquirir produtos e serviços se torna praticamente inviável para quem não a possui. Nesse sentido, o acesso a esses bens (material e imaterial) se torna cada vez mais limitado, na medida em que há inexistência de análise sociológica para identificar a população e os elementos característicos dessa privação. Em alguns casos, decisões políticas de cunho eleitoral estão estritamente ligadas ao planejamento de políticas públicas destinadas à parcela da população que vive sob a linha da pobreza. Nesse caso, a execução das políticas públicas para atender a demanda dessas pessoas se torna volátil com o decorrer do tempo.

O conceito de pobreza, porém, é bem mais amplo, pois não se limita à renda e sim à privação de capacidades básicas, como ressaltava Sen (1999). Apesar disso, a utilização da renda continua sendo fundamental na mensuração da pobreza já que a insuficiência desta leva a uma limitação na obtenção dessas capacidades (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p.2).

A pobreza é muito mais grave do que simples ausência de renda, pois, em todo caso, condições de nutrição, acesso à água potável, ao sistema de saúde, à educação são tão importantes quanto uma renda mínima para gastar com o consumo de alimentos que dizem ser suficientes para manutenção da vida. Para que se possa analisar com mais acuidade os elementos relacionados à pobreza, Sen (1976, apud Loureiro e Suliano, 2009) observou que a avaliação da pobreza requer a solução de dois problemas:

i) identificar o conjunto de pessoas pobres; e ii) agregar características do pobre em um indicador de pobreza. O primeiro envolve a especificação de uma linha de pobreza e o segundo, um índice de pobreza (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p.3).

Solucionando os dois problemas apresentados por Sen, que, ao que se parece, o primeiro não é tarefa tão simples, sobretudo porque a identificação do conjunto das pessoas pobres se torna complicado, principalmente no Brasil, devido à sua dimensão territorial e, ainda, as barreiras naturais acabam sendo obstáculos para se chegar a lugares longínquos, como no caso da Amazônia brasileira e o agreste nordestino dificultando o mapeamento e a identificação dessas pessoas. É um processo relativo e varia de acordo com a região. Daí surge o segundo problema, o da necessidade de criar um indicador que envolva as variáveis relacionadas à pobreza nas diferentes regiões. Entretanto, a questão da renda parece ser o parâmetro “ideal” para se avaliar as condições de vida da população, apesar de não ser uma variável de fácil mensuração, isso porque as pessoas dificilmente dão informações precisas sobre sua renda e, partindo disso, parece ser mais adequado definir a linha de extrema pobreza e de pobreza no Brasil, partindo de uma análise da renda.

No Brasil, o conceito de pobreza é, em geral, fundamentado nas condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos. A partir desta dimensão é possível definir a linha de indigência e a linha de pobreza (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p.4).

O dilema dos que estão sob a linha da pobreza tem sido sobreviver sob as péssimas condições de vida à margem dos riscos sociais. A definição que melhor expressa a realidade sobre a linha de indigência² (ou extrema pobreza) e sobre a linha de pobreza³, remete àquelas pessoas que conseguem adquirir, com sua renda, determinada quantidade de alimentos suficientes à sua sobrevivência. Entretanto, essa definição nos diz que pessoas abaixo dela são consideradas extremamente pobres.

Já a linha de pobreza corresponde às pessoas, que com sua renda, conseguem, além de adquirir uma cesta mínima de alimentos, suprir outras necessidades como habitação, transporte e vestuário, entre outros. São considerados pobres pessoas com renda abaixo da linha de pobreza. Vale apenas ressaltar a maneira como são construídos esses conceitos. As pessoas consideradas extremamente pobres, ou indigentes, são um subconjunto daquelas que estão sob a linha de pobreza. Para tanto, uma pessoa considerada extremamente pobre, também é pobre. Para esta definição, esta distinção tem um papel fundamental no momento da elaboração de políticas públicas de combate à pobreza e extrema pobreza, devendo sempre ser levada em consideração.

2.2.1 Pobreza Absoluta x Pobreza Relativa

Partindo da ótica da renda, exclusivamente da renda monetária adquirida pelas famílias, há a necessidade de se distinguir a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Segundo Loureiro e Suliano (2009, p.5), essa distinção se dá da seguinte maneira:

Uma medida de pobreza absoluta, ao atribuir um valor monetário limiar entre pobres e não-pobres, pode ser definida de uma forma universal. Essa medida se ajusta aos países pobres e em desenvolvimento, porque nestes locais a questão da sobrevivência é fundamental. Já a pobreza relativa é diferente em cada lugar e está ligada à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem.

² Representa os elementos que estão abaixo da linha da pobreza, e também a situação em que se encontram essas pessoas são as mais preocupantes, ou pelo menos deveriam ser.

³ A linha de pobreza tem então como principal objetivo distinguir os indivíduos na sociedade, como elementos pobres e não pobres (FREITAS, 2010, p.11).

A concepção de pobreza absoluta reflete a incapacidade de atender as necessidades biológicas consideradas básicas para a sobrevivência do ser humano. Por outro lado, a concepção de pobreza relativa remete à incapacidade de satisfazer suas necessidades num dado contexto social. Nesse caso, é o contexto social que determina as necessidades que devem ser satisfeitas.

Para o caso brasileiro, segundo Loureiro e Suliano (2009), um dos principais critérios utilizados na definição da linha de pobreza estabelece que um indivíduo é considerado pobre se possui renda domiciliar *per capita*⁴ igual ou inferior a meio salário mínimo. Esta definição de pobreza é amplamente utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável. Já a linha de indigência é definida em 1/4 de um salário mínimo por mês. Sob o prisma nutricional, para a caracterização de extremamente pobres e/ou miseráveis, ou ainda, indigentes, utiliza-se uma metodologia baseada em consumo mínimo de calorias. Nesta metodologia são definidas 4 etapas que ajudam a identificar se um elemento está abaixo da linha de pobreza ou não. Estas etapas são, segundo os autores, as seguintes:

A primeira estabelece o número de calorias mínimas que um indivíduo necessita para ter uma vida produtiva, algo em torno de 2000 a 2500 calorias por dia. Em seguida, é estimado o custo para adquirir essas calorias. A próxima etapa consiste em estabelecer uma cesta mínima de consumo por região. Por fim compara-se o valor monetário dessa cesta de alimentos com a renda domiciliar per capita e a partir disso classifica como indigentes (ou ainda miseráveis ou extremamente pobres) aquelas pessoas cuja renda é insuficiente para comprar a quantidade estipulada de calorias aos preços vigentes (LOUREIRO e SULIANO, 2009, p. 6).

Por um lado, as pessoas que não tem condições de auferir uma renda mínima suficiente para comprar a quantidade necessária de alimentos – o mínimo indispensável –, todos os dias, são consideradas miseráveis. Por outro, as pessoas que não gastam todos seus recursos em comida e conseguem, em certa medida, adquirir alguns bens, são consideradas pobres ou sob a linha da pobreza. Em alguns casos, afirma-se que a linha de pobreza chega a ser o dobro da linha de indigência.

Como abordado anteriormente, a renda é a variável mais utilizada para identificar as linhas de pobreza e de miséria não apenas no Brasil, mas no mundo todo. Como o Banco Mundial baseia-se plenamente na renda para definir as linhas de miséria e linha de pobreza pro mundo todo, há um sério risco de oscilações das populações que estão sob os riscos

⁴ É considerado uma média aritmética da soma da renda de todos os componentes da família.

sociais, isso porque em momento de valorização e desvalorização das moedas nacionais frente ao dólar, alteraria o percentual de pessoas dentro e fora da linha de pobreza extrema e de pobreza.

Neste caso, tratamos sobre a pobreza relativa, não apenas por ela estar presente em determinado contexto social, mas por analisar como esse conceito se apresenta de maneira diferente em distintas sociedades, ou seja, as linhas de pobreza e miséria estabelecidas pelo Banco Mundial variam de acordo com a nação analisada. É dizer que, se esta baseia-se plenamente na renda, pessoas consideradas pobres na Alemanha podem ser consideradas não-pobres em países da África, por exemplo.

Em todas as metodologias de determinação das linhas de pobreza e de indigência, é comum a utilização de fatores de correção, buscando levar em consideração as diferenças regionais nos custos de vida entre os estados e entre a zona rural e a urbana. Desta forma, o valor da linha de pobreza é mais baixo, por exemplo, no Ceará do que em São Paulo. Ao mesmo tempo, o valor monetário que define se um indivíduo é pobre na zona urbana do Ceará, por exemplo, é mais elevado do que o valor considerado para a zona rural cearense (Idem, p.8).

No artigo publicado no *International Policy Centre* (IPC) intitulado “*Considerações acerca da Pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil*”, os autores apontam que os significados sobre a pobreza se manifestam por três motivos/fatores: o caráter sociológico, o caráter econômico e o caráter moral.

Na análise do significado da pobreza é possível identificar um caráter sociológico (pobreza relativa a uma estrutura social, relacionada à estratificação social ou às desigualdades), um caráter econômico (pobreza como uma condição material ou incapacidade de se manter sem assistência de outros) e um caráter moral (influenciado pela cultura judaico-cristã, na qual está presente a ideia de que o pobre está mais perto de Deus) (IPC, 2015, p.2).

É importante recorrer à história para se encontrar respostas que justifiquem a atual conjuntura dos problemas econômicos e sociais que condicionam a situação da pobreza presente em praticamente todo o mundo. Através de acontecimentos há dezenas de séculos atrás, tentar identificar os principais elementos históricos da economia, da política, da geografia e, principalmente, da sociologia, que nos mostrem o quão decisivo foram esses acontecimentos à construção de uma teoria mais realista sobre a pobreza⁵.

⁵ Se recorrermos a fundo na história, e voltarmos lá no passado, na época de Cristo, alguns trechos da Bíblia Sagrada relatam que já existiam uma grande parcela de pobres, ou seja, pessoas que não tinha moradia própria,

POLANYI (2000) aponta para um fato importante que se inicia no século XVI e acompanha o nascimento da Revolução Industrial: os cercamentos dos campos abertos (*enclosures*) e as conversões de terra arável em pastagem. Os ricos agricultores roubavam as terras comuns dos pobres e demoliam suas casas, o que contribuía para a formação de parcelas grandes da população sem habitação e em condição degradante (IPC, 2015, p. 2).

Foi nesse período que começaram a surgir os primeiros programas de assistência social, como respostas a esse novo contingente de pobres que se formava (IPC, 2015):

[...] as primeiras ‘*Poors Laws*’, que se sucederam de 1531 a 1601, tratavam a pobreza sob a perspectiva do trabalho, ou seja, as viúvas, crianças órfãs, idosos e doentes, por exemplo, eram assistidos, enquanto todas as pessoas consideradas ‘saudáveis’ e capazes de realizar atividades laborais eram obrigadas a trabalhar, sob qualquer condição. A ‘*Poor Law*’ tinha uma administração local e cada paróquia (uma unidade territorial) tinha sua própria tabela de impostos e por meio deles empregavam os homens capazes e mantinham os asilos de pobres, onde havia ensino a órfãos e crianças carentes e o cuidado a idosos e doentes (POLANYI, 2000 apud IPC, 2015, p. 3).

Como a pobreza está relacionada com o desenvolvimento? Na verdade, ela está condicionada a ele. O desenvolvimento requer muito mais do que apenas objetivos de crescimento econômico e limitação à expansão dos níveis de produto e da renda *per capita* Rossetti (1987), mostra que há necessidade de se formular e repensar as políticas de desenvolvimento para poder obter êxito no combate à pobreza. Este fenômeno se apresenta, principalmente, nos países do Terceiro Mundo, porém não é exclusividade apenas destes. Nos países considerados desenvolvidos este fenômeno também está presente. No entanto, é nos países de Terceiro Mundo que este fenômeno voraz se apresenta de maneira silenciosa e derradeira, por isso o autor aponta para uma reformulação das políticas de desenvolvimento e descreve três objetivos fundamentais: quanto ao crescimento, quanto à extensão social do crescimento, e quanto ao processo de mudança cultural.

Para Walinsky, ‘não obstante o reconhecimento do caráter estrutural dos problemas básicos dos países subdesenvolvidos, a compreensão de que a promoção do desenvolvimento requer a longo prazo é relativamente recente. Decorreu, em grande parte, das frustradas tentativas, empreendidas nas décadas de 50 e 60 em nações do terceiro mundo, de encurtamento dos

não tinham terras, não possuíam condições mínimas para sobreviver e acabavam subordinadas aos reis que as tomavam como escravas para trabalhar em suas terras. Indo mais a fundo ainda, na época de José do Egito, o Governador é quem detinha todos os direitos sobre a terra arável, as pessoas subordinavam-se ao poder do Governador, em troca poderiam cultivar sobre a terra e, em certa medida, eram “protegidos” de ameaças externas ao Reino. No entanto, não tinham direito de posse e nem de propriedade sobre o que cultivavam, a maior parte era do Governador e apenas o mínimo era destinado à sua subsistência. Para todo caso, como percebemos, a pobreza é um fenômeno muito mais antigo do que pensamos. É dizer que, a pobreza acentua-se tanto mais quanto centralizam-se os meios de produção e, tanto mais quanto ficam privadas de suas liberdades, seja ela financeira, social, educacional e de viver.

horizontes de tempo dos planos de desenvolvimento. Só não começou a afirmar-se a consciência de que o desenvolvimento econômico é parte de um processo muito mais amplo de transformação social, que deve ser necessariamente longo, lento e laborioso; que o desenvolvimento exige paciência, persistência e um esforço bem dirigido; que o auxílio externo pode ajudar, mas não realizará totalmente a tarefa; que o crescimento econômico só pode resultar de poupanças, investimento e produção; que a poupança exige a abstinência; que os recursos escassos devem ser distribuídos com inteligência e usados com eficiência; que o dispêndio público, como o privado, deve ser justificado no mínimo por benefícios iguais, embora estes nem sempre possam ser medidos por critérios econômicos; que os valores, costumes e modos de pensar e agir tradicionais são incompatíveis com os objetivos do desenvolvimento e devem adaptar-se a eles; que uma grande determinação e esforço são essenciais para alcançar o desenvolvimento econômico' (ROSSETTI, 1987, p. 169-170).

O desenvolvimento econômico como processo de transformação social pode garantir à população melhor qualidade de vida, dando a elas acesso a condições básicas de sobrevivência. A política de extensão social do crescimento apontada por Rossetti (1987), é requisito principal para toda e qualquer política de proteção social. Tendo em vista que as políticas de proteção social afetam principalmente o capital humano, como melhorias nas taxas de analfabetismo, aumento no grau de estudos, maior porcentagem de crianças na escola, entre outros.

Quadro 2 – Política típica de desenvolvimento: quanto à extensão social do crescimento

QUANTO À EXTENSÃO SOCIAL DO CRESCIMENTO	
A) Remoção da pobreza absoluta	Compreende a extensão de programas de previdência social aos bolsões de pobreza absoluta; a criação de condições para emprego da força de trabalho marginalizada; e a programação de investimentos públicos que elevem diretamente os padrões de vida da população que se encontra a nível precário de subsistência.
B) Melhoria das condições qualitativas de vida	Compreende a programação de investimentos básicos nas áreas de infraestrutura social, de saúde e nutrição, de saneamento básico, de habitação e de lazer coletivos; a remoção de externalidades ambientais que atuem em prejuízo da qualidade de vida; e a adoção de programas de melhoria dos padrões do consumo privado.

Fonte: ROSSETTI, 1987, p. 171.

2.2.2 Principais Indicadores

Como descrito anteriormente, a pobreza é um fenômeno bastante antigo e multidimensional, acumulando cada vez mais problemas ao longo dos séculos. É justamente pela difícil mensuração dos dados que, a partir da década de 1950, houve uma maior

preocupação em organizar os dados sobre a população e sobre o país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi o órgão criado, em 1930, para fazer mapeamento geográfico e coletar informações demográficas. Mas somente nos anos de 1960 e 1970, quando a economia passou a sobrepor-se à geografia, é que o Instituto passou a ser responsável pela organização das contas nacionais (IBGE, 2010). Apesar de o país passar pelo “milagre econômico”, nos anos 1970, não foi capaz de promover um desenvolvimento social significativo, desenvolvimento este que parcela considerável da população esperara ansiosamente para melhorar a condição de sobrevivência e qualidade de vida, ficando às margens do crescimento econômico.

Reconhecidamente, o crescimento econômico, verificado na “era de ouro” dos países desenvolvidos (décadas de 1950 e 1960) e no “milagre econômico” no Brasil (anos 1970), não foi capaz de promover o desenvolvimento social esperado e parcelas significativas da população permanecem à margem dos frutos desse crescimento econômico. A crescente demanda por estatísticas sociais que pudessem avaliar as condições de vida da população e que fossem além da usual ótica economicista do Produto Interno Bruto – PIB *per capita* suscitou uma mobilização para a elaboração e organização sistemática de indicadores sociais. A literatura internacional, em geral, aponta para a configuração do “movimento dos indicadores sociais”, na década de 1960, como ponto de partida dessa mobilização, consubstanciada com a publicação do livro *Toward a social report*, que traça um painel de indicadores sociais dos Estados Unidos, país onde mais claramente essa demanda foi colocada (IBGE, 2010, p. 23).

A década de 1970 marca, portanto, a implementação e a difusão de sistemas de indicadores sociais em vários países. No Brasil, o IBGE criou, em 1973, o Departamento de Indicadores Sociais, o que levou a coexistência, numa mesma instituição, de departamento de elaboração, coleta e análise da informação estatística (IBGE, 2010).

Para tanto, o desenvolvimento econômico está associado às melhorias da qualidade de vida, por meio principalmente de uma distribuição igualitária da renda (ARAÚJO e OLIVEIRA, 2007). É nesse sentido que surgem, então, alguns índices que medem a distribuição de renda como o Índice de Gini e o Índice de Theil. Também pode ser analisado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que foi criado no âmbito das Nações Unidas no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, combinando três variáveis, sendo elas: saúde (longevidade, expectativa de vida ao nascer), educação (tempo de escolaridade de jovens e adultos) e renda (renda *per capita* da população).

O IDH classifica os países quanto ao grau de desenvolvimento humano, podendo apontar muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto desenvolvimento. Esse índice permite uma comparação internacional e, de certa forma, ele considera um mínimo de necessidades básicas a serem satisfeitas. Porém, não leva em conta a desigualdade que determina a enorme

concentração de renda em determinados países.

Segundo Kageyama e Hoffmann (2006), a forma mais simples, e mais comumente utilizada, de medir a pobreza é pelo estabelecimento de um nível de renda (linha de pobreza) abaixo do qual as pessoas são classificadas como pobres. Embora a variável renda seja a mais utilizada, os autores supracitados descrevem que medidas mais complexas de pobreza podem ser construídas. Um exemplo descrito por eles é o índice proposto por Foster, Greer e Thorbecke que é função da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida da desigualdade de renda entre os pobres⁶ (KAGEYAMA e HOFFMAN, 2006).

Outro índice que ajuda a medir a pobreza é o Índice de Pobreza Humana (IPH)⁷, introduzido pelo Relatório do Desenvolvimento Humano em 1996, que considera a pobreza como uma situação de privação nos níveis de saúde, oportunidades, liberdade, participação na vida social, entre outros (FUKUDA-PARR, 2006 apud CONSIDERAÇÕES...).

⁶ Um problema dessa abordagem é que a renda é uma medida bastante imperfeita das condições de vida de uma pessoa (ou família), embora seja, nas economias de mercado, a melhor medida isolada dessas condições. Dado um certo nível de renda para uma família, as condições de saúde de seus membros, por exemplo, podem fazer com que ela esteja ou não em condições de pobreza [...]. Outro problema fundamental da obtenção das medidas de pobreza com base em dados sobre renda é a ausência de um critério claro para estabelecer a linha de pobreza, fazendo com que a escolha desse valor tenha muito de arbitrário (KAGEYAMA e HOFFMANN, 2006, p. 85).

⁷ A sobrevivência, medida através da vulnerabilidade de se morrer antes dos 40 anos de idade; educação, medida através do índice de analfabetismo; e por fim, uma combinação entre a renda e provisão pública, medida através da porcentagem de crianças desnutridas abaixo de cinco anos de idade e a porcentagem de pessoas sem acesso à rede de água (FUKUDA-PARR, 2006 apud CONSIDERAÇÕES...).

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Nesta segunda parte do trabalho apresenta-se alguns históricos de transferência de renda, na Europa, com o Programa *Arbeitslosengeld II*, e na América Latina, com o Programa *Oportunidades/Progesa*. Em seguida, apresenta-se o histórico de transferência de renda no Brasil.

3.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO

Como apresentado no capítulo dois, a pobreza é um fenômeno muito mais antigo do que imagina-se. As tentativas de se criar sistemas de proteção social em meados do século XV, na Grã-Bretanha, não foi tão exitoso quanto no final do século XIX, na Europa, quando começaram a se concretizar, de fato, os sistemas de proteção social. Segundo Zimmermann e Silva (2008, p. 1), “os séculos XIX e XX foram marcados pelo surgimento dos modernos sistemas de proteção social, cujo principal objetivo consiste na proteção pública dos indivíduos contra os diversos riscos oriundos de fatores políticos, econômicos, culturais e sociais”. Esses riscos sociais, segundo os autores, podem aparecer em todas as fases da vida. É por isso que se faz necessária a criação de sistemas de proteção às pessoas que estão vulneráveis a esse mal, resguardando-as dos riscos comumente conhecidos como o desemprego, fome, doença, invalidez, velhice entre outros.

Os riscos sociais se intensificaram principalmente após a Primeira Revolução Industrial, em que o modo de produção capitalista ganhou mais força com a descoberta da geração de energia a partir da queima do carvão. Esta revolução acelerou o processo de produção de mercadorias e conseqüentemente aumentou os postos de trabalho sem nenhum tipo de seguridade social. Trabalhos altamente cansativos e em condições desumanas faziam com que os indivíduos padecessem de enfermidades e problemas físicos sem nenhum tipo de assistência por parte do Estado, sem contar a população que foi ficando às margens desse novo sistema de produção.

Para o enfrentamento desses problemas, consequência deste novo sistema, é que começam a surgir pelo mundo medidas de combate à pobreza, fome, desnutrição, desemprego, doenças e à desigualdade de renda. Nesse âmbito, os Programas de Transferência de Renda (PTR) ganham notoriedade e tornam-se o principal instrumento de políticas públicas para o combate à pobreza e a principal fonte de renda dos cidadãos que necessitam de uma renda

mínima para sobreviver.

3.1.1 Os Programas de Transferência de Renda na Europa

No pós-Segunda Guerra Mundial, no momento em que as nações – principalmente do continente Europeu – clamavam por bem-estar social, os governos daquele continente dispendiam grande quantidade de dinheiro, principalmente em áreas consideradas prioritárias como ciência e tecnologia, educação, assistência social, saúde, entre outros. O objetivo principal era reconstruir as nações que foram devastadas pela Guerra. Nesse sentido, os grandes gastos surtiram efeito, o que levou aqueles países a atingirem o status de desenvolvidos. Para que se pudesse manter o nível de qualidade de vida alcançado pelos países, foi criado um sistema de proteção social para garantir uma renda mínima para aqueles que ficaram vulneráveis aos riscos sociais. Hoje, o sistema de proteção social em alguns países da Europa é considerado fundamental para a manutenção do nível de qualidade de vida da população, sobretudo para manter o alto grau de desenvolvimento dos países.

Embora a Europa, através da União Europeia, seja dada como o mais exitoso processo de integração entre países, há diferenças estruturais em cada nação, sobretudo no que diz respeito ao sistema de proteção social, bem como os dilemas e desafios que cada nação enfrenta. E, para isso, veremos que os programas de renda mínima circunscrevem um terreno de polêmicas, controvérsias e desafios e são executados de maneira distinta em cada país. O desenho institucional dos programas de renda mínima varia em cada país de aplicação. Geralmente, os critérios de elegibilidade dependem da situação familiar, da renda – neste caso, não precisa ser necessariamente da renda domiciliar *per capita* –, residência e idade.

Na prática, os programas de renda mínima circunscrevem em um terreno, não de consensos, mas de polêmicas, de dilemas e desafios. Eles se distinguem nas condições de acesso, na fórmula do cálculo do valor do benefício, nas contrapartidas exigidas, etc. (FONSECA, 2001 apud FROTA e ZIMMERMANN, p. 3).

É justamente para entendermos a funcionalidade desses programas de transferência de renda que apresentaremos a experiência europeia, na Alemanha, com o programa *Arbeitslosengeld II*. A seguir, um quadro com os países e a data inicial dos programas de transferência de renda na Europa.

Quadro 3 - Países que iniciaram os programas de transferência de renda na Europa

PAÍSES	DATA DE INÍCIO
Dinamarca	1933
Reino Unido	1948
Finlândia	1956
Suécia	1957
Alemanha	1961
Países Baixos	1963
Áustria	1974
Bélgica	1974
Irlanda	1977
França	1988
Espanha	1988-1992
Portugal	1997
Grécia	Não há programas de renda mínima

Fonte: Vanderborcht e Van Parijs (2006, p. 42); Schmid (2002) apud Zimmermann e Silva (2008, p. 3).

3.1.1.1 *A experiência alemã com o programa Arbeitslosengeld II*

A crescente mobilização operária fez surgir na Alemanha, por volta de 1880, as primeiras intenções de políticas de proteção social. À época, a Alemanha era considerada um país muito pouco industrializado comparando-a com a Inglaterra. Foi em virtude das crescentes mobilizações das organizações operárias e partidos operários que se logrou êxito na ampliação do sistema de proteção social.

[...] em virtude da crescente força política das organizações operárias e partidos operários, o chanceler Otto von Bismarck foi obrigado a ampliar suas políticas de proteção social. Assim, surgiu a concepção de política social bismarckiana, cujo modelo foi predominante durante boa parte do século XX. O modelo bismarckiano segue a lógica do mérito individual, caracterizado por contribuição individual como critério para o aferimento de benefícios, valendo também para a aposentadoria (ZIMMERMANN e SILVA, 2008, p. 1).

Talvez, esse seja um dos modelos que perduram até os dias de hoje, e também um dos mais criticados. Parece que a maioria dos governos criam esses sistemas de proteção social baseado em condicionalidades contributivas, em que, se o cidadão não contribui de alguma maneira para auferir determinado benefício, não tem o direito de ser assistido por tal programa. Essas contrapartidas acabam por revelar a dificuldade de assistir todas as pessoas que necessitam de uma renda mínima para sobreviver, é dizer, em vez de incluir os cidadãos que realmente precisam dessa assistência, o modelo de sistema de proteção social bismarckiano acabou por se revelar um sistema altamente excludente.

Cerca de 80 anos depois de implantado o primeiro sistema de proteção social na Alemanha, o modelo bismarckiano de proteção social foi substituído em 1961 pelo *Sozialhilfe* denominado auxílio social. A mudança para esse novo modelo de proteção social ocorreu principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial em virtude dos grandes gastos governamentais daquele continente em assistência social, educação, saúde, entre outros. Em 2005, houve novamente uma mudança de nomenclatura, em vez de *Sozialhilfe* o programa passou a se chamar *Arbeitslosengeld II*. Além da mudança de nomenclatura, o programa também mudou sua sua forma de assistir aos cidadãos. Ao invés de ser um programa com condicionalidade contributivas, passou a ser um direito de todo o cidadão alemão, contribuindo fortemente para a erradicação da fome e a miséria naquele país.

O Programa *Arbeitslosengeld II* é orientado sob a ótica dos direitos, ou seja, não existem condicionalidades, as pessoas podem recorrer ao auxílio enquanto não encontram um trabalho que julgarem ser mais digno (FROTA e ZIMMERMANN, 2010, p. 3).

O Programa *Arbeitslosengeld II* consiste num aporte financeiro que vai desde auxílio calefação até assistência a planos de saúde. Segundo Zimmermann e Silva (2009), cerca de um terço da população alemã se favorece desse apoio financeiro em algum período da sua vida, o valor monetário transferido pelo programa garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário e demais custos necessários à sobrevivência física de um indivíduo e sua família.

A tabela 1, apresenta os benefícios transferidos aos cidadãos em qualquer fase da vida. Ressaltamos apenas que o Programa é uma espécie de “seguro desemprego” como é feito aqui no Brasil, a diferença é que não tem um “prazo de validade”, o cidadão tem por direito assegurado, os valores correspondentes à situação do domicílio. Há, ainda, outra transferência de renda em caso de a família possuir crianças e/ou jovens na escola e universidade, respectivamente. No entanto, esse benefício independe se o cidadão está em vulnerabilidade social ou não, é um direito garantido desde o nascimento da criança, e esse valor vai aumentando conforme a faixa etária e o grau de escolaridade.

Tabela 1 - Valor Monetário do Auxílio Social (*Arbeitslosengeld II*) na Alemanha

Benefícios	Domicílio com 1 pessoa	Domicílio com 2 pessoas
Auxílio alimentação	347,00	312,00 por pessoa (80%). Total 659,00
Auxílio moradia (45m ² e 60m ²)	245,00 (mínimo de 45m ²)	400,00 (mínimo de 60m ²)
Seguro de saúde	150,00	300,00
Auxílio calefação	10,00	20,00
Total	752,00	1379,00

Fonte: Zimmermann e Silva (2009) apud Frota e Zimmermann (2010, p. 4).

Após a implementação dos programas de transferência de renda na Alemanha, foi identificado uma redução na desigualdade de renda naquele país. A tabela 2 nos mostra que, antes da implementação dos programas de transferência de renda, o índice de desigualdade era de 0,39; 0,43; 0,45; 0,44 para os anos de 1969; 1978; 1988 e 1998, respectivamente. Após as transferências, esse índice se reduziu a 0,25; 0,24; 0,25; 0,27 para os mesmos anos. O que representou um impacto na redução da desigualdade de 33,9% para 1969; 42,5% para 1978; 43,8% para 1988 e 39,2% para o ano de 1998.

Tabela 2 - Redução da desigualdade social na Alemanha após as transferências de renda (Índice de Gini)

ANO	1969	1978	1988	1998
Renda Bruta adquirida no mercado antes das transferências de renda	0,39	0,43	0,45	0,44
Renda líquida após as transferências de renda	0,25	0,24	0,25	0,27
Redução da desigualdade	33,9%	42,5%	43,8%	39,2%

Fonte: Ullrich (2005, p. 177) apud Zimmerman e Silva (2008, p. 4)

3.1.2 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina

Segundo Silva e Bermúdez (2013), é a partir dos anos 1980 que o debate sobre programas de transferência de renda vem se ampliando. O direcionamento desse debate apontou para o campo das políticas de proteção social no contexto da crise estrutural do capitalismo e da reestruturação produtiva para o ajuste econômico tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento.

Nesse contexto de mundialização do capital, com expansão – principalmente do capital financeiro – as políticas de assistência social foram voltadas principalmente para o aferimento de renda por parte das famílias que estavam sob a linha de pobreza ou abaixo dela. Assim como na Europa, na América Latina se iniciou o debate em países como Brasil, México, Argentina, Bolívia e Uruguai. Apesar de ser voltada para o enfrentamento da pobreza, as políticas de proteção social no âmbito dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) na América Latina, são bastante diferentes das políticas adotadas por alguns países europeus. Embora as condicionalidades para participar desses programas têm se apresentado como entrave ao êxito dos programas, ainda assim, os PTCR têm um papel muito importante no combate à pobreza extrema.

Ao integrar políticas para enfrentamento ao desemprego, precarização do trabalho e elevação dos índices de pobreza, vêm se registrando crescente extensão e popularidade, sendo estruturados com a justificativa de favorecer a demanda por educação e saúde dos pobres, e estimular o desenvolvimento do capital humano, cujo objetivo maior é o enfrentamento da pobreza qualificada como intergeracional (SILVA e BERMÚDEZ, 2013, p. 308).

Quebrar o ciclo de pobreza intergeracional tem sido o objetivo maior dos Programas de Transferência de Renda Condicionada⁸, principalmente na América Latina, em que os índices de pobreza e desigualdade social ainda são considerados muito elevados.

É na tentativa de se conhecer um pouco mais sobre os PTCR na América Latina, e analisar o desempenho desses programas e sua importância para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, que apresentaremos brevemente as experiências de países como México e Brasil.

3.1.2.1 A experiência mexicana com o programa Oportunidades

Segundo Fonseca (2006) citado por Frota e Zimmermann (2010) e de acordo com o levantamento feito por Silva e Bermúdez (2013), O México é um dos 18 países da América Latina que também adotou medidas de combate à pobreza extrema. A estratégia mexicana de combate à pobreza iniciou em 1997 com o *Progres*, que visava, especialmente,

⁸ São estruturados com base na focalização da pobreza e da extrema pobreza. Apresentam como componente fundamental um conjunto de condicionalidades, principalmente na educação, saúde e nutrição, a serem cumpridas pelos beneficiários e suas famílias. Para tal, devem contar também com a co-responsabilidade do Estado na oferta de serviços e ações complementares ao componente central desses programas que é uma transferência monetária a pessoas e a famílias (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009 apud SILVA e BERMÚDEZ, 2013, p. 308)

apoiar as famílias rurais que viviam na extrema pobreza. Assim como o Programa *Arbeitslosengeld II*, que havia sido derivado de outros programas, foi posteriormente transformado, em 2001, no *Programa Oportunidades*, que se propunha a atender, também, as famílias pobres residentes em áreas urbanas.

Uma das particularidades desse programa, que teve início em 1997 e já alcança 1,9 milhões de famílias em todas as unidades federativas, consiste em elevar o valor da bolsa-escola a cada nova série buscando incentivar a permanência das crianças na escola. O valor cresce gradativamente (em decorrência do aumento do valor a cada série a ser cursada) saindo de um patamar de 60 pesos (7 dólares) mensais, chegando até 195 pesos (22.8 dólares) mensais. A finalidade é reduzir o risco de evasão escolar à medida que se avança no ensino obrigatório, melhorando o interesse do mesmo para com outras perspectivas futuras de educação (LAVINAS, 1998 apud FROTA e ZIMMERMANN, 2010, p. 8).

Com finalidade de melhorar a regularidade de alunos na escola, bem como obter um maior número de crianças com as carteiras de vacinação em dia, algumas condições são colocadas às famílias. Segundo Lavinias (1998) apud Frota e Zimmermann (2010), as contrapartidas exigidas pelo programa estão relacionadas à frequência obrigatória dos bolsistas a 85% das aulas ao longo do ano letivo; ao cumprimento das consultas médicas e vacinação às crianças de até 5 anos e o acompanhamento médico pré-natal caso para as grávidas.

Contudo, impor condições nos parece um pouco mais dificultoso para lograr melhoria na qualidade de vida da população atendida pelo programa. Por exemplo: nem sempre a qualidade no ensino depende de uma melhor nutrição da criança, muitas vezes o sistema educacional não atende à demanda necessária que as crianças precisam levando por “água abaixo” os esforços de aumentar o desempenho dos estudantes e melhorar o índice de qualidade da educação ao qual se propõem o programa.

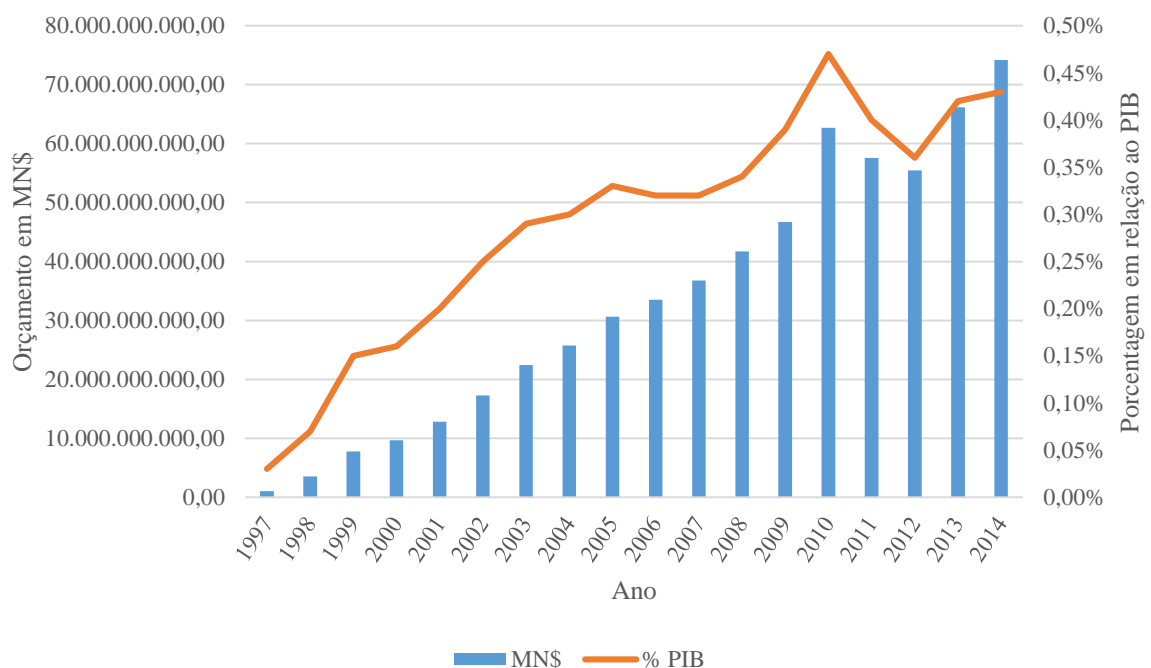
Não podemos nos esquecer que quando um programa é focalizado, corre um sério risco de ficar preso à regulação e controle, diminuindo, conseqüentemente a qualidade do atendimento à população. Não se trata apenas de manter o controle sobre a regularidade das crianças na escola, nem muito menos fiscalizar as carteirinhas de vacinação. Um programa quando é focalizado na redução da pobreza deve se preocupar na qualidade e no acesso da população aos serviços públicos essenciais. As condicionalidades passam a ser, então, ferramentas de incentivo e apoio às famílias e não um instrumento punitivo.

Essa é uma das grandes diferenças entre o Programa *Arbeitslosengeld II* e o Programa *Oportunidades*. Enquanto o primeiro se caracteriza como um direito de todo o

cidadão alemão, o segundo se caracteriza como um auxílio exclusivamente às mães com filhos, excluindo as demais parcelas da população que se encontram em situação de indigência. Como veremos no decorrer desta pesquisa, os programas de transferência de renda na América Latina se caracterizam como um benefício focalizado e não de caráter universal.

No gráfico 1, podemos observar o orçamento anual desde o ano de 1997, quando o programa ainda era o *Progresas*, até o ano de 2014, já com o programa *Oportunidades*.

Gráfico 1 - Dados do Programa *Oportunidades* (ex-*Progresas*): Orçamento de 1997 a 2014

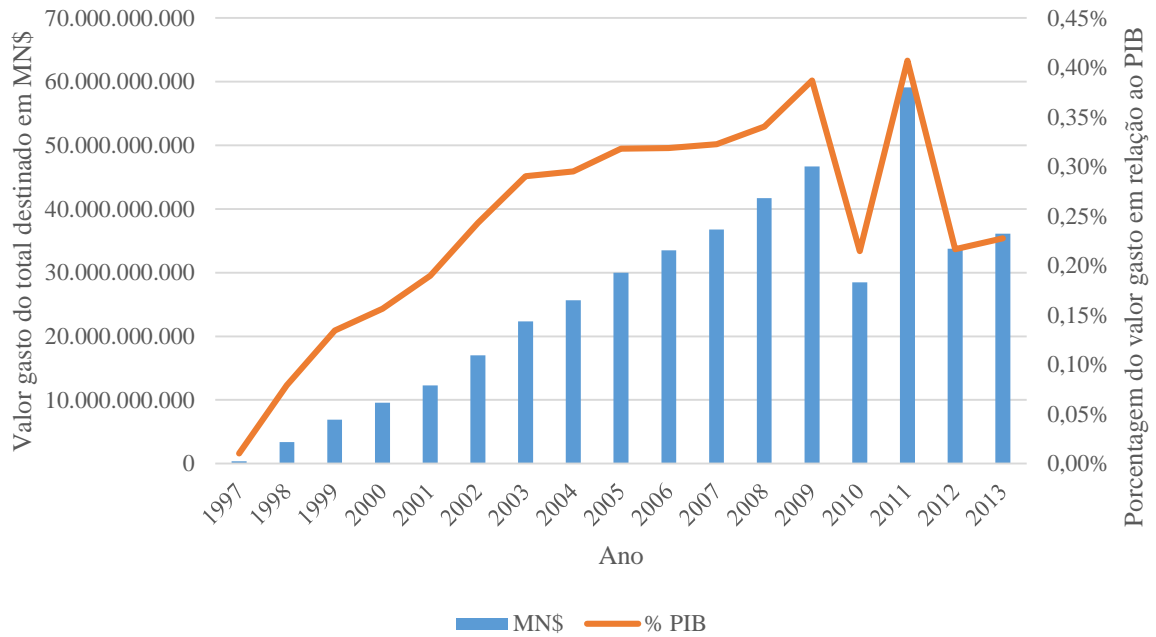


Fonte: elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social DDS, CEPAL, 2015.

Podemos observar que o orçamento destinado ao Programa *Oportunidades*, no ano de 1997, correspondia a apenas 0,03% do PIB mexicano, enquanto que, no ano de 2010, essa cifra chegou a representar cerca de 0,47% do PIB. Já em 2014, apesar de ter alcançado o montante de quase 80 bilhões de pesos mexicanos, a porcentagem do PIB representa apenas 0,43%.

No gráfico 2, veremos o montante gasto com o Programa *Oportunidades* e sua porcentagem em relação ao PIB.

Gráfico 2 - Gastos com o Programa *Oportunidades* (ex-Progressa): 1997-2014

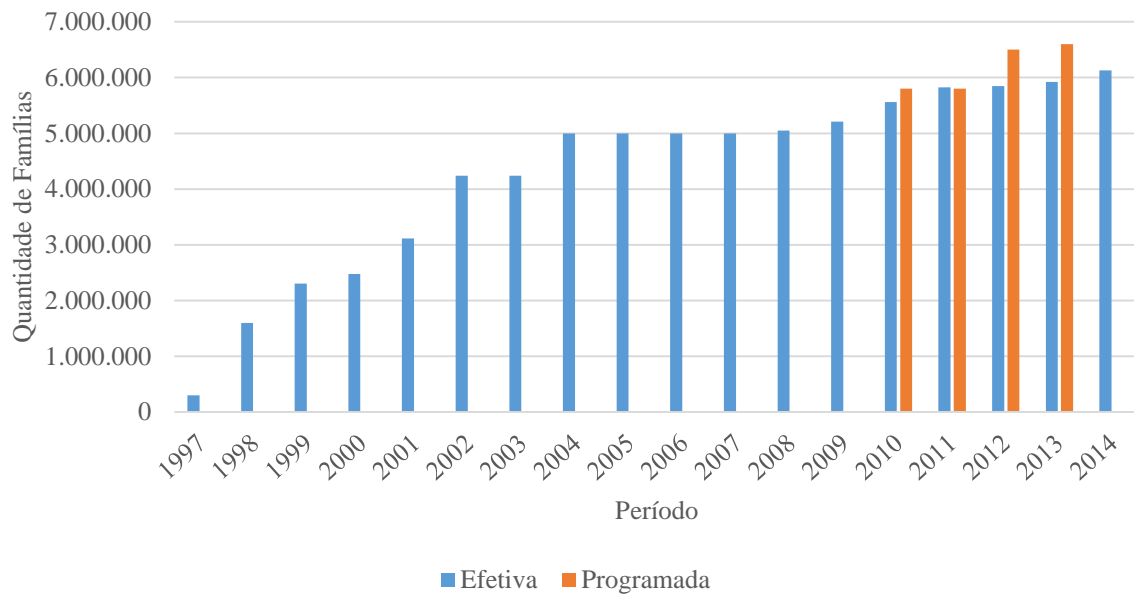


Fonte: elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social DDS, CEPAL, 2015.

Observamos que, para o ano de 1997, ano em que se iniciou as transferências, o montante que foi gasto com o programa representa apenas 0,01% do PIB mexicano, cerca de 1/3 do que foi destinado no orçamento para aquele ano. Em termos monetários, de MN\$ 1.055.517.900 destinado ao programa, foi gasto apenas MN\$ 367.323.800 milhões. No ano de 2010, a redução também foi significativa, não chegando nem na metade do que havia sido destino ao programa, apenas 0,21% do PIB para um orçamento de 0,47%.

A expectativa do programa era ter chegado ao ano de 2014 com cerca de 6.6 milhões de residências atendidas. Mas, como observamos no gráfico 3, esse número de residências ficou bem abaixo do esperado, isso porque no ano de 2013 o número de residências assistidas era de 5.922.26 milhões. E, em 2014, o programa conseguiu assistir 6.129.125 milhões de famílias.

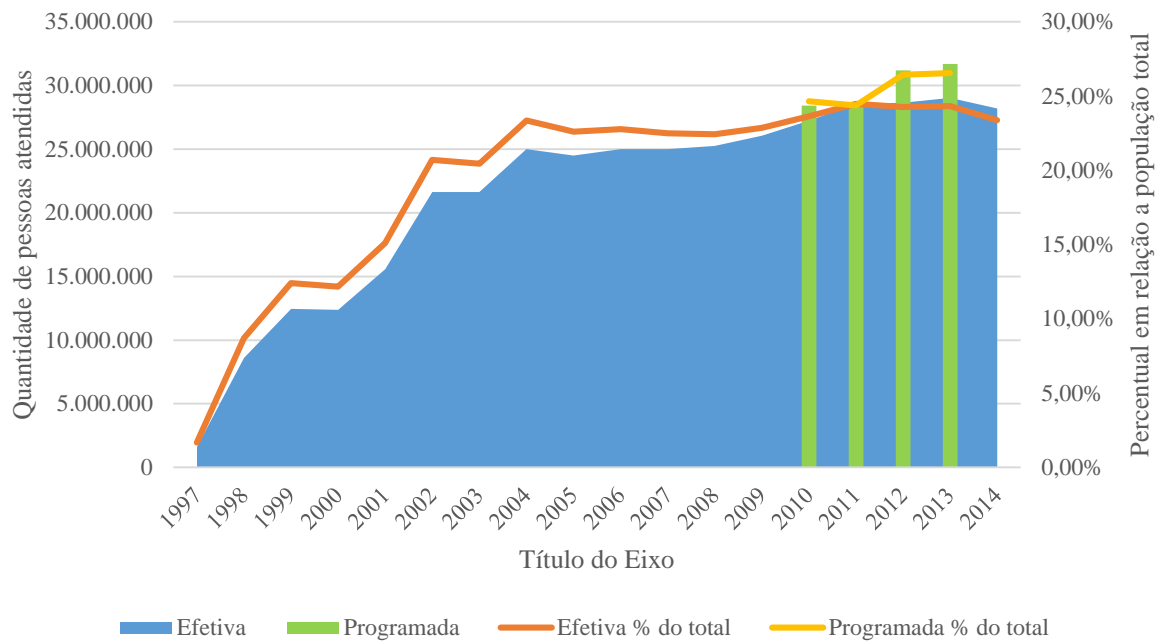
Gráfico 3 - Número de residências atendidas pelo Programa *Oportunidades* (ex-*Progres*): 1997-2014



Fonte: elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social DDS, CEPAL, 2015.

Talvez uma justificativa plausível para o gasto de apenas parte da totalidade do orçamento destinado ao programa seja não ter atendido o número de residências e a quantidade de pessoas programadas para receber o benefício. Isso pode ser explicado pela má elaboração dos censos e pelo não-mapeamento das famílias em vulnerabilidade social. O gráfico 4, nos mostra a quantidade de pessoas atendidas efetivamente pelo programa e a porcentagem em relação à população total do México.

Gráfico 4 - Quantidade de pessoas atendidas pelo Programa *Oportunidades* (ex-*Progresa*): 1997-2014



Fonte: elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social DDS, CEPAL, 2015.

Quando se iniciou o programa, a porcentagem de pessoas atendidas representava apenas 1,66% da população total. Em 2004, essa cifra chegou a 23,25%, aumentando cerca de 14 vezes o alcance de atendimento do programa. Em 2014, essa cifra manteve-se praticamente constante, permanecendo num patamar de 23,38% que não chega nem a ser 1/4 da população total do México. Não conseguimos identificar o porquê de o programa não ter conseguido atingir a população esperada. Em algumas literaturas, afirma-se que há ainda muitas famílias elegíveis mas que não recebem o benefício e, conseqüentemente, não foram atendidas pelo programa.

3.2 UM BREVE HISTÓRICO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Segundo Soares e Sátyro (2010) apud Ferrario (2013), somente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), consolidaram-se importantes condições para a formação de um sistema de proteção social brasileiro. Iniciou-se com a criação do Benefício de Prestação continuada (BPC), que é o direito de uma renda para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza (FERRARIO, 2013).

Por outro lado, Frota e Zimmermann (2010) afirmam que a história do Brasil na

regulamentação das relações sociais através da interferência do Estado é considerada recente. Segundo os autores, mesmo com diversas experiências, o Brasil ainda não consolidou um sistema de proteção social amplo e coeso capaz de resguardar o direito a todos os cidadãos de possuírem o mínimo necessário para uma sobrevivência digna (FROTA e ZIMMERMANN, 2010).

Os primeiros intentos de experiência com programas de transferência de renda, aconteceram durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com experiências de programas a nível local.

[...] o programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, iniciado em Campinas, em 03/1995; o Bolsa Familiar para Educação, iniciado no Distrito Federal, em 05/1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, que iniciou-se 12/1995 (FERRARIO, 2013, p. 24).

Com a implementação de programas locais, foi apenas a partir dos anos 2000, ainda durante o governo de FHC, que foram implementados novos programas, dessa vez a nível nacional. Segundo Zimmermann (2006, apud Frota e Zimmermann, 2010, p. 12): “[...] em 2001, foi implementado o Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Educação. No mesmo ano foram lançados os Programas Agente Jovem e o Bolsa Alimentação, vinculados ao Ministério da Saúde”.

No ano seguinte, foi criado o programa Auxílio Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia ampliando, ainda mais, os benefícios dirigidos aos brasileiros, é nesse âmbito que:

Em 2002, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, relacionou 12 programas componentes do que foi denominado de “Rede de Proteção Social” dirigidos aos brasileiros mais pobres entre os pobres. Todos os programas relacionados têm em comum a transferência de renda para os beneficiários, como: Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), etc. Para inserção em cada tipo de programa era necessário cumprir as contrapartidas e estar inserido dentro de um determinado público – alvo definido, principalmente, a partir de uma Linha de Pobreza estabelecido pelo governo (BRASIL, 2002 apud FROTA e ZIMMERMANN, 2010, p. 12).

Os programas inseridos na Rede de Proteção Social (RPS) estavam divididos por setores, é dizer que, cada programa pertencia a uma secretaria ou ministério diferente, o que dificultava o processo de comunicação entre eles. Dessa forma, se apresentava, também, como

entreve à expansão do alcance dos programas.

Se, por um lado, no governo de FHC, a RPS fora desenhada a partir de uma lógica setorial de difícil comunicação entre os órgãos e desintegrada, no governo Lula, com o Programa Fome Zero, é criada uma nova lógica baseada na integração e na intercomunicação entre as três esferas governamentais, proporcionando uma melhoria na qualidade e na elaboração de novas políticas sociais, bem como uma melhor identificação das famílias que necessitavam ser assistidas.

A dificuldade de assistir todas as famílias que estavam em condições de extrema pobreza se dava, principalmente, por essa desintegração⁹ entre os órgãos competentes, ou seja, uma família que recebia um dos benefícios poderia não ser assistida por outro benefício, ficando, assim, vulnerável aos riscos sociais. O grande problema nesse caso, era a falta de uma base de dados com as informações cruzadas entre os ministérios e secretarias que eram responsáveis por esses programas.

Embora o problema supracitado se apresentasse como um atraso à expansão das políticas sociais, um dos resultados desses programas é a redução das taxas de desigualdades de renda e pobreza. Mas, segundo descreve Ferrario (2013):

Apesar de o Brasil, nos últimos anos, ter apresentado menores taxas de desigualdade de renda e pobreza, a desigualdade social ainda é muito alta, segundo Barros et. al (2007, p. 113): *‘Entre 2001 e 2005, a proporção da renda apropriada pelos 20% mais pobres cresceu 0,5 ponto percentual (p.p)[...] Assim, caso essa velocidade fosse mantida seriam necessários quase 25 anos para que a posição internacional do Brasil com relação à renda média dos 20% mais pobres se alinhasse com sua posição pertinente à renda per capita’* (FERRARIO, 2013, p. 23).

As soluções desses problemas só viriam a longo prazo devido ao baixo crescimento da renda apropriada pelos 20% mais pobres. É dizer, a transferência monetária não tem sido o suficiente para tirar a população da pobreza.

Contudo, alguns programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), por exemplo, se mostraram muito importante no combate à exploração do

⁹ Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais (SOARES e SÁTYRO, 2010, p. 31 apud FERRARIO, 2013, p. 25).

trabalho infantil e, conseqüentemente, para amenizar a situação das crianças que se encontravam em grandes riscos sociais. De acordo com Ferrario (2013, p. 25): “*Em 1996 foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), primeiro Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) do governo federal. O Peti tem como objetivo retirar crianças e adolescentes até 16 anos do trabalho infantil*”. Já o segundo PTCR foi criado cinco anos depois, em 2001, chamado de Programa Bolsa Escola (PBE). Elaboramos uma tabela com os valores dos orçamentos anuais destinados ao Peti entre os anos de 1996 e 2003 e constatamos que nesse período, o orçamento aumentou cerca de 488 vezes o valor inicial.

Tabela 3 - Orçamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): 1996-2003

Ano	Orçamento (em R\$)
1996	930.000,00
1997	14.440.000,00
1998	37.880.000,00
1999	82.750.000,00
2000	182.690.000,00
2001	300.480.000,00
2002	511.663.449,00
2003	454.294.597,00

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

Por outro lado, o número de pessoas atendidas pelo PETI também aumentou consideravelmente, das 3710 mil pessoas que iniciaram o programa em 1996, houve aumento de 218 vezes para o ano de 2003, chegando a um número de 809.148 mil pessoas. Esse número foi ainda maior no ano de 2005, quando chegou à cifra de 1.010.057 milhão de pessoas. Vejamos a tabela 4:

Tabela 4 - Número de pessoas atendidas pelo PETI: 1996-2008

Ano	Pessoas efetivamente atendidas (em milhares)
1996	3.710
1997	37.025
1998	117.200
1999	145.507
2000	394.969
2001	749.353
2002	809.228
2003	809.148
2004	930.804
2005	1.010.057
2006	844.752
2007	877.618
2008	871.341

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

O valor monetário transferido aos beneficiários não sofreu alteração desde o seu período inicial até o ano de 2009. Permanecendo os mesmos valores mínimo e máximo de R\$ 25,00 e R\$ 40,00, respectivamente.

3.2.1 A Experiência com o Programa Bolsa Família e sua Contribuição para a Redução da Pobreza e Extrema Pobreza no Brasil

Não há menor dúvida que o Programa Bolsa Família tem sido alvo de críticas, debates, preconceitos e controvérsias. Talvez seja por falta de conhecimento sobre o programa, ou quem sabe por mera redistribuição de [des]informação repassada pela mídia brasileira. O que de fato queremos dizer é que há muito o que se caminhar, principalmente desmitificar que o programa causa acomodação e desincentivo ao trabalho. Em uma análise crítica sobre a [des]informação de grande parte da população brasileira, principalmente em relação direta com a mídia brasileira, observamos que:

Para grande parte do senso comum, das elites e da grande mídia brasileira, o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família é visto como responsável por assombrar o nosso País, causando acomodação e falta de incentivos ao trabalho. Por outro lado, vários estudos buscam reafirmar a necessidade desses programas como instrumento de proteção social. Em comparação com a experiência internacional, esses programas apresentam-se sob diferentes desenhos institucionais, possuindo, de forma geral, entretanto, perspectivas semelhantes: erradicar a fome através da concessão de uma renda básica às famílias necessitadas (FROTA e ZIMMERMANN, 2010, p. 2).

Como colocado anteriormente, os programas de proteção social na América Latina, inclusive no Brasil, são institucionalmente diferentes dos programas europeus, por exemplo. Embora essa diferença se reflita no campo econômico, através do valor repassado a cada família, no Brasil, uma família pode receber até R\$ 616,00 (se estiver com até 5 filhos em idade de receber o benefício) (ver tabela 5) e, desde que tenham uma renda mensal per capita de até R\$ 70,00. Enquanto na Alemanha uma única pessoa pode receber até 752,00 Euros. Alguns estudos mostram que esse modelo de proteção social, embora tenha um impacto considerável, ainda não é suficiente para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Apesar de suas limitações organizacionais, o PBF tem contribuído para a redução da pobreza e da fome. Entretanto, veremos que não tem sido suficiente para tirar da pobreza parcelas significativas da população.

Outro tema que tem provocado bastante discussão entre os estudiosos da área é a questão das condicionalidades impostas pelo programa. O seu caráter punitivo e a efetividade delas estarem condicionadas à prestação dos serviços públicos, tem feito com que críticos apontassem denúncia contra o próprio governo pela falta de qualidade nos serviços prestados. Defendem a incondicionalidade da transferência de renda diante da irrestringibilidade dos direitos sociais:

[...] esses autores condicionam a efetividade delas em relação à falta de qualidade dos serviços prestados, denunciando a falta de punição ao próprio governo no caso da falta ou da carência na oferta adequada dos serviços. Defendem a incondicionalidade da transferência diante da irrestringibilidade dos direitos sociais. Por isso, se considerarmos a obrigação estatal na provisão dos serviços públicos, a exigência de contrapartidas para frequentar esses serviços constitui-se uma contradição com essa obrigação (ZIMMERMANN e ESPÍNOLA, 2015, p. 149).

Outro problema que orbita o PBF parece ser de caráter gerencial. A dificuldade de identificação e acompanhamento das famílias que realmente necessitam ser assistidas, acaba por levar a erros de inclusão no sistema e, famílias que não têm necessidade do benefício, barganham em cima das que precisam.

Embora os problemas organizacionais e gerenciais tenham se apresentado característicos dos programas de transferência de renda, devemos registrar também que, ao se avaliar os impactos do PBF em determinada economia local, as análises sobre seus impactos parecem convergir para uma mesma conclusão: a de que há crescimento no município, dado o aumento de circulação de dinheiro naquela localidade. Para Zimmermann e Espínola (2015), as transferências auxiliam a economia em períodos de crise, ajudam na manutenção do nível de consumo (eleva a propensão a consumir) e possibilitam o desenvolvimento socioeconômico do país.

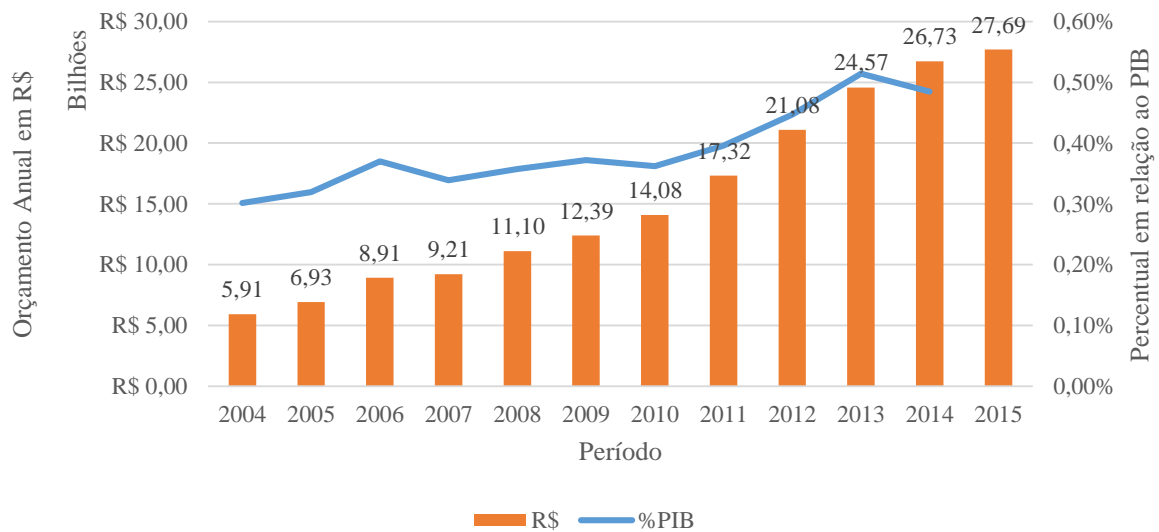
A importância do Programa Bolsa Família como medida de combate à fome e a pobreza, sem dúvida alguma, tem se tornado a principal política social do país nos últimos 20 anos, desde o início dos primeiros PTCR no governo de FHC, seguido pelos governos de Lula e atualmente de Dilma Rousseff. Entretanto, há de se destacar que ainda é necessário associar outras medidas para tornar o PBF um programa mais eficaz do que já é.

Lindert e outros (2007) acreditam que as famílias somente ultrapassarão as condições de pobreza quando o governo associar ao Bolsa Família a qualificação profissional, a oferta de empregos e outras oportunidades de geração de renda. [...] ainda é cedo para o Bolsa Família provocar uma mobilidade social, já que os investimentos são direcionados às crianças e não aos pais (ZIMMERMANN e ESPÍNOLA, 2015, p. 150).

Como um programa de caráter focalizado e não de caráter universal, o PBF, apesar de atender a milhões de famílias, ainda exclui parcelas significativas da população que precisam de assistência governamental. Esse tem se mostrado o principal desafio, não só do programa, mas dos governos federal, estadual e municipal.

Abaixo apresentaremos alguns gráficos com informações sobre o PBF. Primeiramente, mostraremos a evolução do orçamento desde o ano de 2004 até o ano de 2015.

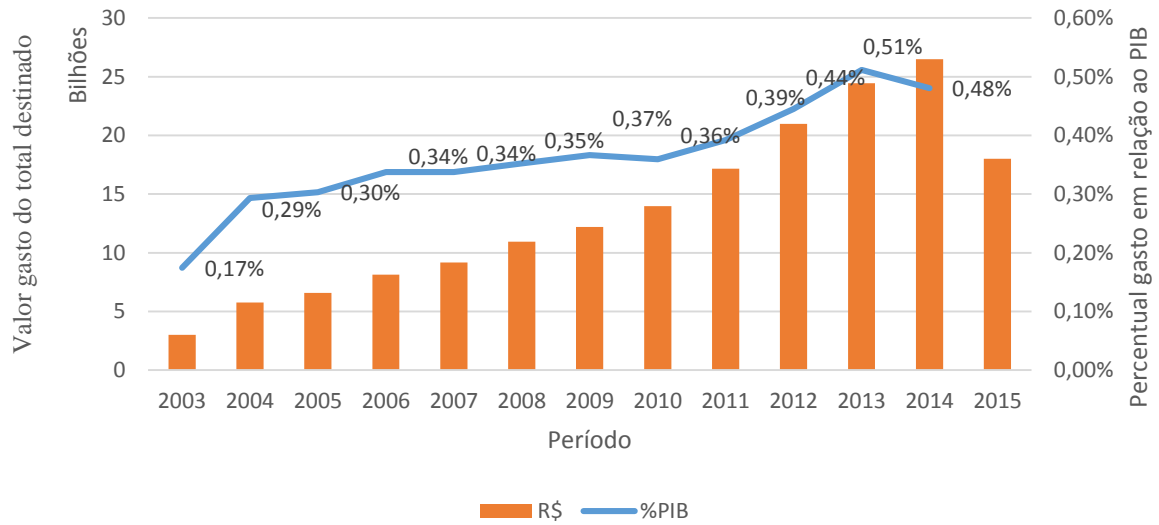
Gráfico 5 - Orçamento do Programa Bolsa Família (PBF): 2004-2015



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

Para o ano de 2004, o orçamento do Programa Bolsa Família correspondia a 0,30% do PIB brasileiro, uma quantia que representa cerca de R\$ 5.907.153.081. Já para o ano de 2015, o valor foi orçado em aproximadamente 0,53% do valor do PIB nacional, representando um crescimento de 4 vezes o valor do início do programa.

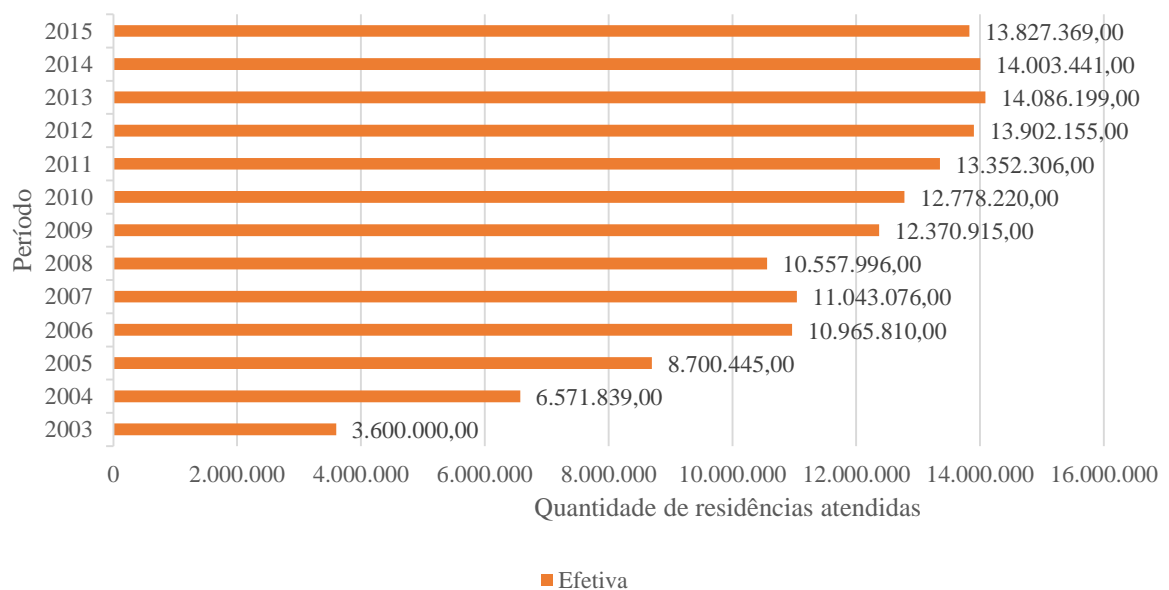
No gráfico 6, apresentamos o montante gasto do valor que havia sido planejado para o programa. Percebemos que, igualmente como foi com o programa *Oportunidades*, no México, o gasto planejado não foi totalmente consumido pelo programa. Embora o gráfico demonstre que as diferenças em termos percentuais do valor orçado e do consumido/gasto sejam pequenas, atingem a cifra dos milhões.

Gráfico 6 - Gastos do Programa Bolsa Família (PBF): 2004-2015

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

Isso significa que, no ano de 2004, o montante que havia sido orçado foi quase totalmente consumido pelo programa. Igualmente, em 2009 e 2010, os valores em termos percentuais do valor orçado, também, foi quase totalmente gasto.

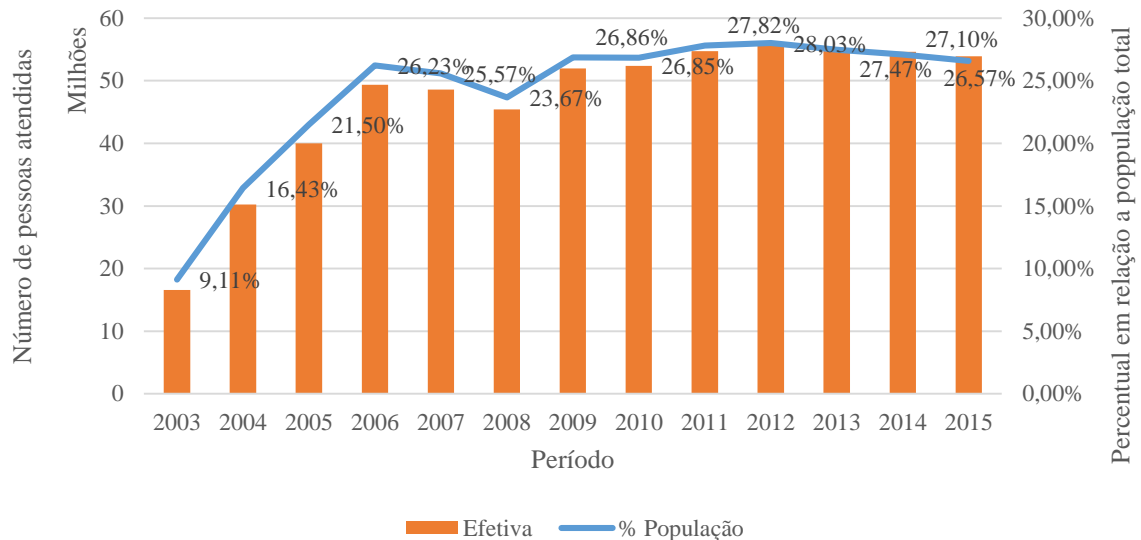
Para melhor compreensão da dimensão que o programa atingiu, recorreremos ao gráfico 7, que nos mostrará o número de residências atendidas pelo programa desde o ano de 2003.

Gráfico 7 - Número de residências atendidas pelo Programa Bolsa Família: 2003-2015

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

O crescimento do número de residências atendidas foi quase que proporcional ao aumento dos gastos. Enquanto que, em 2003, o programa atendia cerca de 3,6 milhões de residências, em 2013 o programa atendeu mais de 14 milhões de residências. Um crescimento cerca de 3,8 vezes o valor inicial

Gráfico 8 - Número de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família: 2004-2015



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

No gráfico 8, o número de pessoas assistidas pelo programa atingiu o maior número no ano de 2012, chegando a cifra de 28,03% o que representa pouco mais que $\frac{1}{4}$ da população brasileira é beneficiária do PBF. Se compararmos o número de pessoas beneficiadas no ano de 2003 até o ano de 2014, veremos que houve um crescimento de aproximadamente de 3,3 vezes a quantidade de pessoas no início do programa.

Nesse sentido, podemos inferir que o Programa Bolsa Família tem obtido êxito em sua proposta de abrangência. O programa tem conseguido atender o maior número de famílias que estão sob os riscos sociais, vulneráveis à fome, desemprego, enfermidades, desnutrição. Apesar de pouco, segundo autores citados anteriormente, o benefício tem ajudado as famílias a satisfazerem suas necessidades básicas, melhorando a qualidade de vida, possibilitando uma alimentação mais saudável e abrindo caminhos para a erradicação da fome e miséria nesse país.

Para entendermos como ocorre a transferência monetária, elaboramos a tabela 5 com os valores mínimos e máximos que uma família pode receber.

Tabela 5 - Transferências monetárias do Programa Bolsa Família, valores máximos e mínimos: 2004-2015

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tipo de Benefício												
Básico	50	50	50	58	62	68	68	70	70	70	77	77
Variável	15	15	15	18	20	22	22	32	32	32	35	35
Variável Adolescente	-	-	-	30	30	33	33	38	38	38	42	42
Variável Grávidas	-	-	-	-	-	-	-	-	32	32	35	35
Variável Crianças Lactantes	-	-	-	-	-	-	-	-	32	32	35	35
Para Superação Ext. Pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2
Valor mínimo/pessoa	3	3	3	4	5	5	5	8	8	8	9	9
Valor máx. por família	95	95	95	112	182	200	200	306	568	568	616	616

Valor mínimo

Valor máximo

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de División de Desarrollo Social, CEPAL, 2015.

Segundo os dados da Cepal (2015), o valor mínimo que uma família pode auferir são R\$ 77,00 e o valor máximo pode chegar até R\$ 616,00. Dependendo do tipo de benefício que a família se enquadre, ela poderá receber o valor máximo.

Em 2004, por exemplo, o valor máximo que uma família poderia receber era de R\$ 95,00 através do benefício básico e do benefício variável. A família que tem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 recebe o benefício básico. Se tiver crianças e adolescentes de até 15 anos poderá receber até 3 benefícios variáveis e, caso a família tenha adolescentes com 16 e 17 anos, poderá receber mais dois benefícios variáveis vinculada ao adolescente.

Vale ressaltar que, foi a partir de 2007 que o Benefício Variável vinculado ao Adolescente foi criado. A partir de 2012 foram criados outros benefícios como bônus às famílias: o Benefício Variável de amparo as Grávidas (valor mínimo e máximo de R\$ 32,00); Benefício Variável de apoio a criança lactante (valor mínimo R\$ 32,00 e máximo R\$ 160,00); Benefício para Superação da Extrema Pobreza (valor mínimo R\$ 2,00 e máximo R\$ 70,00). Todos esses valores foram calculados a partir da implementação do benefício.

4 TRANSFERÊNCIA DE RENDA E REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ

Nesta parte do trabalho, trataremos de apresentar alguns índices e indicadores sobre o estado do Pará, a saber, o Índice de Gini, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)¹⁰, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e finalizando este capítulo, apresentaremos dados do Programa Bolsa Família e suas respectivas contribuições para o estado do Pará.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO DO ESTADO DO PARÁ

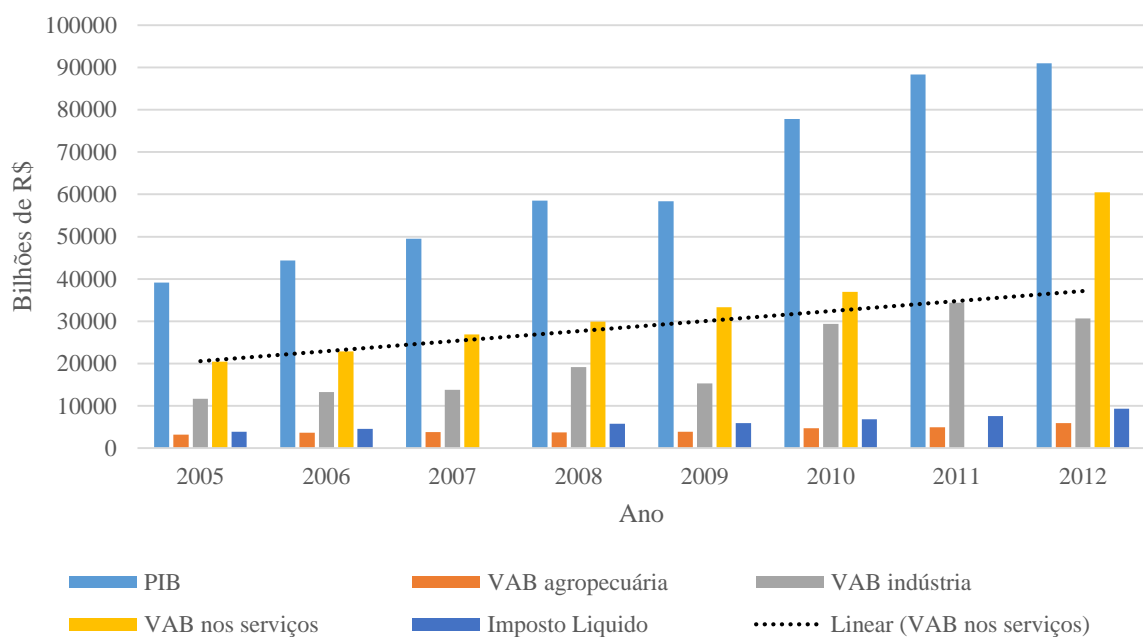
O estado do Pará, localizado na Região Norte do Brasil, possui uma dimensão territorial com área de 1.247.954,320 km², segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É o segundo maior estado brasileiro em dimensões territoriais, ficando atrás apenas do seu vizinho, Amazonas. Possui uma população estimada para o ano de 2015 de 8.175.051 pessoas, dividida em 144 municípios. Devido à sua grandeza territorial, possui uma densidade demográfica de 6,07 hab/km². A renda nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente, em 2014, era de R\$ 631,00. Sua capital, Belém, é a segunda maior cidade da Região Norte, ficando atrás apenas de Manaus, capital do estado do Amazonas. Sua população estimada para o ano de 2015 é cerca de 1.439.561 habitantes. Diferentemente da densidade demográfica do estado, a capital paraense possui uma densidade bastante elevada com cerca de 1.315,26 hab/km².

Conforme dados do gráfico 9, em 2005, o PIB paraense representava cerca de 1,82% do PIB brasileiro. O setor com maior participação no PIB era o de serviços, que representava 52,17% do PIB estadual. A indústria era o segundo setor com maior participação,

¹⁰ O índice de vulnerabilidade social (IVS) é um índice construído a partir de indicadores que expressam a situação de exclusão e vulnerabilidade social e a multidimensionalidade da pobreza. O IVS está organizado em três dimensões: de infraestrutura urbana; capital humano; e de renda e trabalho. Essas três dimensões agrupam indicadores que buscam caracterizar o acesso da população ao serviço de infraestrutura urbana como saneamento e mobilidade; o capital humano traz indicadores que retratam a trajetória educacional das famílias agregando também alguns indicadores que dizem respeito ao capital familiar; e por fim, a dimensão renda e trabalho busca caracterizar a renda das pessoas para além da renda per capita, trazendo indicadores que expressam não só a insuficiência de renda, mas também, a inserção precária no mercado de trabalho, como é o caso do trabalho informal, do trabalho infantil e da desocupação (ATLAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL, 2015)

com cifra de 29,9%. A arrecadação de impostos líquidos e a agropecuária representavam 9,86% e 8,07%, respectivamente. No ano de 2012, as posições continuaram as mesmas. O setor de serviços continuou tendo a maior participação no PIB do estado. Durante o período analisado, esse setor teve um crescimento de, aproximadamente, 3 vezes o valor de 2005 para o ano de 2012. Enquanto o PIB do estado representava cerca de 2,07% do PIB brasileiro, em 2012, o setor de serviços representava 66,43% do PIB do estado, seguido da indústria 33,73%, Impostos 10,2%, e agropecuária 6,48%¹¹.

Gráfico 9 - Produto Interno Bruto do estado do Pará: 2005-2012



VAB = Valor Adicionado Bruto

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

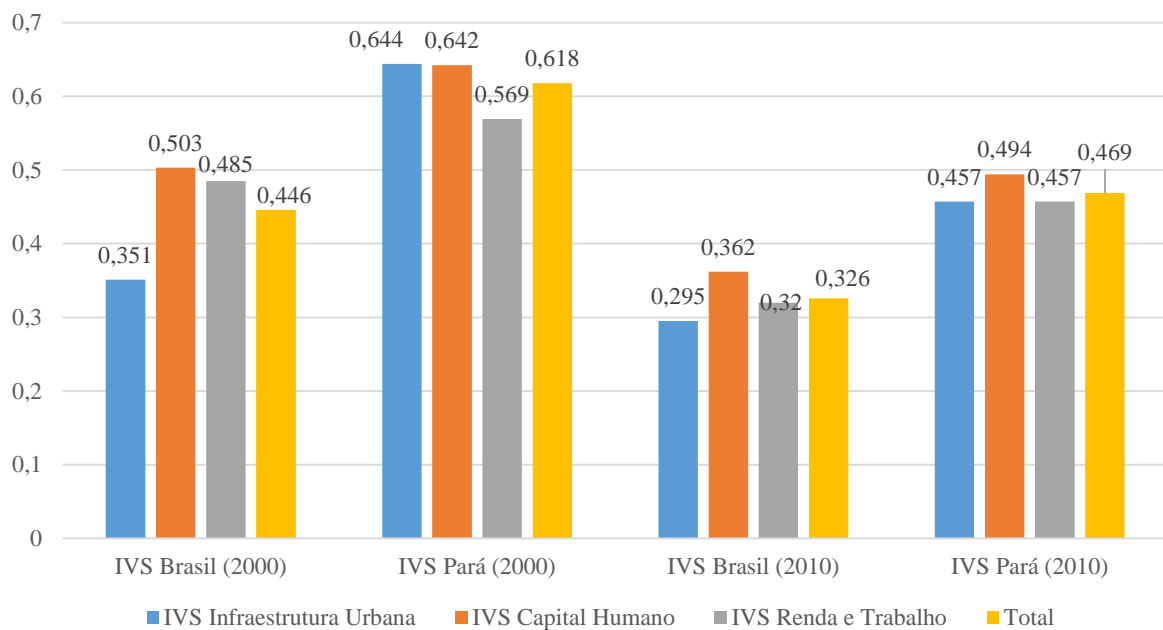
Como o objetivo de nossa pesquisa é identificar os impactos do Programa Bolsa Família no estado do Pará, se faz necessário analisar os índices de desenvolvimento humano e os indicadores que compõem cada dimensão. Iniciaremos analisando o Índice de Vulnerabilidade social.

4.1.1 O Índice de Vulnerabilidade Social do Estado do Pará (IVS)

¹¹ Há divergência de valores do PIB total do estado do Pará. Segundo dados do MDS, o PIB para o ano de 2012 é 91.009.014 bilhões. No entanto, no somatório dos setores, esse valor corresponde a 106.337.373 bilhões.

A importância de se identificar a porção do território onde há situações de exclusão e vulnerabilidade social, é cada vez mais imprescindível ao processo de erradicação da pobreza e extrema pobreza. A identificação dessas áreas orienta os gestores na elaboração de políticas públicas de combate à fome e a miséria, atendendo as necessidades básicas da população em risco social. É nesse sentido que apresentaremos alguns gráficos sobre a incidência de vulnerabilidade social no estado do Pará, apontando as principais dimensões que compõem o IVS.

Gráfico 10 - Índice de Vulnerabilidade Social no estado do Pará: 2000-2010



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

O IVS possui três dimensões: 1) infraestrutura urbana¹²; 2) capital humano¹³; e

¹² O subíndice que contempla a vulnerabilidade de infraestrutura urbana procura refletir as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, dois aspectos relacionados ao lugar de domicílio das pessoas e que impactam significativamente seu bem-estar. Tendo em vista as possibilidades e limites das informações coletadas pelos censos demográficos, foram escolhidos, para compor este subíndice, indicadores sobre a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, bem como o indicador do tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho pela população ocupada de baixa renda – este último tomado com uma proxy das condições da mobilidade urbana daquele segmento da população (ATLAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL, 2015).

¹³ O subíndice referente a capital humano envolve dois aspectos (ou ativos e estruturas) que determinam as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos: saúde e educação. Neste sentido, foram selecionados para compô-lo indicadores que retratam não só a presença atual desses ativos e recursos nas populações, mas também o potencial que suas gerações mais novas apresentam de ampliá-lo. Adotou-se para isso, indicadores de mortalidade infantil; da presença, nos domicílios, das crianças e jovens que não frequentam a escola; da presença, nos domicílios, de mães precoces, e de mães chefes de família, com baixa escolaridade e filhos

3) renda e trabalho¹⁴. De acordo com o Atlas de Vulnerabilidade Social (2015, p. 8), “[...] *Essas dimensões correspondem a um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam que o padrão de vida das famílias encontra-se baixo, sugerindo, no limite, o não acesso e a não observância dos direitos sociais*”.

Semelhante ao índice de Gini, o Índice de Vulnerabilidade Social quanto mais próximo de 1 (um) apresenta maior vulnerabilidade social da região, quanto mais próximo de 0 (zero) a região encontra-se menos vulnerável. O IVS é classificado como: de *muito baixa* vulnerabilidade social (entre 0 e 0,200); *baixa* vulnerabilidade social (entre 0,201 e 0,300); *média* vulnerabilidade social (entre 0,301 e 0,400); *alta* vulnerabilidade social (entre 0,401 e 500); e *muito alta* vulnerabilidade social (entre 0,501 e 1).

Quando observamos o gráfico 10, percebemos que, no ano de 2000 a dimensão infraestrutura urbana era a que apresentava *muito alta* vulnerabilidade social (0,644), figurando quase o dobro da média nacional, que era de 0,351. Já para o ano 2010, juntamente com a dimensão renda e trabalho, a dimensão infraestrutura urbana foram as que apresentaram menos vulnerabilidade social, figurando com *alta* vulnerabilidade social com 0,457, respectivamente. Mas foram as dimensões infraestrutura e capital humano que contribuíram à redução da vulnerabilidade social entre os anos de 2000 e 2010. A primeira obteve uma redução de 0,187, enquanto a segunda obteve uma redução de 0,148. A dimensão renda e trabalho contribuiu com 0,112 para a redução da vulnerabilidade social no estado. Nesse sentido, destaca-se a redução do IVS do estado do Pará entre os anos 2000 e 2010 que era de 0,618 para 0,469, respectivamente. Saindo da *muito alta* vulnerabilidade social para *alta* vulnerabilidade social, apresentando uma redução de 0,149 pontos percentuais.

Para se compreender melhor como cada dimensão contribui para a redução da vulnerabilidade social, analisaremos seus respectivos indicadores.

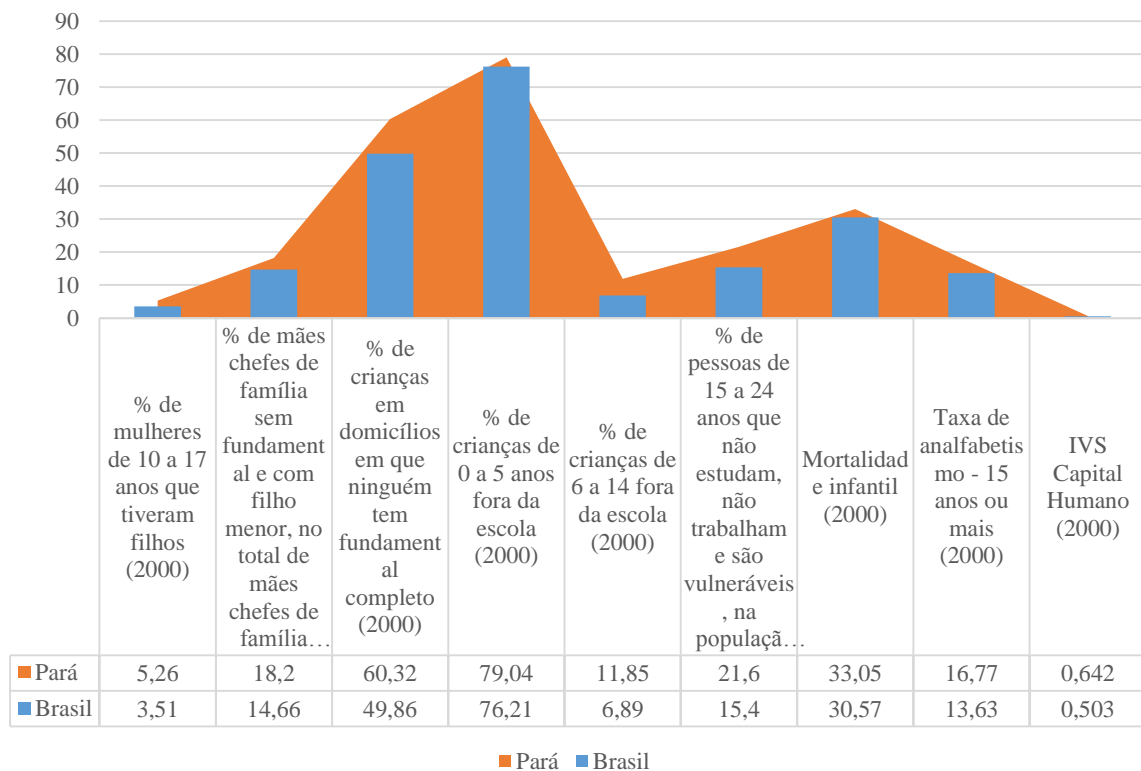
No gráfico 11, por exemplo, vemos a porcentagem de cada indicador e sua participação no IVS. Logo, percebemos que a taxa de crianças de 0 a 5 anos fora da escola é considerada alta, pois pode apresentar insuficiência de creches e, conseqüentemente, ausência

menores; da ocorrência de baixa escolaridade entre os adultos do domicílio; e da presença de jovens que não trabalham e não estudam (IDEM).

¹⁴ A vulnerabilidade da renda e trabalho, medida por este subíndice, agrupa não só indicadores relativos à insuficiência de renda presente (percentual de domicílios com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo de 2010), mas incorpora outros fatores que, associados ao fluxo renda, configuram um estado de insegurança de renda: a desocupação de adultos; a ocupação informal de adultos pouco escolarizados; a dependência com relação à renda de pessoas idosas; assim como a presença de trabalho infantil (IDEM).

de serviço público. Há uma tendência cultural de os filhos copiarem seus pais, e muitas vezes isso acaba sendo um grande problema. Por exemplo, no gráfico 11, o percentual de crianças em domicílios em que ninguém tem o fundamental completo é muito alto, cerca de 60,32%, o que pode ocasionar desincentivo à criança em continuar seus estudos. Outro indicador que é considerado alto é a taxa de mortalidade infantil, que representa cerca de 33,05%. Nesse caso, 21,6% das pessoas entre 15 e 24 não estudam e nem trabalham, esse índice também é considerado alto. A população analfabeta de 15 anos ou mais representa 16,77%. Por outro lado, as crianças de 6 a 14 anos que estão fora da escola representam 11,85%. Todos esses indicadores elevados contribuíram para o grau de *muito alta* vulnerabilidade social do capital humano de 0,642.

Gráfico 11 - Capital Humano - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000

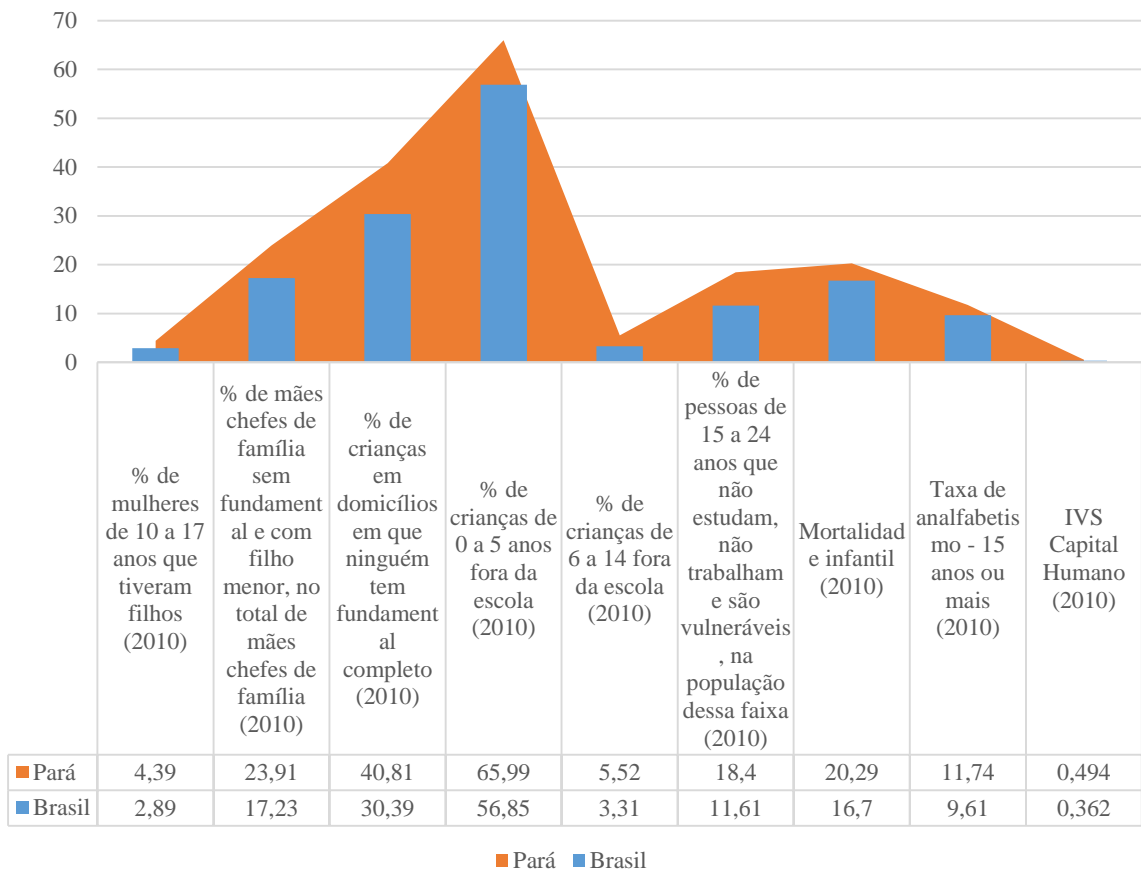


Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Em 10 anos, pudemos perceber a mesma proporcionalidade dos indicadores, apesar de alguns indicadores terem apresentado aumento, isso porque todo aumento na taxa dos indicadores é considerado negativo o que consequentemente eleva a vulnerabilidade social da região. Em outros casos, houve redução do percentual de crianças de 0 a 5 anos fora da escola; redução do percentual de crianças em domicílio em que ninguém possui o fundamental

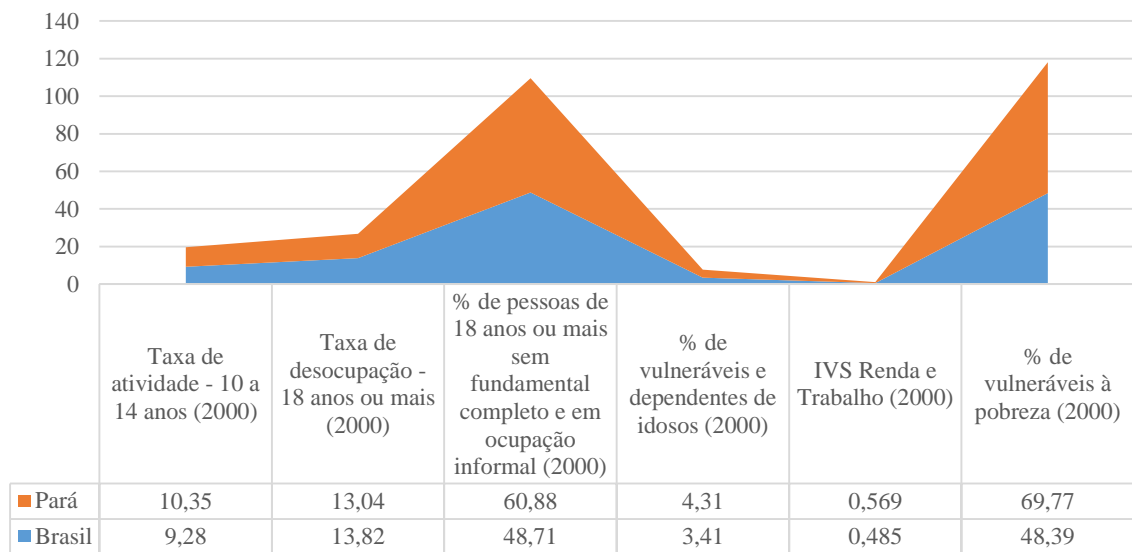
completo, e redução pouco mais que a metade do percentual de crianças de 6 a 14 anos fora da escola. Todos esses indicadores contribuíram para a redução da vulnerabilidade social do capital humano em 2010, que foi de 0,494, considerado *alta* vulnerabilidade social, representando uma redução de 0,148 pontos percentuais. Ver o gráfico 12.

Gráfico 12 - Capital Humano - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010



Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Os indicadores da dimensão trabalho e renda são importantes porque nos mostram o quanto a população está vulnerável em relação a renda monetária. Os anos de estudo, para esta dimensão, é tão importante quanto para a dimensão capital humano. Mas neste caso, quanto menos anos de estudo, menor a possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

Gráfico 13 - Trabalho e Renda - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000

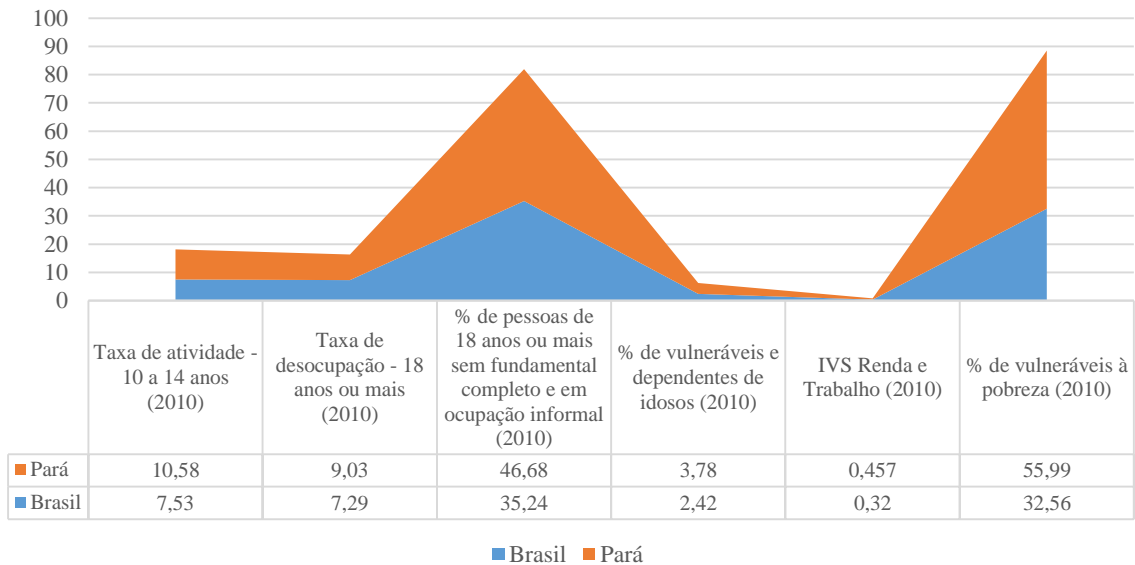
Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Geralmente, os focos dos programas de transferência de renda são direcionados às crianças de 0 a 14 e adolescente de 15 a 17 anos de idade. Essa parcela da população consegue auferir renda mínima para sobrevivência. Por outro lado, outra parcela significativa da população fica vulnerável aos riscos sociais. No gráfico 13, por exemplo, o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza em 2000 é 69,77%, a essa parcela soma-se o percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem o fundamental completo, ou seja, sem um programa direcionado a essas pessoas, a vulnerabilidade social da população aumenta cada vez mais. Um total de 13,04% da população com 18 anos ou mais está desocupada, o restante que completa 60,88% sem fundamental completo, deve trabalhar em condições desumanas e exploratórias. Vale destacar, também, o percentual de trabalho infantil que em 2000, apresenta-se com 10,35% das crianças entre 10 e 14 anos exercendo atividades laborais. Todos esses indicadores contribuíram para colocar o IVS renda e trabalho na condição de *muito alta* vulnerabilidade social com 0,569 para o ano de 2000.

No gráfico 14, podemos perceber que o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza caiu de 69,77%, em 2000, para 55,99%, em 2010. Uma redução de 13,78%. O percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo também reduziu de 60,88%, em 2000, para 46,68%, em 2010. Uma redução de 14,2%. A taxa de desocupação de pessoas com 18 anos ou mais também reduziu, cerca de 4,1%. Infelizmente não vimos redução no trabalho infantil, e o percentual de crianças entre 10 e 14 anos exercendo atividades laborais aumentou cerca de 0,23%. Todos os indicadores que apresentaram redução significativa foram

importantes para colocar o IVS trabalho e renda em *alta* vulnerabilidade social, mantendo-o, em 2010, em 0,457. Uma redução de 0,112 pontos percentuais.

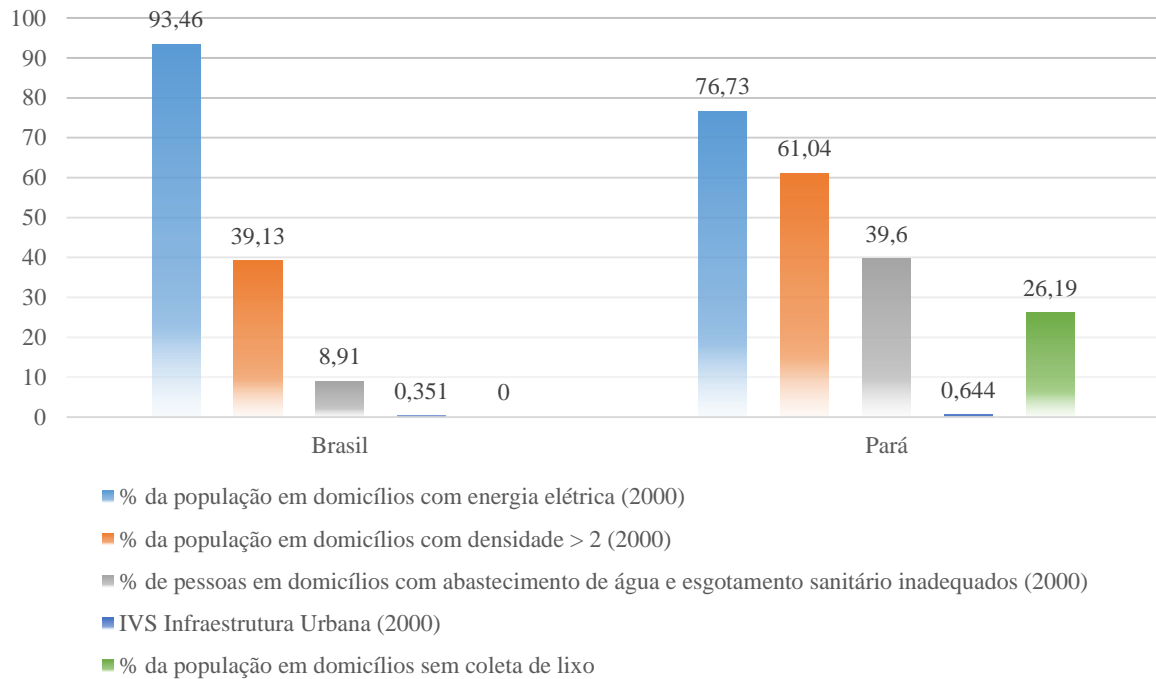
Gráfico 14 - Trabalho e Renda - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010



Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

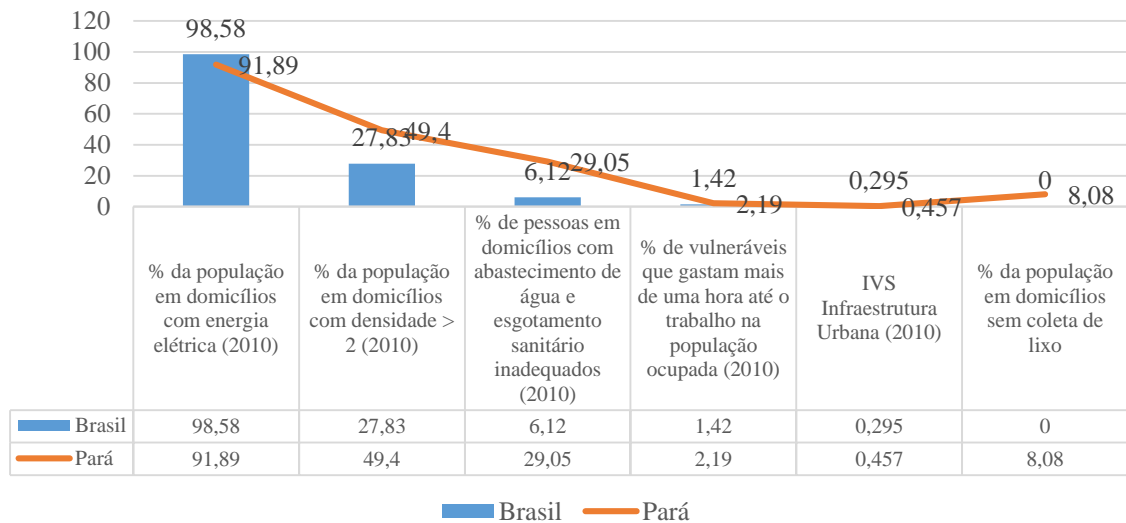
A infraestrutura urbana apresenta-se como o principal vilão do IVS, no caso do Pará. No ano de 2000, a vulnerabilidade de infraestrutura urbana era considerada *muito alta*, com 0,644, quase o dobro da média nacional. Os indicadores que contribuíram para essa elevação foram o percentual de pessoas em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e a porcentagem da população sem coleta de lixo. Ambos indicadores apresentam peso 0,300. Por outro lado, pouco mais de $\frac{3}{4}$ da população possuem energia elétrica em seu domicílio. Veja no gráfico 15.

Gráfico 15 - Infraestrutura Urbana - indicadores do IVS do estado do Pará: 2000



Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

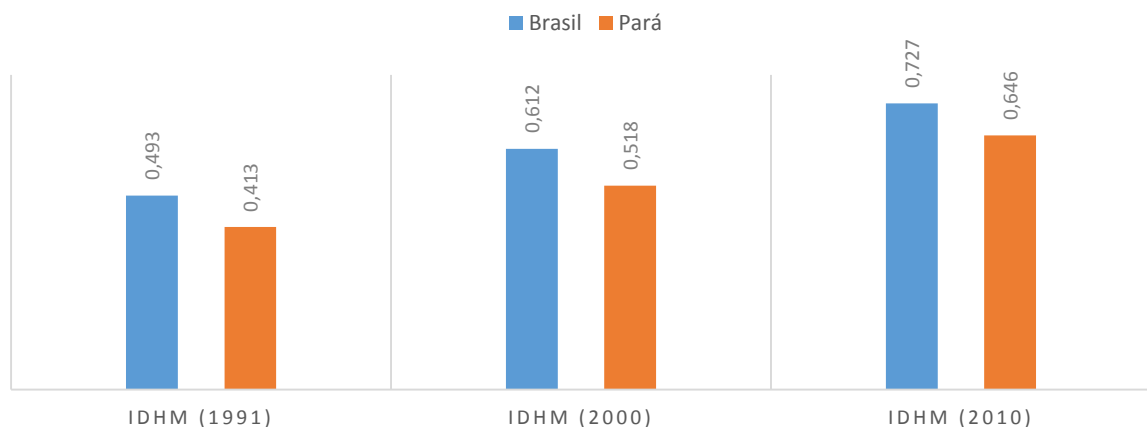
Em 2010, a porcentagem da população que possuía energia elétrica em sua residência era cerca de 91,89%, uma condição bastante favorável à redução da vulnerabilidade social. O percentual de domicílios com abastecimento de água e esgoto sanitário inadequado reduziu 10,55% em relação ao ano 2000. Uma redução considerável foi identificada no percentual da população em domicílios sem coleta de lixo, de 26,19%, em 2000, para 8,08%, em 2010, uma queda de 69,15%. Esses dados foram suficientes para mudar o grau de *muito alta* vulnerabilidade de infraestrutura urbana para *alta* vulnerabilidade com 0,457, uma redução de 0,187 pontos percentuais.

Gráfico 16 - Infraestrutura Urbana - indicadores do IVS do estado do Pará: 2010

Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

4.1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado do Pará (IDHM)

Tão importante quanto o Índice de Vulnerabilidade Social, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal mede indicadores em três dimensões: IDHM Renda; IDHM Longevidade; e IDHM Educação. Os três componentes contam a trajetória dos municípios através das dimensões do desenvolvimento humano ao longo da história, gráficos 17, 18, 19 e 20.

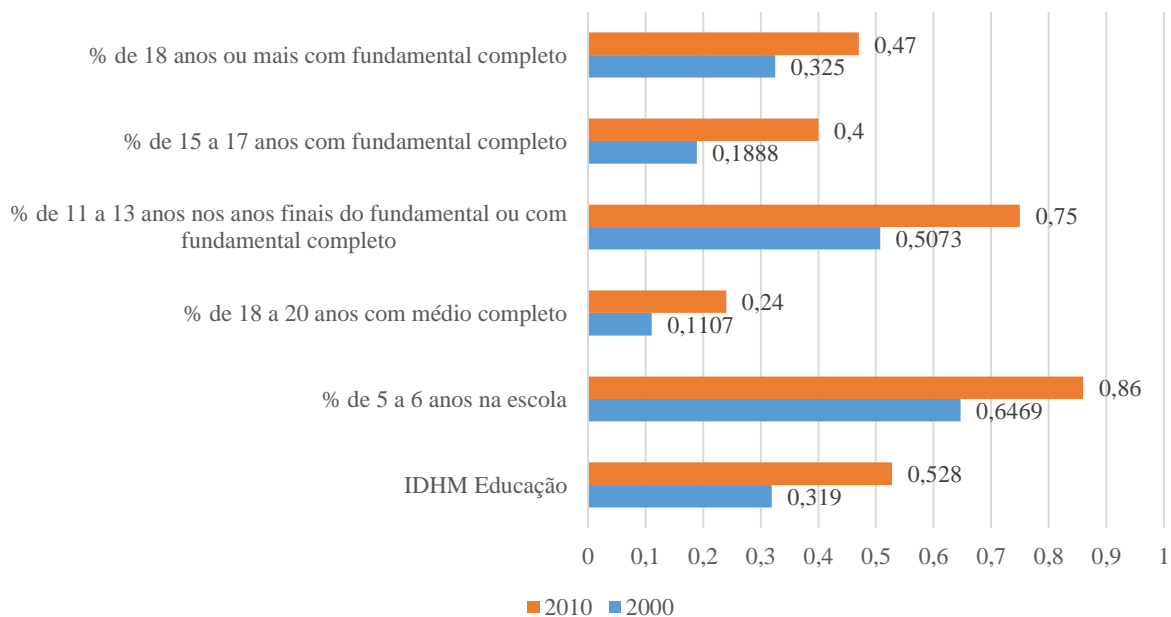
Gráfico 17 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado do Pará: 1991-2010

Nota: Muito baixo = 0 até 0,499. Baixo = 0,500 até 0,599. Médio = 0,600 até 0,699. Alto = 0,700 até 0,799. Muito alto = 0,800 até 1.

Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Em 1991, o Pará era o 17º colocado no ranking IDHM, com um índice de 0,413. No ano 2000, caiu duas posições no ranking, assumindo a 19ª colocação, com um IDHM de 0,518. No ano de 2010, o Pará só estava à frente de Maranhão e Alagoas, penúltimo e último, respectivamente. Os resultados de 2010 mostram o Pará dividindo com o estado de Piauí a 24ª colocação no ranking IDHM, com 0,646. Com esse IDHM, o estado do Pará é considerado como médio desenvolvimento humano.

Gráfico 18 - IDHM Educação do estado do Pará: 2010



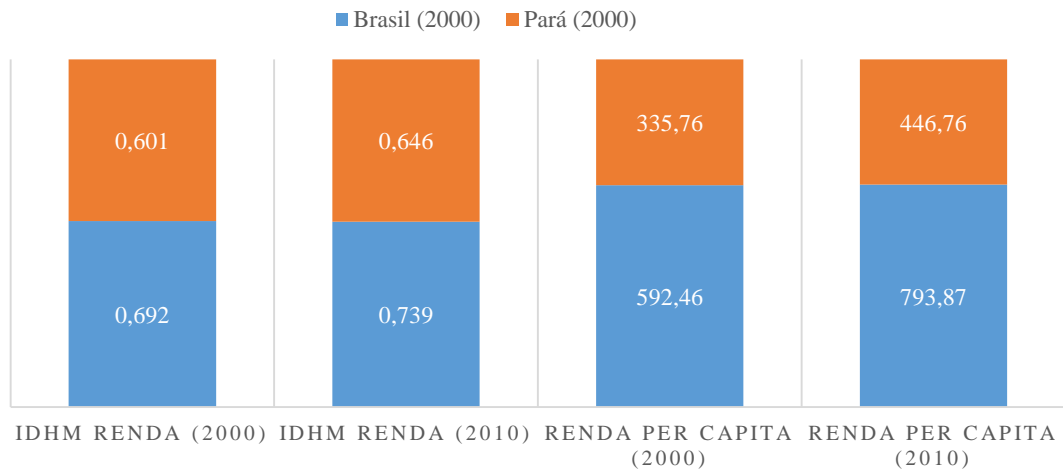
Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Quando comparamos o período, vemos que os indicadores melhoraram de 2000 a 2010. O IDHM Educação passou de 0,319 (muito baixo), em 2000, para 0,528 (baixo), em 2010. Essa melhoria ocorreu, principalmente, com o indicador de crianças de 5 a 6 anos de idade na escola, passando de 64,69% para 86%. Percebemos, também, que os anos de estudo aumentaram e a porcentagem de pessoas estudando é satisfatória. Por exemplo, pessoas com 18 anos ou mais com fundamental completo aumentou de 32,5% para 47%. Adolescente entre 15 e 17 com o fundamental completo aumentaram de 18,88% para 40%. Jovens entre 18 e 20 anos com o ensino médio completo aumentaram de 11,07% para 24%. Todos esses indicadores contribuíram para melhoria do desenvolvimento humano na dimensão da educação.

Em relação ao IDHM Renda, é considerado de médio desenvolvimento nos anos

2000 e 2010, com 0,601 e 0,646, respectivamente. Isso implica em uma taxa de crescimento de 7,49% para o estado. A renda *per capita*, para o ano de 2000, era de R\$ 335,76 contra R\$ 592,46 da média nacional. Já em 2010, a renda *per capita* era R\$ 446,76. Isso implica em uma taxa de crescimento da renda *per capita* de 33,06% no estado.

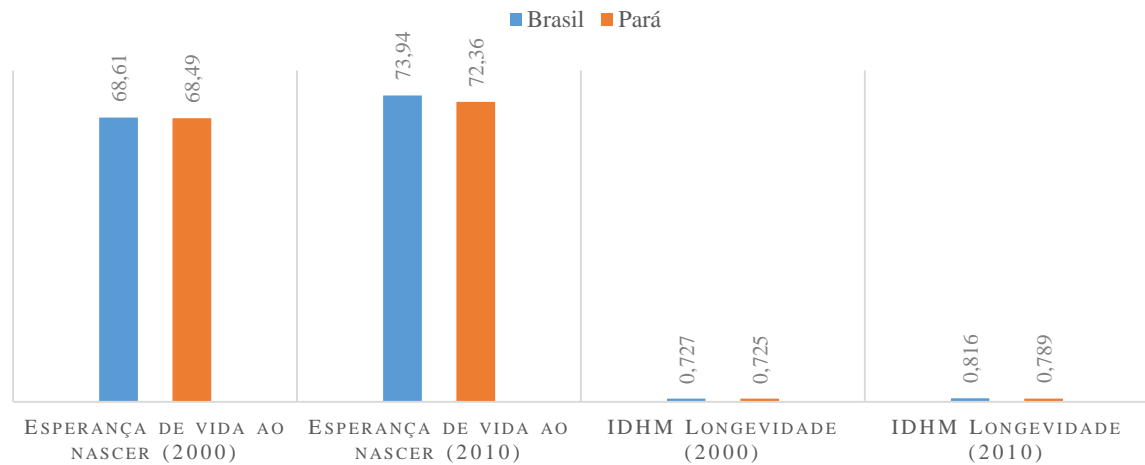
Gráfico 19 - IDHM Renda e Renda *per capita* do estado do Pará: 2000-2010



Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

Segundo o PNUD, a esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do IDHM. No estado do Pará, a esperança de vida ao nascer aumentou em 3,9 anos entre 2000 e 2010. Enquanto que, em 2000, a esperança de vida ao nascer era de 68,49, em 2010, passou a ser de 72,36 anos.

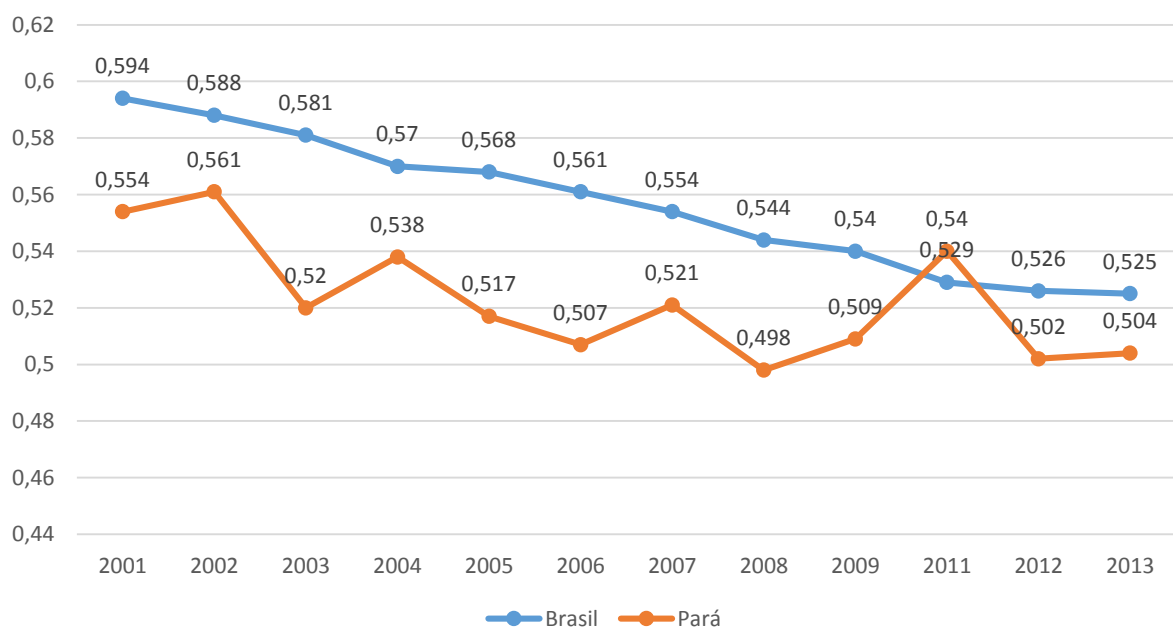
Enquanto isso, como demonstrado no gráfico 20, o IDHM Longevidade é considerado de alto desenvolvimento humano, passando de 0,725, em 2000, para 0,789 em 2010. Isso implica em uma taxa de crescimento de 8,83% para o estado.

Gráfico 20 - IDHM Longevidade e esperança de vida ao nascer: 2000-2010

Fonte: Elaboração própria com dados baseados em IPEA – Atlas de Vulnerabilidade Social, 2015.

4.1.3 Índice de GINI

A evolução da desigualdade de renda no estado do Pará pode ser descrita através do índice de Gini, exposto no gráfico 21. Através do gráfico, percebemos que o índice de Gini passou de 0,554, em 2001, para 0,504, em 2013. Implicando uma taxa de redução da desigualdade no período de 9,03%, abaixo da média nacional. Enquanto que, no Brasil, para o mesmo período, a redução na desigualdade foi de 11,62%.

Gráfico 21 - Evolução do Índice de Gini no estado do Pará: 2001-2013

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

4.1.4 Prosperidade Social do estado do Pará

A questão da prosperidade social é baseada num desenvolvimento humano menos vulnerável e socialmente mais próspero. A Prosperidade Social ocorre quando há, simultaneamente, alto desenvolvimento humano com baixa vulnerabilidade social. O cálculo é bem simples: multiplica-se o IDHM do estado pelo IVS do estado. Tanto maior for o IDHM quanto menor for o IVS haverá um desenvolvimento humano com menor vulnerabilidade social. Nesses termos, a relação entre o IDHM e o IVS é inversamente proporcional, ou seja, quanto mais alto for o índice de desenvolvimento humano e quanto mais baixo for o índice de vulnerabilidade social, a trajetória do desenvolvimento humano nessa região é menos vulnerável e mais próspera.

De acordo o Atlas de Vulnerabilidade Social (AVS, 2015), em alguns casos, podem se apresentar ocorrências em determinados municípios de um desenvolvimento humano alto e com alta vulnerabilidade social, isso significa que o município apesar de ter conseguido elevado desenvolvimento humano, não conseguiu reduzir o quadro da vulnerabilidade social. Nas equações 1 e 2, demonstra-se como é realizado o cruzamento entre o IDHM e o IVS. Na equação 1, a prosperidade social é o resultado deste cruzamento, quanto mais próximo de zero, menos próspero é o município¹⁵.

Equação 1:

$$IDHM \times IVS = Prosperidade Social$$

Equação 2:

$$0,646 \times 0,469 = 0,302974$$

Na equação 2, é apresentado o cálculo da prosperidade social do estado do Pará, que, de acordo com o Atlas de Vulnerabilidade Social, é considerado baixo.

4.2 OS RESULTADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DO PARÁ

¹⁵ Não foi possível identificar como foi realizada a classificação do grau da prosperidade social, nesse caso, supomos que a classificação da prosperidade social pode estar baseada de acordo com a classificação do IDHM: muito baixa, de 0 a 0,499; baixa, de 0,500 a 0,599; média, de 0,600 a 0,699; alta, de 0,700 a 0,799 e; muito alta, de 0,800 a 1.

O índice de Gini, IVS e IDHM, nos ajudarão a compreender como que o Programa Bolsa Família (PBF) impactou o estado do Pará a partir do início dos anos 2000 até os dias de hoje. O estudo desses indicadores nos conduzirá a uma possível resposta sobre o real impacto do PBF dentro do estado.

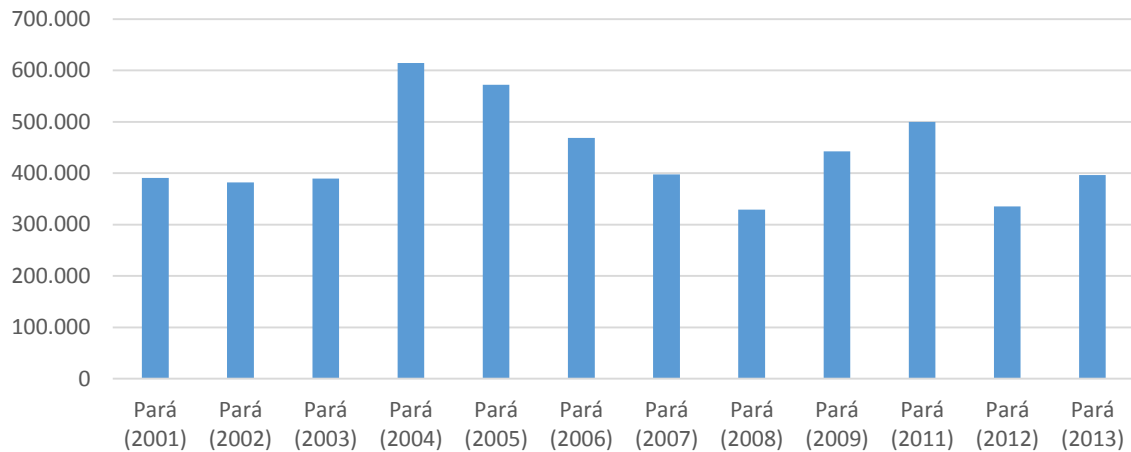
Segundo Soares e Sátyro (2009, p. 12): “[...] desde sua criação, o Programa Bolsa Família tem se caracterizado por um benefício composto e duas linhas de pobreza (elegibilidade). As linhas se referem sempre à renda familiar *per capita*”. Baseado nessa visão do programa, do ponto de vista da renda, iniciaremos este tópico analisando a renda domiciliar *per capita* desde o ano de 2001 até o ano de 2013.

Em janeiro de 2004, segundo a lei 10.836, era considerado elegível sob a linha de pobreza extrema, os domicílios com renda *per capita* de até R\$ 50,00. Eram considerados pobre, os domicílios com renda *per capita* de até R\$ 100,00. Já em 2007 e 2008, o valor transferido passou para R\$ 60,00 e R\$ 120,00. Em 2009, houve novo aumento, R\$ 70,00 e R\$ 140,00 respectivamente.

Para o ano de 2004, o segundo ano de existência do PBF, a população com rendimento domiciliar *per capita* era de 614.172 pessoas. Isso significa que, no segundo ano do PBF, mais de 600 mil pessoas estavam vivendo na extrema pobreza no estado. Ver o gráfico 22.

Quando analisamos a variação da quantidade de pessoas vivendo na extrema pobreza em relação à população total, percebemos, que no ano de 2001, o número de pessoas que viviam na extrema pobreza era de 390.511, enquanto que no ano de 2013, por exemplo, a quantidade é um pouco maior, cerca de 396.332 pessoas. Uma diferença de 5.821 pessoas. Por mais que o número de pessoas tenha aumentando no decorrer do período, o percentual de pessoas que vivem na pobreza extrema no estado diminuiu quase pela metade em relação à população total. O gráfico 23 nos mostra essa trajetória.

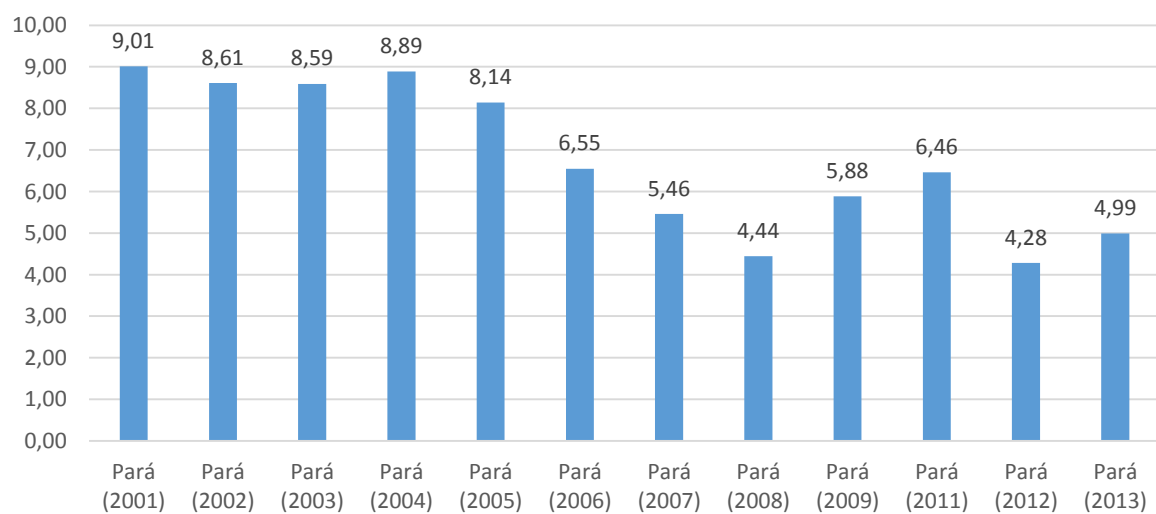
De acordo com o gráfico 22, devido à crise de 2008, nos anos de 2009 e 2011, a população total em situação de extrema pobreza voltou a crescer por conta do aumento de pessoas desempregadas, e também, porque não houve ofertas de novas bolsas.

Gráfico 22 - População total em situação de extrema pobreza com rendimento domiciliar

per capita de até R\$ 70,00

Fonte: MDS – Data Social, 2015.

O percentual de pessoas que viviam na extrema pobreza, em 2001, representava cerca de 9,01% da população total do estado. Vale ressaltar que, até outubro de 2003, os programas até então vigente de transferência condicionada de renda eram resultados do governo de FHC. Durante os quatro anos que iniciaram a década de 2000 e, no segundo ano de vigência do PBF, o percentual de pessoas vivendo na extrema pobreza manteve-se na casa dos 8% chegando a quase 9% em 2004.

Gráfico 23 - Percentual da população em situação de extrema com rendimento domiciliar per capita de R\$ 0,00 até R\$ 70,00: 2001-2013

Fonte: MDS – Data Social, 2015.

No ano de 2008, o percentual da população vivendo na pobreza extrema atingiu sua menor taxa, 4,44. Vindo de um decréscimo desde 2005, quando chegou em 2008 com sua menor taxa, no ano em que se instaurou a crise financeira mundial. O percentual voltou a subir nos anos de 2009 e 2011, por conta do não aumento da cobertura de novas famílias, pois não houve oferta de novas bolsas, novas famílias só entravam quando outras famílias desistiam de receber o benefício, seja por não precisar mais da renda do Bolsa Família, seja por descumprimento de alguma contrapartida. Em 2012, esse percentual voltou a cair para 4,28%. Quando analisamos os dados, percebemos uma variação de 4,02 pontos e uma taxa de redução da pobreza extrema de 44,62% entre os anos de 2001 e 2013.

Nesse sentido, podemos inferir que, de fato, após a unificação dos programas da era FHC ao Bolsa Família, o estado conseguiu reduzir em 44,62% a pobreza extrema da população.

A tabela 6, apresenta a quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família, ou seja, são famílias elegíveis que recebem algum dos benefícios do PBF. Na coluna da direita na tabela, o valor total repassado ao estado.

Tabela 6 - Quantidade de famílias beneficiárias e valores de repasse do Programa Bolsa Família ao estado do Pará

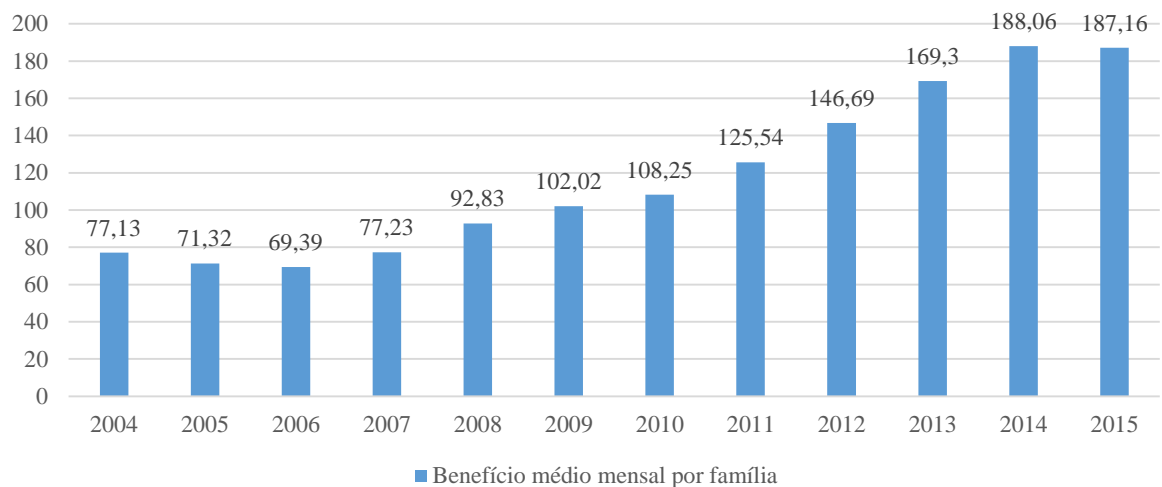
Ano	Qtde. de famílias beneficiárias do PBF	Valor total repassado do PBF (R\$)
2004	259.641	162.275.823,00
2005	337.694	244.861.702,00
2006	506.444	370.230.625,00
2007	532.755	482.918.640,00
2008	528.997	591.852.085,00
2009	635.204	714.241.108,00
2010	680.804	860.577.255,00
2011	772.311	1.065.765.009,00
2012	813.367	1.374.529.852,00
2013	860.572	1.658.481.264,00
2014	887.426	1.896.876.455,00
2015	873.680	823.247.961,00

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

No gráfico 24, ao se analisar o benefício médio mensal das famílias do Programa Bolsa Família, tomando como base que cada família possui em média 4 pessoas, o valor repassado se mostra insuficiente para tirar a família da linha de pobreza, impedindo romper com o ciclo intergeracional da pobreza, como colocado por alguns autores. Se dividirmos, por

exemplo, o valor médio mensal de 2015 (187,16) por 4 (quantidade hipotética de membros da família), obteremos um valor de R\$ 46,79 por pessoa da família. Se olharmos do ponto de vista individual e não familiar, esse valor coloca o indivíduo em situação de extrema pobreza. Mas, como é colocado pela esfera pública como complementação da renda, esse valor varia de acordo à quantidade de membros do grupo familiar, da idade de cada um e da renda declarada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Gráfico 24 - Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família no estado do Pará



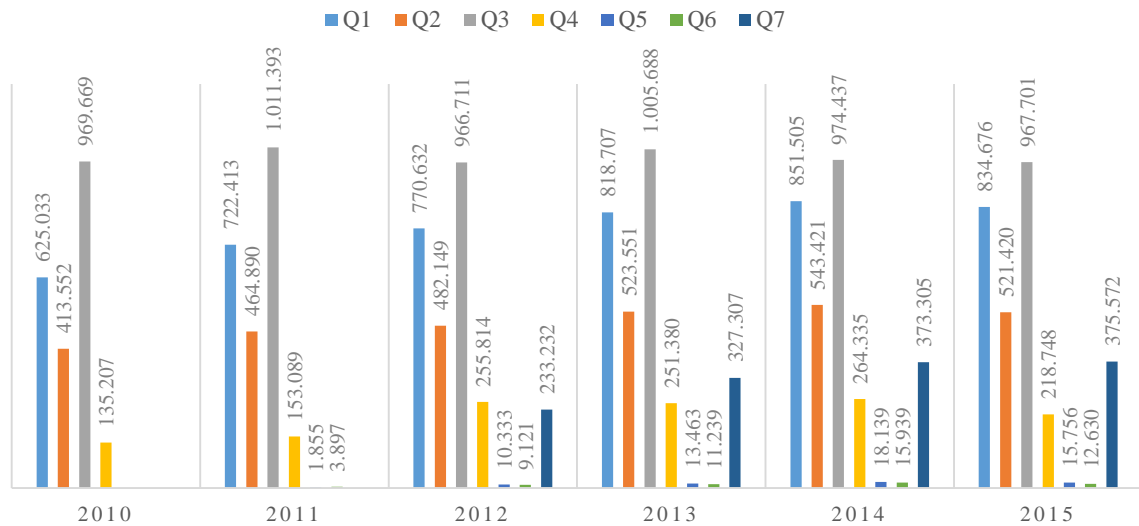
Fonte: Elaboração própria com dados do MDS – Data Social, 2015.

Ainda com base no gráfico 24, não pudemos afirmar com certeza a quantidade de famílias vivendo na pobreza extrema, mas o gráfico 25 mostra com detalhes os tipos de benefícios e a quantidade de pessoas que recebem cada benefício. Separamos cada coluna em Q's com numeração de 1 a 7. Em cada Q apresentamos um tipo de benefício. A coluna Q3, que representa benefícios variáveis para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade, é a que possui maior quantidade de benefícios desde o ano de 2010. Em 2011 e 2013, chegou à casa de mais de um milhão de crianças e adolescentes atendidos. Em segundo lugar vem a quantidade de benefícios básicos (Q1), que, como demonstramos anteriormente, são para pessoas que, independente se possuem filhos ou não, desde que tenham uma renda família *per capita* de até R\$ 77,00 mensais, podem auferir o benefício. Em terceiro lugar, os benefícios variáveis para crianças de 0 a 6 anos de idade (Q2) somara mais de 500 mil beneficiados no ano de 2015. Note-se que, a partir de 2011, são implementados novos benefícios ao PBF: quantidade de benefícios variáveis para gestantes (Q5), quantidade de benefícios variáveis para nutrizes (Q6) e, em 2012, cria-se o benefício variável para superação da extrema pobreza (Q7).

Juntamente com o benefício variável para jovens de 16 e 17 anos (Q4), o benefício para superação da extrema pobreza ocupa o quarto lugar em quantidade de benefícios concedidos. Esse número é preocupante, pois, mesmo com as transferências de renda, ainda sim, existem pessoas em situação de extrema pobreza, e o Q7 foi criado justamente para complementar a renda dessas pessoas que mesmo recebendo outros benefícios, não conseguem

sair da linha de extrema pobreza.

Gráfico 25 - Benefício do Programa Bolsa Família para o estado do Pará



Nota: Q1 = Quantidade de benefícios básicos; Q2 = quantidade de benefícios variáveis para crianças de 0 a 6 anos de idade; Q3 = quantidade de benefícios variáveis para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade; Q4 = quantidade de benefícios variáveis para jovens de 16 e 17 anos (BVJ); Q5 = quantidade de benefícios variáveis para gestantes; Q6 = quantidade de benefícios variáveis para nutrízes; e Q7 = quantidade de benefícios variáveis de superação da extrema pobreza na primeira infância (BSP)

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

Como o PBF é um programa com condicionalidades, ou seja, para permanecer auferindo o benefício, a família deve cumprir a rigor as contrapartidas do programa, sob pena de ter o benefício cancelado. Foi então, a partir de 2009, implementado um sistema de acompanhamento às contrapartidas do beneficiário, principalmente na área de educação e saúde, que são os principais focos do programa, com objetivo de aumentar o capital humano.

Na tabela 7, observamos 3 colunas para cada contrapartida, com as seguintes variáveis: total de público atendido pelo PBF, quantidade de pessoas acompanhadas pela contrapartida e o percentual de pessoas acompanhadas em relação ao público total que deveria ser atendido.

Para Soares e Sátyro (2009), em uma análise global dos resultados do PBF, percebemos que, o público total que é atendido pelo programa variou poucas vezes e, na maior parte dos períodos, manteve-se praticamente constante. A quantidade de acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes também se manteve em nível considerável satisfatórios pelos gestores. E o percentual de pessoas atendidas em relação ao público total atendido pelo programa também alcançou níveis satisfatórios, mantendo-se, praticamente,

acima dos 80% de acompanhamento da frequência escolar. Por outro lado, a contrapartida da saúde parece apresentar um pouco mais de dificuldade para acompanhar as mães, gestantes, nutrizes e as crianças. Manter a carteira de vacinação das crianças em dia e fazer o pré-natal, são algumas obrigações que se exigem para continuar recebendo o benefício. Ademais, algumas mães se preocupam mais em manter o filho na escola, ou pelo menos cumprir com 85% de frequência escolar, do que com a contrapartida na área de saúde. Entretanto, do mesmo modo como pode perder o benefício pelo não comparecimento da criança à escola, a não obrigação na área da saúde, depois dos comunicados, acarreta na perda do benefício também.

Tabela 7 - Acompanhamento das contrapartidas no estado do Pará

	Educação			Saúde		
	Total público	Qtde. Acomp.	Em %	Total público	Qtde. Acomp.	Em %
2009 1º semestre	880.877	747.214	84,83	483.923	306.639	63,37
2009 2º semestre	966.849	873.418	90,34	502.205	319.942	63,71
2010 1º semestre	984.069	785.034	79,77	536.091	384.301	71,69
2010 2º semestre	1.004.921	890.1	88,58	578.564	394.307	68,15
2011 1º semestre	988.615	838.199	84,19	582.089	404.464	69,48
2011 2º semestre	1.003.790	867.5	86,43	564.737	433.787	76,81
2012 1º semestre	1.957.000	1.938.000	99,03	624.280	488.060	78,18
2012 2º semestre	1.021.678	903.556	88,44	724.819	552.337	76,20
2013 1º semestre	1.035.159	912.677	88,17	730.649	532.286	72,85
2013 2º semestre	1.026.309	975.831	95,08	743.331	565.380	76,06
2014 1º semestre	1.080.270	970.465	89,83	785.425	623.750	79,42
2014 2º semestre	1.032.610	961.658	91,13	801.087	640.441	79,95
2015 1º semestre	1.088.246	967.128	88,87	804.720	645.478	80,21

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

Embora ainda não tenham alcançados seus objetivos plenos, autores como Soares e Sátyro (2009, p. 16) afirmam que: “[...] o monitoramento das contrapartidas do PBF é um esforço complexo e bem montado, feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo MEC e as contrapartidas de saúde pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários”. A importância da sintonia e comunicação entre as esferas governamentais tem se mostrado uma das bases à manutenção e sucesso do programa, pois possibilita maior controle sobre quem realmente precisa e contribui à expansão da cobertura do programa em todo território nacional.

Soares e Sátyro (2009) destacam o papel fundamental que as secretarias municipais desempenham para o bom funcionamento do PBF:

A cobrança das contrapartidas educacionais é feita pelas secretarias

municipais de educação e consolidada pelo MEC. Usando o Cadastro Único, o MDS gera uma lista de crianças indexadas pelo Número de Informação Social (NIS), e o código da escola constante do último registro do Cadastro. O MEC então distribui esta lista para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequência das crianças de famílias que recebem benefícios diretamente. As demais recebem formulários de papel cuja consolidação é feita pela Secretaria Municipal de Educação. As respostas das escolas estaduais também são consolidadas pelas secretarias municipais. O processo é repetido cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares. [...] ao final de cada ciclo bimensal de acompanhamento de frequência, os dados são repassados pelo MEC ao MDS (SOARES e SÁTYRO, 2009, p. 16).

Diferente de como era no final do governo de FHC, que, embora tenha iniciado os programas de transferência de renda condicionada, a incomunicabilidade entre as secretarias e ministérios se apresentavam como principal entrave aos programas. Foi a partir dos governos de Lula e Dilma, que o desenho institucional do Programa Bolsa Família ganhou um novo reordenamento. A parceria entre as três esferas de governo tem possibilitado uma melhoria na gestão do programa e melhor distribuição dos recursos às famílias que realmente precisam. Ressalva-se, novamente, o papel fundamental que as prefeituras desenvolvem nesse processo de mapeamento e identificação das famílias.

Assim, com base na tabela 8, percebemos que nos dois últimos anos do governo de FHC, a porcentagem média de pessoas pobres foi de 21,45%. Nos dois governos de LULA, a porcentagem média foi de 19,56% de pessoas pobres. Enquanto que, no primeiro mandato da presidenta Dilma, a porcentagem média de pessoas pobres foi de 12,15%. Para tanto, a porcentagem média da população pobre no Pará reduziu cerca de 43,36% comparando os três governos.

Tabela 8 - População em situação de pobreza nos governos de FHC, LULA e DILMA

<i>Ano</i>	<i>Governo</i>	<i>PDPC* até R\$ 140,00</i>	<i>Em %</i>	<i>Média para o período</i>
2001	FHC	1.289.117	20,73	
2002	FHC	1.365.605	22,17	21,45
2003	LULA	1.406.524	22,4	
2004	LULA	2.174.380	22,6	
2005	LULA	2.179.973	22,86	
2006	LULA	1.865.606	19,51	
2007	LULA	1.670.409	17,48	
2008	LULA	1.504.104	15,86	
2009	LULA	1.660.972	16,21	19,56
2011	DILMA	1.608.145	14,33	
2012	DILMA	1.254.830	11,72	
2013	DILMA	1.222.143	10,4	12,15

*PRDPC = População com Renda Domiciliar *per capita*

Fonte: elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São inegáveis as contribuições positivas dos programas analisados neste trabalho, seja do ponto de vista de um direito social permanente, seja do ponto de vista de um sistema de proteção social temporário. A experiência alemã traz à tona uma discussão que, por grande parte do senso comum, é considerada prejudicial para o desenvolvimento do país, uma vez que se considerada como um direito, a transferência de renda causaria um certo comodismo aos beneficiários. Embora, para grande parte da população alemã, este benefício é imprescindível à manutenção da qualidade de vida no país, uma vez que como direito garantido, tem caráter permanente ao longo de toda a vida. E o cidadão pode auferi-lo todas as vezes que se encontrar em vulnerabilidade social.

Por outro lado, a experiência brasileira com os programas de transferências de renda tem sido alvo de grande debates e controvérsias, principalmente no âmbito governamental, uma vez que é visto como gerador de comodismo e pelo aumento da pobreza no país. Na verdade, quando se fala que o programa causa desincentivo ao trabalho, muito pouco se sabe que os efeitos do tal programa são vistos apenas a médio e longo prazo. Uma vez que, não se trata apenas do aferimento de renda, mas de mudanças nos padrões de consumo e de vida das pessoas.

Quando se discute a aplicabilidade e eficiência dos programas, temos que levar em conta a importância dessas transferências e o que esses valores aportam para os municípios. Em muitos casos, o valor transferido apresenta-se como principal fonte de renda do município, ajudando a melhorar as condições e padrões de vida organizacionais do município. Quanto maior o número de beneficiários no município, mais recurso recebe para combater os riscos sociais identificados, atraindo recursos para melhoria nas áreas de educação, saúde e infraestrutura urbana.

Portanto, não podemos negar que os programas de transferência condicionada de renda contribuíram e contribuem, desde o governo de FHC até o atual governo de Dilma Rousseff, para a erradicação da fome e da miséria no país. No estado do Pará foi identificado uma redução da pobreza extrema de 44,62% entre os anos de 2001 e 2013. Isso significa que apenas 4,99% da população do Estado vive na pobreza extrema. No mesmo ano, o número de pessoas consideradas pobres, isto é, de pessoas que possuem uma renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140,00, era de 10,40% da população, enquanto que, no ano de 2001, cerca de 20,73% da população vivia na linha de pobreza. Isso representa uma taxa de redução da pobreza no estado de 49,83%.

De fato os resultados são surpreendentes, pois, quem está na extrema pobreza também é considerado pobre. Como os resultados para redução da extrema pobreza e da pobreza são quase pareios, 44,62% da população saiu da extrema pobreza, porém não deixou de ser pobre. Mas o ganho mais significativo são os 49,83% que saíram da linha de pobreza, pois do contrário não é válido, pois a população não pode ter voltado à pobreza extrema, uma vez que essa reduziu em quase 47% o número de pessoas nessa linha. Então, o que podemos concluir é que, de fato, após as transferências de renda, houve uma redução significativa da pobreza no estado. Isso é explicado justamente pelo índice de Gini para o mesmo período de 2001-2013, quando apresentou-se uma redução da desigualdade no estado de 9,03%. Outro índice que confirma o êxito do PBF é o Índice de Vulnerabilidade Social na dimensão trabalho e renda. Embora representando indicadores de alta vulnerabilidade social, a redução deste índice contribuiu para um desenvolvimento humano menos vulnerável da renda no estado.

Se, por um lado, o PBF e outros programas anteriores a ele foram essenciais para a redução da pobreza no estado, o indicador de renda nos mostrou isso, por outro, não podemos celebrar tanto esse feito, isso porque uma das contrapartidas do programa era o aumento do capital humano. Isso significa que um dos focos do programa era a melhora na qualidade da educação, reduzir a taxa analfabetismo, aumentar os anos de estudos, aumentar a taxa de crianças frequentando a escola, entre outros. Como vimos, anteriormente, apesar de o Índice de Desenvolvimento Humano na dimensão educação ter evoluído ao longo do tempo, ele ainda é considerado de médio desenvolvimento. Isso nos ajuda a entender melhor porque que o Índice de Vulnerabilidade Social no estado ainda é considerado alto. Quando observamos o gráfico da dimensão capital humano do IVS, percebemos que é nesta dimensão a maior vulnerabilidade social do estado. A justificativa que melhor se aplica a essa situação, talvez, seja a falta de serviço público a população, como construção de novas escolas, criação de programas estaduais voltados para jovens e adultos na situação de risco social. Isso porque percebemos que houve aumento na taxa de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola e, de adolescente de 15 a 17 anos com fundamental completo.

Nesse sentido, concluímos que o maior impacto do Programa Bolsa Família foi na renda da população, contribuindo para a redução da pobreza e extrema pobreza e reduzindo a desigualdade no estado, aportando às famílias condições mínimas de sobrevivência. Entretanto, também houve melhorias de infraestrutura urbana, e isso pode ser explicado pelo repasse de verbas do governo federal ao município para suprir as carências dos riscos sociais.

Deste modo, apesar de efetivo, o PBF ainda tem muitos desafios pela frente, um deles é aumentar o valor transferido às famílias, pois ainda tem se mostrado insuficiente

para tirar milhares da linha de pobreza. Por fim, a acuidade dos dados estudados nos faz refletir que os pontos negativos podem estar mais na mente das pessoas do que no próprio resultado do programa em si, o que pode inspirar novos trabalhos sobre o tema.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. P., OLIVEIRA, G. B. Considerações sobre os programas de transferências diretas de renda no Brasil no período de 1998 a 2004. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 47-55, julho/dezembro de 2007.

ÁVILA, M. P. El Programa Bolsa Familia y la pobreza em Brasil: muchos más que números a considerar. **Rev. Sociedad y Equidad**, n. 5, p. 164-187, enero de 2013.

AZEVEDO, A. F. Programa de Complementação de Renda Bolsa-Família: política de estado ou política de governo. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2, p. 67-88, dezembro de 2007.

CEPAL. Programas de Transferências Condicionadas. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o programa bolsa família e a diminuição da desigualdade no Brasil. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/31P.pdf>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

CRESPO, A. P. A., GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE – eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, julho/dezembro de 2002.

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

FERRARIO, M.N. **Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo**. 2013. 91 f. Tese (Doutorado em Ciências – Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

FIGUEIREDO, E., JUNIOR, S. P. Persistência das Desigualdades no Brasil: polarização e divergência. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 195-208, janeiro-abril de 2015.

FREITAS, M. C. **Pobreza e exclusão social**. Disponível em: <<http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/2009011.pdf>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda**. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/mainaramizziOBrasileasexperienciasinternacionaisdeProgramas.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

FURTADO, Celso. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. In: **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 15-20.

GUIA DE DIREITOS. Disponível em: <<http://www.guiadedireitos.org/>>. Acesso em 24 de novembro de 2015.

IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

IPC - International Policy Centre for inclusive growth. Disponível em: <www.ipc-undp.org>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

IPEA - Atlas de Vulnerabilidade Social. Disponível nos municípios brasileiros em:<<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/home/>>. Acesso em 24 de novembro de 2015.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

KAGEYAMA, A., HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, janeiro/junho de 2006.

LOUREIRO, A. O. F., SULIANO, D. C. As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil. **Nota técnica**, Fortaleza: IPECE, n. 38, p. 1-12, agosto de 2009.

MDS/SAGI/Data Social. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

MEDEIROS, M., BRITTO, T., SOARES, F. Transferência de Renda no Brasil. **Novos Estudos**, n. 79, p. 5-21, novembro de 2007.

MESQUITA, A. A., FREITAS, R. C. S. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. **O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, p. 197-224, 2013.

MESQUITA, C. S. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social**. 2006. 139 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

NETO, A. M. Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2007. p. 375-436.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/agosto de 2002.

RESENDE, G. M., DA MATA, D., CARVALHO, A. X. Y. Crescimento Pró-Pobre e Distribuição de Renda das Capitais do Estados Brasileiros. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2007. p. 21-46.

ROSSETTI, J.P. Os objetivos básicos: crescimento, repartição e estabilidade. In: ROSSETTI, J.P. **Política e Programação Econômicas**. 7ª edição. São Paulo: Atlas S.A, 1987. p. 157-183.

SANTOS, G.C., ARCOVERDE, A.C.B. Pobreza, conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil. In: **Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital**, São Luís, 22 a 26 de agosto de 2011. – São Luís: Universidade Federal do Maranhão/Centro de Ciências Sociais/Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010. 464 p. (1ª edição Companhia de Bolso).

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; BERMÚDEZ, Mónica De. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCR) na América Latina: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado. **R. Pol. Púb.**, São Luis, v. 17, n. 1, p. 307-311, janeiro/junho de 2013.

SOARES, F. V., SOARES, S., MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. G. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Textos para discussão**, Brasília: IPEA, n. 1228, p. 1-41, outubro de 2006.

SOARES, S., SÁTIRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Textos para discussão**, Brasília: IPEA, n. 1424, p. 1-38, outubro de 2009.

VILLATORO, P. Programas de Transferência Monetárias Condicionadas: experiências em América Latina. **Revista de la Cepal**, n.86, p. 87-101, agosto de 2005.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 82, p. 1-5, março de 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas Sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 73, p. 147-164, janeiro/abril, 2015.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 98, p. 55-60, julho de 2009, ano IX.