

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA & A REDUÇÃO
DA MISÉRIA NO BRASIL**

MATEUS GIRAFÁ LACHTERMACHER
Matrícula nº: 112180003

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld Bastos

AGOSTO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA & A REDUÇÃO
DA MISÉRIA NO BRASIL**

MATEUS GIRAFA LACHTERMACHER
Matrícula nº: 112180003

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld Bastos

AGOSTO 2017

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos meus professores, do Colégio São Vicente de Paulo a todos do Instituto de Economia da UFRJ, principalmente aos que tive a honra de ser monitor, como Jennifer Hermann, Carlos Eduardo Young, Daniel Barreiros, José Oreiro, Viviane Luporini e em especial a Carlos Pinkusfeld, meu orientador.

Agradeço também a todos os funcionários do IE e da UFRJ que me possibilitaram este processo, aos amigos que me acompanharam e acima de tudo, a meus pais, pelo apoio e inspiração de sempre.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as causas da redução da miséria no Brasil do século XXI, a partir dos efeitos do Programa Bolsa Família (PBF). A análise parte de dois eixos: estado de bem-estar social & políticas focalizadas e crescimento econômico & mudanças estruturais. Para tal, os dois eixos foram apresentados e discutidos, bem como as características do Programa e sua evolução. Na sequência, a partir de revisão sintética da bibliografia, buscou-se uma avaliação dos micro e macro determinantes da redução da miséria e qual o papel do PBF nesta trajetória.

Os resultados da análise corroboram a ideia de que o Programa obteve êxito enquanto parte central de uma política de redução da miséria e de que isto se deveu a esta crescente expansão e interligação das políticas focalizadas e ao quadro sócio-econômico de então (mais compreensível aos *policymakers* após o esforço de consolidação do CadÚnico em função do PBF). Por outro lado, a periodicidade no reajuste das linhas e benefícios e a expansão com qualidade dos serviços universais associados às condicionalidades do PBF, como educação e saúde, estiveram aquém do possível e se mostram fundamentais para a continuidade do sucesso do Programa e para que se atinja seu objetivo de erradicação do ciclo da pobreza, bem como o progressivo esforço de busca ativa. Ainda, os efeitos PBF sobre o crescimento e distribuição da renda se mostraram significativos para cada R\$1 gasto, porém baixos quando se fala em termos absolutos devido ao pequeno peso relativo do PBF no orçamento. Assim, entende-se que a avaliação das políticas sociais deve ir além dos paradigmas de eficiência da focalização e que uma expansão de um arranjo misto de políticas de bem-estar integradas a uma política de desenvolvimento é recomendável para que se possa enfrentar os desafios sociais que ainda persistem.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BCE Banco Central Europeu

BM Banco Mundial

BPC Benefício de Prestação Continuada

BSM Brasil Sem Miséria

CAISAN Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

FAO *Food and Agricultural Organization*

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI Fundo Monetário Internacional

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS Instituto Nacional de Seguridade Social

IPC-IG *International Policy Centre for Inclusive Growth*

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

MPAS Ministério da Previdência e Assistência Social

MS Ministério da Saúde

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU Organização das Nações Unidas

PBF Programa Bolsa Família

PDE Princípio da Demanda Efetiva

PIB Produto Interno Bruto

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR Presidente da República

PSDB Partido da Social-Democracia Brasileira

PT Partido dos Trabalhadores

PTC Programa de Transferência Condicionada

SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Epígrafe

*De dia à procura de comida
a noite um lugar pra dormir
carrega no corpo feridas e ainda consegue sorrir
dizem que o nosso país não vai mal
porque o povo ainda faz carnaval
mas os pequenos e mal amados não compartilham da mesma visão
há tristeza no seu coração, vivem a margem do nosso país
assaltando e ferindo quem passa, tentam gritar do seu jeito infeliz
que o país os deixou na desgraça
são alvos de uma justiça que só sabe falar
será que a solução é exterminar
Herodes não morreu e hoje os dias estão piores
esterilização em massa e chacina de menores
mas eu queria somente lembrar
que milhões de crianças sem lar são frutos do mal
que floresceu num país que jamais repartiu (pátria amada Brasil)
esse é o futuro do país, futuro do país
pra poder comer eles te pedem dinheiro na rua
você vira as costas e diz que a culpa não é sua
esse é o futuro do país pisa neles hoje
e amanhã é a sua vida que está por um triz
mas dar uma esmola não é solução
eles precisam de cultura e boa alimentação
porque um povo sem cultura me dá insônia
qualquer dia desses voltaremos a ser colônia
pelas esquinas e praças estão desleixados e até maltrapilhos
filhos bastardos da mesma nação são crianças, porém não são filhos
mas eu queria somente lembrar
que milhões de crianças sem lar são frutos de um mal
que floresceu num país que jamais repartiu.*

(Futuro do País – Planet Hemp)

SUMÁRIO

Introdução.....	10
I. Os dois eixos de redução da miséria	14
I.1 Teorias econômicas e a questão da desigualdade e miséria	15
I.1.1 Miséria e crescimento econômico	16
I.1.2 O desemprego e estratificação no subdesenvolvimento.....	17
I.1.3 <i>O trickle down</i>	19
I.2 O Estado de bem-estar social e as políticas focalizadas	21
I.2.1 Focalização, universalização e justiça social	21
I.2.2 Tipologia do bem-estar social	24
I.2.3 Welfare state e miséria	25
II – O Bolsa Família: estrutura, concepção e evolução	27
II.1 Idealização e criação	27
II.1.1 Os PTCs.....	27
II.1.2 A concepção original.....	28
II.1.2.1 A polêmica sobre a criação	29
II.1.2.1 A família e o papel da mulher no PBF.....	30
II.1.3 O Bolsa Família e o Fome Zero	31
II.1.4 O Cadastro Único	32
II.2 A evolução do programa e de seus requisitos e benefícios.	33
II.2.1 O Brasil Sem Miséria	35
II.2.2 O formato de programa vs. o direito constitucional ao benefício	37
III – Os resultados do PBF vis-à-vis os dois eixos	40
III.1 As PTCs e o impacto na redução da pobreza extrema	40
III.2 O papel do Estado de bem-estar social na redução da miséria	49
III.3 Bolsa Família, crescimento e desigualdade agindo sobre a pobreza extrema	52
II.1.1 O PBF e os impactos no PIB e Gini	52
II.3.2 Crescimento e desigualdade sobre a redução da pobreza extrema	58
Conclusão	61
Bibliografia.....	63
Fontes	69

GRÁFICOS

Gráfico 1: Linha da pobreza extrema e benefício médio per capita do PBF

Gráfico 2 – Evolução da pobreza e reduções devido ao PBF

TABELAS

Tabela 1 – Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 e 2011)

Tabela 2 - Análise descritiva: fontes de renda

Tabela 3 – Decomposição da queda da pobreza: linha de consumo: fontes de renda (total)

Tabela 4 – PBF: Contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza, e Avaliação de Impacto de Linha de Base (*baseline*) – 2005

Tabela 5 – Síntese de indicadores (2004-2014) e suas variações

Tabela 6 – Efeito multiplicador do gasto social (PIB e a renda das famílias) e impacto na redução da desigualdade da renda do trabalho (Índice de Gini) – (em %) - Simulações baseadas em 2006 - Brasil

Tabela 7 – Decomposição das contribuições líquidas ao crescimento da renda per capita e da redução da desigualdade de renda (Gini) – Brasil – 1992 a 2012

Tabela 8 – Contribuição para a queda da desigualdade

Tabela 9 – Decomposição da queda da pobreza: linha de consumo: crescimento x distribuição

INTRODUÇÃO

A miséria, entendida enquanto insuficiência de recursos básicos, apresenta-se como um dos maiores problemas desde o início da existência das sociedades humanas. Ela foi por milhares de anos a preocupação maior que guiou os caminhos do desenvolvimento da espécie que tinha como missão de vida, portanto, apenas a sobrevivência. A luta contra este mal orientou as grandes migrações que hoje explicam a geografia mundial. A garantia básica de que seria possível minorar o problema em um período seguinte, graças ao advento da agricultura, foi o grande divisor de águas que levou ao estabelecimento de sociedades sedentárias, da propriedade privada e do Estado.

Somente quando o homem obtém garantias de prevenção contra este problema para si e seu núcleo familiar, ou seja, somente quando as atividades de subsistência passam a gerar excedente, é que se atingem as bases para a divisão do trabalho, a aceleração do progresso técnico e das relações econômicas. A complexificação da sociedade daí decorrente abriu novos caminhos e desafios diante dos quais a humanidade enfrentou e direcionou seu gênio criativo e progresso técnico. A miséria, porém, permanecia como um problema latente. A estratificação da sociedade e sua divisão em classes relegou aos estratos mais desfavorecidos esse estado de existência. A humanidade foi capaz de precaver-se de animais predadores, de boa parte dos fenômenos climáticos e doenças, progrediu cultural e tecnicamente, mas o flagelo da miséria permaneceu.

A divisão internacional do trabalho sob a égide do colonialismo lançou as bases do desenvolvimento da sociedade em um arranjo em que uma parcela do mundo consiste em reserva de trabalho barato para outra, tal qual definiu Lewis. Mesmo nos países centrais a distribuição de renda desigual e salários muito baixos geravam bolsões de miséria que foram progressivamente sendo eliminados com os ganhos políticos da classe trabalhadora, como o aprofundamento do sufrágio universal, bem como a migração para os países que então se desenvolviam, especialmente Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Argentina, e mesmo Brasil e outros países da América Latina. Uma consequência de tais desdobramentos políticos e demográficos nos países centrais distinto da periferia (incluindo a periferia colonial) foi que os males sociais como miséria, fome e tantos outros parecessem um problema remoto e distante para as grandes potências, como diria André Mayer (1992).

Este afastamento da miséria gerou uma espécie de indiferença que disfarçava dois sentimentos profundos: uma convicção milenar de que flagelos naturais seriam inevitáveis e uma ideia de que a organização social comporta perfeitamente desigualdades entre os homens, que por sua vez também seriam inevitáveis. Diante da força que este argumento ganhou, por que então se esforçar contra algo que é inevitável? O próprio André Mayer responde no texto citado que “... um flagelo só é inevitável quando permanece em mistério”.

O Brasil, como os demais países subdesenvolvidos, é um exemplo de nação em que o problema da miséria foi abandonado e relegado às senzalas, cortiços e favelas. A história do Brasil demonstra isso: país que nasce através da manutenção da família Real do colonizador (caso único na América Latina), cuja República é instaurada num movimento afastado da participação popular e cujos governos que se seguiram jamais, ou raramente, incorporaram a participação de forças populares de forma consistente. Não surpreende assim que a conformação das forças políticas sociais jamais tenha priorizado a solução de problemas sociais. Essa visão é bem sintetizada na frase de Washington Luis¹: “Questão social é caso de polícia”. O período seguinte traz a questão social, ao menos teoricamente, à tona, com a imagem do “Pai dos pobres” e uma reconfiguração do Estado brasileiro. Na “democracia liberal” que se segue como uma disputa de poder entre forças varguistas e antivarguistas, emerge a questão da pobreza como bandeira de luta política encampada, dentro da bipolaridade da época, pelo partido varguista. Dos miseráveis do setor rural emerge a representação política das ligas camponesas, do meio urbano o sindicalismo fortalecido e do âmbito acadêmico figuras como Celso Furtado, Josué de Castro, Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre. O golpe civil-militar solidificou um desenvolvimento econômico acelerado com a concentração de renda como elemento central à sua política macro de estabilização, legando os problemas sociais à uma futura repartição do bolo, assim como iniciou uma forma de êxodo rural que levou à níveis recordes de favelização e despolitizou o debate pelos interesses da maioria. Passada a terrível década que findou o regime, em grande medida consequência da gravíssima crise mundial que resultou da elevação dos juros em 1979, instaura-se nos anos 1990 uma gestão em consonância com o neoliberalismo, mas que estabiliza os preços pelo Plano Real devido ao retorno do Brasil ao mercado voluntário de crédito internacional. À época, a estrutura de bem-estar social da Constituição de 1988 era ao mesmo tempo, implementada e ameaçada. Nos anos seguintes, a eleição do Partido dos Trabalhadores prometia ser um resgate histórico das classes mais desfavorecidas.

¹ Presidente do Brasil de 1926 a 1930 pelo PRP

Para que o flagelo da miséria não permaneça enquanto mistério é de suma importância que se lance luz sobre como se deu o enfrentamento desse problema por parte desses governos. É o que pretende este trabalho, ao analisar a redução da pobreza extrema devida ao programa que se transformou no carro chefe da política social do Governo Federal, estimulando um eixo de expansão de políticas públicas.

O primeiro capítulo apresenta os dois eixos pelos quais esta redução se deu. Primeiramente, conceitua a miséria e as formas de mensurá-la. O primeiro eixo discute a relação da miséria com o crescimento do PIB e as mudanças na estrutura socioeconômica, qual é a atenção dada à questão da miséria nas principais escolas de pensamento, se é um fenômeno de natureza distinta nos países subdesenvolvidos e a forma pela qual variáveis macro se correlacionam. O segundo eixo é dedicado à análise do *Welfare State* e sua relação com a miséria, tanto a forma como o conjunto de instrumentos do *Welfare* se oferece enquanto rede de proteção social às mazelas tanto pela análise da forma como políticas focalizadas combatem diretamente a miséria ao oferecer incremento de renda aos beneficiários.

O segundo capítulo visa descrever o Programa Bolsa Família (PBF) em si. Apresenta o conceito de PTCs, o contexto no qual se insere a Lei 10.836 que cria o PBF e os objetivos do mesmo, além da discussão sobre as questões de gênero e de uso eleitoral do Programa. A segunda seção discorre sobre a evolução do Programa, a criação do Brasil Sem Miséria no contexto desta ampliação e por fim discute se o PBF deve tornar-se um direito assegurado em lei.

O terceiro capítulo debate a redução da miséria de acordo com os efeitos do PBF através desses dois eixos, conceituando-se primeiro as formas de mensuração da evolução da miséria. A primeira seção apresenta os efeitos das transferências de renda do PBF na miséria enquanto socorro financeiro imediato para a saída da miséria, em sintonia com o primeiro objetivo do PBF. A segunda seção debate o conjunto do Estado de Bem-Estar social brasileiro na redução da miséria, os demais programas que incrementam a renda, a inserção daquela parcela vulnerável no sistema de proteção social brasileira via condicionalidades (em sintonia com o segundo objetivo do PBF, de quebra do ciclo inter geracional da pobreza) e o efeito representado pelo advento do Brasil Sem Miséria. A terceira seção discute primeiramente os efeitos macro do PBF, os multiplicadores do PIB e o redutor marginal do Gini, relacionando a importância com o peso orçamentário do Programa. Por fim, são apresentados os

macrodeterminantes da redução da miséria e discutidos e os pesos do crescimento da renda e de sua redistribuição na trajetória de combate à miséria.

CAPÍTULO I – OS DOIS EIXOS DE REDUÇÃO DA MISÉRIA

O presente trabalho se baseia em dois eixos distintos para a análise da redução da miséria no século XXI, a saber: crescimento econômico & transformações estruturais e o Estado de bem-estar social & políticas focalizadas.

Esta divisão, para além de seus efeitos metodológicos e didáticos, possibilita um maior entendimento de quais os fatores decisivos para as conquistas sociais alcançadas nos últimos anos; quais as forças decisivas para estas conquistas, se do campo macro ou de determinação microeconômica, se de efeitos específicos e pensados ou efeitos secundários/consequências de demais forças em atuação no campo econômico e, por fim, se de responsabilidade exclusiva das variáveis econômicas ou qual o papel de fatores não-econômicos e como se deu essa interação. O escopo do capítulo não inclui o recorte em espaço-tempo (Brasil, 2004-2014) utilizado no restante do trabalho, nem o programa analisado (Bolsa Família).

Desta forma, este capítulo se constitui de uma explicação teórica dos conceitos a serem trabalhados, justificando a escolha de cada um dos eixos na análise da forma pela qual o objeto em questão foi responsável pelo fenômeno de redução da miséria.

A definição de miséria, ou pobreza extrema, é um tanto quanto complexa e por vezes envolve aspectos multidimensionais, e o ato de definí-la ou mensurá-la sempre incorre no risco de limitar a análise desejada. Dentre as opções plausíveis, o uso unicamente da renda como critério para tal simplifica a análise e evita discussões subjetivas e morais sobre o mínimo necessário para um ser humano viver dignamente (PERO & DA CRUZ, 2016). Estabelecido o uso da renda como critério de mensuração, esta pode ser: absoluta, referenciando-se no custo de uma cesta de consumo ou outra medida que implique em atendimento das necessidades mais básicas da vida humana; ou relativa, comparada a um padrão de bem-estar daquela sociedade, por exemplo uma porcentagem da renda mediana (via de regra, mais utilizada em sociedades de maior desenvolvimento sócio-econômico², onde a relevância da questão da pobreza não se dá com base em níveis mínimos de sobrevivência, mas de distanciamento com relação à maioria da população) (BELLIDO et al., 1998 *apud* PERO & DA CRUZ 2016). O critério internacionalmente mais amplo é uma linha de renda absoluta dada pelo Banco Mundial (2015):

“O Banco Mundial utiliza uma linha de pobreza atualizada de US\$ 1,90 por dia, a qual incorpora nova informação sobre diferenças no custo de

² A União Europeia, por exemplo, adota linhas de pobreza relativas, equivalentes a 40%, 50% e 60% do rendimento médio das famílias

vida nos países [taxas de câmbio na paridade do poder aquisitivo (PPP)]. A nova linha preserva o poder aquisitivo real da linha anterior (de US\$ 1,25 por dia a preços de 2005) nos países mais pobres do mundo. “

Para os efeitos deste trabalho, utiliza-se a linha de pobreza extrema tal qual adotada pelo próprio Programa Bolsa Família (PBF) - com base nas referências da ONU para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e válidas também para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)³ - baseada unicamente no critério de renda mensal per capita, equivalente à metade da linha de pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e aplicável a todo o território nacional, configurando-se como uma linha absoluta de mensuração.

I.1-Teorias Econômicas e a questão da desigualdade e miséria

O debate econômico público costuma misturar elementos de caráter normativo e analíticos. Os primeiros dizem respeito aos contornos que uma sociedade pretende construir a partir de uma ordem política específica. Já os elementos analíticos procuram avaliar, segundo as diferentes abordagens da teoria econômica, os impactos de tais decisões tomadas pelo conjunto da sociedade. Um exemplo ajuda a esclarecer esta questão: é possível que a sociedade através de sua representação política decida pela adoção de um salário mínimo. Para um economista marginalista se tal valor for superior ao de equilíbrio de pleno emprego pode haver desemprego de parte da força de trabalho. Já um economista que se baseie no Princípio da Demanda Efetiva (PDE) pode dizer o contrário, ou seja, que ao ampliar o efeito multiplicador, através de uma melhora na distribuição de renda/aumento da propensão a gastar, pode gerar um nível de emprego mais elevado dado uma mesma decisão de gasto autônomo.

O debate macroeconômico é um eixo relevante para a análise da desigualdade e da miséria na medida em que medidas genéricas, ou seja, não específicas voltadas para estas questões específicas possam ter um forte impacto sobre as mesmas, incorporando elementos analíticos e mesmo alguns normativos gerais, ou não, que guiam o desenho de políticas econômicas.

³ Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população. **Portal Brasil**. Nov. 2015.

I.1.1 – Miséria e crescimento econômico

Nesta seção, discute-se o papel da miséria nas teorias econômicas e os efeitos dessa, de acordo com a divisão entre as correntes de pensamento estabelecida por Serrano & Medeiros (2004) que se baseiam em distintos princípios: o da abordagem clássica do excedente; da substituição (fundamento da teoria marginalista) e da Demanda Efetiva.

Os economistas clássicos entendiam a miséria como resultado de forças sociais em atuação. A competição seria a responsável pela distribuição do excedente econômico através do sistema de preços, porém os autores estabeleciam um piso para os salários de forma a garantir a subsistência (SERRANO & MEDEIROS, 2004). Subsistência esta, que tal qual a miséria, é de difícil definição e pode envolver diversos aspectos, sendo à época mais comumente entendida enquanto reprodução do fator força de trabalho, ou seja, este salário deveria ser suficiente para manter as condições de trabalho do empregado e garanti-lo proventos para a criação de seus filhos (LIMA *et.al.* 2012). Desta forma, o salário de subsistência garantiria que os trabalhadores não adentrassem o quadro da miséria (ADAM SMITH *apud* MEDEIROS, 2005), colocando a questão ética na distribuição da renda e na formação dos salários, descartada por muitos economistas posteriormente (MEDEIROS, 2005). Uma vez que a teoria se centra no impacto da poupança sobre a economia, os que se encontram neste quadro da pobreza extrema tem pouco ou nenhum efeito sobre esta poupança – como sua renda não é suficiente para o consumo básico, não haveria de sê-la para formação de poupança – estes acabavam por ter papel muito secundário na economia clássica.

O *trickle down* é uma expressão que sintetiza o ideário ortodoxo em relação à questão da pobreza, no sentido que se supõe que a melhoria das condições gerais da economia terá como resultado último a eliminação da pobreza através dos efeitos que “escorreriam” da elevação da renda agregada. Desta forma, o tema da miséria não é central a estas teorias, e em alguns casos, até carece de reflexão própria. No ideário, haveria pleno emprego no livre mercado. Assim talvez uma produtividade muito baixa do trabalho, devido a uma baixa capitalização, leve a um salário real muito baixo e existência de miséria. Entretanto, o crescimento econômico (e assim o nível de capitalização) estimula o aumento do salário real, transferindo os ganhos de produtividade aos que vendem horas de sua força de trabalho. Desta forma o capitalismo teria, portanto, mecanismos endógenos para garantir o aumento da renda e a tendência ao pleno emprego via mecanismo de preços Pareto-ótimo e as políticas públicas devem ser neutras, garantindo os fluxos do livre-mercado. A desigualdade não seria então um

problema em si, visto que, dada uma distribuição inicial de riqueza o resultado do funcionamento do mercado é sempre Pareto-ótimo.

Na leitura clássica do PDE, a distribuição de renda é exógena, depende de questões sociais em interação no campo econômico, sendo a miséria resultante deste conflito distributivo. Na PDE como um todo, as classes mais pobres são aquelas que têm maior propensão ao consumo, logo, uma distribuição da renda nacional em favor destas classes teria como efeito um aumento no multiplicador do PIB. Este aumento na demanda agregada se retroalimenta com o investimento via acelerador, gerando *linkages* para os demais setores. Serrano & Medeiros (2004) ressaltam também que a PDE está relacionada à perguntas menos gerais e não necessariamente ligadas a uma abordagem particular da teoria do preço, e da distribuição, e conseqüentemente não gerou a elaboração de uma abordagem geral para a economia. Por fim, com relação ao aspecto normativo, políticas que visem o incremento da renda dos que se encontram no quadro da miséria seriam altamente recomendáveis pelas conseqüências do aumento no multiplicador.

I.1.2 – O desemprego e estratificação no subdesenvolvimento

Mesmo que o presente capítulo não se proponha a debater os elementos presentes na economia brasileira, a análise não faria sentido sem mencionar as teorizações próprias sobre crescimento e mudanças estruturais para economias subdesenvolvidas. Desta forma, é necessário ressaltar a importância das teorias desenvolvimentistas neste debate, que tem como ponto de partida a abordagem clássica do excedente (SERRANO & MEDEIROS, 2004).

Arthur Lewis rompe com a tradição neoclássica ao contestar a suposição de escassez relativa do fator trabalho para economias subdesenvolvidas, onde o que prevalece é a oferta ilimitada de mão-de-obra, invalidando a hipótese que está por trás da relação entre retornos decrescente de fator e constantes de escala (BASTOS & BRITTO, 2010). Os autores identificam as ideias centrais de Lewis às teorias do desenvolvimento, entendido enquanto a existência de heterogeneidade estrutural numa economia, i.e. “...composta de um setor moderno mais capitalizado e um setor dominado pela produção para subsistência, com baixa produtividade e excedente estrutural de mão-de-obra...”⁴. Desta forma, este excedente estrutural consiste em um exército de trabalhadores pouco qualificados e potencialmente miseráveis.

⁴p.17, *ibid.*

Dentro do escopo desta teoria que tem como elemento central a desigualdade estrutural, a teoria cepalina estabelece novas questões a serem levantadas no debate entre crescimento econômico e a estratificação por renda. Furtado (1982) ressalta o potencial de eliminação da miséria por via de reformas estruturais, mais especificamente, de distribuição da renda do decil mais rico:

“o Brasil não é a rigor um país pobre, vale dizer, impossibilitado de solucionar esse tipo de problema pelos seus próprios meios (...) para eliminar o problema da miséria no Brasil, bastaria reduzir a participação da renda nacional dos 10 por cento mais ricos da população a um nível similar ao que se observa em certos países que têm uma renda per capita comparável à nossa.” p.61

Desta forma, o Estado dispõe de um conjunto de políticas para responder às mudanças estruturais no perfil de distribuição de renda e para impulsionar um outro perfil dentro das suas fronteiras de atuação econômica. Furtado (1971) explica que, embora as questões de políticas relacionadas às mudanças estruturais estejam intrinsecamente ligadas com as propostas de crescimento e desenvolvimento econômico, apresentam-se como fenômenos distintos que devem ser estudados e implementados de forma diferenciada:

“A política econômica que se apoia nos modelos de decisão é essencialmente do tipo quantitativo (visa o incremento de variáveis econômicas), para utilizar a terminologia de Tinbergen. Os objetivos desse tipo de política devem ser alcançados mediante manipulação de instrumentos relativamente simples. Entretanto, existem outros objetivos de política que somente seriam alcançados mediante modificações na matriz estrutural. Seria esta a política de tipo qualitativo (...) As reformas estruturais, que são um aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, constituem um tipo radical de política qualitativa, em cuja formulação os modelos de decisão que vimos de descrever são de alcance limitado. Em certo sentido, essas reformas transcendem o quadro do que convencionalmente se chama de política econômica, pois constituem o coroamento de uma fase de agudas tensões sociais. As reformas surgem não como uma opção racional, e sim como o abandono de certas posições de grupos que controlam o sistema de poder, ou como uma modificação da relação de forças dos grupos que disputam o controle do sistema de poder” p.245

Ou seja, as políticas que visem à redução da miséria por mudanças estruturais pertencem à outra lógica do que as analisadas no item I.1.1. Aquelas dispunham sobre o aumento da renda; estas, sobre o conflito distributivo desta renda, que numa sociedade com maior acumulação de capital é menos acirrada, i.e. os elementos políticos e representativos ganham mais importância em detrimento do aspecto produtivista. A questão central dos países subdesenvolvidos é, portanto, menos a formulação de planos convencionais de desenvolvimento e mais a escolha de uma estratégia de modificação das estruturas.

O próprio Furtado (1971) ressaltou a importância da teoria keynesiana ao abrir o leque de políticas econômicas disponíveis, porém mesmo a contribuição heterodoxa dos países centrais foi limitada. Bastos e Britto (op. cit.) rejeitam uma grande influência keynesiana no desenvolvimentismo pelo fato dessa ser focada em questões de curto prazo e flutuações, que, mesmo dinamizadas para o longo prazo, não dariam conta das especificidades de uma estrutura subdesenvolvida. Uma destas questões próprias do subdesenvolvimento no que diz respeito à pobreza é o círculo vicioso desta, entendido enquanto a dificuldade de uma iniciativa industrial isolada prosperar, devido ao efeito-renda na economia necessário pra gerar demanda suficiente e aos limites do mercado se desenvolvendo sozinho. Para romper este círculo, seria “...necessário não um projeto (isolado), mas todo um conjunto de projetos complementares. Esta complementaridade é o fundamento das economias externas dinâmicas, que desempenham papel decisivo na superação do subdesenvolvimento.”⁵

As políticas redistributivas podem ainda, ser divididas em compensatórias ou estruturais (KERSTENETZKY, 2006). As primeiras envolveriam transferências monetárias e de bens e serviços aos de mais baixa renda para se resguardar o direito universal à vida. No segundo caso, se busca a efetivação de outros direitos universais via reformas em profundidade que enfrentassem a iniquidade também e não somente, como por ex: reformas tributária, agrária, ou radical democratização do acesso ao crédito à educação de qualidade em todos os níveis.

I.1.3 – O *trickle down*

O debate apresentado gira em torno da existência ou não de mecanismos que garantam que o crescimento econômico gere, por si, possibilidades de mobilidade social ascendente para os que se encontram nas faixas de renda mais baixas; e quais as possibilidades de intervenção estatal viáveis para uma reestratificação desta renda. Debate-se, portanto, a pobreza e a desigualdade de renda conjuntamente. Tal qual observou Meller (2015) o fato de pobreza e desigualdade serem dois temas extremamente complementares faz com que suas análises comumente se deem de forma conjunta, dado que a desigualdade mede a dispersão de bem-estar entre as faixas de renda e a pobreza o bem-estar da faixa mais necessitada. “Tendo em vista que a pobreza é função da desigualdade, entre outras coisas, é natural que os dois sejam analisados em conjunto”.⁶

⁵ Ibid p. 248/9

⁶ Meller (2015). p.45

Recentemente, diversas instituições internacionais, mesmo aquelas ligadas tradicionalmente à defesa do receituário liberal, como o FMI, apresentam críticas pontuais ao mecanismo do *trickle down*. A OXFAM, confederação de vinte organizações atuante em noventa e quatro países contra a pobreza e desigualdade, faz um ataque frontal ao que chama de “economia do 1%” como consequência da ortodoxia econômica, identificando no relatório “Uma economia para os 99%”, lançado às vésperas deste mesmo Fórum:

“A atual economia do 1% baseia-se em uma série de falsas premissas que fundamentam muitas das políticas, investimentos e atividades de governos, empresas e indivíduos ricos, e que não satisfazem as necessidades de pessoas em situação de pobreza e da sociedade de uma maneira geral. Algumas dessas premissas dizem respeito à economia em si, outras se referem mais à visão dominante da economia descrita por seus criadores como "neoliberalismo" – que pressupõe, erroneamente, que a riqueza criada no topo "escorrerá para baixo" para todas as demais pessoas”- p.6

Na sequência, o relatório identifica as seis falsas premissas, entre estas as de que: “O mercado está sempre certo e o papel dos governos deve ser minimizado”; que “A riqueza individual extrema é benéfica e um sinal de sucesso, e a desigualdade não é relevante”; e de que “O crescimento do PIB deve ser o principal objetivo da formulação de políticas”.

Uma pesquisa da Harvard Kennedy School⁷ sobre concentração de renda e desigualdade analisou um grupo de 22 nações desenvolvidas entre 1905 e 2000. Os pesquisadores concluíram que não há correlação entre a renda dos 1% mais ricos e crescimento econômico. Para o período 1960-2000 identificam que um aumento de 1% da renda nacional apropriada pelo decil mais rico acarreta um aumento de 0,12% no PIB. Os resultados apontam que levaria 13 anos para que os 90% mais pobres retornassem ao nível de renda anterior, ou seja, teria que se esperar 13 anos para que perda relativa da renda nacional (devido à concentração destes 1% apropriados) fosse compensada pelo aumento absoluto do PIB. Neste ritmo, levaria 40 anos para que estes 90% obtivessem 5% de ganho adicional em sua renda, resultado longe de poder ser considerado vantajoso para a maioria da população. Por fim, os autores descartam qualquer impacto realmente significativo que uma mudança na renda dos que estão no topo possa ter sobre o crescimento no curto prazo e que não é possível concluir sobre os efeitos no longo prazo. Comentando sobre os resultados posteriormente⁸, Jencks afirma “*The question is whether people at the bottom get any lift at all. Even if the*

⁷ Andrews (2009)

⁸ Disponível em: <<https://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/impact-newsletter/archives/autumn-2009/trickle-down-economics-revisited>>. Acesso em: 4 mar. 2017

rich get most of the money, you still might want to consider a policy if everybody is going to get more than they would have gotten otherwise.”

I.2-O Estado de bem-estar social e as políticas focalizadas

Mais do que um mero conjunto de instrumentos estatais, o *welfare state* é uma das atribuições mais importantes do Estado no tocante à qualidade de vida de seus próprios cidadãos. A importância de tal eixo se reforça ao observarmos as discussões presentes em diversos países atualmente sobre o tamanho do Estado destinado ao bem-estar, ou sobre quais os requisitos para que um morador desse país tenha direito ao amparo estatal. O pano de fundo da discussão se dá no embate ideológico dentre os diferentes tipos de regimes de bem-estar social, sua universalização e/ou focalismo e a concepção de justiça adotada.

I.2.1 Focalização, universalização e justiça social

Focalização e universalização são classificações usualmente empregadas no debate sobre políticas sociais. Focalizar uma política social é o ato de restringir o grupo de pessoas que estão elegíveis a tal programa, enquanto uma política universal seria aquela que se propõe a todas as pessoas envolvidas com o Estado que a concebe⁹. Para que se evite alguns equívocos corriqueiros de associar intrinsecamente uma ou outra forma de política social a uma ou outra ideologia política, é útil uma classificação prévia dos motivos pelos quais se restringe o grupo elegível e as concepções de justiça que se manifestam por trás.

Célia Kerstenetzky (2006) estabelece que há três motivações para se focalizar uma política pública: residualismo, condicionalidade e ação reparatória; e que as três dependem de explicação prévia sobre a interpretação de justiça que utilizam. A autora apresenta dois leques de concepções de justiça social. O primeiro baseia-se na ideia de que o mercado, desfrutando de liberdade plena para alocação dos recursos, seria o distribuidor mais eficiente das benesses econômicas, classificado como “concepção fina” de justiça ou caricaturalmente como “mercado-cêntrico”. Já o segundo, classificado como noção “mais espessa”, parte do princípio de que a efetivação dos direitos políticos e econômicos numa economia de livre-mercado é prejudicada por uma série de desigualdades já existentes no momento em que o indivíduo

⁹ “A rigor, deveríamos distinguir entre condicionalidades “mais genéricas” ou “mais específicas”. Por exemplo: benefícios sociais que tenham como beneficiários “as crianças”, ou alternativamente, “as crianças pobres”. Mesmo uma política social universal como a “renda básica incondicional” tem, em seu desenho, algumas condicionalidades, como a residência e a faixa etária.” – Kerstenetzky (2006) p.570

nasce (como classe social, gênero, etnia, entre outros) às quais o cidadão não poderia ser responsabilizado e cabe “importante função complementar — principalmente na (re) distribuição de vantagens socioeconômicas — ao Estado”¹⁰. Desta forma, ambas concebem as liberdades econômicas e civis como necessárias à plena obtenção de oportunidades, porém, enquanto a primeira o enxerga como condição suficiente, a segunda exigiria ainda a disponibilidade de serviços sociais básicos (escolas e hospitais), participação nos processos políticos e acesso à renda.

A primeira motivação, chamada de residual, seria tradicionalmente associada ao liberalismo econômico e delimita-se pela concepção de “justiça de mercado” apresentada: focaliza-se a política, pois esta só deve intervir nas “falhas” de mercado, ou seja, o capitalismo levaria endogenamente ao equilíbrio, apenas com pequenos desvios e anomalias a serem corrigidos exogenamente via ação estatal que vise inserir os mais desfavorecidos no mercado. O Estado aparece como garantidor de que a parcela da população que fora excluída pelo mecanismo de preços e por infortúnios imprevisíveis (catástrofes naturais entre outros) encontre-se agora incluída como demandante de bens e serviços privados. A política macroeconômica, portanto, se encarregaria das atribuições usuais da política social, deixando para esta o resíduo precarizado da dinâmica econômica, i.e. “...a pobreza imerecida — resultante não de escolhas “irresponsáveis”, mas do acaso que ninguém poderia prever — seria a principal circunstância a justificar a intervenção pública na forma de um seguro social contra o infortúnio”.¹¹ Por exemplo, em Perkins et al(2013), ao conceber a pobreza como essencialmente friccional, afirma que as políticas devem ser desenhadas de forma a atender as demandas sociais apenas de forma emergencial, centrando-se no conceito de *safety nets*, ou rede de mínimos sociais, definido como baseado na preocupação específica com as situações mais vulneráveis, visando assegurar que as pessoas destas classes mais desfavorecidas sejam integradas ao sistema (COBO 2012 *apud* FERRARI 2016).

As demais motivações não se encerram na concepção de justiça “mercado-cêntrica” apresentada. A segunda seria a de condicionalidade. Nesta, a focalização acontece como a forma do governo alcançar mais corretamente um determinado grupo visando uma meta anteriormente estabelecida, ou seja, se o que motiva a existência de uma política é diminuir um problema X de um estado Y, por exemplo, restringe-se o grupo para as pessoas deste estado e, dentre todos os habitantes, para as relacionadas a este problema X. A autora ressalva

¹⁰ Kerstenetzky (2006)

¹¹ Ibid p.5

ainda que às vezes universalizar (principalmente em áreas razoavelmente homogêneas) é a maneira mais eficiente de se atingir essas pessoas ao poupar, por exemplo, os custos de monitoramento. “Este é um problema típico de tecnologia social.”¹² afirma Kerstenetzky (2006).

A terceira seria a ação reparatória. Tendo como base a justiça classificada como “espessa” atribui ao Estado a implementação de políticas públicas que visem uma maior equalização da inserção social das famílias. Assim, diminuem-se as desigualdades herdadas pela estrutura socioeconômica e abre-se o caminho necessário para a concretização dos direitos previstos em lei. Como a própria autora explica: “Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido, essas ações complementarizam políticas públicas universais”¹³

Desta forma, políticas desenhadas para atender às camadas inferiores de uma sociedade estratificada por renda tanto constituem o instrumental natural de uma focalização residualista de políticas públicas, como também se enquadram em arranjos mais amplos de políticas de bem-estar. Assim, por mais que modelos universalistas sejam centrados em outras combinações de políticas públicas, estes arranjos podem englobar também as focalizadas, sem precisarem limitar-se à acepção da “justiça de mercado”. Theodoro & Delgado (2003) afirmam que:

“O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão” p.122

Entende-se, portanto, que políticas focalizadas são comuns e possíveis a todas as formas de atuação estatal na área social, dado que “...a busca de maior equidade na distribuição de oportunidades reais de realização nas sociedades contemporâneas encontra tradução em arranjos sociais os mais variados.”¹⁴ Luis Paiva et al. (2013) afirmam que a visão sobre o histórico de políticas focalizadas é, grosso modo, cética, pois a boa focalização é cara aos cofres públicos, de forma que a estrutura administrativa para gerá-la e mantê-la constitui parte considerável de todo o orçamento do programa, e que os procedimentos de focalização

¹² Kerstenetzky (2006) p7

¹³ Ibid p.7

¹⁴ Kerstenetzky (2006) p.4

estariam mais voltados à exclusão dos não-elegíveis do que para a inclusão dos elegíveis. Assim, os países mais capacitados a implementá-las seriam os mais desenvolvidos, onde estas políticas seriam menos necessárias. Logo, nos países onde estas políticas se fazem mais fundamentais que sua gestão seria mais problemática.

I.2.2 –Tipologia do bem-estar social

Com relação aos arranjos de políticas sociais implementados no mundo, Esping-Andersen (1990) agrupa-os em três grandes grupos: o modelo liberal, o conservador e o social-democrata, estabelecendo-os enquanto combinações qualitativamente distintas entre Estado, mercado e família.

O modelo “liberal”, representado arquetipicamente pelos Estados Unidos, Canadá e Austrália, parte de que as políticas de bem-estar devem se restringir às camadas mais extremamente frágeis da população, via transferências reduzidas de renda e/ou subsídios modestos à previdência privada. A atuação é, portanto, restrita e guiada pelo princípio de retorno marginal do gasto social, incluindo apenas os gastos com alto retorno comprovado. Desta forma, o papel que cabe ao Estado é, grosso modo, residualista e visa complementar o mercado e encorajá-lo (pois visa à inclusão desta parcela residual da população no mercado, via subsídios a este ou elevação de renda)

O modelo “conservador” representado arquetipicamente pela Alemanha, Áustria, Itália e França, parte de uma estrutura elaborada de benefícios sociais baseado no corporativismo estatal e na família tradicional cristã. A participação estatal é, portanto, marcante, mas condicionada pelo *status*, de forma que a previdência gire em torno do modelo de família com o homem provedor de renda para o lar e da mulher cujo papel gira centralmente em torno da maternidade. Foca-se mais na condição para a obtenção do benefício estatal, ou seja, do status prévio à inserção no benefício, do que no tamanho deste. Há um grau razoável de desmercantilização (i.e. as necessidades e desejos da população por bens e serviços sendo satisfeitas fora do âmbito do mercado) e o Estado é visto como complementar ao núcleo doméstico no que tange à provisão de bem-estar da população.

O modelo “social-democrata”, representado pelos países escandinavos, parte de uma concepção universalista de bem-estar e engloba dos trabalhadores braçais aos melhor remunerados em sua rede de proteção social. Sua característica mais notável é a fusão entre serviço social e trabalho, de forma que o direito ao trabalho tenha o mesmo status que o

direito de proteção à renda. Como é através da minimização das mazelas sociais e da maximização de pessoas trabalhando que se garante um fluxo sustentável de receitas e despesas no orçamento da área social (uma vez que o modelo se propõe tão universal e abrangente) ele induz a que se coloque o pleno emprego como meta central da estrutura estatal. O grau de desmercantilização é alto, bem como o de desvinculação do núcleo familiar, construindo um sistema no qual todos os cidadãos são atrelados, beneficiários e dependentes, favorecendo uma solidariedade essencialmente universal em prol do *welfare state*, e da aceitação do alto custo do papel de contribuinte, segundo Esping-Andersen.

I.2.3 – *Welfare state* e miséria

A relação destes três tipos de regimes com a miséria é, claro, essencialmente diferente. A limitação do modelo liberal descrito por Esping-Andersen à atuação focalizada tem por trás uma das concepções de justiça social “mais fina”. Desta forma, o focalismo limita-se à atuação residual sobre as consequências da miséria – onde o orçamento social configura uma espécie de restrição exógena indisputável (THEODORO & DELGADO, 2003) - e é o mercado que se encarrega de solucionar as causas desta, como já debatido no item 1.1. Theodoro & Delgado (2003) criticam:

“Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada ‘gestão da pobreza e da miséria’; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes.” p.123

O modelo corporativista é criticado pelo próprio Esping-Andersen (op.cit) “O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*”. Ao partir dos pilares das instituições tradicionais (família e Igreja), e por centrar-se no status prévio, seria, acima de tudo, um modelo de reprodução deste status. Desta forma, indica-se que tanto o modelo liberal quanto o corporativista seriam em última instância, devido à gestão e reprodução, mecanismos de conservação da estratificação social.

A crítica ao estado de bem-estar universalista se dá, prioritariamente, pelo lado da ineficiência do gasto público e no financiamento de tais gastos¹⁵. Neste estudo do Banco Central Europeu (BCE), o primeiro ponto desta crítica se baseia na ideia de que o aumento dos gastos estatais os tornam mais ineficientes e menos progressivos (ao não beneficiarem

¹⁵ VÍTOR, Gaspar; AFONSO, Antonio. Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision.

apenas os extremamente necessitados), acarreta aumento do custeio da máquina pública e facilita as fraudes. O segundo ponto se baseia no maior esforço de arrecadação que tais gastos exigem, bem como das potenciais distorções no sistema econômico criadas pela tributação do Estado, entendida enquanto excessiva e que pode ainda, configurar-se como regressiva. Desta forma, quanto mais a política social se expande em relação às suas atribuições mínimas na focalização da miséria, mais esta se tornaria ineficiente.

CAPÍTULO II – O BOLSA FAMÍLIA: ESTRUTURA, CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO

Desde o início deste século a economia brasileira passou por importantes modificações em sua estrutura estratificada, especialmente no que diz respeito às classes que compunham a base da pirâmide social. Este processo se retroalimentou pelas mudanças, aparentes ou decisivas, na elite política.

O presente capítulo visa discutir a estruturação do Programa Bolsa Família, origens, contexto, adequações, dispositivos diretos de combate à miséria e a abertura de frentes mais amplas de política devido à experiência gerada e ao cadastramento. A discussão abrange ainda, na medida do possível, questões que se correlacionam com a dinâmica de superação da pobreza extrema, como os âmbitos eleitoral e de gênero neste processo.

Assim, primeiramente será apresentado o formato de programas de transferência de renda; a implementação no contexto do Fome Zero com as polêmicas que a cercam e os redesenhos do Bolsa Família e Cadastro Único. Na segunda parte, sua evolução até o Brasil Sem Miséria (BSM), bem como a discussão de seu *status* legal de programa de governo.

II.1- Idealização e criação

II.1.1 – Os PTCs

Os programas de transferência condicionada de renda (PTCs) constituem ações do governo de repasse em espécie aos beneficiários, mediante o cumprimento de certos requisitos, mais comumente a matrícula dos filhos na escola e o requisito de 80% ou 85% de presença mínima¹⁶. E estão sendo cada vez mais empregados ao redor do mundo no combate à pobreza presente e futura, constituindo um tipo específico e disseminado de política focalizada.

Em relatório de 2009, o Banco Mundial identifica que a disseminação dos PTCs chegou a tal ponto em que se encontram em diferentes contextos, continentes e concepções, sendo o único elemento em comum a transferência monetária condicionada a investimentos em saúde e educação infantil. O PBF é, junto com o *Oportunidades* do México, o maior PTC da atualidade, abrangendo milhões de unidades familiares (BANCO MUNDIAL, 2009). Lavinás (2015a *apud* Ferrari, 2016) afirma que as PTCs ganham força (chegando a 2/3 do

¹⁶ Perkins et. al (2013)

gasto social da América Latina) dentro de um contexto de políticas sociais baseadas na gestão social do risco e no piso de proteção social em detrimento da provisão de serviços públicos.

Furtado (1971) explica que a política econômica se torna mais complexa quanto mais complexos forem seus objetivos, exigindo portanto instrumentos mais complexos para sua execução. Os PTCs desta forma constituem instrumento específico a partir do momento em que esta parcela da população é reconhecida enquanto público-alvo da política social. No Brasil, os PTCs foram primeiramente implementados nos anos 90 no âmbito municipal, em Campinas (KERSTENETZKY, 2009), seguido por Jundiaí, Boa Vista, Santos e Ribeirão Preto. Em 1995, Cristovam Buarque toma posse no Distrito Federal e implementa o Bolsa-Escola, primeira PTC a nível estadual, homônima do que viria a ser implantado na gestão FHC (CARIELLO, 2012).

II.1.2- A concepção original

Em 9 de janeiro de 2004 o Presidente Lula sancionou a lei que instituiu o Bolsa Família¹⁷, a partir da unificação de diversos programas existentes, a saber: Bolsa-Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cadastramento Único. Compunha-se de benefício fixo, destinado a todas as famílias em situação de extrema pobreza atendidas; e de benefício variável, a depender do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes¹⁸. Os benefícios fixo e variável eram, em valores da época, de R\$50 e R\$15 (por cada incluso, até o limite de R\$45) mensais para famílias com renda per capita de até R\$50 e R\$100 por mês respectivamente. O programa centrava-se em dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. As transferências de renda seriam o mecanismo responsável diretamente pelo primeiro objetivo, enquanto as condicionalidades – de educação e saúde – seriam responsáveis por alcançar o segundo (KERSTENETZKY, 2009). Há ainda no programa um eixo de desenvolvimento de ações integradas e programas complementares que visa, aliado às condicionalidades, a criação de possibilidades para que as famílias beneficiárias consigam superar a situação de vulnerabilidade. Estes programas, dentre os quais se destacam o Programa Mais Educação (PME) e o Programa Saúde na Escola (PSE) são desenvolvidos tanto como forma de complementar as atividades escolares das crianças, como ações que envolvam as famílias e a comunidade como um todo, visando maior acesso ao conhecimento, ao trabalho, à renda e à melhoria das condições habitacionais (MELLER, 2015).

¹⁷ BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências

¹⁸ Mães que amamentam o filho de até 6 meses de forma que o leite materno seja de fato o principal alimento

Em relação à estrutura administrativa, a lei institui um Conselho Gestor Interministerial, ligado diretamente ao Presidente da República, encarregado da formulação e integração de políticas públicas, bem como dos procedimentos necessários ao desenvolvimento do PBF; e uma Secretaria-Executiva, integrada ao Conselho, responsável por supervisionar a operacionalização do PBF nas demais esferas. Dispõe ainda sobre a responsabilidade dos municípios instituírem comitês ou conselhos para o controle e a participação social no Programa, em uma implementação interfederativa em consonância com as diretrizes da Constituição de 88 para a área de assistência social que previam a descentralização político-administrativa. Assim, estabeleceram parcerias com governos estaduais e municipais, mais próximos e sensíveis à realidade local. Para Campello (2013) esta aposta no papel do governo federal enquanto apoiador dos poderes locais foi uma das fontes de sucessos do programa, permitindo-o que abrangesse todos os 5570 municípios brasileiros.

II.1.2.1 – A polêmica sobre a criação

A criação do PBF foi, nas eleições que se seguiram, alvo de muitas polêmicas a cerca de quando de fato ele foi criado e, portanto, quem de fato o concebeu. Esta polêmica foi parte importante da espetacularização eleitoral que visava à administração do voto indiferente (SERPA, 2011). Resumindo a análise apenas às candidaturas que chegaram ao 2º turno dos três pleitos presidenciais, observa-se que a discussão entre estas centrou-se sobre se a responsabilidade pela criação do PBF era desta lei citada acima (e dos esforços do governo petista em sua consolidação) ou se esta responsabilidade, e portanto os méritos eleitorais, vinham dos programas do governo FHC que foram unificados nesta lei, cabendo ao PT mero progresso em alguns pontos, de forma quantitativa e qualitativa. A abordagem por parte dos presidenciais tucanos remetia às ideias sobre a “legítima paternidade”^{19 20 21} do programa, ressaltando principalmente o Bolsa-Escola²². Buscando um maior respaldo técnico à sua reivindicação de verdadeiro criador do PBF às vésperas do 2º turno de 2014, uma das respostas do PT foi circular uma carta de uma funcionária contratada na gestão FHC, Luciana de Oliveira, para execução e gestão de PTCs e que seguiu nos governos petistas até o momento da publicação. Oliveira (2014) critica a situação encontrada em 2001 e o limite máximo de três filhos cadastrados por família no Bolsa Escola, e diferencia:

¹⁹ AZEVEDO, Reinaldo. *Quarto bloco: Bolsa Família em debate*. **Veja**. Rio de Janeiro, 29 set. 2006

²⁰ NEVES, Aécio: *Bolsa Família tem DNA do PSDB*. **PSDB**. Brasília, 24 mai. 2013.

²¹ Em Goiás, Serra diz que governador tucano é 'criador do Bolsa Família'. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 ago. 2014.

²² RIOS (2010)

“se uma família tiver 15 crianças, todas as 15 devem ir pra escola e serem acompanhadas na frequência escolar. E se houver a ausência da escola não justificada de uma delas, isso pode impactar no benefício de toda família. O senhor (Aécio) percebe alguma diferença para o Bolsa Escola? E para que fique claro, não estamos falando de “evolução”, estamos falando de um Programa que nasceu com esse objetivo, que foi concebido assim!”

Na sequência, a autora identifica que a decisão de criar o programa a partir de união dos demais existentes foi tomada visando não descontinuar os pagamentos até então existentes, dado que a outra opção que seria a extinção dos programas anteriormente existentes para a criação do PBF implicaria em um tempo indefinido de espera para as famílias beneficiárias, que ficariam sem receber nenhuma ajuda no ínterim entre a extinção e a criação. Desta forma, a diferença verificada entre os programas se refere basicamente ao fato de que o Bolsa Escola focalizava no interior de cada núcleo familiar e de que a continuidade do ponto de vista legislativo se deveu a questões burocráticas e não à uma progressão lógica. Outra diferença observada é que os programas antecedentes basearam-se em algum ponto em registros administrativos independentes o que, grosso modo, implicou em uma escala reduzida levando, desta forma, a lacunas e sobreposições de cobertura (COTTA & PAIVA, 2010, *apud* PAIVA et. al, 2013).

II.1.2.2 – A família e o papel da mulher no PBF

A família no PBF é, portanto, encarada como “... um único e indissolúvel ente...” nas palavras de Oliveira (2014). E é no entendimento sobre a composição familiar que reside outra característica marcante do PBF: o papel central atribuído às mulheres. Como disposto no parágrafo 14, inciso III, Art.2º da lei que criou o PBF, cabe preferencialmente à mulher receber os benefícios do programa, e como será abordado posteriormente, a mãe é a única dentre os progenitores a ter requisitos específicos para si. Esta característica é criticada por Nascimento (2016), que afirma que estes fatores implicariam na cristalização e reforço do papel da mulher enquanto mantenedora do lar; e por Mariano & Silvana (2013) que entendem que isto é uma reprodução, por parte do Estado, da cultura de entender a mulher enquanto pertencente ao privado e o homem ao público relacionando-se ao discutido sobre o modelo de bem-estar social conservador. Já em texto publicado pelo IPC-IG²³ em agosto de 2016, a também pesquisadora do IPEA Letícia Bartholo concorda que a crítica do uso instrumental da mulher pode ser válida, porém assinala que definir desta forma a relação entre o PBF e o papel da mulher seria reducionista, dado que: a renda proveniente reduz a necessidade das

²³ *International Policy Centre for Inclusive Growth*, O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.

mulheres se sujeitarem a condições de trabalho precárias e possibilita-as autonomia em relação à aquisição de bens e serviços; facilita e dissemina o uso de métodos contraceptivos e por fim, de que as informações obtidas abrem campo para novas políticas voltadas especificamente a questões de gênero. Como resume a autora: “A melhoria estrutural das escolhas disponíveis às mulheres mais pobres passa pelo acesso ao Bolsa Família, mas não se realiza nele.” Osório & Souza (2013) registraram que o percentual de famílias extremamente pobres e pobres cuja pessoa de referência era a mulher passou de 23,2 e 23,3% para 41,2% e 37,9%, respectivamente. Marcelo Serpa (2011) destaca o uso, pela campanha eleitoral de Dilma em 2010, de programas que não foram criados voltados às mulheres sendo citados como iniciativas pensadas às questões de gênero, como o PBF e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

II.1.3- O Bolsa Família e o Fome Zero

O Bolsa Família foi criado em 2004, no espectro da problemática efetivação do Fome Zero, programa amplo que foi peça fundamental da primeira eleição para presidente de Lula que visava a garantir a segurança alimentar à população. Santos (2004) afirmou que:

“Para tentar combater a fome no Brasil, em meados do ano 2000, por iniciativa do Instituto Cidadania (entidade independente e apartidária fundada por Lula há dez anos), reuniu-se uma equipe de cinquenta pesquisadores, para elaborar o programa Fome Zero do governo federal. A pesquisa foi financiada com recursos da fundação Djalma Guimarães, entidade vinculada à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), do grupo Moreira Salles. O Fome Zero é um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram a exclusão social, ou seja, para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros. O programa tem três frentes: a) um conjunto de políticas públicas; b) a construção participativa de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional; c) um grande mutirão contra a fome. O programa envolve as três esferas de governo federal, estadual e municipal”.p.9

Neste contexto de início de luta contra as causas estruturais da fome, a qual a miséria é uma *proxy* imperfeita (CASTRO, 1992) surgem medidas como o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Poucos meses após o estabelecimento do Fome Zero, ainda nos esforços de efetiva implementação de sua concepção, o governo federal decidiu-se pela unificação dos programas de transferência de renda, criando então o Bolsa Família. Em relatório da FAO (*Food and Agricultural Organization*, setorial da ONU) de 2014 (ano em que a saída do Brasil do Mapa da Fome foi

reconhecida pela organização)²⁴ a organização analisa a evolução do combate à fome até o ano anterior e dedica-se a um estudo de caso sobre sete países. Na parte dedicada ao Brasil, destaca-se o projeto da primeira eleição de Lula de “... dar aos brasileiros três refeições por dia...” e à consolidação de como alcançar este objetivo através de um programa amplo como o Fome Zero. O relatório aborda o consagrado ganho de importância do Bolsa Família dentro das políticas sociais e também analisa as demais formas de governanças dessas políticas: a estrutura do SISAN, representado em âmbito nacional pelo CONSEA e CAISAN.

Entre os programas que se unificaram pra conceber o Bolsa Família, estava uma das iniciativas do Fome Zero, o PNAA. Por mais que os males da miséria e da fome não obedeçam necessariamente à uma relação direta entre eles, a luta contra estes é baseada em pontos comuns de uma organização socioeconômica mais abrangente, como diria Santos (op. cit):

“Para combater a fome no Brasil é preciso mudar o modelo atual de desenvolvimento econômico que causa a exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como é também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda.” p.35

II.1.4 – O Cadastro Único

O Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal é a plataforma utilizada pelo Governo Federal para a seleção dos beneficiários, implementação, integração e avaliação dos programas sociais federais e consiste em uma base unificada de dados para identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Constituiu-se a partir de bases de dados anteriormente existentes e de Grupos de Trabalho criados em 2001 para debater a respeito²⁵, sendo aperfeiçoado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 definindo com maior clareza os objetivos, processos, instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual MDS) encarregou-se da gestão, supervisão, acompanhamento, coordenação e fomento do CadÚnico, enquanto aos municípios fica facultada a iniciativa de aderir ao mesmo, condicionada em caso positivo ao cumprimento das normas do Ministério. Ficam excluídos do CadÚnico os programas sob a responsabilidade do INSS e foi facultada a inclusão do BPC.

²⁴ De 2011 até o presente momento o presidente da organização é José Graziano, acadêmico que foi ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome de 1º de janeiro de 2003 a 23 de janeiro de 2004

²⁵ Art.14 do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

A já citada migração dos registros para a base do Cadastro Único trouxe dificuldades operacionais ao PBF em 2003 e 2004 (PAIVA et al, 2013). Ressalta-se aqui que, devido à extensão da base, parte considerável dos registros familiares não apresentam todos os campos obrigatórios preenchidos para todos os membros da família, não recebendo o status de cadastro válido. Para Cobo (2012 *apud* FERRARI 2016) a unificação de bases de dados diversas até então existentes adiou o esforço de cadastramento, acarretando em informações inconsistentes e duplicidades à época.

Desta forma, o CadÚnico inclui uma ampla base da qual os cadastros válidos são um subgrupo, sendo os aptos a receber o Bolsa Família um subgrupo deste no plano ideal e os que de fato o recebem são teoricamente um subgrupo deste²⁶. A amplitude de programas no CadÚnico faz com que este deva ser entendido como algo maior que o PBF, porém apenas a existência de um forte programa usuário como o PBF justificaria o esforço de coleta e registro de dados que se deu (PAIVA et al., 2013). Minha Casa, Minha Vida, Carteira do idoso, Programa Brasil Alfabetizado, isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Tarifa Social de Energia Elétrica são exemplos de programas e ações de governo que utilizaram as informações do CadÚnico para orientação dos seus procedimentos e maior alcance de seu público.

O formulário de cadastramento do CadÚnico foi revisto, com vistas à melhoria conceitual na caracterização das famílias de baixa renda, aproximando-se dos instrumentos utilizado pelo IBGE e demandando material institucional concebido especificamente para tal. Entre 2009 e 2013, quase 30 mil entrevistadores passaram por um processo de qualificação em Brasília para implantação do novo formulário (PAIVA et al., 2013)

II.2– A evolução do programa e de seus requisitos e benefícios.

Como já citado no item II.1.2 os requisitos iniciais para o PBF eram de R\$50 e R\$100 (em valores de 2004) para os benefícios fixo e variável, respectivamente. O período inicial de concessão de benefícios é especialmente difícil em um PTC devido às dificuldades de focalização adequada debatidas no item I.2.1. Enquanto outros países estruturalmente mais próximos (México e Chile) implementaram índices multidimensionais²⁷ para monitoramento e avaliação e basearam-se em estrutura centralizada (caso mexicano) e em reforço da estrutura de assistência social (caso chileno), o Brasil pode ser considerado inovador ao conceber uma estrutura descentralizada e conceder benefícios com base apenas na renda declarada no início

²⁶ Os erros de exclusão e inclusão do programa são detalhados no item III.1

²⁷ Também conhecido como “testes de meios aproximados”, i.e. um conjunto de informações sobre cada unidade familiar nas mais diferentes dimensões da vulnerabilidade social

do PBF (logo, no período de implementação desta estrutura ainda incipiente). O uso da renda declarada, evidentemente polêmico, possibilitou uma maior transparência na concessão do benefício, facilitou o contato com o beneficiário e permitiu ações de controle governamental (estimativas de atendimento a nível local, funcionando como limites flexíveis para o número de beneficiários por município) (PAIVA et al, 2013).

Além do cadastro adequado no CadÚnico e de inserir no patamar de renda per capita (já mencionados), da sujeição ao orçamento do programa (a ser detalhado posteriormente), há ainda outras condicionalidades para a obtenção do benefício, sendo as consequências e externalidades do cumprimento destes requisitos pelo receptor do benefício de potencial importante para a estrutura de bem-estar social, como debatido posteriormente. Estas condicionalidades ajudam a explicar a colocação da mãe como receptora do benefício do programa e, portanto, o posto de portadora do cartão do Bolsa Família, a saber: manter em dia o cartão de vacinação das crianças de 0 a 7 anos; acompanhamento da saúde de mulheres na faixa de 14 a 44 anos; no caso de existência de gestantes, o comparecimento às consultas de pré-natal, conforme calendário preconizado pelo Ministério da Saúde (MS); no caso das nutrizes, a participação em atividades educativas ofertadas pelo MS sobre aleitamento materno e alimentação saudável; garantia da frequência mínima de 85% na escola, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos.

Relacionado à esta última exigência listada, Marshall (1967) defende que deve-se obrigar as crianças de famílias com pior acesso à renda e informação a frequentarem a escola pois os pais dos mesmos não estão em condições de escolher livremente o que diferencia a vida de “cavalheiros” (os mais abastados) daquela das classes operárias. Ressalta-se que esta obrigação é defendida apenas para os primeiros passos da trajetória educacional onde a partir de então seria dever do Estado educá-los se, e somente se, for desejo destes. Célia Kerstenetzky (2006) defende que diante das desigualdades (tanto de renda entre os estratos quanto de qualidade do ensino básico ofertado entre as escolas públicas e privadas) se fazem necessárias políticas que tornem viável a “opção pela escola” dos mais pobres (focalização da política educacional) e que ao mesmo tempo valorizem a educação pública de forma universal, em consonância com o mix de políticas universais e focalizadas debatido anteriormente.

Ainda, Kerstenetzky (2009) afirma que há um problema com relação à nomenclatura do programa: o termo “bolsa” seria associado a dinheiro “fácil” ou “não-controlado”(soft

money), sendo potencialmente um fator explicativo para a má vontade percebida informalmente com a expansão do PBF. Analisando os anos que se seguem até o fim do primeiro mandato de Lula, percebe-se que estes se destacaram por uma forte institucionalização dos deveres e direitos dos entes federados na gestão do programa, com a instituição de um Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em 2006 (PAIVA et al., 2013).

O segundo mandato do PT na área de assistência social começa com a instituição do Benefício Variável Jovem (BVJ), vinculado ao adolescente com idade entre 16 e 17 anos e constituindo-se de acréscimo monetário variável à família cadastrada no PBF e a adoção de: checagem periódica dos dados do CadÚnico, cruzando os dados do mesmo com outros registros administrativos do governo federal visando eliminar inconsistências cadastrais; e da regra de permanência, em que abre-se a possibilidade da família já antes beneficiária receber renda superior à de elegibilidade por um período de até dois anos (PAIVA et al., 2013). Em setembro de 2007 registrou-se o primeiro cancelamento maciço de beneficiários, devido à decisão do governo de cortar o benefício para os que não cumprissem suas condicionalidades por cinco períodos seguidos, após hesitar entre esta opção (a de implementar os cortes pós-monitoramento) e a de admitir o não-cumprimento das condicionalidades em função da precariedade dos serviços ofertados. Esta decisão implicou também em aumento de custos de monitoramento e redução da razão entre o montante de fato transferido às famílias e o orçamento total do PBF (KERSTENETZKY, 2009). Os últimos dois anos do 2º Governo Lula marcam no PBF a percepção de que a renda das parcelas mais pobres não é meramente baixa, mas também volátil, de forma que o número de famílias a vivenciarem a pobreza extrema num fluxo de tempo é consideravelmente maior que o contingente de pessoas na miséria em qualquer ponto deste período; além do aprimoramento das estimativas municipais (até então baseadas apenas no Censo 2000) pela utilização da metodologia dos mapas de pobreza do BM. Ressalta-se ainda o lançamento da 7ª versão do aplicativo do CadÚnico, a primeira *online* facilitando a atualização e unificação cadastral (PAIVA et al., 2013).

II.2.1 – O Brasil Sem Miséria

A continuidade do projeto petista, reafirmado nas eleições de 2010 e nos índices de popularidade altos à época, trouxe metas ambiciosas à área de assistência social. O Plano Brasil Sem Miséria, peça-chave da propaganda política de Dilma Rousseff, foi instituído em junho de 2011²⁸ propondo uma perspectiva integrada (tanto inter setorial quanto

²⁸ Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

federativamente) e ambiciosa de superação da pobreza extrema. Uma agenda de diversas ações e políticas consolidada ao longo de anos de expansão do PBF – incorporando o próprio eixo de “desenvolvimento de ações integradas e programas complementares” do PBF ao BSM – e possibilitada pelos avanços no CadÚnico, concedendo-lhes diretriz de universalização para todas as famílias em situação de pobreza, e potencial de contribuição para uma remodelagem mais ampla do sistema de proteção social brasileiro. Para Campello (2013) o programa colocou o Estado e toda a sociedade brasileira de frente ao desafio de erradicação da miséria, sendo organizado em três eixos: o eixo de garantia de renda (relativo às transferências monetárias); o eixo de inclusão produtiva (relativo às oportunidades de qualificação, ocupação e renda do público-alvo); e o de acesso a serviços (induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa). Com relação aos extremamente pobres, houve duas preocupações importantes: a de que havia ainda muitas famílias invisíveis ao Estado, pelos bolsões da miséria urbana e rincões rurais Brasil afora e, portanto fora do raio de ação das políticas públicas²⁹; e a de que muitas famílias beneficiárias continuavam em situação de extrema pobreza, pois sua renda original acrescida dos benefícios ainda não superava o patamar de R\$70 per capita, ou seja, de que o PBF ainda falhava em retirar parte de seus beneficiários do patamar mais vulnerável da estrutura socioeconômica. (PAIVA et al., 2013). Kerstenetzky (2009) coloca que os resultados do PBF sobre a incidência da pobreza não eram especialmente importantes, refletindo o tamanho diminuto do benefício e os critérios de elegibilidade.

Visando a superação destes problemas foram instituídos: amplo esforço de busca ativa e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Este é um benefício tipicamente classificado como *top up*, i.e. que visa a complementação de renda até que se atinja um determinado nível (no caso, o patamar da pobreza extrema). Foi inicialmente concedido às famílias abaixo deste patamar com crianças de 0 a 6 anos, sendo posteriormente ampliado para as com jovens de 0 a 15 anos devido ao entendimento de que é até esta idade que a extrema pobreza atinge os jovens mais que proporcionalmente em relação à média nacional (com impacto estimado de 39,2% na taxa de extrema pobreza nos seis primeiros meses de concessão do benefício, entre junho e novembro de 2012)³⁰. Simulações apontavam que o novo benefício levaria a menos de 1% o contingente populacional abaixo dos R\$70 de renda familiar per capita, e para o

²⁹ “Na prática, contudo, esse objetivo (focalização perfeita) nunca é atingido, e os tomadores de decisão se defrontam com a escolha entre aceitar algumas inclusões indevidas (vazamentos), exclusões indevidas ou uma combinação dos dois erros” – (KERSTENETZKY, 2009) p.64

³⁰ Explicação de motivos, MP 590

esforço contínuo e prolongado de redução dos erros de exclusão (OSÓRIO e SOUZA 2012 PAIVA et al., 2013).

A diretriz de expansão continuou ao longo deste governo, representada principalmente pela criação do Brasil Carinhoso, nas palavras da então Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

“A maior mudança proporcionada pelo Brasil Sem Miséria veio, contudo, um pouco depois, a partir de 2012, com a ação Brasil Carinhoso, uma estratégia voltada ao desenvolvimento na primeira infância que envolve iniciativas de educação, saúde e renda. Em sua vertente de renda, o Brasil Carinhoso transformou a lógica de cálculo dos benefícios do Bolsa Família, instituindo um novo benefício com valor que varia de acordo com a severidade da pobreza³¹. Quanto menor a renda, maior o valor pago pelo Bolsa Família. Assim, o programa garantiu que todos os seus beneficiários ultrapassassem o patamar de renda da extrema pobreza, de R\$ 70,00 mensais.” p.32

II.2.2- O formato de programa vs. o direito constitucional ao benefício

Mesmo com todos os avanços feitos na estruturação do PBF citados, há ainda uma grande polêmica do ponto de vista institucional: a diferenciação formal entre programa e direito constitucional, visto que o PBF mantém o status de programa de governo, i.e. não é obrigatoriamente acessível a todos e pode ser encerrado a qualquer momento, dependendo unicamente de vontade política para tal. Assim, a quantidade de pessoas elegíveis que receberão o Bolsa Família depende do orçamento do mesmo, sendo, portanto medida discricionária do governo ao determinar pelo MDS com base na renda per capita.

A proposição de seu reconhecimento enquanto direito, que deve estar disponível a quaisquer cidadãos brasileiros, foi encampada pela campanha de Aécio Neves à Presidência em 2014 (em movimento político já debatido no item II.1.2), sendo o primeiro item dentre as diretrizes da seção “Combate à pobreza e à desigualdade social”. O documento afirma: “Transformação do Bolsa Família em política de Estado, incorporando-o à Lei Orgânica da Assistência Social e ratificando-o, desta forma, como direito permanente das populações mais vulneráveis social e economicamente.”³³

Paiva et. al (2013), constatam uma tendência à migração do debate sobre política social da ótica do direito para a ótica do gasto social, considerando um afunilamento da

³¹ Para discussão a cerca das medidas de pobreza, ver seção III.1

³² Campello (2013) p.22

³³ Neves (2014) item II.II

questão social para a órbita exclusiva da política social (em sintonia com o debatido no capítulo I sobre a focalização e a subordinação das políticas sociais ao orçamento acima de tudo) e afirmam que isto assinalaria uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 88. Assim, o debate sobre o PBF estaria progressivamente menos associado ao direito ou não e mais ao custo de oportunidade deste programa em relação a outras despesas governamentais.

Marshall (1967) afirma, com base na experiência britânica, que a tendência que se verificou foi a implementação e efetivação de direitos civis, posteriormente políticos e então sociais, em progressão lógica e linear. No caso brasileiro verifica-se parcialmente este encadeamento da ordem dos fatos, porém de forma gradual e não linear. Os direitos civis foram conquistados, na campanha pela abolição (cujos marcos são a Lei do Ventre-Livre de 1871, Lei do Sexagenário, de 1885 e a Lei Áurea em 1888). Os direitos políticos, por sua vez, foram conquistados pelas mulheres na Constituição de 1934 e os analfabetos que retomaram o *status* de eleitor que possuíam no Império com a Constituição de 1988, onde foi garantido amplamente o direito ao voto direto a todos os cidadãos. Por fim, os direitos sociais foram conquistados primeiramente em 1923 com a Lei Elói Chaves, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão, um regime de previdência entendida enquanto seguro em bases estritamente contributivas (PAIVA et al, 2013), e exclusiva aos trabalhadores das empresas de estradas de ferro³⁴. Para Fleury (1994 apud FERRARI 2016) foi a posição liberal do Estado em relação à questão social, associada a uma conjuntura de crise do modelo agroexportador da República Velha, que levou à concepção originária e à criação das CAPs, transformadas nos Institutos de Aposentadorias e Pensões no início do primeiro período Vargas (1930-45), marcado na política social pelos programas voltados aos trabalhadores urbanos, concebidos após inúmeros protestos, greves e rebeliões durante a República Velha, especialmente pelos movimentos sindicais, sendo estes direito vinculados à ocupação, i.e. à condição de trabalhador formalizado e não de cidadão. Destaque neste período para a primeira institucionalização da assistência social, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Dedicada inicialmente a atender as famílias dos pracinhas, passou também ao atendimento da maternidade e infância. Os benefícios e IAPs ainda eram muito heterogêneos entre si e o acesso continuou limitando-se aos trabalhadores urbanos formais.

O golpe civil-militar de 1964 marcou na assistência social (destaque para o FGTS e MPAS) a centralização com unificação e expansão da cobertura com base em princípios privatistas, em detrimento da marca clientelista até então, caracterizando o período como uma

³⁴ Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea(sic), em cada uma das empresas(sic) de estradas de ferro existentes no país(sic), uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados

modernização conservadora onde a assistência social estava condicionada a não pressionar o orçamento público³⁵. Destaque neste período para a introdução de benefícios semi e não contributivos (PAIVA et al, 2013). Benefícios desta natureza foram fortalecidos na Constituição de 1988, os sistemas de saúde e assistência social definidos como de caráter universal (PAIVA et al, 2013), e os direitos relativos às relações trabalhistas urbanas foram estendidos ao campo. Este conjunto de ampliações do estado de bem-estar brasileiro valeu-lhe o apelido de “Constituição Cidadã”. Entre os pontos de maior relevância, o SUS, apontado por Lavinhas (2015a apud Ferrari 2016) como uma conquista importante, porém que vem tendo seu esforço de implementação minado pelo subfinanciamento do mesmo. Paiva et. al (2013), destacam que mesmo já dispendo de uma ampla de rede proteção social após a Constituição de 1988, somente com a implementação de PTCs se instituíram benefícios voltados à população em idade produtiva e com capacidade para tal, porém desprovida de renda suficiente para buscar inserção nos programas de proteção contributiva. A inclusão do Bolsa Família como direito constitucional, seria portanto o reconhecimento pelo Estado de que todos os inscritos no Cadastro Único que obedecessem aos requisitos de participação do PBF teriam direito à complementação de renda pelo Bolsa Família, cabendo processo por quem não tiver seu direito efetivado. Como diria Santos (2004):

“Para amenizar a fome e a miséria, os governos criaram programas de distribuição de leite, alimentos, cestas básicas e subsídios para as entidades filantrópicas e muitas outras que dão forma estatal a prática da caridade privada. Neste empreendimento o Estado foi bem sucedido, criou um lugar para a miséria na sociedade brasileira, um lugar onde a justiça se transforma em caridade, e os direitos em tutela e o cidadão se transforma em carente.

Hoje, busca-se colocar a pobreza sobre a ótica da cidadania, o que exige criatividade, iniciativa e inovação política. O enfoque social consiste na combinação da distribuição de alimentos, com o desenvolvimento da consciência da cidadania entre as populações. Isso é um trabalho de educação e mobilização política”. p.12

³⁵ Theodoro & Delgado (2003) afirmam que a marca central das décadas pré crise da dívida na questão social foi na verdade, as consequências surpreendentes da política econômica, produzindo indigentes, pobres e excluídos em profusão mesmo em período de expansão econômica contínua. “Há, portanto, uma história e um conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para a continuidade e reprodução das desigualdades no Brasil.”- p1

CAPÍTULO III – OS RESULTADOS DO PBF VIS-À-VIS OS DOIS EIXOS

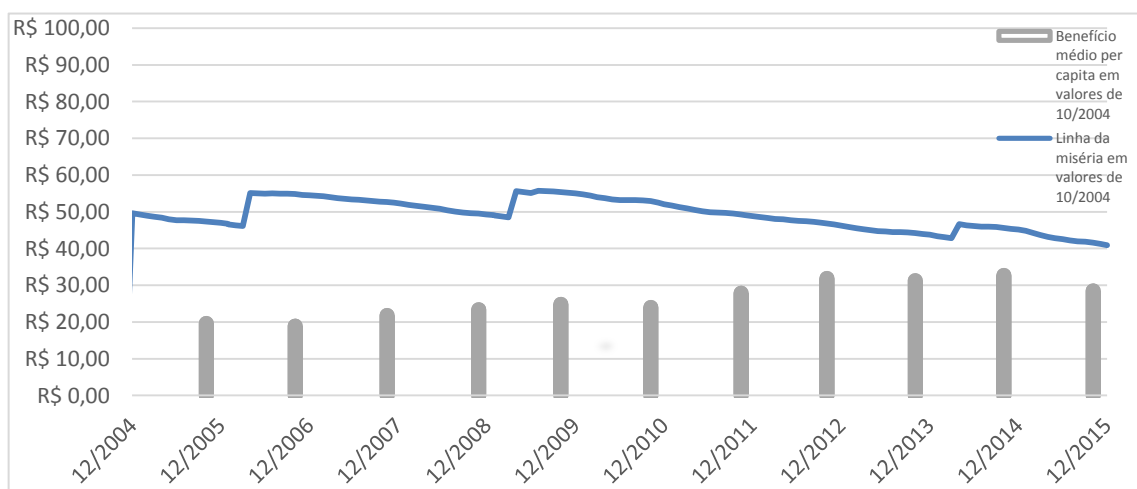
Esta seção visa discutir os efeitos do Bolsa Família, programa detalhado no segundo capítulo, pela ótica dos eixos de redução da miséria apresentados no primeiro capítulo. É notório que há ampla bibliografia econômica sobre o PBF, e este capítulo visa uma revisão sintética da bibliografia que versa sobre a relação deste programa com a pobreza extrema, e mesmo com a pobreza somente. A primeira seção discute o impacto quantitativo gerado pelo incremento de renda que o PBF, e até mesmo as PTCs que o originaram, causam diretamente; a segunda visa discutir o conjunto do estado de bem-estar social brasileiro neste processo de redução da miséria, e em especial, os ligados ao PBF via condicionalidades e CadÚnico; a terceira seção debate os determinantes macroeconômicos desta redução e a relação do PBF com estes. Como discutido ao longo do trabalho, a desigualdade de renda, por se tratar de tema muito correlato à miséria, é debatida conjuntamente neste capítulo.

III.1 – As PTCs e o impacto na redução da pobreza extrema

Esta seção é dedicada a uma discussão a respeito da bibliografia sobre os impactos diretos do PBF sobre a miséria. A literatura empírica é ampla e pretende-se aqui uma discussão a cerca de alguns destes trabalhos, além da análise empírica por eles desenvolvida. A análise econométrica sobre o assunto visa mensurar o efeito do PBF enquanto acréscimo de renda (variável independente) sobre a pobreza extrema (variável dependente). Meller (2015) afirma que a forma mais relevante e conhecida para mensurar a redução da pobreza é a trajetória propriamente dita de redução na proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, porém, que há ainda duas outras formas também relevantes de se identificar quantitativamente. A primeira é a severidade da pobreza, que revela a desigualdade de renda entre os pobres. Este indicador é definido pela média do quadrado dos défices proporcionais da pobreza, refletindo a distância da linha de pobreza ao dar um peso maior aos indivíduos mais pobres. Desta forma, quanto mais indivíduos estiverem distantes da linha de pobreza, maior será este índice. O segundo é o hiato médio da pobreza, que indica a diferença entre a renda média dos que permanecem abaixo da linha de pobreza e a linha em si, i.e a quantia média necessária para levar a renda de todos os indivíduos pobres até a linha. Desta forma, quanto mais indivíduos abaixo da linha de pobreza e quanto mais pobres forem estes, maiores serão os dois índices em diferentes proporções.

Para servir como uma referência ao debate o gráfico a seguir foi preparado para apresentar de forma mais clara o quanto o benefício do PBF tem, em média, respondido em relação à linha de pobreza extrema estipulada pelo próprio programa. Verifica-se que a diferença entre o benefício e a linha tem uma trajetória de queda, porém o benefício per capita não chega a três quartos da linha de miséria. Desta forma, considerando unicamente as transferências diretas do PBF, estas não chegam a ser suficientes para a retirada dos beneficiários da linha da miséria por si só em média (por mais que haja o benefício de estilo *top up*)³⁶.

Gráfico 1 - Linha da pobreza extrema e benefício médio per capita do PBF



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS, IBGE, IPEADATA/MDS e dos decretos presidenciais de reajuste das linhas de referência para a miséria.

Ressalva-se que nem todos os beneficiários estão abaixo da linha, como já discutido anteriormente, e que o BSM complementa o benefício do PBF de diversas formas, incluindo financeiramente. Os períodos entre os reajustes da linha de miséria são considerados como de decréscimo real da linha, e é neste maior intervalo entre reajustes (entre jul/09 e abr/14) que houve expansões significativas no formato do PBF, colaborando para que o hiato entre o benefício médio e a linha tenha atingido seu menor patamar nos anos finais do 3º mandato petista. Segundo Marcelo Neri, a falta de reajuste em 2015 levou 3,6 milhões de pessoas de volta à pobreza³⁷. Em 2016, Dilma Rousseff anunciou em maio aumento da linha de R\$77

³⁶ Para a obtenção do número per capita, dividiu-se o valor total dos benefícios pelo número de famílias beneficiárias (IPEADATA/MDS) e posteriormente pelo número médio de filhos das famílias do PBF informado pelo e-sic do MDS(Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Desenvolvimento Social)

³⁷ ALMEIDA (2016)

para R\$82³⁸ em valores da época, ou R\$41,4 em valores de 10/2004, mas que não chegou a ser concretizado. Seu sucessor reajustou para R\$ 85 em valores de junho de 2016³⁹ (R\$42,9 em 10/2004).

O estudo de Osório & Souza (2013) permite enxergar com maior clareza o peso médio do benefício do PBF na renda deste extrato e a evolução deste peso.

Tabela 1 – Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 e 2011)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76,0	72,5	76,0	78,0	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
= 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76,0	70,4	70,2
Previdência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18,0
<= 1 SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12,0	15,5	1,4	3,0	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17,0	14,6	13,7	12,3
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0,0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renda per capita ¹	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1.451,32	1.443,89	546,63	770,37

Fonte: Souza & Osorio (2013), com base na PNAD/IBGE para valores de 2011.

Percebe-se claramente um aumento na importância das PTCs na renda familiar dos extratos mais desfavorecidos, mesmo que a renda real destes tenha estagnado ou diminuído conforme a última linha demonstra.

Com relação aos determinantes da redução da pobreza total (e não só a extrema), Pero & Da Cruz (2016) analisaram o Brasil entre 2001 e 2013⁴⁰ de acordo com três linhas de referência, sendo estas: a oficial do MDS (uma linha absoluta que apresenta linearidade perfeita em relação à de pobreza extrema na proporção de 1 para 2); uma linha relativa, correspondente a 60% da mediana da renda domiciliar per capita; e a calculada por Rocha⁴¹ baseado em uma cesta de consumo que varia conforme a localização geográfica do domicílio.

³⁸ Decreto nº 8.747, de 5 de maio de 2016.

³⁹ Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016

⁴⁰ Baseando-se nos micro-dados das PNADs de 2001, 2005, 2009 e 2013

⁴¹ ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 27, nº 2. Ago., 1997.

Nesta seção da monografia foca-se na decomposição através dos componentes da renda domiciliar classificados como microdeterminantes pelos autores. Estes analisaram os efeitos tanto dos componentes da renda domiciliar quanto dos indicadores de participação no mercado de trabalho, explicitados na tabela seguinte. Com relação a estes indicadores, os autores destacam que a transição demográfica que o país vem atravessando, ao impactar a quantidade de membros de uma família que estão engajados em atividades produtivas faz com que o conceito de “bônus demográfico”, usualmente aplicado à macroeconomia, possa ser incorporado à análise das unidades domiciliares.

Tabela 2 - Análise descritiva: fontes de renda⁴²

Ano	% adultos	% ocupados	Horas trabalhadas	Rendimento / hora do trabalho	Aposentadoria	Aluguel	Não morador	Outros
Painel D: Total								
2001	0,7120	0,6190	39,82	6,09	142,86	15,45	6,51	8,73
2005	0,7353	0,6393	38,43	5,88	154,93	14,92	6,61	17,58
2009	0,7577	0,6394	37,55	6,79	183,93	14,79	4,51	20,65
2013	0,7768	0,6219	36,02	9,27	204,21	12,71	3,05	27,63
Δ 2001 - 2013 (%)	9,1	0,5	-9,5	52,3	42,9	-17,8	-53,2	216,3

Fonte: Pero & Da Cruz (2016) com base nos dados da PNAD/IBGE de 2001-2013

As rendas classificadas em “outros” que incluem principalmente os benefícios sociais (PBF e demais) e os rendimentos de juros foram o componente que observou maior crescimento no período (216%). Os autores passam então à decomposição dos efeitos destes para a queda da pobreza medida pela linha relativa do consumo.

⁴² A tabela apresenta a média das várias fontes de renda, todas em termos de renda domiciliar per capita (total de rendas de determinada fonte no domicílio/número de adultos {ou de ocupados, no caso da renda do trabalho}). Para adultos que não tinham determinado tipo de renda, consideraram esta renda igual a zero.

Tabela 3 – Decomposição da queda da pobreza: linha de consumo: fontes de renda (total)

Efeito	2001 – 2005		2005 - 2009		2009 - 2013		2001 - 2013	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Proporção de adultos	-1,20	25,7	-1,31	15,0	-1,04	16,1	-3,38	17,0
Proporção de ocupados	-1,02	21,8	-0,65	7,4	0,68	-10,6	-0,87	4,4
Horas trabalhadas	1,00	-21,3	0,21	-2,4	0,51	-7,9	1,51	-7,6
Rendimento/hora	-1,22	26,2	-5,18	59,3	-4,85	75,2	-11,64	58,6
Aposentadoria	-0,89	19,0	-1,20	13,7	-1,10	17,0	-3,19	16,0
Aluguel	-0,05	1,1	0,09	-1,0	0,11	-1,6	0,19	-0,9
Não morador	-0,07	1,5	0,19	-2,1	0,14	-2,1	0,30	-1,5
Outros	-1,22	26,0	-0,89	10,2	-0,90	13,9	-2,77	14,0
Total	-4,67	100,0	-8,74	100,0	-6,44	100,0	-19,86	100,0

Fonte: Pero & Da Cruz (2016) com base nos dados da PNAD/IBGE de 2001-2013

Observa-se a rubrica “outros”, de participação relativa importantíssima no quadriênio em que o crescimento foi menor (quando fatores demográficos foram os mais destacados), teve menor importância nos dois quadriênios seguintes (quando o crescimento médio do rendimento por hora trabalhada e do PIB foram maiores que no primeiro, vide tabelas 2 e 5). Porém, entre o segundo e o terceiro quadriênios (cujos crescimentos médios foram similares) a rubrica “outros” apresentou peso relativo aproximadamente 35% superior. Este período, como observado no gráfico 1, corresponde à expansão do benefício médio do PBF e do período no qual a linha de miséria apresentou decréscimo real anual.

Ressalva-se aqui que o desenho institucional do PBF é muito tímido quando se leva em consideração a totalidade dos problemas sociais presentes no Brasil sendo voltado somente à eliminação da pobreza extrema e visa à complementação financeira até que o beneficiário saia desta faixa de renda, e não da faixa da pobreza. Meller (2015) identifica a mesma questão em relação à decomposição da pobreza realizada por Marinho, Linhares e Campelo⁴³. Devido a esta problemática, caso os autores rodassem uma nova regressão utilizando a pobreza extrema como variável dependente os efeitos do PBF provavelmente apresentariam valores maiores estimados para seu coeficiente, representando um papel mais ativo do PBF tal qual alguns dos outros trabalhos posteriormente apresentados. Meller (2015), conclui também que é o valor do benefício o maior responsável pela baixa influência. Dado que este benefício não é grande o suficiente, em média, para satisfazer todas as necessidades básicas (como corroborado pelo gráfico 1), Meller (2015), em uma outra direção

⁴³ MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil?. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 65, n° 3, p. 267-288, jul/set. 2011.

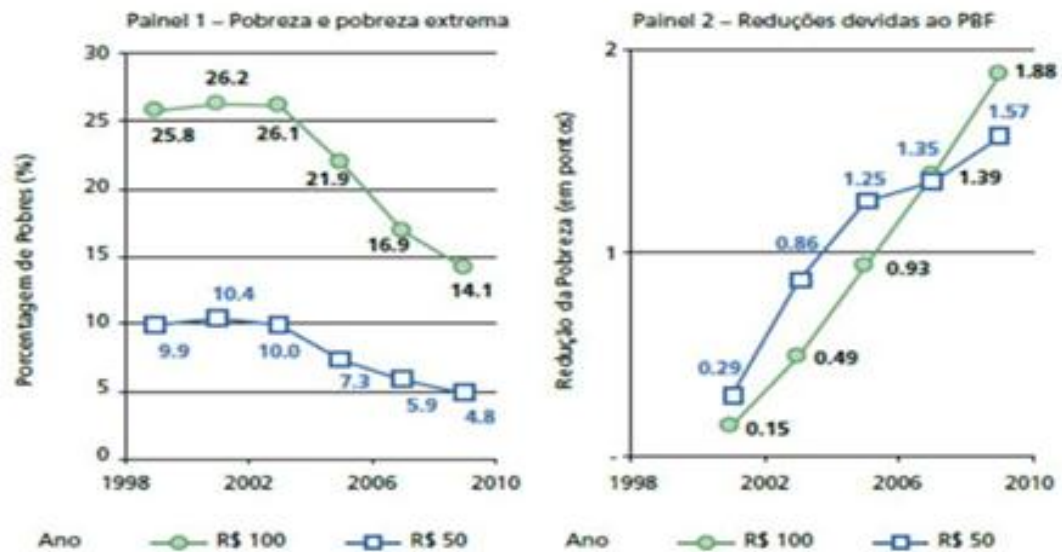
de causalidade considera precipitadas as avaliações de que este efeito tímido era causado por uma baixa procura por trabalho formal por parte dos beneficiários uma vez que estivessem recebendo a transferência, como foi diversas vezes afirmado por críticos do programa, como Raul Christiano (ex-diretor do Bolsa Escola) em artigo de 2011 no site do PSDB intitulado “Bolsa Família não é salário”⁴⁴. Campello (2013) classifica estas críticas como o mais propagado mito a respeito do PBF baseando-se em ampla análise bibliográfica a respeito de estudos empíricos sobre o tema, fazendo a ressalva de que isto se dirige aos beneficiários que integram a PIA (População em Idade Ativa). Oliveira (2014) afirma que 76% dos adultos que recebem o PBF trabalham no mercado formal brasileiro, o que comprova, segundo a autora, que o benefício é complementar no que tange à renda doméstica. Barbosa & Corseuil (2013) estimaram os efeitos do PBF sobre a probabilidade da ocupação principal do chefe da família ser informal e encontraram que, à exceção de grupos demográficos específicos, tanto o desincentivo ao trabalho quanto o incentivo à informalidade gerado pelo PBF são muito pequenos ou nulos. Assim, concluem que não é prioritária para o PBF alguma alteração institucional para perseguir estes efeitos indesejáveis, e mesmo que se vise estes, um reforço no monitoramento seria uma opção mais razoável.⁴⁵

Soares et. al (2010) calcularam os efeitos redutores das PTCs sobre a pobreza e a pobreza extrema no período 1998-2010, ou seja, o cálculo da porcentagem de pobres que existiriam a mais caso o benefício não existisse.

⁴⁴ Christiano (2011) “O IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, responsável pelo levantamento mencionado, identificou que entre os beneficiários da Bolsa Família, 75% não têm cobertura da Previdência Social, porque em sua maioria não têm registro em carteira. Isso acontece **para** não abrir mão do recebimento da renda transferida pelo governo federal”

⁴⁵ Para uma avaliação empírica mais ampla do “efeito preguiça” do PBF, ver OLIVEIRA, Luís Felipe Batista; SOARES, Sergei Suarez Dillon. Efeito-preguiça. programas de transferência de renda, p. 341-358, 2013.

Gráfico 2 – Evolução da pobreza e reduções devido ao PBF



Fonte: Soares et al(2010), com base nos microdados da PNAD

Observa-se uma inflexão na curva até então ascendente da porcentagem de pobres (Painel 1) quando da instituição do PBF e que seu benefício é crescente com relação à ampliação de sua abrangência. Enquanto a linha de redução pobreza é quase retilínea (Painel 2), a de pobreza extrema apresenta uma desaceleração dos seus efeitos a partir de 2005, re-acelerando com um pouco menos de intensidade no segundo mandato de Lula. É importante ressaltar que, como discutido acerca da “eficiência da focalização”, desacelerações são comuns uma vez que o programa já esteja atendendo seu público-alvo mais necessitado, sendo a escolha entre manter a expansão do programa (visando uma meta quantitativa, por ex: nº de pobres <5%) ou preservar sua eficiência original, de caráter político-normativo. No último dado do período analisado, observa-se que a taxa de pessoas na pobreza e miséria seriam, respectivamente, 1,88 e 1,57 maior do que o então existente se não fosse o acréscimo de renda do PBF. Marcelo Neri, com base em dados do IPEA e PNAD, mensurou o efeito redutor do programa entre 2002 e 2012 em 28% da pobreza extrema. À época, o percentual de extremamente pobres era de 3,6% e o seria de aproximadamente 4,9% caso o benefício não existisse (NERI et al. 2013).

Kerstenetzky (2009) resumiu os efeitos das PTCs a partir de uma AIBF, que comparou os indicadores de famílias beneficiárias e não beneficiárias com as mesmas condições econômicas. A autora ressalva que este tipo de metodologia possibilita apenas uma *proxy* dos

efeitos, porém que a os dados da PNAD de 2006 corroboraram a análise deste AIBF⁴⁶, que em impactos quantitativos diretos mensurou um impacto de -12% na população vivendo abaixo da linha de pobreza

Tabela 4 – PBF: Contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza, e Avaliação de Impacto de Linha de Base (*baseline*) - 2005

Queda na desigualdade (1995-2004)	21%
Queda na pobreza (incidência de pobreza = proporção de pobres na população)	12%*
Queda na pobreza (severidade da pobreza = desigualdade de renda entre os pobres)	19%*
Gastos em alimentos, educação e vestuário infantil de famílias beneficiárias (FB)	Aumento**
Gastos em saúde e vestuário de adultos (FB)	Queda**
Frequência à escola (FB)	Impacto positivo sobre frequência e evasão escolar**
Progressão no fluxo escolar (FB)	Mais lenta**
Vacinação infantil (FB)	Sem impacto significativo**
Subnutrição infantil crônica (altura por idade) (FB)	Queda apenas entre crianças de 6 a 11 meses de idade**
Subnutrição infantil aguda (peso por altura e idade) (FB)	Queda apenas entre crianças de até 5 meses de idade**
Participação de adultos na força de trabalho (FB)	Aumento***

Fonte: Kerstenetzky (2009) com base na AIBF (2007), realizada pelo CEDEPLAR-UFGM patrocinada pelo MDS

Com relação aos conceitos de severidade e hiato da pobreza apresentados, esta AIBF verificou, para o período 1995-2004, uma queda na severidade da pobreza de 19% causada pelo PBF. Barros et. al. (2009) verificam uma queda próxima a 35% para ambos os conceitos para ambos os tipos de pobreza entre 2003 e 2007.

Decompondo as causas das reduções, os autores identificaram que as transferências responderam por aproximadamente 33% na queda do hiato médio da pobreza e 44% no da miséria. Para a severidade, observaram que as rendas não oriundas do trabalho impactaram

⁴⁶ IBGE (2008), *Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais*. Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2006. Rio de Janeiro, IBGE.

em 43% e 57% da queda para a pobreza e a pobreza extrema, respectivamente, i.e. uma contribuição maior do que a observada pelos rendimentos do trabalho para a queda da miséria.

Analisando pelo decil mais pobre ao invés da linha de miséria, observou-se no período de 2001 a 2009 um aumento de 7% ao ano, em média, na renda deste segmento, enquanto o decil mais rico obteve crescimento de 2%. Para efeitos de comparação, o aumento no decil mais pobre foi semelhante ao aumento médio do PIB chinês no período, enquanto o do mais rico se assemelhou ao da Alemanha⁴⁷. Já o estudo de Marcelo Neri com base nos dados do IPEA apontou que, no período 2002-2012, a renda real média do decil mais pobre cresceu 120% contra 26% do mais rico.

Outro debate pertinente para esta análise é se o PBF tem conseguido de fato alcançar toda a população potencialmente beneficiária, ou mais especificamente, se o CadÚnico computou as informações das famílias em situações de dificuldade e quantos dos que se encaixavam no público-alvo do PBF viraram de fato beneficiários (que como já discutido, não tem a obrigatoriedade de atender a todos), i.e. discute-se o peso dos erros de exclusão do PBF no saldo geral do programa. Com base na PNAD de 2006 o IBGE estimou em 46% o erro de exclusão (IBGE 2008 *apud* KERSTENETZKY, 2009). Em 2007, Soares Ribas e Osório (*apud* KERSTENETZKY, 2009) estimaram o erro de exclusão em 59% (e o de inclusão, ou seja, quem é beneficiário sem preencher a totalidade dos requisitos, em 49%). Os autores afirmam que, comparando o PBF ao *Oportunidades*, o PBF tem um erro de exclusão maior e de inclusão menor⁴⁸.

Kerstenetzky (2009) conclui que, em relação a seu duplo objetivo (reduzir a pobreza e quebrar seu ciclo), o erro de exclusão torna o PBF claramente insuficiente, e afirma que “...a própria natureza de programa focalizado pode ter algo a ver com esse resultado decepcionante...”⁴⁹. Na sequência, a autora elenca alguns motivos plausíveis para os erros de exclusão: falta de informações dos benefícios que a pessoa pode receber; o medo do estigma e da dependência de longo prazo de receber o benefício (em consequência da falta de portas de saída); e os erros na listagem de beneficiários (i.e. na consolidação do CadÚnico). Osório & Souza (2013), já após o esforço de busca ativa do BSM, encontraram que 80,9% das pessoas abaixo da linha de pobreza extrema recebiam o PBF. Cabe sempre lembrar que o tamanho e

⁴⁷ Cariello (2012)

⁴⁸ *Ibid* p.65

⁴⁹ Kerstenetzky (2009) p.65

as características geográficas do território brasileiro dificultam esta busca ativa se comparado aos demais países.

III.2 – O papel do Estado de bem-estar social na redução da miséria

Para além dos efeitos quantitativos diretos do acréscimo de renda analisados no sub-capítulo anterior, as políticas de bem-estar social do Brasil impactam a miséria de distintas formas, tendo muitas delas, como discutido, o CadÚnico como plataforma de expansão. Em agosto de 2003, Theodoro & Delgado (IPEA 2003) reconhecem a importância das transferências de renda, porém alertavam que uma política social de redução da desigualdade e de progressivo desmantelamento dos mecanismos de reprodução da pobreza não poderia limitar-se às transferências, sob pena de engessamento das desigualdades e de inviabilização do projeto de transformação social do governo à época.

No trabalho apresentado por Pero & Da Cruz (2016), a rubrica “outros” da tabela 3 exposta acima que, além do PBF e dos juros, inclui os demais benefícios sociais do Governo, teve participação importante especialmente no primeiro quadriênio, posteriormente se situando logo abaixo de “aposentadorias” em todas as regressões feitas neste *paper* para os quadriênios seguintes. Desta forma, tanto a política previdenciária (beneficiada pelo aumento real do salário mínimo no período) quanto o arranjo atual de bem-estar não chegam ao mesmo patamar que o rendimento do trabalho (este sim o grande beneficiado pela política de aumento real dos salários mínimos) para explicar a queda recente da pobreza, mas ocupam papel importante nesta redução, sendo responsáveis por 30% conjuntamente. Hoffmann (2013) demonstra que as transferências do governo federal, incluindo-se o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuíram com entre 15% e 20% da redução observada entre 2001 e 2011 da desigualdade de renda.

O objetivo de quebra do ciclo da pobreza do PBF que tinha nas condicionalidades seu elemento principal levou, através destas, a uma maior inserção nos sistema educacional e de saúde dos beneficiários. A ênfase nas condicionalidades, de acordo com Paiva et al. (2013), mostraram que diversos determinantes da pobreza devem ser enfrentados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações possam ter condições, de fato, para a superação da pobreza. Os autores destacam o aspecto de que estas condicionalidade levaram a cabo uma articulação entre as pastas de Saúde, Educação e Assistência Social em torno dos beneficiários. Passa a haver então uma atenção especial destas áreas, via acompanhamento das condicionalidades, às camadas que sempre enfrentaram mais dificuldades no acesso com

qualidade aos serviços públicos. Perkins et al. (2013) afirmam que, apesar de preocupações a respeito da eficiência e custo, o PBF e o *Oportunidades* mexicano foram PTCs exitosas em aumentar o comparecimento escolar, resultando em sua adoção em dezenas de países⁵⁰. Craveiro & Ximenes (2013) encontraram que, dentre os alunos dos anos iniciais do ensino público fundamental, o índice de abandono dos beneficiários do PBF é de 1,5% contra 1,8% dos demais alunos; e nos finais de 4,4% contra 4,8%. Já no ensino médio, os beneficiários do PBF registraram taxa de abandono de 7,4% e de aprovação de 79,7% contra 11,3% e 75,5%, respectivamente, para os demais alunos. Os índices de abandono dos beneficiários são também menores que os índices dos demais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tanto para os anos finais quanto iniciais⁵¹. Silveira et al. (2013), com base no Censo de 2010, analisaram os jovens de 10 a 18 anos que: unicamente estudam; estudam e trabalham; só trabalham; e nem trabalham nem estudam. Os autores encontraram que nos dois grupos que abrangem os que estudam, a participação dos beneficiários do PBF é maior do que a dos não beneficiários, tanto para o dado geral, quanto para os dados separados por gênero; por meio urbano ou rural; e pelas sub-faixas etárias analisadas (14-17 anos e 15-18 anos). Oliveira (2014) afirma que o PBF se diferencia das antigas PTCs brasileiras ao garantir frequência escolar a todas as crianças da família beneficiária, sendo efetivamente a política de “ensinar a pescar”, mote de diversas críticas da oposição ao programa⁵². Já para Kerstenetzky (2009) não havia até então expansão importante dos serviços de saúde e educação associados ao programa. Lavinas (2015a *apud* FERRARI, 2016) afirma que os PTCs ganham prioridade na política social em detrimento da melhora no alcance e qualidade dos serviços públicos que combatem falhas de mercado. Kerstenetzky (2009) lembra que uma das principais fontes de financiamento da saúde, a CPMF⁵³, foi extinta no decorrer da expansão do PBF⁵⁴. Em consequência disto, as condicionalidades tiveram cumprimento heterônomo: o que motivou o cumprimento delas foi mais o medo de perder o benefício do que os ganhos esperados em termos das capacitações. Os agravantes deste quadro seriam: o fato de que o simples cumprimento das condicionalidades não é um garantidor de aumento de capacitação, em função da precariedade dos serviços; e o fato de que, não havendo disponibilidade do serviço

⁵¹ Para os anos iniciais e finais, respectivamente, a região norte teve um índice de 2,2% e 5,3% dos beneficiários contra 4,6% e 8,3% dos demais. Na região nordeste de 2,2% e 5,9% contra 4,5% e 10,4% e no centro-oeste de 0,7% e 3,5% contra 0,9% e 4,6%. Dados de Craveiro & Ximenes (2013) com base no Censo escolar 2012 (INEP, 2012) e MDS

⁵² No texto, a autora cita expressamente o PSDB, líder da bancada de oposição durante o governo PT. “Isso é, de fato, o que a oposição ao Programa – e aqui há um mérito gigantesco para o PSDB – chama tão jocosamente de ‘ensinar a pescar’. Oferecendo a todas as crianças e jovens igualdade de condições para o ensino, consequentemente, eles terão melhores oportunidades no futuro.”

⁵³ Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

⁵⁴ Em 2007, com boa parte da votação para a extinção foi por parte da referida bancada de oposição e, à época, uma derrota do governo.

público, a condicionalidade é suspensa sem que se preveja qualquer punição ao governo pela falha em ofertar os serviços. A autora sugere então uma reorientação dos serviços ligados ao PBF visando uma política social híbrida, i.e. parte focalizada, parte universal, de modo a ofertar serviços universais de forma a impactar primeiramente os mais pobres “Paradoxalmente, pode ser mais fácil ganhar apoio para o programa se ele for mais caro – por se expandir na dimensão ‘oportunidades’ – do que se ele permanecer como um programa mais barato, focalizado apenas nas transferências para os pobres”⁵⁵. Assim, um mix de universalismo e políticas focalizadas seria uma estratégia viável de expansão dos serviços públicos no curto-médio prazo. A focalização entraria não como voltada a um resíduo da população ou alguma forma de segregação, tal qual discutido no item I.2, “...mas como uma regra de prioridade na expansão dos serviços sociais a fim de não excluir as classes médias e alcançar primeiro os pobres.”⁵⁶ Já as políticas universais, a autora lembra que são o tipo de gastos que se pagam, pois o valor presente dos retornos futuros supera largamente os custos presentes de acordo com as estimativas deste autor (Esping-Andersen 2007 *apud* KERSTENETZKY, 2009). Para Rocha (2013) (*apud* TESOURO NACIONAL, 2015), as condicionalidades eram justamente o meio pelo qual se realizaria o objetivo inicial das transferências: auxiliar a efetividade de outras políticas sociais, por exemplo, de aumento da escolaridade e nutrição. Somente em 2011, com o lançamento do BSM, é que a eliminação da pobreza e da pobreza extrema tornam-se metas atribuídas oficialmente às tais transferências, de acordo com o autor.

O BSM foi um grande passo dado no sentido de ampliação das políticas sociais de combate à pobreza extrema, beneficiando-se da experiência e base de dados (CadÚnico) gerada pelo PBF. Calixtre & Fagnani (2017) identificam que as medidas do BSM, ao lado do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar) e do PBF, foram fatores fundamentais na redução da pobreza extrema. Paiva et al. (2013) pontuam que o repasse financeiro para alunos em creches foi acrescido de até R\$ 1,4 mil/ano caso a criança seja de família beneficiária, e que, em julho de 2013, o Bolsa-Verde beneficiava 40 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos e o Bolsa Fomento⁵⁷ 30 mil famílias de agricultores familiares do semiárido nordestino. De acordo com Campello (2013) a jornada de consolidação do PBF ensinou ao Brasil que o desenvolvimento social que permite às famílias uma trajetória de autonomia e cidadania é fruto de uma ação deliberada e determinada das três esferas do Estado na garantia do acesso a serviços de qualidade que possibilitem aproveitar

⁵⁵ Kerstenetzky (2009)-p72

⁵⁶ Kerstenetzky (2009) p.76

⁵⁷ Ambos programas incluídos no BSM

oportunidades e materializar direitos, no enfrentamento à pobreza e desigualdade. Por isto, conclui a autora, o PBF e o BSM são o retrato de um novo modelo de desenvolvimento então levado adiante em que às políticas sociais cabe um papel estratégico.

III.3 – Bolsa Família, crescimento e desigualdade agindo sobre a pobreza extrema

Esta seção visa discutir os efeitos macroeconômicos sobre a trajetória de redução da miséria pelo PBF. Primeiramente a análise se dá pelos efeitos macroeconômicos do PBF em si, seu aumento no consumo, impacto na distribuição de renda e efeito multiplicador sobre a renda da economia, de acordo com o eixo apresentado no item I.1. Posteriormente discutem-se os determinantes macroeconômicos da redução da miséria. Tal qual a análise já apresentada, a desigualdade é discutida conjuntamente.

III.3.1 – O PBF e os impactos no PIB e Gini.

Para servir como uma referência ao debate a tabela a seguir foi preparada para apresentar mais sinteticamente a evolução do PIB e da desigualdade (o eixo apresentado no I.1) vis-à-vis o agregado de pessoas abaixo da pobreza extrema e o peso relativo destas na população total brasileira.

Tabela 5 – Síntese de indicadores (2004-2014) e suas variações

Ano	Índice de Gini do rendimento domiciliar	Variação %	PIB per capita em valores de 10/2004	Variação %	Nº pessoas abaixo da linha de miséria	Variação %	Taxa de miséria
2004	0,535	-	R\$ 11.003,54	-	12.897.615	-	7,03%
2005	0,532	-0,56%	R\$ 11.699,84	6,33%	12.021.957	-6,79%	6,48%
2006	0,528	-0,75%	R\$ 12.491,31	6,76%	9.969.369	-17,07%	5,31%
2007	0,521	-1,33%	R\$ 13.339,62	6,79%	9.340.423	-6,31%	4,92%
2008	0,513	-1,54%	R\$ 13.553,89	1,61%	7.987.912	-14,48%	4,16%
2009	0,509	-0,78%	R\$ 14.796,54	9,17%	7.720.132	-3,35%	3,98%
2011	0,501	-1,57%	R\$ 15.486,62	4,66%	7.337.563	-4,96%	3,71%
2012	0,499	-0,40%	R\$ 15.617,91	0,85%	5.759.630	-21,50%	2,88%
2013	0,497	-0,40%	R\$ 15.993,26	2,40%	6.220.473	8,00%	3,09%
2014	0,494	-0,60%	R\$ 15.952,32	-0,26%	5.162.737	-17,00%	2,54%
Variação total	-0,041	-7,66%	R\$ 4.948,78	44,97%	-7.734.878	-59,97%	-63,86%

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE/PNAD; MDS com base em IBGE/PNAD e IBGE/Séries históricas e estatísticas.

Chama a atenção o fato de que enquanto o PIB e o Gini desaceleraram seu ritmo de avanço após 2011⁵⁸, o contingente de pessoas abaixo da linha e a respectiva taxa mantêm tendências fortes de redução, com uma evolução inconstante ao longo de todo o período. Como já discutido no III.1 é um período de redução do hiato entre o benefício médio e a linha de miséria (então decrescente em termos reais).

Para uma análise mais bem fundamentada é útil retomar alguns dos dados apresentados nas seções anteriores. A tabela 1, de Osório & Souza (2013) permite enxergar a composição da renda destes. A quantidade dos que recebem pelo menos um salário mínimo na família e ainda assim se encontram em situação de miséria per capita praticamente se anula devido à política de valorização real do salário mínimo de 75% no período⁵⁹, aumento maior do que os demais componentes expostos na tabela. Ou seja, graças aos efeitos de uma política macro é possível agora que os formuladores de políticas contra a miséria tenham grupos menos heterogêneos para trabalharem, permitindo uma política melhor endereçada. Ao mesmo tempo, a maior difusão do PBF nesta faixa permite cada vez agrupar em torno do programa mais políticas voltadas à miséria.

Calixtre & Fagnani (2017) afirma que este salário mínimo discutido é o principal redutor das desigualdades no mercado de trabalho, e que foi este mercado um dos núcleos da estratégia social dos governos do PT. Em seguida, apresentam os multiplicadores keynesianos para os gastos sociais em 2006. As simulações basearam-se no efeito marginal de um ponto percentual a mais destinado às transferências sobre a economia.

⁵⁸ Diante da indisponibilidade de alguns dados no Censo, o ano de 2010 foi excluído em função de algumas lacunas brancas.

⁵⁹ Dados de <https://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm> deflacionados de acordo com o IPCA

Tabela 6 – Efeito multiplicador do gasto social (PIB e a renda das famílias) e impacto na redução da desigualdade da renda do trabalho (Índice de Gini) – (em %) Simulações baseadas em 2006 - Brasil

Tipo de Gasto	Multiplicador Keynesiano sobre o PIB	Multiplicador Keynesiano sobre a Renda das Famílias	Redução Marginal do Índice de GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,7	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,2	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,1	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de <i>Commodities</i>	1,4	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: Calixtre & Fagnani (2017) a partir de (Ipea; 2011^a; Ipea; 2010 *apud* Calixtre & Fagnani (2017), com base em Contas Nacionais-IBGE e POF-IBGE

Observa-se que o efeito multiplicador do PBF sobre a renda das famílias é o maior dentre todos os descritos, e que a redução marginal no Gini provocada pelo programa é uma das duas maiores, próxima à primeira e consideravelmente distante da terceira. Portanto, por mais que o efeito do PBF sobre a renda agregada não se destaque, o efeito causado sobre a renda das famílias e sobre a desigualdade medida pelo Gini é dos maiores já registrados e de importância considerável.

Os autores passam então à decomposição dos determinantes do crescimento do PIB e da queda do Gini com base em estudo do IPEA.

Tabela 7 – Decomposição das contribuições líquidas ao crescimento da renda per capita e da redução da desigualdade de renda (Gini) – Brasil – 1992 a 2012

Fatores	Crescimento da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>	Redução do Índice de Gini
Mercado de Trabalho	71%	47%
Previdência	23%	15%
Transferências de Renda (constitucionais, como BPC, e Bolsa Família)	4%	24%
Outros	2%	13%

Fonte: Calixtre & Fagnani (2017) a partir de IPEA(2013), com base em IBGE/PNAD.

Verifica-se que o mercado de trabalho foi o maior responsável por ambos os efeitos. Com relação aos instrumentos de bem-estar social, a previdência, pelo peso que possui no orçamento, tem o efeito mais destacado. Destaca-se que a contribuição das transferências para o incremento do PIB é tímido, porém que assumem papel considerável para a redução da desigualdade. Esta queda que por sua vez foi menor relativamente do que o aumento do PIB, conforme tabela 5.

Neri et al. (2013) destacam que análises feitas unicamente com base nas pesquisas domiciliares costumam ignorar os efeitos multiplicadores do PBF, ao tratar de forma estática apenas o efeito das transferências. Os autores calculam que o efeito multiplicador do PBF sobre o PIB seria de 1,78 para cada R\$1 gasto, maior que todas as demais transferências (em segundo estaria o BPC, com 1,19). Os efeitos multiplicadores sobre o consumo geral da economia foram calculados em 1,98, enquanto o efeito sobre o consumo final das famílias é de 2,4. Lendo estes dados à luz das teorias da PDE apresentadas, dada a relação entre os gastos dos pobres e a estrutura produtiva brasileira, a explicação seria a de que os extratos com menor renda tem uma maior propensão ao consumo. Desta forma, transferências para estas classes implicam em maior aumento sobre o consumo e conseqüentemente sobre o PIB do que para classes mais abastadas. Isto corroboraria o apresentado por Calixtre & Fagnani (2017) de que o multiplicador é maior para transferências como o PBF do que para as que usualmente se destinam às classes mais favorecidas (como indica o redutor marginal do Gini), como os juros da dívida pública.

Kerstenetzky (2009) sugere que, se o que se busca é criar e expandir oportunidades equalizadoras sem segregação (de forma a não comprometer a sustentabilidade do programa,

sendo também sensível ao ritmo de crescimento dos recursos para financiar essa expansão) um dos passos essenciais é reforçar o PBF enquanto política de desenvolvimento. Assim, uma política que não mire exclusivamente o bem-estar, mas também as capacitações individuais dos beneficiários, em consonância com uma reavaliação da política de prestação de serviços, de forma a agir tanto sobre a oferta (disposição a pagar) quanto sobre a demanda (necessidade de recursos) na economia do PBF.

Com relação ao impacto na desigualdade de renda brasileira – que é historicamente alta, tendo o país, por exemplo, sediado o maior porto escravagista da história⁶⁰ - Kerstenetzky (2009) explica que os rendimentos do trabalho (entendido enquanto uma combinação entre a expansão do mercado formal com os reajustes do salário mínimo) aliado aos programas sociais e em especial ao PBF parecem ter sido as razões mais importantes para a queda da desigualdade.

Soares et al. (2010) calculam as contribuições destes componentes da renda domiciliar para a queda da desigualdade.

Tabela 8 – Contribuição para a queda da desigualdade

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada ao SM	52	30	9	18	9	15
Previdência superior ao SM	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Soares et al. (2010) a partir dos microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009

Os autores alertam que por mais que o índice de Gini ainda fosse superior a 90% dos países, era um ritmo considerável especialmente levando-se em conta o padrão histórico da desigualdade brasileira. Os rendimentos do trabalho respondem por 3/5 desta redução.⁶¹ O que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, sendo que o programa não chega a 0,8% da renda das famílias (MELLER, 2015).

⁶⁰ Segundo Milton Guran. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/historia/cais-que-recebia-escravos-no-rio-de-janeiro-pode- virar-patrimonio-da-humanidade-0nqfrj29eecdgakitzqmyxtue>>. Acesso em: 20 jun. 2017

⁶¹ Meller (2015)

Neri (2013) mensurou o impacto relativo do PBF em 12,2% sobre a queda total do Gini. A contribuição do programa para a queda de 4,7% da desigualdade no período 1995-2004 foi de 21% (AIBF, 2007). Kerstenetzky (2009) ressalta que esta contribuição superior a um quinto no todo da variação negativa da desigualdade se deu com um programa que representava 0,5% da renda domiciliar brasileira, enquanto os demais componentes da queda (salários, aposentadorias e pensões) têm representatividade muito maior na renda domiciliar, ou seja, o PBF é o componente de maior peso relativo na redução da desigualdade (o peso orçamentário, de acordo com os dados do Tesouro Nacional [2015], era de inicialmente 0,29% do PIB e seguiu numa tendência de crescimento relativo até estabilizar-se em 2012 em cerca de 0,45% do PIB)

A autora ressalta ainda que a variação no coeficiente de Gini da distribuição pessoal da renda de 2001 a 2006 da ordem de -6% no todo (de 0,602 a 0,56 no índice) é relevante se comparado aos países da OCDE, com exceção da Espanha, em seus respectivos momentos de consolidação de um Estado de bem-estar social, e constitui momento ímpar em nossa história. “... o número é certamente impressionante se compararmos o Brasil com... o Brasil”⁶². Soares (2010) analisou, em um trabalho de maio de 2008, a intensidade da queda na desigualdade brasileira, e mostrou que a velocidade de redução do Gini brasileiro a partir de pesquisas domiciliares⁶³ de 0,007 pontos ao ano entre 2001 e 2006 foi maior do que a do o Reino Unido e os EUA nos anos 30 e 40 do século XX, corroborando a afirmação de Kerstenetzky (2009). Como a trajetória de queda da desigualdade se manteve em vários países mesmo que em ritmo menor, o autor explica que a redução é meta de décadas e não de anos, sendo necessárias políticas de Estado que deem continuidade ao objetivo de uma sociedade mais igualitária. Meller (2015) estende os anos de análise do Gini, chegando a uma média de -0,00575 pontos ao ano entre 2001 e 2013 e reafirma a tese de que a redução é robusta em termos de valor e comparável aos períodos mencionados para EUA e Reino Unido. Paiva et al (2013) afirmam que o PBF, de certa forma, aproximou a estrutura brasileira de benefícios sociais das encontradas em países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos. Os autores afirmam que o PBF representou também uma ruptura com a estrutura brasileira criada nos anos 1920, (mais do que os benefícios semi e não contributivos criados na década de 1970 e expandidos nos anos 1990) ao conceder transferências de renda para população (pobre) em idade ativa.

⁶² Kerstenetzky (2009) p.59

⁶³ Sobre os diferentes tipos de Gini e seus problemas de submensuração, ver introdução de Soares (2010) e Meller (2015) p.46

Campello (2014) destaca o acesso ao crédito que os beneficiários do PBF passaram a ter, até então negado a estes extratos da população, influenciando sua integração ao circuito econômico e consequente dinamização do mesmo. Ressalva-se aqui que além da disponibilidade maior de crédito em função destas pessoas possuírem agora renda fixa mensal, contribuiu também a política ativa do Governo Federal em utilizar os bancos públicos para estabelecer condições mais favoráveis a estes extratos do que os oferecidos até então. Sobre o conjunto das políticas implementadas até então, a autora destaca:

“Nos últimos dez anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.”p.23

III.3.2 – Crescimento e desigualdade sobre a redução da pobreza extrema

Como visto no item III.1 o impacto macroeconômico gerado pelo PBF é considerável para cada unidade de real transferida, porém tímido para o agregado da renda quando leva-se em conta que o peso deste no orçamento é baixo, como já discutido, e em sintonia com o defendido pelo FMI de que “...a política fiscal deve fazer mais com menos”⁶⁴

Pero & Da Cruz (2016), analisaram a evolução da renda domiciliar per capita média e do índice de Gini para o período 2001-2013 e em seguida apresentaram a decomposição da queda da pobreza (pela linha de consumo descrita anteriormente) de acordo com os macro determinantes, a saber: o crescimento da renda e a distribuição desta.

⁶⁴ LAMUCCI, Sérgio. FMI: Política fiscal precisa ser prudente e favorável ao crescimento

Tabela 9 – Decomposição da queda da pobreza: linha de consumo: crescimento x distribuição

Indicadores	Total
Painel A: 2001 – 2005	
Queda da pobreza	-4,67
Crescimento	-1,33
Distribuição	-3,35
Crescimento (%)	28,5
Distribuição (%)	71,7
Painel B: 2005 – 2009	
Queda da pobreza	-8,74
Crescimento	-5,9
Distribuição	-2,84
Crescimento (%)	67,5
Distribuição (%)	32,5
Painel C: 2009 – 2013	
Queda da pobreza	-6,44
Crescimento	-4,64
Distribuição	-1,8
Crescimento (%)	72,0
Distribuição (%)	28,0
Painel D: 2001 – 2013	
Queda da pobreza	-19,86
Crescimento	-11,96
Distribuição	-7,9
Crescimento (%)	60,2
Distribuição (%)	39,8

Fonte: Pero & Da Cruz (2016) com base nos dados da PNAD/IBGE de 2001-2013

Analisando ambas as tabelas, verifica-se que, embora o acréscimo da renda per capita média tenha sido por vezes maior que a redução do índice de Gini em termos proporcionais, a queda da desigualdade correspondeu a cerca de 2/3 dos efeitos do crescimento econômico quando o assunto é a redução da pobreza em 19,86% por esta linha relativa. Observa-se ainda uma dinâmica quadrianual bem distinta, em especial no quadriênio de implementação dos PTCs do Governo Federal que foi também o de menor crescimento do PIB per capita. Ressalta-se aqui que os oito anos que se seguem, que apresentam contribuição maior do PIB, se basearam em um padrão de crescimento distinto dos anteriores (no qual a valorização do salário mínimo descrita ocupou papel central) e que este padrão não foi igual entre os períodos: no quadriênio pós-crise de 2008, verifica-se um crescimento da renda quase da mesma magnitude do quadriênio anterior, porém acompanhado de uma desaceleração do processo de redistribuição de renda, “Os dados mostram, portanto, que a queda da pobreza foi maior nos períodos de maior crescimento e não de maior redistribuição, e que foi o primeiro o grande responsável pela evolução favorável desse indicador no período como um todo.”⁶⁵

⁶⁵ ibid p.11

Os autores fazem também uma decomposição intra-regiões da queda da pobreza, considerando a redistribuição da renda e as transferências governamentais como variáveis independentes, concluíram que a redistribuição foi um fator mais explicativo para as regiões metropolitanas, enquanto as transferências (dentre as quais o PBF apresenta peso crescente no tempo) influenciaram mais proporcionalmente as áreas rurais e urbana não-metropolitanas, áreas estas que apresentaram diminuições mais rápidas de seus índices de pobreza se comparada às metropolitanas.

Barros e Mendonça (1997 *apud* SANTOS 2004) simularam modificações no nível e na distribuição de renda no Brasil em 1993 e concluíram que em função do alto nível de desigualdade, o Brasil está entre os países nos quais o crescimento econômico se faz menos necessário para redução da pobreza. Ainda, os autores defendem que uma redução da desigualdade para níveis próximos do observado para um país latino americano típico seria suficiente para uma redução expressiva da pobreza. Ricardo Paes de Barros, a partir de exercícios econométricos contrafactuais⁶⁶, afirma que a pobreza teria caído na metade do ritmo verificado nos anos 2000 caso o crescimento do PIB per capita fosse zero no período.

Para além do PBF, o já comentado aumento do salário mínimo real e os avanços educacionais são apresentados por Barros et al. (2010a *apud* PAIVA et al. [2013]) como de grande impacto na redução da pobreza e na inédita queda da desigualdade de rendimentos. Desta forma, tornando possível que se enxergue a superação da extrema pobreza como uma possibilidade (OSÓRIO et al., 2011 *apud* PAIVA et al [2013])

Com relação aos micro e macro determinantes analisados ao longo do trabalho, Pero & Da Cruz (2016) sintetizam:

“Mesmo nas regiões metropolitanas, onde a redistribuição teve um papel mais relevante que nas demais áreas, o crescimento da renda se tornou o principal determinante da queda da pobreza. Esse é um resultado que aponta para a necessidade de se persistir na trajetória de queda da desigualdade, uma vez que há ainda espaço para redistribuir renda, de modo a potencializar os efeitos do crescimento em momentos favoráveis e garantir a continuidade da queda da pobreza mesmo em períodos de desaceleração econômica. (...)Por um lado (macroeconômico), a redistribuição de renda perde poder explicativo ao longo do tempo e, no período como um todo, o crescimento econômico foi o principal determinante da queda da pobreza. Por outro lado (microeconômico), a decomposição por fontes de renda evidencia a menor eficácia dos programas de transferência e uma maior dependência dessas áreas em relação à evolução da taxa de ocupação.” p.16

⁶⁶ Cariello (2012)

CONCLUSÃO

Após este trabalho a hipótese que se verificou é a de que o PBF foi um instrumento de suma importância pelo eixo “Estado de bem-estar social e políticas focalizadas”. Neste, o PBF se destaca por sua importância no histórico de políticas focalizadas brasileiras, marcando uma evolução com mudança de concepção (de alívio para eliminação da miséria) com relação aos programas do período FHC, e se tornando uma política *top up*.

O programa, contudo, não se limitou ao impacto na renda, como outros programas focalizados, justamente ao não adotar uma concepção de justiça “mercado centrada”. Suas condicionalidades alavancaram uma inserção de parcela considerável dos mais desfavorecidos na rede de proteção social brasileira, especialmente devido aos requisitos de saúde e frequência escolar (dos filhos). De forma indireta, o programa entrega um enorme potencial de expansão dessa rede: a consolidação de dados das famílias em um cadastro centralizado do governo federal (devido a grande esforço de busca ativa, especialmente no biênio 2011-2012) abre campo para uma ampliação do arranjo de bem-estar social brasileiro, i.e. para políticas mais presentes, desenhadas em torno dos dados do CadÚnico. Uma rede mais ampla não implica, devido às características de nosso subdesenvolvimento, necessariamente em uma rede 100% universal, mas sim em um mix de políticas públicas que, sem deixar de observar a eficiência e o volume do gasto social, não se guie por estas, e sim pelas necessidades sociais estabelecidas em pleito democrático. Logo, rede esta baseada numa concepção de justiça que não seja “mercado centrada”. Para isto depende também que a expansão e qualidade dos serviços universais não estejam aquém da evolução das políticas focalizadas como estiveram, como debatido, de forma a permitir algum grau de desmercantilização na obtenção do bem-estar dos beneficiários, visando menor vulnerabilidade destes.

Analisando pelo outro eixo apresentado, verificam-se efeitos muito mais tímidos do programa. Naturalmente o seriam, dado que este eixo “crescimento econômico e mudanças estruturais” envolve agregados e políticas mais complexas. O que se observa é que há um impacto significativo do programa em termos de crescimento para cada R\$1 gasto. Porém, como o Programa representa uma pequena parte do orçamento⁶⁷, o efeito absoluto do PBF nas variáveis agregadas acaba por ser muito limitado. Por sua vez, o crescimento econômico foi o grande responsável em termos absolutos pela redução da miséria no período.

⁶⁷ R\$30 bilhões/ano com o reajuste de 07/2016. A título de comparação é aproximadamente 7% dos juros nominais acumulados nos últimos 12 meses, de acordo com <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>

Com relação às mudanças estruturais, observa-se um potencial efeito de redução da heterogeneidade interna, devido às externalidades do programa que democratizam a distribuição dos anos de educação aos filhos dos beneficiários, bem como um efeito considerável de mobilidade social ascendente das classes E para D. Assim como em relação ao crescimento, o PBF tem um efeito redutor significativo para cada R\$1 sob o índice de Gini. Todavia, os efeitos agregados do programa não levaram a uma significativa mudança de distribuição intra-nacional de renda, neste país que tem a desigualdade em suas raízes. Cabe ressaltar aqui a economia política do programa e a forma como este se insere em um contexto de ampliação de políticas públicas, onde para efeitos do crescimento do PIB e redução das desigualdades, deve-se destacar principalmente a política de valorização do salário mínimo.

Desta forma, há campo amplo para o programa se expandir, gerando efeitos diretos e externalidades em relação aos dois eixos: como motor de uma ampliação da rede de proteção social brasileira compreendendo um mix de políticas focalizadas e universais; e como peça fundamental de aumento da renda corrente e de maior capacitação da mão-de-obra, diminuindo as disparidades sociais e alavancando um aumento de produtividade da economia. Expansão esta, que deverá ser do número de beneficiários, do valor do benefício e, portanto, do orçamento geral do programa. Dentro das conclusões do trabalho fica clara uma visão crítica de abordagens como o *trickle down*; o paradigma de eficiência dos gastos sociais como guia absoluto e acima de tudo, a focalização limitada ao residualismo, bem como as concepções de justiça que orbitam em torno do mercado como alocador suficientemente justo de recursos entre a sociedade.

Por fim, com base em tudo apresentado, entende-se como importante para a redução da miséria: a efetivação do Bolsa Família como direito constitucional assegurado; a intensificação dos esforços de busca ativa para o CadÚnico; o reajuste anual das linhas de pobreza e dos benefícios fixo e variável (preferencialmente acima da inflação, dadas as propensões ao consumo destas classes); e a centralidade do PBF nas políticas de desenvolvimento a serem formuladas, enxergando-o como eixo fundamental na ampliação do estado de bem-estar social brasileiro pelas condicionalidades, pela sistematização de dados gerada, pelos efeitos marginais significativos sobre a renda das famílias e sobre o Gini e, acima de tudo, pela trajetória bem-sucedida de resgate das classes mais desfavorecidas no processo de formação brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Cássia et al. *Mais 3,6 milhões de brasileiros entram na pobreza, mostra Pnad*. **O Globo**. Rio de Janeiro, 26 nov. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/mais-36-milhoes-de-brasileiros-entram-na-pobreza-mostra-pnad-20545635>> Acesso em: 2 jun. 2017.

ANDREWS, Dan; JENCKS, Christopher; LEIGH, Andrew. *Do Rising Top Incomes Lift All Boats?*. 2009. Jun. 2009. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/4415903>>. Acesso em: 5 mar. 2017

ANDREWS, Dan. Out. 2017. Disponível em <<https://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/impact-newsletter/archives/autumn-2009/trickle-down-economics-revisited>> Acesso em: 5 mar. 2017

AZEVEDO, Reinaldo. *Quarto bloco: Bolsa Família em debate*. **Veja**. Rio de Janeiro, 29 set. 2006 <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/quarto-bloco-8211-bolsa-familia-em-debate/>> Acesso em: 10 mai. 2017.

ARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA R., S. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Texto para discussão UFF/ECONOMIA nº 249, 2009.

BANCO MUNDIAL. *Conditional Cash Transfer: Reducing presente and future poverty*. 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=aunBU_2FsYC&oi=fnd&pg=PR5&dq=cct+conditional+cash+transfer&ots=_2cHo0CS1R&sig=Jzu37L7DDNinzYQdLmS82aGNRh8#v=onepage&q=cct%20conditional%20cash%20transfer&f=false> Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. *O Banco Mundial prevê que a pobreza global caia abaixo de 10% pela primeira vez; obstáculos importantes permanecem na meta de erradicação da pobreza até 2030*.

Banco Mundial. Out. 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>>. Acesso em: 20 fev. 2017

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo et al. *Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos*. 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2151/BAPTISTELLA_Juliana_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mai. 2017

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA R., S. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Texto para discussão UFF/ECONOMIA nº 249, 2009.

BARTHOLO, Letícia. *Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais*. **IPC-IG**. Ago. 2016. Disponível em: <<http://www.ipc->

undp.org/pub/port/PRB55PT_Bolsa_Familia_e_relacoes_de_genero.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2017

BASTOS, Carlos P. e BRITTO, Gustavo. *Introdução*. In: AGARWALA, Amar Narain; AGARWALA, S. P. A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro. Ed Contraponto. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. DF, 9 jan. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 15 abr. 2017

_____. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. DF, 17 set. 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 15 abr. 2017

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. DF, 26 jun. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm> Acesso em: 20 abr. 2017

_____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. DF, 2 jun. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 2 mai. 2017

_____. Exposição de motivos da MP (EMI MP 590). DF, 29 nov. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/590.htm -> [Exposição de Motivos](#). Acesso em: 7 mai. 2017.

_____. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea(sic), em cada uma das empresas(sic) de estradas de ferro existentes no país(sic), uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados DF, 24 jan. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm> Lei Elói Chaves. Acesso em: 10 mai. 2017

_____. Decreto nº 8.747, de 5 de maio de 2016. Atribui aos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão a competência de majorar os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza, de que tratam o § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.. DF, 6 mai. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8747.htm> Acesso em: 13 jun. 2017

_____. Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. DF, 29 jun. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8794.htm#art3>
Acesso em: 13 jun. 2017.

Cais que recebia escravos no Rio de Janeiro pode virar patrimônio da humanidade. **Gazeta do Povo.** Abr. 2017. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/historia/cais-que-recebia-escravos-no-rio-de-janeiro-pode- virar-patrimonio-da-humanidade-0nqfrj29eecdgakitzqmyxtue>>. Acesso em: 20 jun. 2017

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. *A política social e os limites do experimento desenvolvimentista.* 2017. Texto para discussão nº 295. Instituto de Economia/ UNICAMP, mai. 2017

CAMPELLO, Teresa. *Uma década derrubando mitos e superando expectativas.* Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 15-24, 2013.

CARIELLO, Rafael. *O liberal contra a miséria.* Piauí. São Paulo, v. 74, nov. 2012. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-liberal-contra-a-miseria/>> Acesso em: 16 abril. 2017.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome.* Rio de Janeiro, 1992. Ed Gryphus

CHRISTIANO, Raul. **PSDB.** 21 jan. 2011. *Beneficiários não têm previdência e são inconstantes no emprego.* Disponível em: <<http://www.psd.org.br/acompanhe/noticias/bolsa-familia-nao-e-salario/>> Acesso em: 10 jun. 2017.

CRAVEIRO, Clélia B. A.; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil.* Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 193-206, 2013.

DELGADO, Guilherme; THEODORO, Mário. *Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate.* 2003. IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 25 mar. 2017

DO BOLSA, AIBF–Avaliação de Impacto. Família.(2007), *Avaliação de Impacto do Bolsa Família*, Cedeplar/UFMG/MDS.

Em Goiás, Serra diz que governador tucano é 'criador do Bolsa Família'. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 20 ago. 2014. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/08/1503534-em-goias-serra-diz-que-governador-tucano-e-criador-do-bolsa-familia.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State.* Lua Nova, n. 24, pp. 85-116,1991.

FAO-ONU. *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/56efd1a2-0f6e-4185-8005-62170e9b27bb/>>. Acesso em: 8 mai. 2017

FERRARI, Beatriz; *Panorama da política social no Brasil no governo do partido dos trabalhadores (2003-2014): avanços e desafios*. Rio de Janeiro, 2016. Documento em PDF

FERREIRA, Lina Penati; MARIANO, Silvana Aparecida. *Gênero e o Programa Bolsa Família: que papel cabe às mulheres?* Anais do III Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 27-29 mai. 2014.

FURTADO, C. (1982). *O Brasil pós-milagre*. Coleção ESTUDOS BRASILEIROS; v. 54. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 4ª edição (1971) Companhia Editora Nacional, São Paulo.

Governo federal cancela reajuste do Bolsa Família. **O Globo**. Brasília, 30 jun. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-cancela-reajuste-do-bolsa-familia-21542153>> Acesso em: 30 jun, 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização*. Revista de Economia Política 26.4 (2006): 104.

_____. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família*. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 1, 2009.

HOFFMANN, Rodolfo. *Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011)*. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 207-217, 2013.

LAMUCCI, Sérgio. *FMI: Política fiscal precisa ser prudente e favorável ao crescimento*. **Valor Econômico**. São Paulo, 19 abr. 2017. Disponível em <<http://www.valor.com.br/financas/4942730/fmi-politica-fiscal-precisa-ser-prudente-e-favoravel-ao-crescimento>> Acesso em: 19 abr. 2017.

LIMA, Sérgio Ricardo Ribeiro; SANTOS, Pábula Ribeiro Santos; GONDIM Vinicius Silva. *Salários, lucros, acumulação e riqueza: breves considerações atuais sobre as ideias de Smith, Ricardo e Marx*, 2012. Disponível em: < <http://files.economia-politica-critica.webnode.com/200000064-b0d61b1cfa/Sal%C3%A1rios,%20lucros,%20acumula%C3%A7%C3%A3o%20e%20riqueza.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

MAYER, André. *Introdução*. In: CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro, 1992. Ed Gryphus

MATOSO, Felipe. *Governo anuncia reajuste médio de 12,5% no Bolsa Família*. **G1**. Brasília, 29 de jun, 2016 Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/governo-anuncia-reajuste-medio-de-125-no-bolsa-familia.html>> Acesso em: 4 jun. 2017

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Carlos, *Salário Mínimo e Desenvolvimento Econômico*. Texto preparado para o Seminário, Salário Mínimo e Desenvolvimento Econômico, 28 e 29 de Abril de 2005, Instituto de Economia, Unicamp.

MELLER, Thiago; *Programas de transferência de renda condicionada: efeitos sobre a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil*. Porto Alegre, 2015. Documento em PDF

NASCIMENTO, Antônia Camila de Oliveira. *Mulheres e papéis de gênero no Programa Bolsa Família*. **O Social em Questão** - Ano XIX - nº 35 – 2016 pg 375 - 400

NERI, Marcelo Cortes et al. *Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais*. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 193-206, 2013.

NEVES, Aécio: *Bolsa Família tem DNA do PSDB*. **PSDB**. Brasília, 24 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/aecio-diz-que-bolsa-familia-tem-dna-do-psdb/>> Acesso em 10 mai. 2017

_____. *Diretrizes Gerais – Plano de Governo*. 2014. Disponível em: <http://contee.org.br/contee/wp-content/uploads/2014/10/Plano-de-governo_aecio1.pdf> Acesso em: 19 mai. 2017

OLIVEIRA, Luciana de. **PT**. 20 out. 2014. *Aviso aos brasileiros: PSDB não é o pai do Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/aviso-aos-brasileiros-psdb-e-aecio-nao-sao-os-pais-do-bolsa-familia/>>. Acesso em: 20 mai. 2017

OSORIO, Rafael Guerreiro et al. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

OXFAM. *Uma economia para os 99%*. Jan. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2017

PAIVA, Luis Henrique et al. *Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema*. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 25-46, 2013.

PERKINS, Dwight H. *Economics of Development*. Nova York. 7ª ed. Ed. W.W. Norton Company . 2013

PERO, Valéria & DA CRUZ, Gabriela Freitas. *A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio*. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia. No. 202. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2016.

RIOS, Odilon. *Serra vai à cidade berço do Bolsa Escola, promete fundir Bolsa Família ao Saúde da Família e fala em criar Defesa Civil nacional*. **O Globo**. Maceió, 04 jul. 2010. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/serra-vai-cidade-berco-do-bolsa-escola-promete-fundir-bolsa-familia-ao-saude-da-familia-fala-em-criar-defesa-civil-nacional-5003312>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

Salário Mínimo. Portal Brasil. Disponível em: <<<https://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>>>. Acesso em: 20 jun. 2017

SANTOS, M. C. M. D. *Fome Zero: breve análise, suas propostas e implicações*. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121813/Economia296207.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SERPA, Marcelo. *Sufrágios Espectaculares: como Hugo Chávez conquistou a Venezuela*. Rio de Janeiro: ECO/UFRJ (Tese de Doutorado), 2011.

SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos. *O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente*, Revista de Economia Política, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; CAMPOLINA, Bernardo; HORN, R. V. *Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos*. **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**, p. 305-326, 2013.

SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F.G. *Os impactos do benefício do programa bolsa família sobre a desigualdade e a pobreza*. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população. **Portal Brasil**. Nov. 2015. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>>. Acesso em: 2 mar. 2017

Tesouro Nacional. *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*. Brasília: 2015

VÍTOR, Gaspar; AFONSO, Antonio. *Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision*. **European Central Bank**, 2006. Disponível em: < <http://econpapers.repec.org/paper/ecbecwps/2006601.htm>>. Acesso em:

FONTES

BRASIL. Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. 11 abr. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm#art1> Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm#art1;> Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm#art1> Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8794.htm#art3> Acesso em: 17 jun. 2017.