

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE
DO PAPEL DAS CONDICIONALIDADES**

LENON ANTUNES LEOPOLDO BIER

PORTO ALEGRE

Novembro de 2009

LENON ANTUNES LEOPOLDO BIER

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DO
PAPEL DAS CONDICIONALIDADES**

Monografia apresentado como requisito parcial
para conclusão do Curso de Ciências Econômicas da
Ufrgs.

Orientador: Prof. Dr. Julio César Oliveira

PORTO ALEGRE

Novembro de 2009

Dedicatória:

**Dedico esse
trabalho a minha mãe
Rosângela.**

RESUMO

Esse trabalho visa analisar os mecanismos condicionais do Programa Bolsa Família, sua interação com a transferência monetária e o arcabouço teórico por trás desses mecanismos. Serão analisados os condicionantes do Programa referentes à educação e saúde, assim como programas complementares ligados a ele e seu foco como indutor do rompimento do ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza. Essa abordagem visa fazer uma análise do programa através de seus possíveis efeitos de longo prazo, focando a transferência monetária como um complemento desses efeitos e não como seu agente principal.

ABSTRACT

This study aims to analyze the mechanisms of conditional Programa Bolsa Família, its interaction with the money transfer and the theoretical framework behind these mechanisms. We will analyze the constraints of the program concerning the education and health, as well as complementary programs linked to it and its focus as an inducer of breaking the cycle of poverty between generations. This approach aims to analyze the program through their possible long-term effects, focusing on the money transfer as a complement of effects and not as its main agent.

Sumário

Índice de mapas, quadros, gráficos e tabelas	pg.8
<u>1 – Introdução</u>	<u>pg.10</u>
<u>2 – Pobreza e desigualdade: teorias e medidas de mensuração</u>	<u>pg.14</u>
2.1 – Teorias de pobreza	pg.14
2.1.1 – Pobreza unidimensional: pobreza limitada à renda	pg.15
2.1.1.1 – Linhas de pobreza monetária	pg.16
2.1.2 – Pobreza multidimensional	pg.24
2.1.2.1 – O paradigma do desenvolvimento humano	pg.25
2.1.2.2 - O paradigma das capacitações	pg.27
2.2 – Desigualdade de renda e exclusão social	pg.30
2.2.1 – Mensuração da desigualdade na distribuição de renda	pg.31
<u>3 – Breve histórico do caso brasileiro</u>	<u>pg.36</u>
3.1 – Raízes históricas	pg.36
3.2 – Décadas de 70 e 80 e início dos anos 90	pg.42
3.3 – Estabilidade econômica: o Plano Real	pg.45

<u>4 - Programa Bolsa Família e suas condicionalidades</u>	pg.48
4.1 – O Programa	pg.48
4.2 – Mecanismos condicionais de programas de transferência de renda	pg.55
4.3 - As condicionalidades do Programa Bolsa Família	pg.62
4.4 - Queda da pobreza e desigualdade recente e perspectiva futura do Programa Bolsa família	pg.76
Considerações Finais	pg.79
Referências bibliográficas	pg.82

Índice de mapas, quadros, gráficos e tabelas

Mapa 1 - IDH por município – Brasil pg.25

Mapa 2 - Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo benefício pg.53

Quadro 1 - Programas complementares ao PBF em nível federal pg.73

Gráfico 1 - Percentual de pessoas vivo com menos de \$1 por dia paridade poder de compra (2006) pg.17

Gráfico 2 - Linhas de pobreza e indigência – Metodologia Ipea pg.19

Gráfico 3 - Curvas de Lorenz: 2004 e 1989 para o Brasil pg. 30

Gráfico 4 -Índice de Gini para o Brasil 1978-2007 pg.31

Gráfico 5 - Distribuição dos países do mundo segundo renda per capita e renda dos 20% mais pobres pg. 33

Gráfico 6 - Distribuição de renda por composição para o Brasil pg.51

Gráfico 7 - Evolução do nº de famílias com acompanhamento na área da educação no PBF pg.64

**Gráfico 8 - Desempenho dos alunos por renda familiar no Enem em
2004** pg.67

**Gráfico 9 - Evolução no número de famílias com acompanhamento
na área da Saúde no PBF** pg.70

**Tabela 1 - Modificações na distribuição da renda desde a década de
60** pg.39

Tabela 2 - Dados do Programa Bolsa Família pg.49

1 – Introdução

O combate à pobreza há tempos está entre os principais objetos de discussão econômica entre aqueles preocupados com questões como o alto nível de concentração de renda e pobreza incompatível com o nosso padrão de renda. A análise do tema impede de separar a desigualdade na distribuição de renda da pobreza em si, por ser aquela uma das principais determinantes dessa. Há décadas o Brasil vem sendo reconhecido internacionalmente como um país extremamente desigual, “*um monumento à exclusão social*” (Hobsbawm, 1994) que, apesar de sua riqueza, exclui grande parcela da população de usufruir de condições mínimas de dignidade.

A eleição do presidente Lula elevou o debate acerca desse tema, tendo como um objetivo social de seu governo o combate à fome. Inicialmente esse objetivo foi alicerçado no programa Fome Zero, na prática, desenvolvido como um programa de transferência de renda que em 2004 foi transformado no que é hoje Programa Bolsa Família (PBF), que após iria aglutinar outros programas federais de transferência de renda e que tem sido uma referência central na discussão sobre o sucesso ou não de seu governo.

O objetivo central desse trabalho será analisar os condicionantes desse programa, como eles agem para tirar a alcunha meramente assistencialista dada por alguns de seus críticos, o aporte teórico em que tais condicionantes se baseiam sob o ponto de vista da teoria econômica e sua atuação como programa econômico redistribuidor de renda com efeitos a longo prazo sobre os padrões de

desigualdade social e pobreza, não tendo como alvo, portanto, apenas uma redução imediata da pobreza e da desigualdade, mas uma modificação estrutural na economia. Programas como o Bolsa Família têm-se mostrado necessários a países em desenvolvimento com fortes padrões de desigualdade como a nossa, no combate a anomalias sociais geradas pela distribuição desigual de renda.

O PBF é resultado de um longo processo de evolução nas políticas sociais brasileiras que tomou força no Pós-Constituição de 1988 e que se mostrou necessário pela visível estabilidade dos altos padrões de pobreza e desigualdade apresentados pelo Brasil. Tais políticas ganharam força com a constatação de muitos economistas que viam esses padrões como barreiras ao desenvolvimento econômico brasileiro.

É importante ressaltar dois pontos-chave em que se baseia o programa: a tentativa de alívio imediato da pobreza através da transferência monetária, da qual o programa vem obtendo êxito como provam diversos estudos a respeito (Nery, 2005; Soares, 2006; Henriques, 2006), e o rompimento do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza em uma interação entre a transferência monetária que daria condições mínimas para isso e as condicionalidades servindo como indutor para esse rompimento.

Apesar de ser um país rico, com alto potencial produtivo, o Brasil continua a ser um país de muitos pobres, o que exclui parcela considerável de sua população do acesso a essa riqueza, fruto da desigualdade histórica presente no país, construída através de séculos de distribuição desigual de renda e de um sistema de propriedade advindo dessa herança e mantido através da alienação política dessa parcela excluída da população. Os elevados níveis de pobreza brasileiros

encontram suas raízes na elevada concentração de renda que se apresenta como determinante de uma série de outras desigualdades de oportunidades nas áreas de educação, acesso ao mercado de trabalho e manutenção de condições de vida mínimas necessárias a uma vida saudável.

Será defendida a viabilidade econômica do combate à pobreza como forma de ampliação do mercado consumidor brasileiro e como o acesso a condições dignas de vida não apenas insere novas pessoas no mercado como o amplia dando condições a inserção de novos produtores, gerando um processo de crescimento econômico inclusivo, diferente do modelo que se apresentou historicamente no Brasil.

Na primeira parte do trabalho serão discutidas as principais medidas e conceito de pobreza sob o enfoque unidimensional e multidimensional, a evolução de algumas dessas medidas para o Brasil desde a década de 80 até o fim do primeiro governo Lula, assim como medidas de desigualdade de renda por ser essa uma determinante básica da pobreza brasileira.

Na segunda parte do trabalho serão analisados programas sociais anteriores ao governo Lula, buscando mensurar a pobreza no país e sua evolução histórica desde a década de 80 até o Pós-Constituição de 1988, mostrando que o PBF faz parte de um processo de garantia de seguridade social anterior ao governo Lula, vindo de um processo histórico iniciado na Constituição de 1988 que se ampliou com a necessidade de modificação na estrutura social presente. Esse trabalho apresentará o Programa Bolsa Família também de acordo com sua inserção no cenário internacional com relação a outros programas de transferência de renda

condicionada existentes em países em desenvolvimento que acompanham esse processo.

Será tratado qual o papel do programa na redução recente da pobreza e o papel da permanência dessa redução em longo prazo. A possibilidade de permanência ou não do PBF como programa de governo, seu papel no crescimento econômico e possíveis modificações futuras a serem sofridas pelo programa que o levem a melhor atingir seus objetivos.

2 – Pobreza e desigualdade: teorias e medidas de mensuração

Os diferentes conceitos sobre pobreza vêm sendo modificados ao longo do tempo incorporando múltiplas dimensões que buscam enquadrar a pobreza em diferentes realidades, como diferenças culturais e estágios de desenvolvimento que exigem conceitos de pobreza que capturem suas especificidades. Embora a pobreza possa ser estudada apenas do ponto de vista econômico, o estágio atual do conhecimento do tema incorpora elementos sociológicos, políticos e culturais. A definição de um conceito de pobreza adequado para nossa realidade exige levarmos em conta a realidade sócio-cultural brasileira.

Isso nos leva a estudar a pobreza em conjunto com a desigualdade na distribuição de renda, por ser essa historicamente desigual e apresentar forte correlação com a pobreza (Rocha, 2003). Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos e enfoques dados à pobreza e à desigualdade de renda assim como suas principais medidas de mensuração.

2.1 – Teorias de pobreza

Serão apresentadas as principais abordagens teóricas e conceitos de pobreza. As definições de pobreza serão divididas com a finalidade de apresentação em teorias de pobreza de análise como insuficiência monetária e análises amplas de pobreza sob o paradigma das capacitações e do

desenvolvimento humano. Serão apresentadas as principais diferenciações conceituais de pobreza em relação a níveis de pobreza qualitativos e quantitativos.

2.1.1 – Pobreza unidimensional: pobreza limitada a renda

A renda continua a ser a principal forma de medida da pobreza apesar de suas limitações devido a sua facilidade de mensuração, principalmente quando analisada em grandes regiões. A comparação dos níveis de pobreza a níveis internacionais ou mesmo nacionais como no caso do Brasil, exige metodologias de mensuração que permitam comparabilidade entre distintos grupos e regiões, a renda monetária se apresenta então, como a mais eficaz. No presente trabalho serão usados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para mensuração da pobreza por meios monetários.

Entre as principais vantagens da renda como instrumento de mensuração estão, segundo Comin e Baglioli (2002):

(a) o alto grau de correlação entre a insuficiência de renda e as demais privações advindas do fato de ser pobre.

(b) A dificuldade ou mesmo indisponibilidade de outras estatísticas sociais que poderiam ser usadas para mensuração da pobreza.

(c) A dificuldade de ponderação e agregação de diferentes dimensões sociais através de outros dados que não a renda.

(d) A necessidade de medidas homogêneas que possibilitem a comparabilidade entre diferentes regiões.

A renda apresenta-se, portanto, como um meio imperfeito de mensuração da pobreza, porém o mais facilmente mensurável e acessível a trabalhos que pretendam examinar a pobreza sob uma perspectiva macroeconômica englobando grandes regiões.

2.1.1.1 – Linhas de pobreza monetária

A definição de linhas de pobreza monetária consiste no mais usual método de mensuração da pobreza, elas basicamente estabelecem um determinado nível de renda abaixo do qual todos os indivíduos situados seriam considerados pobres ou extremamente pobres. Uma boa definição de linhas de pobreza é um importante passo para se determinar qual o nível de pobreza de uma determinada região e permitir comparações entre diferentes países e regiões ao longo do tempo.

A construção dessas linhas parte do princípio de incorporar as necessidades básicas necessárias à sobrevivência como gastos referentes a alimentação básica. Desse conceito derivam as linhas de extrema pobreza, pobreza absoluta ou de miséria. As chamadas linhas de pobreza relativa são construídas

adicionando estimativas para gastos incorporados socialmente como educação, transportes, vestuário e saúde. Linhas de pobreza relativa incluem elementos do estágio de desenvolvimento de uma sociedade, incorporando bens considerados necessários à inclusão social.

Conforme Sen(1976) citado em Hoffmann (1998), para formulação de tais linhas, primeiro é necessário identificar quem são os pobres, ou o que é ser pobre entre a população, e posteriormente construir um índice de pobreza com a informação disponível. Porém, o procedimento mais comum tem sido apenas contar o número de pessoas consideradas pobres e chegar a um percentual total que abranja essa população.

A definição do que é pobreza esbarra em uma relativização da pobreza, pois o que é ser pobre é variável com o tempo e o desenvolvimento de uma sociedade muda os bens considerados necessários à sobrevivência, em linhas de pobreza monetária isso leva à separação entre pobreza absoluta e pobreza relativa. Ravallion(1992) coloca que, normalmente, o uso de linhas de pobreza absoluta baseadas em uma cesta de bens necessários para assegurar o suprimento das necessidades básicas das pessoas é mais apropriado para países em desenvolvimento, onde tais necessidades não são sempre satisfeitas. Já linhas de pobreza relativa são mais apropriadas para países que já alcançaram um padrão de desenvolvimento avançado por levarem em consideração mudanças nos padrões de vida, já que necessidades básicas já foram alcançadas pela grande maioria da população. Também por isso é comum linhas de pobreza definidas com base na renda média ou como um percentil da distribuição.

As técnicas de construção dessas linhas têm sido constantemente aprimoradas existindo diversas “linhas” que se preocupam em definir o melhor nível divisório da pobreza. A construção dessas linhas exige escolhas metodológicas que envolvam um grau e uma definição clara do que é pobreza. A seguir serão apresentados os principais divisores utilizadas na construção dessas linhas:

(a) Linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial

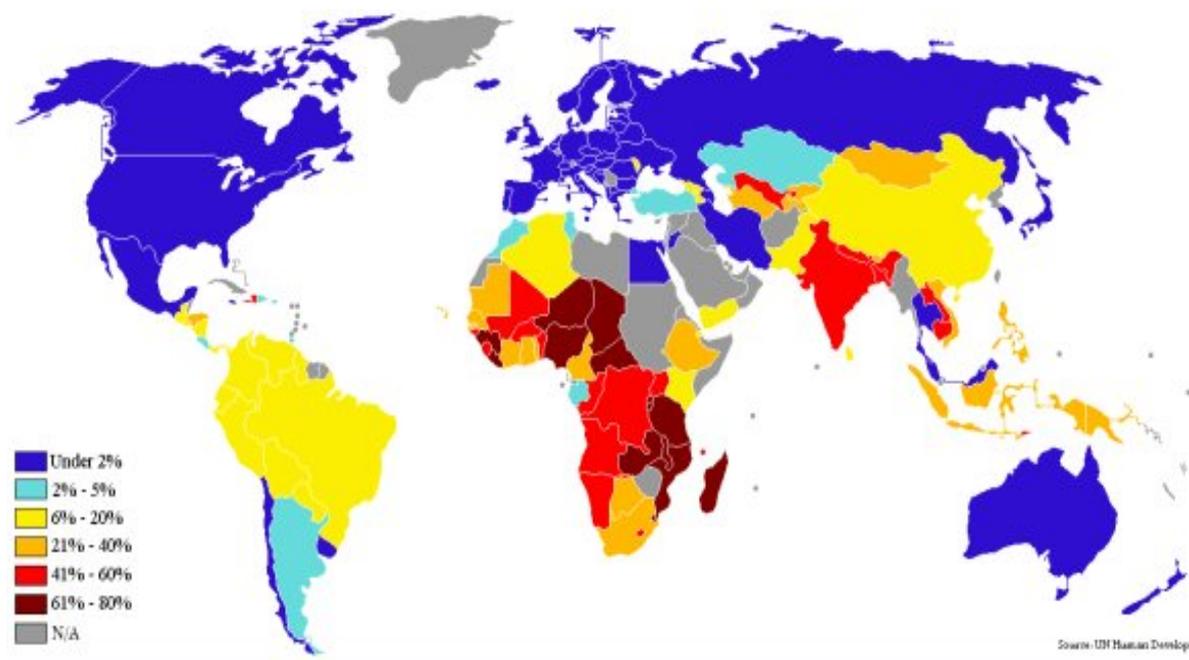
A metodologia usada na construção dessa linha consiste em determinar a pobreza exclusivamente por meios monetários, dessa forma, pessoas com renda inferior a \$1,00 por dia medido em paridade poder de compra são consideradas pobres; mais recentemente essa linha divisória foi adaptada para \$1,25.

. Diversas críticas são feitas a essa metodologia por ser ela extremamente simplista e não considerar diversos fatores condicionantes da pobreza, inclusive da pobreza monetária, como autoprodução, diferenças regionais básicas de desenvolvimento ou mesmo fatores relacionadas a necessidades básicas como alimentação e saúde a qual a renda não necessariamente consegue suprir.

Embora com várias limitações essa linha continua a ser amplamente usada no mundo pela sua relativa facilidade de mensuração e de coleta de dados o que a torna comparável entre diversos países do mundo. As comparações entre linhas de pobreza regionais são inadequadas por apresentarem variações nas cestas básicas de mercadorias que as compõem; dependendo de padrões pré-estabelecidos de consumo, diferentes provisões são consideradas como

essenciais para inclusão na comunidade. Além disso, o uso de diferentes linhas de pobreza para comparações internacionais tem o grave problema de diferenças políticas que costumam vir atreladas a elas.

Gráfico 1 - Percentual de pessoas vivendo com menos de US\$1 por dia paridade poder de compra (2006)



Fonte: UN/Human Development reports(2007)

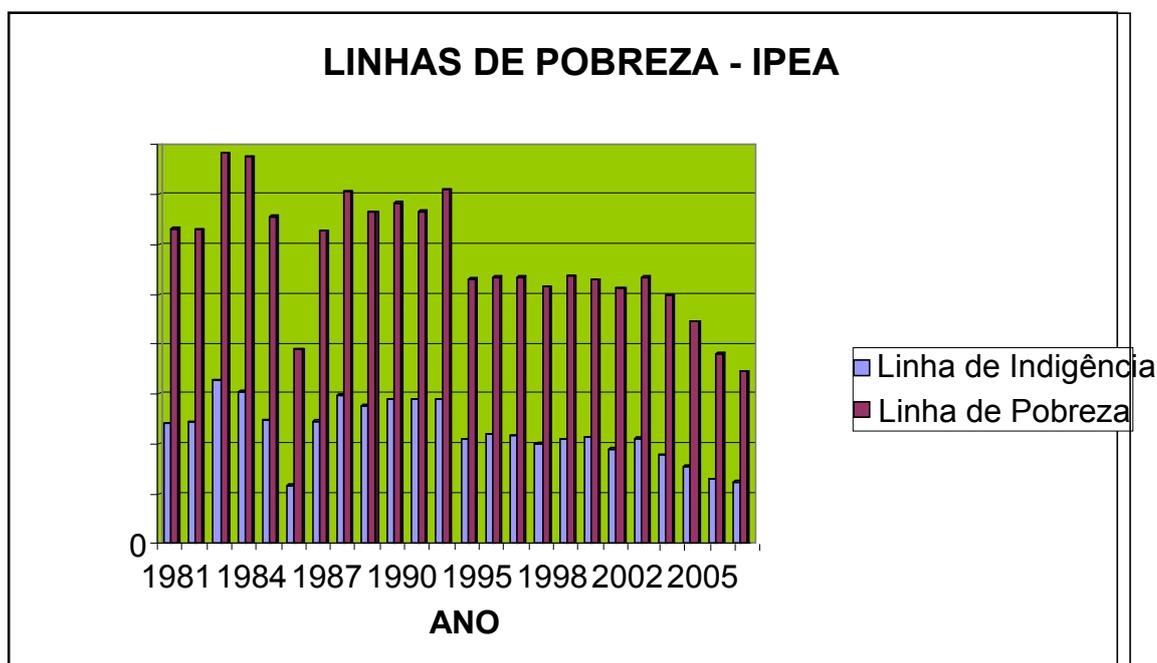
(b) Linhas de pobreza do IPEA

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA utiliza na mensuração de linhas de pobreza uma metodologia própria adaptada às dimensões brasileiras. Essa metodologia preocupa-se em estabelecer um mínimo

de renda que satisfaça os requisitos nutricionais básicos em cada região brasileira, com base em estudos desenvolvidos pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL. Utilizando-se de dados coletados na Pesquisa de Orçamento Familiar-POF, realizada anualmente pelo IBGE e nos preços agregados médios dos alimentos em regiões estabelecidas é estimada uma renda mínima que garanta a satisfação das necessidades nutricionais básicas em cada região.

O IPEA elabora todos os anos com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) linhas de indigência e linhas de pobreza, adicionando às últimas componentes que garantam, além da satisfação do consumo alimentar básico, itens necessários à inclusão social como habitação, transportes, vestuário, saúde e educação.

Gráfico 2 - Linhas de pobreza e indigência – Metodologia Ipea



Fonte: Ipea Diversos anos

2.1.1.2 – Medidas unidimensionais de pobreza

Algumas das principais medidas unidimensionais de mensuração da pobreza, suas respectivas falhas e vantagens, serão vistas de forma a dar um aporte introdutório às medidas mais largamente usadas de medição da pobreza que partem da perspectiva exclusiva da renda.

(a) Proporção de pobres

Essa medida é capaz de captar apenas a extensão da pobreza, sendo completamente insensível à intensidade da pobreza e à distribuição de renda

entre os pobres. O índice dá o mesmo peso para todos os indivíduos considerados pobres independentemente do seu grau de pobreza, assim, uma transferência de renda entre uma pessoa extremamente pobre e uma apenas marginalmente pobre pode diminuir a proporção de pobres, apesar de aumentar a desigualdade. É obtida através da construção de linhas de pobreza dando uma idéia do percentual de pessoas vivendo abaixo delas.

A medida corresponde a:

$H = P/n$ onde P é a população total e n o número de pobres

(b) Hiato médio de renda ou razão de insuficiência monetária

Essa medida tenta captar a intensidade da pobreza. Ela mede a renda média que seria necessária para elevar todos os pobres até a linha da pobreza, assim, eliminando-a. Hoffmann(1998) diz que essa medida é totalmente indiferente quanto ao número de indivíduos envolvidos e leva em consideração apenas a insuficiência média de renda dos pobres em relação à linha de pobreza.

É definida como:

$I = (1/Pz)\sum_{i=1}^n(z-x_i)$ onde P é o total de pessoas abaixo da linha de pobreza

z é a linha de pobreza

e x_i a renda i -ésima pessoa que está abaixo da linha de pobreza

(c) Índice de Sen

Apesar de tanto o índice de proporção de pobres quanto o hiato médio de renda terem defeitos em relação à mensuração da intensidade da pobreza e do número de pobres, respectivamente, segundo Sen(1976) citado em Hoffmann(1998), ambos apresentam qualidades e defeitos complementares. Se todos os pobres tivessem a mesma renda, H e I dariam uma estimativa adequada da pobreza. Nesse caso, o índice de pobreza de Sen seria:

$$S = H \cdot I$$

Incluindo a desigualdade na distribuição de renda entre os pobres chega-se à fórmula:

$S = H \cdot [I + (1 - I) \cdot G_p]$ onde G_p é o coeficiente de Gini da distribuição de renda entre os pobres.

Assim o índice de Sen engloba tanto a extensão do déficit de renda entre os pobres quanto o número de pobres, dando uma informação mais adequada do nível de pobreza.

Embora essa seja uma medida comparativamente melhor de mensuração da pobreza, Sen reconhece as limitações de seu índice por se focar em uma medida unidimensional considerando apenas a renda.

(d) Índice de Foster, Greer e Thorbecke

Assim como no índice de Sen, é levado em conta tanto o peso dos hiatos de renda quando o grau de desigualdade entre as pessoas, sendo sua fórmula geral:

$$P_{\alpha} = (1/n * z^{\alpha}) \sum^n (z - x_i)^{\alpha}, \text{ com } \alpha \geq 0$$

Essa medida corresponde a H quando $\alpha = 0$, a H*I quando $\alpha = 1$ e denomina-se índice de Foster, Greer e Thorbecke quando $\alpha = 2$.

Apesar de representar um desenvolvimento em relação aos índices anteriores, apresenta também uma severa limitação por sua unidimensionalidade destacando apenas os meios de alcance e não os fins almejados e excessivamente generalizantes ao se basearem em médias que muitas vezes conduzem a políticas públicas inadequadas.

2.1.2 – Pobreza multidimensional

Há muito se reconhece na literatura econômica a pobreza como fenômeno multidimensional, englobando não apenas a renda e o consumo, mas diversas variáveis que servem como base para uma vida confortável. Com base nessa visão, surgem propostas de medidas para a mensuração das diversas dimensões da pobreza. Nesse trabalho será apresentado um enfoque da pobreza

multidimensional sob o paradigma do desenvolvimento humano e sob o paradigma das capacitações.

Medidas multidimensionais de pobreza são ferramentas úteis para ajudar no planejamento de políticas públicas de combate à pobreza sob o foco não apenas da renda, mas como também políticas educacionais, de saúde pública e institucionais que levem à diminuição da pobreza.

2.1.2.1 – O paradigma do desenvolvimento humano

É amplo o leque de estudos e medidas da pobreza sob o paradigma do desenvolvimento humano. A Organização das Nações Unidas(ONU) elabora relatórios anuais desde a década de 90 com medidas multidimensionais de pobreza da maioria dos países do mundo.

A partir de 1996, o HDR(Relatório de Desenvolvimento Humano) trouxe a Medida de Pobreza de Capacitações(MPC), que mede o percentual de pessoas que carecem de capacitações humanas básicas, servindo como um importante indicador internacional de pobreza por possibilitar comparações internacionais.

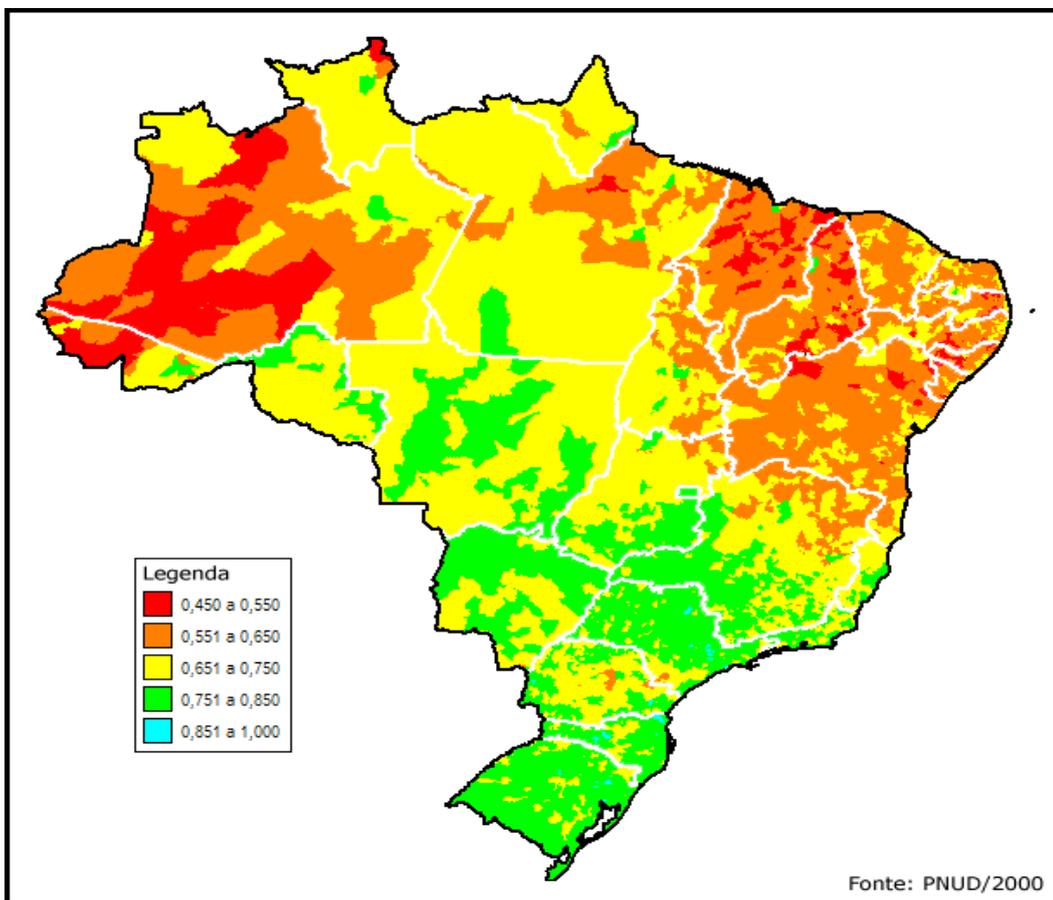
Esse índice é composto por três variáveis: a proporção de crianças com menos de cinco anos com peso abaixo do normal usado como um indicador de segurança alimentar e saúde pública; a proporção de nascimentos não assistidos por pessoal de saúde especializado, por ser um importante avaliador da reprodução humana saudável; e a taxa de analfabetismo feminino porque indica a

capacitação de educação e conhecimentos, sendo medido apenas do sexo feminino por considerar o papel relevante da mulher na formação das famílias e sociedades em geral (HDR/2009).

O MPC poderia agregar outras variáveis, mas não o faz tendo em vista uma tentativa de facilitar comparações internacionais. Essas variáveis são expressas em porcentagem da população, com o mesmo peso, assumindo-se que uma variável não substitui a outra.

O Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, busca refletir o padrão de qualidade associado a determinada região através de uma análise ampla, agregando aspectos qualitativos que mostram tanto padrões de desigualdade como de pobreza. O índice é composto de uma fórmula matemática elaborada que engloba três dimensões: padrão de renda *per capita* medido por paridade de poder de compra; educação, através de duas medidas: taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos e parcela da população entre 7 e 22 anos de idade matriculadas em algum curso de qualquer nível, incluindo supletivos e saúde, sintetizada através da longevidade(HDR/2009)

Mapa 1 - IDH por município – Brasil



Fonte: PNUD(2000)

2.1.2.2 - O paradigma das capacitações

O paradigma das capacitações tem como base teórica as idéias de Amartya Sen, que desenvolveu uma teoria na qual a pobreza é explicada como a privação de necessidades básicas. Essa abordagem tem como espectro central a avaliação dos aspectos efetivamente obtidos pelos indivíduos, seus funcionamentos, como

também o conjunto de alternativas a sua disposição que o autor chama de seu conjunto de capacidades.

Na abordagem seniana, os funcionamentos compreendem ações ou estados que, em conjunto, configuram as realizações de uma pessoa; é tudo aquilo que os indivíduos consideram importante ser ou fazer. Sen os divide em elementares e complexos, portanto, funcionamentos vão desde questões básicas como alimentação e saúde até coisas mais complexas como felicidade, participação na vida social e respeito próprio dando aos indivíduos a oportunidade de atingir um determinado grau de bem-estar abrangendo dimensões psicológicas, biológicas, sociais e culturais (Sen,2000).

Sen define capacitações como sendo a liberdade de um indivíduo para escolher entre diversas combinações alternativas de funcionamentos, elas indicam a liberdade dos indivíduos, ou seja, oportunidades para escolher entre diferentes tipos de vida. Elas também podem ser definidas como, “... *Um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro*” (Sen, 2001, p. 80).

Sen enfatiza que a limitada eficácia da utilização de medidas de pobreza unidimensionais, com enfoque apenas na renda, desconsideram aspectos essenciais para a real compreensão do problema, muitas vezes distorcendo o alvo de políticas públicas. Sen aborda a questão da renda na mensuração da pobreza como uma questão instrumental, tendo a compreensão de que uma renda baixa priva os indivíduos do acesso a um conjunto de fatores necessários a uma vida digna e ao desenvolvimento de suas capacitações. A renda possui então na abordagem seniana um papel instrumental, porém importante, por permitir o

acesso a uma variada gama de funcionamentos sociais e o desenvolvimento de capacidades.

“... o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e do meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins” (Sen, 2001, p.112).

O grau de liberdade nas escolhas dos indivíduos tem papel de destaque na abordagem seniana, as capacidades incluem tanto os funcionamentos quando o grau de liberdade para obtê-las. Sen enfatiza a importância que a liberdade de escolha dos indivíduos tem na mensuração de seu bem-estar e na ampliação de seu conjunto capacitório e, portanto na medida de sua pobreza.

“Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitório representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher” (Sen, 2001, p. 96).

Na abordagem seniana o crescimento econômico e o aumento da renda individual, por si só, não podem ser vistos como objetivos últimos de uma sociedade, pois não se trata de finalidades a serem alcançadas, mas sim de meios para obtenção de resultados de melhora para as sociedades

2.2 – Desigualdade de renda e exclusão social

A desigualdade é um princípio inerente a qualquer forma de estruturação social existente, sendo a desigualdade de renda consubstanciada pela desigualdade social a mais claramente visível no sistema econômico vigente, baseado na acumulação do capital e expropriação do trabalho, tornando-se parte integrante do nosso padrão civilizatório.

O debate nos campos econômico e político acerca da desigualdade de renda fez o Brasil se notabilizar nas últimas décadas internacionalmente, como um notável detentor de uma má distribuição de renda em nível mundial. No campo econômico o debate é intensificado por autores que acreditam ser esse um fator limitador do desenvolvimento econômico. A intensa desigualdade brasileira formou uma nação à parte, não beneficiada pelo progresso econômico e excluída do acesso ao mercado e a direitos básicos de cidadania.

A exclusão social surge como um fardo trazido pela desigualdade social, formada com os mecanismos de produção desta, resultando numa oposição entre os que efetivamente mobilizam seus recursos em busca de uma participação social plena e os que por falta de recursos (recursos que ultrapassam a esfera econômica, englobando também aqueles que derivam de capitais sociais e culturais) se encontram incapacitados para fazer. A exclusão resulta então em uma desarticulação entre diferentes partes da sociedade, gerando uma não-participação de parcela dela, que se vê privada ao acesso de direitos básicos (Rodrigues, et al, 1999)

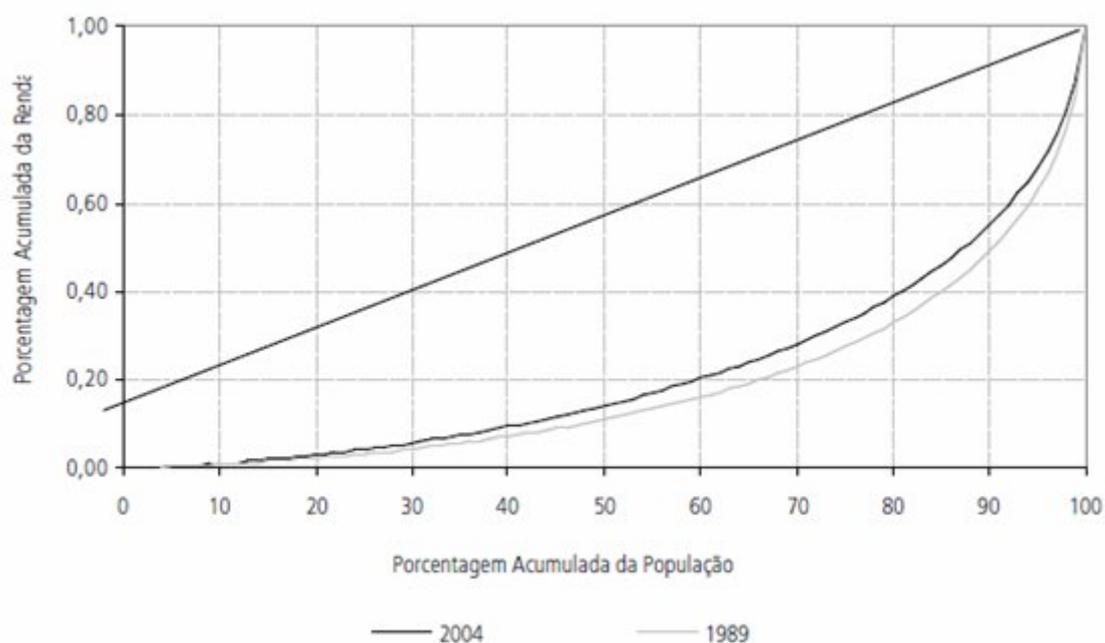
2.2.1 – Mensuração da desigualdade na distribuição de renda

A desigualdade de renda e a pobreza brasileira estão ligadas uma a outra por ser aquela a principal determinante desta (Paes de Barros, 2001). O Brasil se notabiliza por apresentar altos níveis de desigualdade, seja qual for o método de análise escolhido, apresentando não somente fortes disparidades sociais como também regionais. A seguir serão apresentados os principais índices usados na mensuração da desigualdade de renda:

(a) Curva de Lorenz

Conforme Hoffmann(1998) a curva de Lorenz é obtida através do conjunto de pontos definidos em um sistema de eixos cartesianos onde sejam demonstrados os valores da proporção acumulada da população (X) e a proporção acumulada de renda (Y).

Gráfico 3 - Curvas de Lorenz: 2004 e 1989 para o Brasil

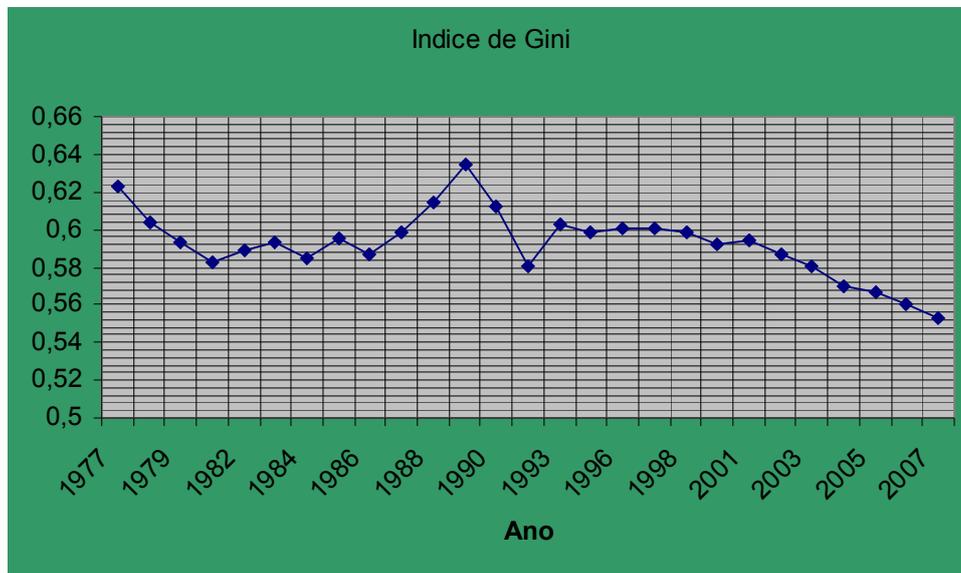


Fonte: Paes de Barros (2001)

(b) Índice de Gini

O Índice de Gini é utilizado para mensurar a concentração de renda de uma determinada localidade ou sociedade podendo ser definido através da curva de Lorenz, como sendo o quociente da área entre a área de concentração e a área sob a linha de perfeita igualdade. Esse índice consiste em um dos índices de mensuração da desigualdade mais consagrados dentro de uma realidade específica. O gráfico 4 apresenta a desigualdade de renda para o Brasil, mensurada pelo índice de Gini, no período entre 1978 e 2007. Observa-se, pelo gráfico, que o índice de Gini vem sofrendo uma queda desde o ano de 2002.

Gráfico 4 - Índice de Gini para o Brasil 1978-2007



Fonte: Ipea diversos anos

(c) Índice de Atkinson e Índice de Theil

Outros índices de uso difundido na literatura são os de Atkinson e Theil. Atkinson criou um conjunto de medidas de desigualdade derivadas de uma função de bem-estar social simétrica, pois seu valor não é alterado por trocas de renda entre as pessoas, e aditivamente separável, já que seu valor é uma soma dos valores do bem-estar social associado a cada pessoa, dependendo da renda individual(Hoffmann,1998).

Henry Theil desenvolveu duas medidas de desigualdade – T e L – derivadas de conceitos da teoria da informação, onde a quantidade de informação recebida de um evento é inversamente proporcional a sua probabilidade de ocorrência. Vêm recebendo maior atenção pela relativa facilidade de serem decompostos,

principalmente o L, entre componentes “intra” – referentes à desigualdade dentro de um grupo/região – e “inter” – referentes à desigualdade entre grupos/regiões (Paes de Barros, 2001).

(c) Outras medidas

Medidas como a razão de rendas médias e o montante de riqueza apropriado por parcela da população em relação a outras correspondem a distintas realidades entre segmentos extremos da distribuição de renda dando uma melhor noção de “justiça social”, tornando-se uma visão mais clara das disparidades existentes dentro de um contexto específico.

Gráfico 5 - Distribuição dos países do mundo segundo renda per capita e renda dos 20% mais pobres



Fonte: IPEA (2006)

3 – Breve histórico do caso brasileiro

Disparidades econômicas que nos levaram a ser internacionalmente conhecidos pela brutal desigualdade de renda e índices de pobreza populacional não condizentes com a riqueza do país foram criados em séculos de um padrão de crescimento econômico desigual e excludente no qual se alicerçaram as bases do nosso desenvolvimento, são frutos de séculos de descaço e ausência de políticas sociais adequadas que encontram suas raízes no nosso passado colonial e escravagista se adentrando no século XX com um desenvolvimento industrial excludente que manteve uma estrutura rural arcaica.

3.1 – Raízes históricas

Um passado colonial e escravagista deu-nos de herança um amplo leque de questões indissolúveis ao longo do tempo, do qual a desigualdade de renda e a imutabilidade da exclusão social de grande parcela da população durante nossa história é apenas uma de suas faces mais evidentes. A concentração do poder nas mãos de elites econômicas que se consolidam no poder, tanto em âmbito federal quanto regional, juntamente com o distanciamento da maior parte da população dos acontecimentos políticos, que apenas recentemente vemos mudar, com certo grau de verdade, nos impôs um cruel sistema mantenedor da exclusão social que nos acompanha durante séculos.

Desde seu início a independência política do Brasil em relação a Portugal teve um compromisso de perpetuação da ordem econômica e patrimonial vigente, dando prosseguimento a um sistema excludente, na qual fez parte inicialmente a escravidão como forma mais crua e visível de exclusão social, e mais tarde o trabalho assalariado de imigrantes e a marginalização dos descendentes de escravos. Mantendo-se o poder nas mãos de elites econômicas oligárquicas e mais tarde da burguesia industrial.

“A independência em relação a Portugal não significou propriamente ruptura, mas o estabelecimento de um compromisso entre a ordem racional-legal e a patrimonial, pelo qual a burguesia passou a ter a possibilidade de extrair vantagem tanto do moderno quanto do atraso: de um lado, a economia capitalista baseada no trabalho livre; de outro, no plano da política, a preservação do estilo senhorial.” (Vaitsman, 2002.)

Formou-se então uma sociedade de cidadãos e não-cidadãos, tendo a desigualdade como traço marcante se fixando como algo natural a ela. A abolição da escravatura, que poderia ser um marco de rompimento com essa estruturação social, trouxe consigo um compromisso de manutenção da ordem vigente, dando seqüência à sistemática de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases herdadas do colonialismo.

A estrutura agrária brasileira é um dos símbolos dessa herança, o latifúndio assentado na grande concentração de terra em poucas mãos, continuou por séculos praticamente intocado. O deslocamento da população rural para a cidade, intensificado nos anos 60, deu-se como um amplo processo de expulsão do

trabalhador rural dos domínios da grande propriedade, tirando-o de um domínio senhoril no campo para um domínio senhoril na cidade, agora com certo status de cidadania, trazido pelas leis trabalhistas, na qual a parte “menos vulnerável” desses trabalhadores era regida, trazendo consigo uma alocação populacional, que ao invés de corrigir esse processo, o intensificou, gerando uma espiral concentrador incólume aos efeitos do crescimento econômico.

Durante muito tempo o termo assistência social esteve amplamente ligado à idéia de incapacidade laboral. Unicamente seriam incluídos em alguma ajuda do Estado, aqueles que não apresentassem condições de prover seu próprio sustento, sendo esse o ponto-chave de seleção dos beneficiários. Apesar da preocupação em prover assistência social aos mais pobres acompanhar a história da formação e posterior desenvolvimento do capitalismo, ainda nos séculos XVII e XVIII, no contexto de formação do mercado de trabalho, reinava entre as elites dominantes uma concepção moralista em relação à pobreza, segundo a qual eram atribuídas falhas de caráter individual ao fato de ser pobre (Monnerat et al, 2006).

A lógica competitiva da economia de mercado, por meio de seus teóricos adeptos do liberalismo econômico, por muito tempo levou a crer que a assistência social, se não associada à incapacidade laboral, poderia induzir ao ócio, dando condições a pessoas empregáveis a oportunidade de “fugir do trabalho”, já que esse seria visto como um fardo para o pobre.

Tal pensamento perdurou por muito tempo em terras brasileiras, sendo que só a partir da década de 30, durante o primeiro governo Vargas, iniciaram-se esforços para o surgimento de políticas sociais em âmbito nacional. Essas políticas começaram a ser pensadas pelo Estado durante esse período que se

notabilizou por uma profunda transformação na vida econômica, social e política do país. A mudança na composição do poder, transferindo-se o centro mandatário das oligarquias rurais para a recém surgida burguesia urbana, levou à tona preocupações dessas elites que viam os movimentos urbanos de trabalhadores organizados como uma ameaça ao sistema vigente. Inicialmente essas políticas eram diretamente ligadas ao trabalho formal urbano, portanto excluindo a maior parte da população, em um país ainda predominantemente rural e com uma nascente rede de acesso ao trabalho formal. Tais políticas impostas pela legislação social tratavam quase exclusivamente de questões trabalhistas e previdenciárias e tinham como objetivo, embora nem sempre tenha sido alcançado, assegurar proteção aos trabalhadores urbanos, tendo em vista os baixos valores das aposentadorias e pensões.

Outras áreas englobadas sob o rótulo de política social (educação, saúde, assistência social e, por último, habitação) tomaram formas efetivamente institucionalizadas entre 1945 e 1964, sob o contexto político do populismo e com o crescimento do meio urbano, ainda assim com um restrito alcance, o que levava a atenuar o abismo social existente.

Durante esse período o foco das disparidades se amplia entre regiões, ampliando assim o abismo já existente entre elas. O processo de industrialização iniciado em meados dos anos 30 trouxe consigo uma rápida mudança na alocação espacial da produção, levando a um amplo processo de concentração da produção em pólos regionais de maior potencial, levando não apenas a produção industrial, como também a produção agrícola a migrar para espaços mais densamente povoados e urbanizados. Assim, esse período traz a abertura de dois

lados da desigualdade: a desigualdade interpessoal e a desigualdade regional, e consigo a discussão de qual seria mais relevante para as estratégias políticas de combate à pobreza e à desigualdade.

O processo de industrialização vivenciado pelo Brasil, diferente do modelo fordista de industrialização visto em países desenvolvidos, não incluiu os trabalhadores no desenvolvimento, sendo os benefícios alcançados por esses apenas marginais, não consistindo uma mudança visível no seu padrão de vida. O crescimento econômico trazido por essa industrialização se deu de forma desigual atuando de forma a manter o nosso padrão histórico de desigualdades sociais.

Na tabela 1 é evidenciada a relativa manutenção da desigual distribuição de rendimentos que se mantém desde a década de 60. Uma desigualdade de enormes proporções mantida por um amplo espaço de tempo o que a levou a ser vista como algo inerente à economia brasileira.

Tabela 1 - Modificações na distribuição da renda desde a década de 60

Estratos de renda	% 1960*	% 1970*	% 1980*	% 1990**	% 2000**	% 2007**
20% inferiores	3,5	3,2	3,2	2,3	2,4	2,9
20% seguintes	8,1	6,8	6,6	4,9	5,8	6,8
20% seguintes	13,8	10,8	9,9	9,1	10,1	11,5
20% seguintes	20,2	17,0	17,1	17,6	18,0	18,9
20% superiores	54,4	62,2	63,2	66,1	63,7	59,9
10% superiores	39,7	47,8	47,8	49,7	47,5	43,9
1% superiores	12,1	14,6	18,2	13,8	13,2	12,5
Índice de Gini	0,500	0,568	0,590	0,580	0,59	0,55

* censos demográficos

** Pnad

*** Ipea

Adaptado de Ramos e Bonelli (1993)

3.2 – Décadas de 70 e 80 e início dos anos 90

Durante a década de 70 o Brasil vivenciou um amplo processo de crescimento econômico alicerçado sob as bases do capital internacional com forte participação estatal nesse processo. Esse crescimento se notabilizou por ser altamente concentrador e excludente, a sociedade aceitou como necessário o gigantesco aumento da desigualdade registrado no período, com vistas à necessidade de crescimento, mesmo que excludente defendido pelo governo da época. Foi durante esse período que o Brasil se notabilizou internacionalmente por seu alto grau de concentração de renda, só comparável com pequenas repúblicas africanas e centro-americanas.

Apesar disso, estudos sobre o aumento da desigualdade foram feitos no período, como os trabalhos de Hoffman, Fishlow e Langoni. O estudo realizado por Langoni com o apoio do então ministro da Fazenda, professor Delfim Netto, foi de grande importância para criar um consenso sobre o aumento da desigualdade entre os anos 60 e 70. Com isso, o aspecto polêmico passou a ser a interpretação da situação, com alguns autores enfatizando a política governamental (políticas econômico-sociais, incluindo a repressão a movimentos sociais), enquanto outros consideravam que a maior dispersão das rendas relativas refletia, essencialmente, um mercado no qual ocorria um crescimento da demanda por mão-de-obra mais qualificada sem o correspondente crescimento da oferta a curto prazo (Hoffmann,2001).

O governo militar deu mais importância à tentativa de diminuição das desigualdades regionais do que às interpessoais de renda, isso se notabiliza pela importância dada a organismos como a Sudene e a Sudam criados com o intuito de desenvolver as regiões mais pobres do país, Nordeste e Norte, respectivamente. Tal tentativa visava criar novos pólos de desenvolvimento pelo Brasil, como ocorrido em Manaus, pólo que repetiria o padrão geral de desenvolvimento de outros centros urbanos brasileiros, trazendo consigo as mazelas da forte desigualdade social.

A mais importante política de redistribuição de renda interpessoal surgida no período ocorreu em 1975, quando o regime de previdência social implantou uma renda mensal vitalícia a todos os idosos com mais de 70 anos e a indivíduos portadores de invalidez que não preenchessem os requisitos necessários para recebimento de aposentadoria ou pensão. O benefício correspondia a meio salário mínimo. Tal benefício visava uma ajuda aqueles que seriam incapazes de trabalhar, portanto sem condições de conquistarem sua própria renda. Com a Constituição de 1988, o valor do benefício passou a ser de um salário mínimo com vistas a equiparar o benefício às condições necessárias para uma vida digna do qual o salário mínimo deveria ser detentor, segundo a Carta Magna.

O crescimento do nível educacional da população e fortes investimentos em capital humano realizados no período, principalmente referentes ao ensino superior, davam a impressão de uma possível mudança em longo prazo desse padrão de distribuição. Porém, ao contrário do esperado, a desigualdade de renda parecia mostrar uma forte estabilização em um padrão prédefinido, com oscilações cíclicas que tendiam a uma média semelhante.

Durante as décadas de 80 e 90 o papel estatal na economia passou a ser revisto, muitos economistas viam a intervenção do estado na economia como a causa da crise iniciada no final dos anos 70. Põe-se em dúvida a eficácia da articulação entre mercado e estado exigindo-se uma nova ordem econômica que resolvesse o desequilíbrio macroeconômico presente no mundo, manifestado no Brasil nas formas de altas taxas inflacionárias, baixo crescimento econômico, crescentes déficits fiscais e acelerado crescimento da dívida pública.

O contexto da globalização e as fracassadas tentativas de liberalização da economia em países latino-americanos nos anos 90 trouxeram consigo algumas questões que colocaram em pauta a necessidade de políticas que garantissem uma renda mínima às pessoas. Segundo Lavinias e Varsano (1997) são eles:

(a) a percepção de que o emprego formal e protegido, vinculado a um determinado tipo de sistema de seguridade, é privilégio de um contingente pouco numeroso da população ativa, em razão da flexibilização dos postos de trabalho e da sua supressão;

b) a constatação de que altas taxas de desemprego são um dado estrutural a exigir medidas radicais para sua solução, como a redução do tempo de trabalho para todos e, conseqüentemente, a instituição de novas formas de distribuição do trabalho.

Medidas políticas voltadas à estabilização monetária, diminuição dos gastos públicos e eficiência macroeconômica intimidaram a criação de políticas públicas de distribuição de renda amplas que tivessem possibilidades reais de alterar o quadro estrutural vigente, dando lugar a políticas públicas focalizadas em grupos

considerados mais vulneráveis. Porém, tais medidas não iam ao encontro com a própria idéia de eficiência pregada por tais economistas, ao focalizar os gastos sociais em aposentadorias e pensões assistencialistas, determinava-se um forte processo de exclusão das famílias com crianças, levando essas a se tornarem o grosso da pobreza no país. Portanto, tais políticas não tinham em vista um processo de redução de longo prazo da pobreza, ao excluir os jovens dessas políticas mantinham a roda de transmissão do ciclo intergeracional de pobreza tornando-se meras políticas assistencialistas.

3.3 – Estabilidade econômica: o Plano Real

O período anterior ao Plano Real notabilizou-se por uma relativa estabilidade dos indicadores de pobreza e desigualdade, com oscilações diretamente ligadas a programas econômicos e períodos de turbulência econômica. A súbita queda das taxas de inflação e a conseqüente estabilidade econômica trazida pelo plano levou tanto os indicadores de pobreza como os de desigualdade social baseados na renda a um outro patamar, indicando que os efeitos da inflação elevada eram um forte atenuante da pobreza e da desigualdade de renda no país.

O sucesso do Plano Real e a estabilização monetária deram espaço para uma mudança no foco das políticas públicas, e durante o governo Fernando Henrique Cardoso viram-se abertas possibilidades para a implantação de políticas de distribuição de renda mais eficazes e abrangentes. O cenário político mais calmo levou a discussões a respeito do assunto, tendo em mente que alguns

economistas já enxergavam a excessiva desigualdade de renda como um problema estrutural da economia brasileira que havia se tornado um empecilho ao crescimento.

Políticas públicas de distribuição de renda ganham espaço de discussão na mídia levando a um maior debate acerca de sua aplicação. A aprovação de uma lei de autoria do senador Eduardo Suplicy que garantia uma renda mínima a todo cidadão, em 1992, trouxe maior destaque ao tema. O projeto, embora não tivesse eficácia na prática, deu destaque à discussão sobre o assunto e foi embrionário a outros que posteriormente viriam.

Durante a década de 90 diversos países latino-americanos começam a adotar programas de transferência de renda, a maioria com condicionantes educacionais. No Brasil, seguindo a mesma linha surgem algumas experiências em níveis municipais, no Distrito Federal e em nível federal dando início a um processo que levaria a criação do Programa Bolsa Família e abrindo-se espaço para à criação de novos mecanismos na tentativa de superação da pobreza e da desigualdade.

Em 1996 surge o primeiro programa brasileiro de transferência de renda condicionada com base na educação, o Bolsa Escola. As famílias inscritas no programa recebiam um auxílio financeiro condicionado à frequência escolar das crianças. Este programa é claramente o antecessor do PBF, porém com um nível de alcance muito menor. Outros programas como o vale-gás, Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil surgem no período. Todos esses programas vêm sendo gradualmente extintos e unificados ao PBF, tendo em vista

a diminuição dos custos administrativos e uma melhor focalização nos beneficiários evitando acumulação de benefícios.

4 - Programa Bolsa Família e suas condicionalidades

Diferentes propostas de políticas públicas de combate à pobreza vêm ganhando destaque nos últimos anos, assim como análises conceituais de pobreza e desigualdade e suas propostas de combate vêm sendo repensadas. Assiste-se em todo o mundo um crescente abandono das idéias embasadas no consenso de Washington, surgindo propostas que enfatizam componentes do desenvolvimento econômico, como pobreza e desigualdade e não apenas o crescimento e a eficiência econômica.

O PBF está inserido em um contexto internacional (MDS, 2009) fazendo parte de uma nova geração de políticas públicas de interferência governamental direta, visando corrigir distorções na alocação de renda gerada pela acumulação excessiva de capital e formação de contingentes à margem do sistema econômico, sendo a inserção desses contingentes, através do acesso a meios dignos de vida, objetivo base desses programas.

4.1 – O Programa

O Programa Bolsa Família se destaca por seu tamanho, beneficiando cerca de 55 milhões de pessoas, ou seja, mais de um quarto da população brasileira. O programa tem como escopo beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com

renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2009).

Entre os objetivos do programa podemos destacar cinco pontos amplamente divulgados pelos articuladores do programa (MDS, 2009):

a) promover o acesso a uma rede de serviços públicos, principalmente os relacionados às condicionalidades do programa como os serviços de educação, saúde e assistência social.

b) combater a fome objetivando o alívio imediato de famílias em situação de extrema vulnerabilidade.

c) combater o ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza e alcançar a segurança alimentar da população.

d) estimular a emancipação sustentada de famílias que vivam em situação de extrema pobreza e de pobreza.

e) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

O programa baseia-se em uma transferência de renda condicionada à participação das famílias em atividades que possam possibilitar o auxílio da superação da pobreza, sendo para isso necessária uma articulação entre diferentes elementos institucionais do poder público, exigindo uma ampla complementaridade para sua efetiva eficácia.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social o Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

(a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

(b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

(c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Tabela 2 - Dados do Programa Bolsa Família

DADOS PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
Famílias pobres (IPEA 2004)	11.102.764
Estimativa de Famílias Pobres Perfil Bolsa Família (Pnad 2006)	12.995.195
Famílias atendidas (junho 2009)	11.535.150
Valor total anual	R \$ 6.756.728.927,00
% de famílias atendidas abaixo estimativa de pobreza (IPEA 2004)	103,8 %

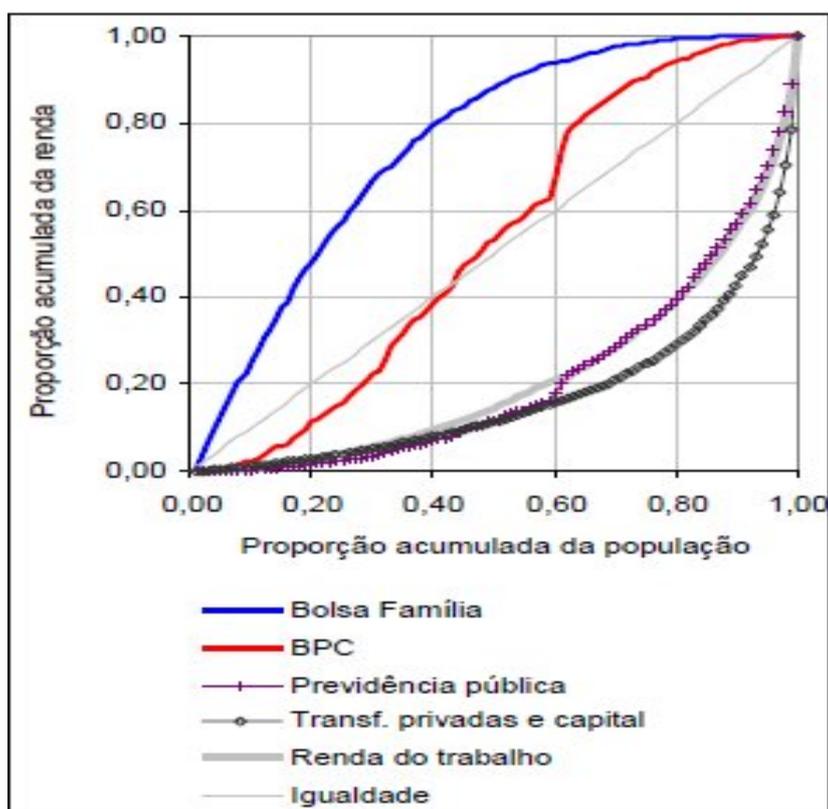
Fonte: MDS (2009)

Podem fazer parte do Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Tal critério visa focalizar a ação do programa nas famílias mais pobres. A seleção dos beneficiários é feita através do registro no CadÚnico, que é de responsabilidade dos municípios, sendo feito apenas pela declaração de renda formal das famílias, sem necessidade de prévia comprovação, o que torna o critério alvo de muitas críticas pela maior

possibilidade de fraudes. Isso é feito devido à idéia de economia de recursos com gastos administrativos, que está como uma proposta basilar do programa desde o seu início. Outros programas latino-americanos, como o Oportuniti no México e o Programa Chile Solidário no Chile exigem prévia comprovação de renda com vistas a melhorar o grau de focalização dos programas, porém estudos comparando a focalização do programa com outros programas latino americanos de transferência de renda vêm demonstrando uma boa focalização dos gastos do PBF (Barros et al, 2007), a focalização do programa vem de acordo com a idéia de redistribuição de renda, em contraponto com a renda mínima universal defendida por alguns estudiosos do assunto.

Nesse ponto se discute a real necessidade de ampliar o valor do benefício ou ampliar o número de beneficiários, dando ênfase à idéia de que essa verba seria alocada de maneira mais eficiente na criação de programas complementares, ao invés da simples ampliação do programa que inclusive poderia diminuir a eficácia da focalização abrigoando um maior número de beneficiários que não são alvo do programa.

Gráfico 6 - Distribuição de renda por composição para o Brasil



Fonte: Ipea (2004)

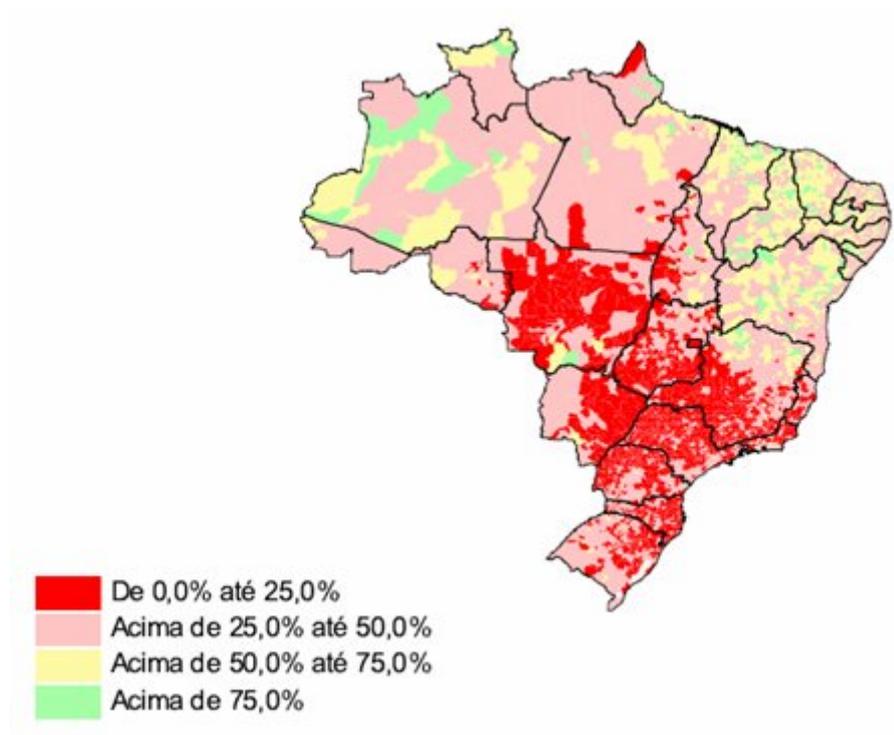
Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 22 a R\$ 200, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. O Programa Bolsa Família oferece três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. O Benefício Básico, de R\$ 68,00, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 69,00 por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens). O Benefício Variável, de R\$ 22,00, é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15

anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 70,00. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00, é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00.

O PBF se baseia em linhas de pobreza arbitrárias para seleção de seus beneficiários, tal linha de definição, R\$70,00 por pessoa para extrema pobreza e R\$ 140,00 para pobreza, não leva em conta especificidades e diferenciações regionais de distribuição de renda, podendo levar a fortes diferenciações de impacto nas economias regionais. É notória a elevada importância do programa em bolsões de pobreza, onde o pagamento do benefício funciona não só como uma assistência imediata e como indutor de obtenção de capacitações básicas, seu objetivo, mas também como ativador da economia, dando sustentação a novas cadeias produtivas baseadas no aumento do ritmo do comércio local e indústrias primárias advindas desse aumento (Nery, 2005).

O PBF diferente de outros programas sociais anteriores a eles como o seguro desemprego e FGTS, não está associado a uma prévia contribuição nem a um seguro de risco. Esses programas funcionam com um seguro de risco para trabalhadores já inseridos no mercado de trabalho formal, o que na realidade brasileira, já representa pessoas acima das linhas de extrema pobreza e pobreza. O PBF visa incluir os não atingidos por esses programas, não exigindo nenhuma prévia contribuição, sua natureza diversa consiste em se tratar de um programa inclusor e não securitário.

Mapa 2 - Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo benefício



Fonte: Senarc/MDS (2006)

4.2 – Mecanismos condicionais de programas de transferência de renda

A década de 90 presenciou uma grande expansão de programas de transferência de renda com ou sem condicionantes. Tais programas surgem em um contexto de reconhecimento das falhas geradas pela economia de mercado e decadência do modelo neoliberal, surgido sob o paradigma do consenso de

Washington. Estando em ascensão em diversos países em desenvolvimento a criação de políticas públicas que visam compensar diferentes tipos de exclusão social geradas pela desigual alocação de recursos através do mercado. Isso pode ser visto como o reconhecimento de que o mercado sozinho não é capaz de proporcionar um nível de alocação dos recursos adequado e justo, que maximize o bem-estar social

A expansão de programas de transferência de renda condicionada vista no pós segunda guerra entre países social-democratas europeus, primeiramente teve o claro objetivo de resgatar vínculos relacionados à atividade produtiva no mercado de trabalho (Lavinias e Varsano, 1997). Tal visão, diferente do que acontece hoje no Brasil supõe um ensino básico universalizado e acessível a crianças pobres e redes de assistência mínimas de saúde disponíveis, sob o contexto de um *welfare state* universalista. No Brasil e na maioria dos modernos programas de distribuição de renda dos países latinos americanos, a falta deste estado acessível aos mais pobres levou a que as condicionalidades dos seus respectivos programas sejam associadas a direitos básicos, que, no caso brasileiro, são constitucionalmente garantidos e deveriam estar disponíveis a toda população.

Segundo Euzéby (1991) uma das características básicas compartilhada por todos os programas existentes na Europa é o fato de programas de transferência de renda serem uma forma de garantir uma renda mínima que seja complementar à renda já existente, e que venha a fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, algo que estaria em último plano e serviria para combater uma expansão da pobreza, sendo a

exigência de contrapartidas diretamente ligadas à futura saída dessas famílias de tal situação de risco através do trabalho.

Entre os maiores desafios a serem enfrentados por políticas de transferência de renda sob condicionantes está o combate, não apenas à pobreza atual, mas o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza, pois a tendência de contínua transmissão da pobreza entre gerações se consubstancia em uma violação do direito a liberdade dos indivíduos. Sen(2000) cita um princípio de justiça no qual se estabelece que todos tenham iguais condições de escolher livremente entre funcionamentos que concretizem a vida que valorizam viver, sendo a pobreza uma barreira ao acesso a esses direitos.

Morán (2003) apud Campos Filho (2007) desenvolve uma descrição esquemática do mecanismo de reprodução da pobreza entre gerações, brevemente caracterizado da seguinte forma: crianças nascidas em famílias de baixa renda e baixa escolaridade são criadas por pais que não dispõem de meios necessários para atender a suas necessidades de desenvolvimento, incluindo nutrição, estímulos cognitivos e redes de relacionamento social. Tais crianças, com frequência, não conseguem desenvolver as capacidades necessárias ao aprendizado, resultando em repetência, defasagem ou evasão do sistema educacional. No futuro, já adultas, em razão de sua baixa qualificação educacional original e, conseqüentemente, falhas no desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho, muito provavelmente, sofrerão as mazelas do desemprego ou terão de se submeter a ocupações precárias e mal remuneradas, Ou, ainda pior: afastadas do mercado, viverão em situações de exclusão social. A socialização com pessoas em condições

semelhantes propicia a formação de casais com carências econômicas, educacionais e sociais similares. Seus filhos terão de enfrentar os mesmos determinantes da situação de pobreza da geração anterior, reproduzindo a história de seus pais.

A superação da pobreza exige uma troca intertemporal, ou seja, uma escolha de alocação de tempo em educação por parte das crianças ao invés do trabalho. Essa escolha é tanto mais difícil quando maior a situação de pobreza das famílias, exigindo uma limitada visão de curto prazo por parte das famílias em situação de alta vulnerabilidade, a necessidade de sobrevivência imediata dessas famílias acaba então por comprometer seu desenvolvimento futuro. Portanto, o rompimento desse ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza exige, segundo Sen (2000), uma intervenção nessa fase de formação de capacidades, o que beneficiaria não apenas as crianças como a sociedade em seu todo, servindo a transferência monetária como um meio compensatório, mesmo que parcialmente, para o custo de oportunidade das famílias de manterem suas crianças estudando ao invés de exercerem uma atividade remunerada.

A questão das condicionalidades encontra seu ponto polêmico na exigência de cumprimento de um direito básico do cidadão, o que pode acabar por parecer uma distorção se configurando em uma obrigação. A idéia por trás disso está no fato de que as condicionalidades têm potencial de pressionar a demanda sobre serviços de educação e saúde e que pode representar uma oportunidade para ampliar o acesso a serviços básicos de acesso a cidadania de setores da população excluídos desses serviços, por outro lado, pode trazer a idéia de que o

condicionamento do direito social ao cumprimento de condicionalidades, pode ameaçar os princípios de cidadania e de livre escolha das pessoas (Diniz, 2007).

Isso poderia se traduzir em uma maior subjugação do pobre, devido à sua necessidade de receber o benefício, se contrapondo à exigência de compromissos nos quais lhes é imposto, dando uma visão de ele próprio não seria capaz de fazer suas próprias escolhas, aumentando um estigma associado à sua situação de pobreza. Mead (1992) apud Lavina e Varsano (1997), defende a idéia de que os pobres, por terem interiorizado barreiras comportamentais, dificilmente deixarão de ser passivos para buscar soluções que resolvam suas dificuldades econômicas. Cabendo então ao estado forçá-los à mudança, através de obrigatoriedades, tal condicionamento criaria um elo de ligação entre políticas sociais e o mercado de trabalho.

A tentativa de combater tal idéia foi uma das causas por se optar pela transferência monetária e não na simples doação de alimentos, ou, obrigatoriedade de compra de determinados produtos, como ocorreu no Brasil no caso do Cartão Alimentação e algumas experiências de âmbito municipal. Adotando-se a idéia da racionalidade, deduzimos as vantagens da transferência monetária sobre outras formas de transferências, já que sendo o indivíduo racional, ninguém melhor do que ele próprio para escolher sua cesta de produtos e portanto maximizar sua racionalidade. A lógica deste raciocínio, que sugere ao elaborador de políticas públicas optar pela transferência de renda sob a forma monetária, encontra amparo na economia normativa através da teoria convencional do consumidor. Trata-se de uma contribuição importante e que tem tido ampla aceitação em esferas de decisões políticas (Cruz e Pessali, 2007).

Outro crítico da imposição de condicionalidades em programas de transferência de renda, Philippe Van Parijs (1997), defende a idéia de uma transferência de renda universal e incondicional independente de qualquer contrapartida, estabelecendo um valor mínimo de renda a todo indivíduo desde o seu nascimento. Essa posição é também chamada de “incondicionalidade forte”. Outra vertente dessa mesma teoria, também chamada de “incondicionalidade fraca” propõe um imposto negativo apenas para aqueles que não possuem condições de viverem com condições mínimas de dignidade.

A discussão em torno da renda mínima incondicional universal se baseia também na questão da justiça. Por ser uma renda não condicionada nem mesmo ao trabalho, defende-se que poderia estimular o ócio e o aumento da informalidade, tornando os salários menores por seu foco universal e trazer efeitos negativos aos cofres públicos.

O arcabouço teórico em que se baseia a implantação de condicionantes intenciona a alavancagem de efeitos na economia, entre eles o principal efeito gerado é o efeito renda, que decorre do aumento de bem-estar causado pelo relaxamento da restrição orçamentária vinda da transferência monetária. Normalmente ele é notado através do aumento da quantidade de bens consumidos nos casos de bens normais e de luxo, porém como estamos tratando de famílias recém saídas de situação de pobreza e pobreza extrema é notável o aumento dos gastos com bens considerados inferiores pela literatura econômica, já que grande parte das famílias beneficiárias não tinha acesso ou tinha um restrito acesso a esses bens. Além disso, o aumento da renda familiar reduz a

restrição a investimento de capital humano, principalmente das crianças, cuja exigência de frequência escolar mínima se apóia nesse foco.

É notável que o “efeito renda” é o principal responsável pela redução da pobreza e da desigualdade medida por base na renda, a transferência imediata de renda reduz no curto prazo esses indicadores, sendo papel das condicionalidades a responsabilidade, nessa base teórica, pela manutenção e ampliação dessa redução em longo prazo.

As condicionalidades também causam o chamado “efeito preço”, o qual aumenta a demanda por investimento em capital humano por parte dos beneficiários através de suas crianças e sua autonomia de geração de renda futura por parte delas. Esse efeito é causado pelas condicionalidades ao impor restrições de tempo aos agentes familiares, gerando uma mudança nos preços relativos. No caso das condicionalidades educacionais, causa uma queda no preço da escola por limitar a alocação potencial de tempo ao trabalho infantil. (Rios-Neto, 2006).

Rios-Neto (2006) lista um terceiro efeito, o “efeito seguro”, este resguarda o acesso à educação por parte das crianças de famílias pobres contra choques e crises econômicas que poderiam aumentar a necessidade das crianças de ajudar a manter o padrão de renda familiar através do trabalho, segurando o principal ativo das crianças, o capital humano.

Esse efeito aumenta a autonomia dos pobres ao relaxar sua restrição orçamentária e oportunizar o acesso a uma gama mais ampla de bens, diz-se que o pobre torna-se mais autônomo para decisões sobre sua própria vida como

amplia seu leque de escolhas e oportunidades. Esse aumento de autonomia é chamado de “efeito empoderamento”. Além disso, o poder de alguns dos seus membros no interior da família é aumentado. No caso do PBF o poder de decisão junto ao conjunto familiar é ampliado para as mulheres, por serem elas na grande maioria dos casos (mais de 90% das famílias beneficiadas segundo o MDS) as detentoras do cartão de recebimento do benefício. Tal decisão no âmbito do programa não foi feita por acaso, pesquisas revelam que mulheres têm uma predisposição maior a gastar com a família do que homens, o que torna o recebimento dos benefícios pelas mulheres uma tendência internacional em programas de transferência de renda.

4.3 - As condicionalidades do Programa Bolsa Família

São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º e 4º da Lei nº 10.836, de 2004, e com os artigos 27 e 28 do Decreto nº. 5.209, de 2004 (MDS, 2009):

I - na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de seis a 15 anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal; e.

b) para os adolescentes de 16 e 17 anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde:

a) para as gestantes e nutrizes no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e

b) para as crianças menores de sete anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - para as crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócioeducativos e de convivência.

As famílias beneficiárias do PBF com crianças ou adolescentes de até 15 anos de idade, nutrizes ou gestantes, que descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;

II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;

III - suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento;

IV - suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e,

V - cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.

As famílias beneficiárias do PBF, cujos adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiários do BVJ, descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas, no que se refere a este benefício, aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento do adolescente;

II - suspensão do BVJ por dois meses, no segundo registro de descumprimento do adolescente; e,

III - cancelamento do BVJ, no terceiro registro de descumprimento do adolescente.

O PBF estabelece condicionantes na área da saúde e educação, ou seja, serviços básicos, se enquadrando no cenário latino-americano, em que outros programas de transferência de renda seguem a mesma lógica, com a exigência de condicionalidades que no caso brasileiro, são serviços que deveriam ser constitucionalmente garantidos a todos. Isso pode parecer contraditório em um primeiro momento, obrigar o cidadão a usufruir de seus direitos. O fato de muitos pobres não usufruírem desses direitos, mesmo estando aparentemente a disposição da maioria da população reside na sua incapacidade de planejamento de longo prazo; sua pauperrização limita o acesso dos pobres a tais serviços,

devido a sua imediata necessidade de sustentação. Isso surge como um foco de ineficácia dos programas. Segundo Cruz e Pessali (2007) isso pode levar a uma “armadilha de pobreza”, onde o beneficiário pode permanecer na tentativa de maximizar resultados dentro da suas próprias condições de vida. A tentativa de maximização do seu bem-estar está apenas no curto prazo, não enxergando a possibilidade de um retorno educacional de longo prazo.

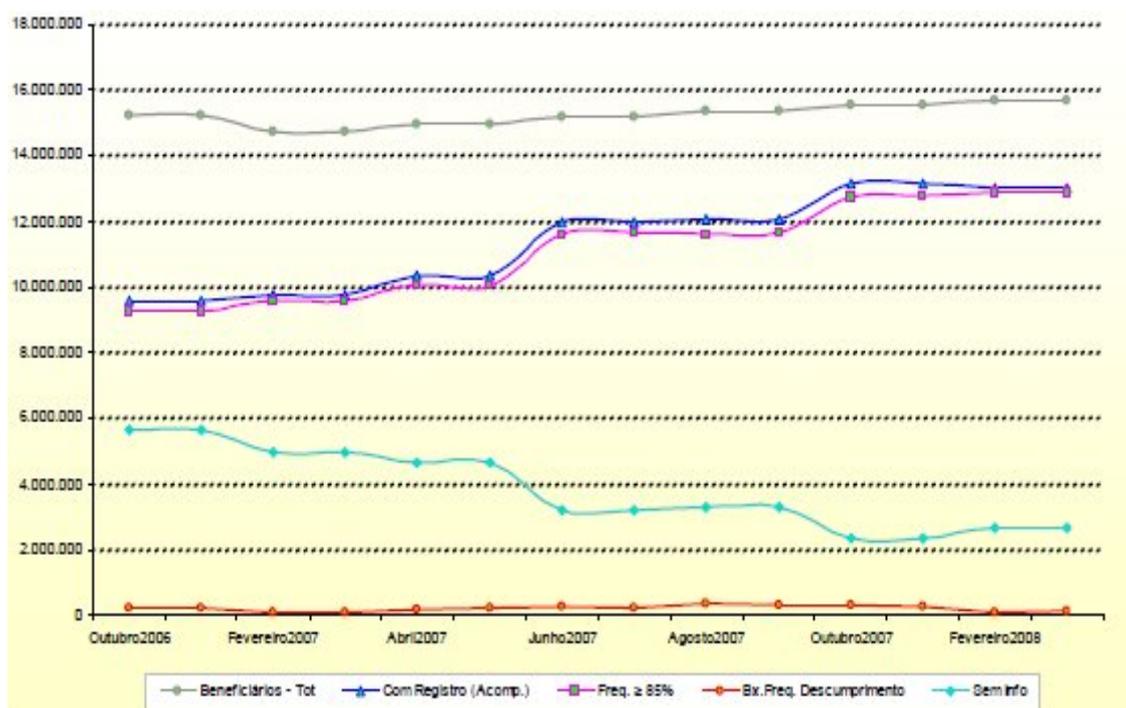
Essa tentativa de inclusão dos beneficiários em um sistema de proteção social pré-existente é feita através da imposição de condicionalidades associadas à transferência direta de renda. O aumento da renda associado às condicionalidades seria fundamental para viabilização do acesso dos beneficiários a esse sistema, que possibilitaria o incremento de capital humano necessário para que no longo prazo essa renda possa vir a ser criada independente da assistência por parte do estado (Sant’Anna, 2007).

A partir do segundo ano do governo Lula, surgem diversas críticas sobre essas condicionalidades, por não estarem sendo efetivamente cumpridas e nem sequer fiscalizadas, muitas vezes pela própria ineficácia do poder público na oferta de tais serviços, vindo a reforçar as críticas de que o programa seria um mero assistencialismo de caráter temporário, e segundo alguns críticos havia se transformado em um programa eleitoreiro de compra de votos (Marques e Mendes, 2007).

O acompanhamento das condicionalidades nunca foi efetivo nos programas anteriores ao PBF, o programa Bolsa Escola serve de exemplo para isso. Nesse programa apenas 19% das escolas informavam a frequência escolar dos alunos, sendo que no Programa Bolsa Alimentação nunca houve sequer fiscalização nos

gastos das famílias beneficiárias (MDS, 2009). Portanto o PBF teve o desafio de iniciar o processo de fiscalização das condicionalidades do programa que foi feito de acordo com a restrição orçamentária determinada pelo MDS, segundo o qual os gastos administrativos do programa não poderiam passar de 2% do valor total dos gastos do programa. Isso determinou que a fiscalização das condicionalidades não deveria se tornar um limitador da expansão do programa.

Gráfico 7 - Evolução do nº de famílias com acompanhamento na área da educação no PBF



Fonte: MDS/Senarc (2007)

Algumas correntes entre os articuladores do programa se opuseram ao estabelecimento de condicionalidades. A argumentação de que não seria correto o estabelecimento de condicionalidades para o direito a alimentação sempre esteve presente nas discussões. Os defensores da renda da cidadania tinham uma argumentação semelhante em relação ao direito à renda. Havia argumentações que defendiam que os serviços de saúde e educação não deveriam dar atendimento diferenciado aos beneficiários por respeito ao princípio constitucional da universalização. Havia ainda, os que consideravam equivocada a estratégia do programa, principalmente no que se refere à frequência escolar, argumentando que a cobertura da educação fundamental estava praticamente universalizada e que a exigência de matrícula e frequência escolar aplicava-se a toda a população e não apenas aos beneficiários do PBF. Outra resistência vinha dos que consideravam que o problema principal a ser enfrentado era a baixa qualidade do ensino, não contemplada pelo programa.

Os mecanismos condicionais incorporados no PBF são uma tentativa de aumentar o efeito de contribuição do programa na área social e econômica do curto para o longo prazo, supondo-se que aumentando o nível educacional dos estratos mais pobres da população, esse teria condições de se igualar em nível de renda com os demais estratos, rompendo assim o ciclo de transmissão da pobreza entre gerações ao mesmo tempo em que atuaria diretamente sobre os níveis de desigualdade ao reduzir as desigualdades educacionais, expandindo a possibilidade de incorporação de capital humano ao indivíduo, gerando efeitos benéficos não só aos beneficiários diretos do programa, mas a sociedade por inteiro, agindo diretamente sobre uma das principais variáveis determinantes da desigualdade de renda.

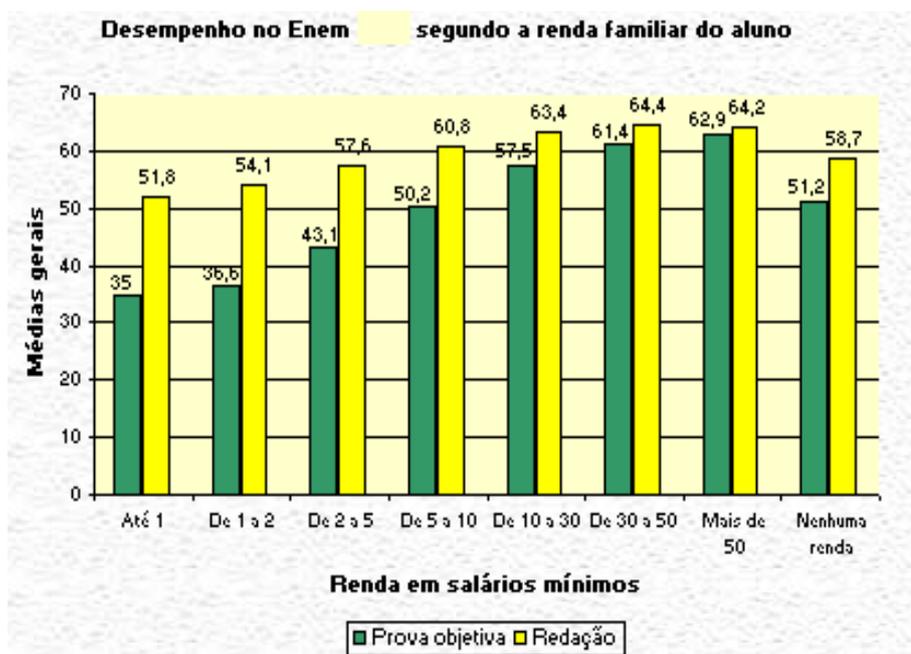
Tomando-se como pressuposto que para melhorar os indicadores educacionais de uma sociedade é necessário aumentar os índices de frequência escolar e o tempo de permanência dos jovens na escola, é que foram pensados os condicionantes educacionais do programa. Os efeitos da expansão do acesso à educação através de indicadores de frequência escolar, evasão ou repetência são bastante complexos de serem analisados do ponto de vista da redução da pobreza e da desigualdade, por dependerem de um longo espaço de tempo para serem notados e por não necessariamente refletirem em um aumento do padrão educacional e nem mesmo refletirem uma redução da desigualdade educacional em níveis básicos, já que um maior número de estudantes deve vir acompanhado de investimentos educacionais que reduzam o abismo existente entre a qualidade de ensino do sistema público e privado.

A universalização do ensino básico foi atingida durante a segunda metade da década de 90, o que torna a primeira condicionalidade do programa alvo de diversos questionamentos em relação a sua necessidade ou mesmo eficácia.

Condicionalidades educacionais se tornam ineficazes diante de sistemas educacionais defasados, esses programas têm um restrito campo de atuação no aprimoramento do capital humano em longo prazo se não vierem acompanhados de políticas educacionais eficazes, capazes de romper a brutal diferença entre a qualidade de ensino dos sistemas público e privado, característica marcante no ensino brasileiro, tal diferença que se torna uma das principais perpetuadoras da pobreza e da desigualdade. Portanto, programas de transferência condicionada não podem ser vistos como substitutos de investimentos educacionais, a ponto de poder proporcionar resultados inversos dos esperados.

O pressuposto da baixa qualidade educacional do ensino público desde seu início acompanhou o PBF, sendo alvo de incessante discussão a respeito do alvo dos investimentos, e dos indicadores usados para medir a eficácia das condicionalidades. Se baseado no fato de o ensino público ser de baixa qualidade o percentual de alunos matriculados ou simplesmente taxas de repetência ou progressão escolar seriam indicadores viesados para isso. O incentivo à permanência na escola através da transferência de renda pode servir como um elo para o aumento da demanda para melhoria da qualidade do ensino,

Gráfico 8 - Desempenho dos alunos por renda familiar no Enem em 2004



Fonte: MEC/Inep (2004)

A desigualdade de renda causada pela educação é causada por diferenças existentes de potencial produtivos dos indivíduos, qualidades que são formadas principalmente no período da infância e da adolescência, fase em que se constroem os alicerces de sustentação básicos da formação do capital humano do indivíduo. Quando uma população tem baixa escolaridade, a qualidade da força de trabalho geralmente é baixa e homogênea. Em caso extremo, a maioria dos trabalhadores é analfabeta ou só tem o ensino básico. Por outro lado, há sociedades que se encontram em um patamar educacional muito elevado e grande parte da população tem curso superior. Nos dois casos extremos, haveria baixa heterogeneidade educacional e, por conseguinte, tenderia a existir pouca disparidade de renda (Barros et al, 2002).

A sociedade brasileira encontra-se em um patamar intermediário, onde o elevado grau de desigualdade educacional está diretamente ligado com a desigualdade de renda, porém esse efeito não é linear e intensifica-se após o ensino básico (Hoffmann 2000). É provável que essa correlação esteja superestimada nos estudos feitos, isso por causa de fatores que normalmente não são levados em conta por não estarem presentes nas grandes pesquisas como a Pnad, fatores como a dotação inicial de riqueza, e a qualidade do ensino recebido, ainda assim, como destacou Hoffmann (2000), embora haja de fato imperfeições nas estimativas, a educação é sem dúvida um dos principais determinantes da renda dos indivíduos, constituindo um caminho clássico de ascensão social (Benabou, 2008).

A presença de condicionalidades na área da saúde evidencia a extrema vulnerabilidade social a que está exposta parcela considerável da população. O

condicionamento a um direito básico como o acesso à saúde atua como uma forma de forçar o aumento da demanda por tais serviços e conseqüentemente forçar a oferta, levando a um aumento da cidadania, característica básica da não pobreza

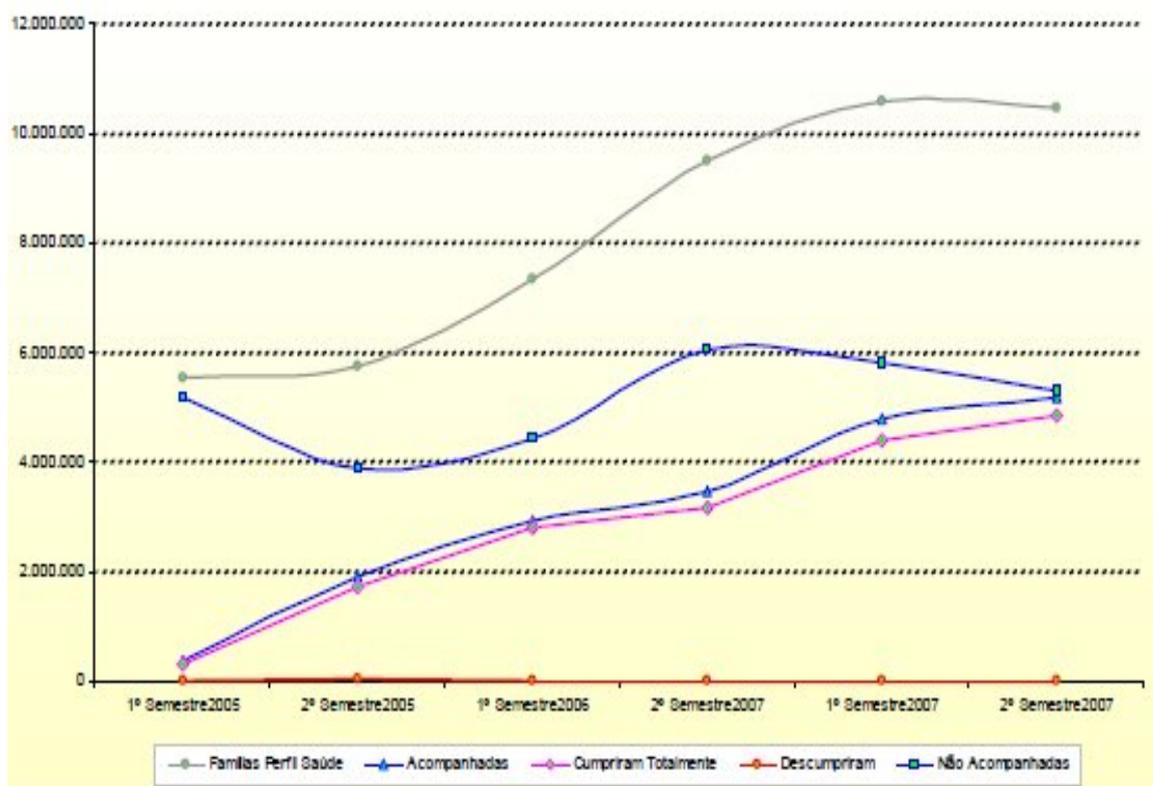
Condicionalidades na área da saúde visam promover a saúde das gestantes e cuidados com a saúde das crianças das famílias beneficiárias, desde seu nascimento até o período pré-escolar. Visando a prevenção de problemas que possam comprometer o desenvolvimento de suas capacidades, as quais são amplamente formadas nesse período (Sen, 2000) e ampliar o acesso a oportunidade futuras.

O bem-estar das pessoas está diretamente ligado a uma vida saudável, pessoas saudáveis têm maior disponibilidade para o aprimoramento de suas capacitações, por isso as condicionalidades nas áreas da saúde e educação estão diretamente ligadas entre si, ambas se complementam, exigindo para sua realização uma oferta adequada dos bens condicionais que ampliem o acesso aos direitos sociais básicos.

A focalização das condicionalidades na infância e em gestantes se enquadra na perspectiva de que essa fase da vida é fundamental para o desenvolvimento de capacitações mínimas necessárias a um desenvolvimento intelectual saudável, como afirmará Sen (2000). Boas condições de saúde são fundamentais para uma educação produtiva, estando ambas, portanto, diretamente relacionadas.

O acompanhamento na área da saúde, exigência de comparecimento a consultas pré-natais e vacinação de crianças, deve vir acompanhado de políticas públicas de saneamento básico e melhoria das condições de vida e riqueza nutricional. Os indicadores tradicionais para avaliação da eficácia do PBF nessa área, apresentam maior credibilidade, estudos apontam para uma diminuição da mortalidade infantil e da desnutrição desde a implantação do programa (MDS, 2008)-, processo que acompanha o ritmo de redução da pobreza que se notabiliza no país.

Gráfico 9 - Evolução no número de famílias com acompanhamento na área da Saúde no PBF



Fonte: MDS/Senarc (2007)

O acesso a condições mínimas de saúde tende a ser alcançados a medida que a população beneficiária vai saindo da situação de pobreza. Os resultados do programa apontam alguns resultados positivos já alcançados, apesar de ainda haver um longo caminho a percorrer, Silva e Dalt (2008) apontam cinco aspectos que identificam tais resultados:

(a) Alto percentual de beneficiários com carteiras de vacinação das crianças em dia,

(b) aumento do consumo de alimentos indicados como boas práticas alimentares (frutas, verduras, legumes, leite e seus derivados),

(c) Aumento de gestantes fazendo o pré-natal regularmente,

(d) Percepção dos beneficiários de que seus domicílios estão mais limpos e,

(e) Aumento de acesso aos medicamentos necessários.

Os autores enfatizam que esses resultados estão diretamente ligados ao Programa Saúde da Família, identificando mais uma vez a importância de uma atuação conjunta do PBF com programas complementares.

O aumento dos gastos em alimentação, saúde e educação notado em famílias beneficiárias do programa, não vem apenas da transferência monetária advinda do programa, que ao relaxar sua restrição orçamentária naturalmente aumenta seu consumo e a faz usufruir de bens antes inacessíveis, mas também o aumento de sua renda a leva a atitudes pró ativas em busca de direitos essenciais como educação e saúde, não apenas por ser exigência do programa, mas por

terem adquirido condições mínimas de sobrevivência e possibilidade de almejar o usufruto de bens antes indisponíveis, estimulando assim o lado da demanda.

O arcabouço teórico de políticas de transferência de renda sob condicionantes é fraco quando procuramos analisar o lado da oferta, o que torna evidente o que foi dito anteriormente, o PBF deve ser visto como um programa que faz parte de uma rede, que por si só não tem condições de atuar em mudanças conjunturais eficazes no combate a pobreza por agir apenas de um lado. A visão desses programas como complementares é aceita internacionalmente e reconhecida pelos elaboradores do PBF ao passo que induzem a criação de programas complementares ao programa e aumentam a cobrança por investimentos do estado nas áreas da educação e saúde como passo seguinte à complementação do programa. A contraposição ou falta de combinação de políticas de oferta e demanda tendem apenas a prejudicar o alcance dos objetivos do programa, sendo necessária uma combinação entre tais políticas com um estudo da melhor alocação dos recursos para o alcance de um custo adequado para maximização dos benefícios advindos do programa.

Diversos programas complementares de variados órgãos atuam tanto em âmbitos federais, estaduais e municipais, porém seu alcance ainda é bastante limitado (MDS, 2009), atingindo apenas uma pequena parcela da população beneficiária do PBF. A existência desses programas demonstra o reconhecimento de seus articuladores da limitação dos condicionantes educacionais e de saúde para a inserção social da população mais vulnerável.

Quadro 1 - Programas complementares ao PBF em nível federal

Programas	Categoria	Objetivo	Agente executor
Programa Brasil Alfabetizado	Acesso a conhecimento	Alfabetização	Mec
PlanSeQ Bolsa Família	Acesso a trabalho e renda	Qualificação profissional nas áreas c construção civil e turismo	MTE
Programas de qualificação profissional continuada - Acreditar	Acesso a trabalho e renda	Qualificação e inserção profissional em obras da empresa	Construtura Norberto Odebrecht
Prominp	Acesso a trabalho e renda	Reforço escolar para seleção para cursos de qualificação profissional	Governos estaduais e municipais
Programa nacional da agricultura familiar – (PRONAF B)	Acesso a trabalho e renda	Desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar	MDA
Credamigo e Agroamigo	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado para população rural	BNB
Territórios da cidadania	Acesso a cidadania	Concessão de crédito orientado e acompanhado	Casa Civil e Ministérios
Assentamentos rurais	Acesso a cidadania	Promover a inscrição de famílias assentadas no Cadastro Único e priorizar inserção no PBF	MDA INCRA
Programa nacional de Microcrédito orientado	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado	MTE

Fonte: MDS(2009)

4.4 – Queda da pobreza e desigualdade recente e perspectiva futura do Programa Bolsa família

A redução da pobreza e da desigualdade pela simples transferência de renda é limitada (Nery, 2005), se esgotando de acordo com a qualidade da focalização e do aumento da cobertura até um ponto ideal, quando além disso passaria a afetar o nível ótimo de focalização. O alcance apenas de curto prazo da transferência de renda faz com que o desenvolvimento e o aprimoramento das condicionalidades seja peça central na discussão sobre o futuro do programa.

As condicionalidades tendem a se adaptar de acordo com a mudança da demanda dos beneficiários, sendo o acesso universal ao ensino médio um dos prováveis próximos pontos a serem debatidos. A saída do jovem da escola ainda tende a coincidir com o período de entrada no ensino médio, onde o jovem passa a ingressar no mercado de trabalho, sendo nessa fase registrados os maiores índices de evasão escolar.

A antecipação da transição para a vida adulta, com a saída da escola, inserção no mercado de trabalho e formação precoce de famílias é uma causa crônica da perpetuação da pobreza entre gerações. O aprimoramento das condicionalidades deve considerar os riscos inerentes a essa transição para a vida adulta a que estão expostos os jovens no contexto de mecanismos de saída da pobreza (Cruz e Pessali, 2007).

O PBF tende a ampliar suas estratégias de saída do programa, visando não criar uma dependência contínua das famílias ao benefício monetário. Nesse ponto é ressaltada a importância dos programas complementares, principalmente os

ligados à profissionalização e geração de renda. Esse foco de “independência” futura do beneficiário em relação ao programa deve ser ampliado com vistas a aprimorar a focalização e a ação de programas complementares, sendo a rotatividade dos beneficiários um indicador de eficácia ou não do programa.

Programas de transferência de renda condicionada agem diretamente sobre a demanda tanto em relação ao consumo básico das famílias como em relação a bens públicos ofertados ou não pelo estado, serviços ofertados pelo estado de forma ineficiente ou precária relacionados às condicionalidades como os educacionais e relacionados à saúde tendem a sofrer maior cobrança em regiões onde isso acontece, pois a cobrança da condicionalidade exige por parte do estado o oferecimento de um padrão de qualidade mínimo na oferta de tais serviços para o alcance dos objetivos do programa.

Via efeito-preço e efeito-renda o programa PBF tem aumentado significativamente a demanda por bens relacionados à saúde. É notável a intensificação das discussões relacionadas à necessidade de aumento da qualidade da educação pública como modo de acompanhar o progresso do aumento das taxas de matrículas registradas desde a década de 90, desde a qual a taxa de universalização do ensino se aproxima de 100%.

Apenas a demanda não é capaz de substituir a oferta, sendo essa última essencial no aprimoramento do PBF, apenas o programa não é capaz de combater a pobreza, mas necessita estar envolto em uma ampla gama de programas e ações articuladas para isso.

Existe uma tendência de implantação de programas de transferência de renda sob condicionantes em países de baixa renda, pois que atualmente esses programas se concentram em países de renda média. Países africanos e asiáticos têm mostrado interesse nesses programas, mas se deve manter o foco da necessidade de redução da desigualdade na distribuição de **renda** desses países, já que superar a pobreza através de transferência de renda exige uma **renda** pré existente que possa ser redistribuída.

Considerações Finais

Programas de transferência de renda constituem-se em mecanismos eficientes para redução da pobreza e da desigualdade de renda no curto prazo constituindo, um moderno mecanismo de redução das disparidades econômicas geradas pelo mercado, onde o papel do estado se ressalta como agente redistribuidor e fomentador do crescimento econômico. O PBF vem sendo o principal responsável pela redução dos altos níveis de desigualdade e pobreza presentes há décadas no Brasil (Nery, 2005). O papel a destacar nesse trabalho é a forma como o programa vem agindo como redutor desses indicadores não apenas através da transferência monetária, parte mais visível do programa em uma primeira impressão, mas como um mecanismo de inclusão social e econômica a um patamar superior de acesso à competitividade gerada pelo mercado.

Os mecanismos condicionais embutidos no programa dão o suporte de sustentação para sua manutenção em longo prazo, sobressaindo-se da alcunha meramente assistencialista dada por alguns para uma esfera mais ampla, englobando o programa nos moldes de análise teórica da macroeconomia, constituindo-se um em moderno mecanismo de expansão do capital humano ao ter nas crianças e jovens como seu alvo de ampliação do mercado, ao aumentar não apenas o mercado consumidor através da inserção de indivíduos a sua margem, como também o potencial produtivo do mercado, ao possibilitar uma visão de mais longo prazo ao beneficiário, quando garante sua sobrevivência

dando condições de investimentos na esfera das famílias e no aumento do capital humano.

A atuação das condicionalidades como uma forma de subsídio às famílias para manterem seus filhos estudando constitui-se uma forma de geração de demanda de um bem essencial para uma economia saudável, ao formar ao mesmo tempo consumidores e produtores fomentando a produção no curto prazo ao injetar dinheiro na economia através de transferências. Tendo como fato diferenciador o efeito transformador tentado pelas condicionalidades.

O baixo nível do ensino público ofertado gera uma forte desigualdade educacional, tornando esse um ponto crucial para a obtenção dos resultados almejados em longo prazo pelo PBF. A eficácia de mecanismos condicionais depende de uma oferta dos bens a que se deseja a utilização compatível com os resultados esperados, sendo esse o maior desafio do programa atualmente. Ao atingir a meta de 12 milhões de famílias beneficiadas com uma baixa relação custo-benefício, o programa tende a se direcionar para a tentativa de aprimoramento da qualidade da oferta dos bens condicionantes.

Essa eficácia depende de uma ampla esfera institucional de apoio para que seja obtida e mantida em longo prazo. A escolha das condicionalidades na área da educação e saúde infantil torna a interação com essas duas áreas fundamental para o programa. O combate à pobreza e à desigualdade enraizadas em nossa sociedade não será feito apenas por um programa social, mas deverá ser fruto de um amplo arranjo institucional que incorpore variadas esferas de intervenção do poder público em conjunto.

A relação custo-benefício do programa tornou-se uma de suas bases de sustentação contra críticas. A eficiência na focalização do programa combinado com seu baixo custo operacional e baixo custo do benefício, o que torna o seu impacto orçamentário baixo comparado a outros programas sociais, isso o leva a ser um programa que dificilmente será extinto em uma possível mudança de governo, entrando no rol de benefícios sociais que passam a ser vistos como direitos para uma ampla parte da população beneficiada.

Essa eficiência na focalização e seu baixo custo em relação a outros benefícios sociais, como o benefício de prestação continuada e o seguro-desemprego, incluem o PBF no rol de uma nova geração de políticas públicas que visem não apenas à assistência imediata aos necessitados, mas sua transformação individual ao ponto que não necessitem mais do auxílio.

A superação permanente da pobreza e da desigualdade social através da quebra do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza é pretendida em um longo espaço de tempo. Portanto os resultados permanentes do programa ainda não são visíveis, dependendo de uma ampla integração para seus efeitos não significarem apenas uma redução temporária da pobreza e da desigualdade monetária tornando-se um inclusor social e indutor de modificações estruturais na economia e na sociedade brasileira em longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL, Departamento do Brasil. O Combate a Pobreza no Brasil.

Relatório N°. 20475-BR. Vol.i. 2001

BENABOU, Roland. "Social Mobility and the Demand for Redistribution: The

Poum Hypothesis," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 116 (2), May 2001, p.447-87.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do

Desenvolvimento Humano no Brasil.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro

de 2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries Estatísticas e

Séries Históricas. Disponível em: www.ibge.gov.br/series_estatistica

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa

Bolsa Família. Disponível em: www.mds.gov.br

BRASIL. Políticas Sociais (1995-2005). Brasília: IPEA, 2007.

BRASIL. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Diversos anos.

Disponível em: www.ibge.gov.br

BRIÈRE, Bénédicte de la e RAWLINGS, Laura B. Examining Conditional Cash

Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? World Bank. 2006.

- CAMPOS FILHO , Antônio Claret. Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades. Rio de Janeiro, s.n.,2007.
- CRUZ, Marcio José Vargas da e PESSALI, Huáscar Fialho. As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família. Curitiba: UFP, 2007.
- DINIZ, Simone. Critérios de Justiça e programas de renda mínima. Florianópolis: Revista Katalisy, v10, pg. 105/114, 2007.
- EUZÉBY, C. Le revenu minimum garanti. Paris, La Découverte, 1991 (Collection Repères). Vers un revenu minimum inconditionnel? La Revue du M.A.U.S.S, Paris, La Découverte, n.7, 1º semestre 1996.
- FRANCO, Augusto de. Além da Renda: a pobreza brasileira como insuficiência de desenvolvimento. Brasília: Millenium, 2000.
- HENRIQUES, Ricardo (Org.). Desigualdade e Pobreza No Brasil: uma análise da questão recente. Brasília: IPEA, 2006.
- HOBBSAWM, Eric. "Era dos Extremos, O breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Editora da USP, 1998.
- HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e crescimento econômico. Estudos Avançados, USP - São Paulo, v. 15, n. 41, p. 67-76, 2001.

JANVRY, Alain e SADOULET, Elisabeth. Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient. University of California at Berkeley, 2004

IPEA. O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico internacional. Brasília: IPEA, 2008.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Brasília: Ipea, 1997. Texto para discussão nº 534.

Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Àquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. Ver Katalisy v.10 n.1 p.15-23 jan/jun 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Ciência saúde coletiva;12(6):1453-1462, nov.-dez. 2007.

NERY, Marcelo. O real do Lula. FGV. Disponível em ><http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm>. 2004

NERY, Marcelo. O 2º real. FGV. 2005
Disponível em: http://www.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_port/ .

ONU. Human Development Indices. 2008. Disponível em, :
http://hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Content.pdf

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2000.. Disponível em :

<http://www.undp.org.br/HDR/HDR2000/rdh2000/default.asp>

PAES DE BARROS, Ricardo Henriques e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para discussão n°800.

PARIJS, Philippe. O que é uma sociedade justa? São Paulo: Editora Ática, 1997.

RAMOS, Lauro. Desigualdade de renda e crescimento econômico no Brasil: 1976/85. Textos para Discussão. Brasília: IPEA.

RAMOS, L. ; Bonelli, R. . Distribuição de Renda no Brasil: evolução recente. Revista de Economia Política, v. 13, p. 76-97, 1993.

RAVALLION, M. Poverty comparisons: a guide to concepts e methods. Washigton DC: Worls Bank, 1992. LSMS working Paper n 88

RAWLINGS, Laura, and Gloria Rubio. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin América. The World Bank, 2003.

RIOS-NETO, Eduardo L.G. Transferência Condicionada de Renda (Bolsa Escola e Bolsa Família):
Impacto, Limitações e Potencialidades apresentação Seminário sobre Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: prioridades. IETS- Hotel Glória – 17/10/2006

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV. 2003.

RODRIGUES, Fernanda. Assistência social e políticas sociais em Portugal. Lisboa, ISSSLDep. Ed. CPIHTS, 1999.,

ROMÃO, Maurício Costa. Pobreza: conceito e mensuração. Cadernos de Economia. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

SANT'ANNA, Julia. Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina. Rio de Janeiro: Iuperj, 2007

SEN, Amartya. Desenvolvimento Como Liberdade. São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SILVA, César Augusto da e DALT, Salete Da. O Programa Bolsa Família – Impactos provocados pelo cumprimento de condicionalidade de saúde e provável articulação com o Programa Saúde da Família. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

Site: <http://hdr.undp.org>. Acessado em outubro de 2009.

Site: <http://www.ipea.gov.br> Acessado em outubro de 2009.

Site: <http://www.ibge.gov.br> Acessado em outubro de 2009.

Site: <http://hdr.undp.org> Acessado em outubro de 2009.

Site: <http://www.mds.gov.br> Acessado em outubro de 2009.

Site: <http://www.pnud.org.br/idh/> Acessado em agosto de 2009.

SOARES. Sergei Suarez Dillon e OSÓRIO, Rafael Guerreiro, Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade. Brasília: IPEA. 2007.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Brasília: Ipea, 2006.

SOARES, Sergei e RIBAS Rafael Perez e SOARES, Fábio Veras. Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea, 2009. Texto para discussão 1396.

SOARES, Fábio Veras et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/publications/cct/td_1228.pdf

VAITSMAN, Jeni. (2002). Desigualdades sociais e duas formas de Particularismo na sociedade brasileira. Cadernos de Saúde Pública Volume 18 (Suplemento): pp. 37-46. Rio de Janeiro, 2002.

