



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG**  
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS**



**Simone Torres Gusmão Santos**

**Programa Bolsa Família:**  
**uma análise regional da evolução dos indicadores da pobreza**  
**relativa no Brasil**

MONTES CLAROS, 31 DE JULHO DE 2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS



**Simone Torres Gusmão Santos**

**Programa Bolsa Família:  
uma análise regional da evolução dos indicadores da pobreza  
relativa no Brasil**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

**Área de Concentração:** Sociedade, Ambiente e Território

**Orientador:** Luís Paulo Fontes de Resende

MONTES CLAROS, 31 DE JULHO DE 2017

S237p  
2017

Santos, Simone Torres Gusmão.

Programa Bolsa Família: uma análise regional da evolução dos indicadores da pobreza relativa no Brasil / Simone Torres Gusmão Santos. Montes Claros, 2017.

87 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território) Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Ciências Agrárias.

Orientador: Prof. Luís Paulo Fontes de Resende.

Banca examinadora: Hélder dos Anjos Augusto, Alba Valéria Niza Silva.

Inclui referências: f. 82-87.

1. Pobreza extrema. 2. Programa Bolsa Família . I. Resende, Luís Paulo Fontes (Orientador). II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Agrárias. III. Título.

CDU: 316

**Simone Torres Gusmão Santos**

**Programa Bolsa Família:  
uma análise regional da evolução dos indicadores da pobreza relativa no  
Brasil**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado UFMG-Unimontes em Sociedade, Ambiente e Território, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território  
Área de Concentração: Sociedade, Ambiente e Território  
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Aprovado pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Hélder dos Anjos Augusto  
UFMG-ICA

---

Prof. Dra. Alba Valéria Niza Silva  
FUNORTE

---

Prof. Dr. Luís de Paulo Fontes Resende  
UFMG

Montes Claros, 31 de Julho de 2017

Dedico este trabalho às minhas filhas Vitória e Maria Luiza, meu esposo Alex e minha mãe querida, pelo apoio incondicional, durante esta trajetória.

## AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus por conduzir meus passos.

A todos os professores, colegas e amigos que estiveram ao meu lado durante essa caminhada.

Viviane, Wilson e Patrick pela colaboração especial.

Agradeço especialmente também ao Professor Luís Paulo Fontes de Resende, pela dedicação, generosidade e sensibilidade.

*"The poor are those who suffer. Because in our country there are resources. The authorities don't seem to see poor people. Everything about the poor is despised, and above all poverty is despised"*

Conceito de pobreza a partir de um padre brasileiro em (NARAYA. p.270, 2000)

## RESUMO

Esta dissertação de Mestrado teve como propósito analisar o Programa Bolsa Família e suas contribuições para a redução da pobreza relativa no Brasil através do estudo de seus indicadores. O período definido para a pesquisa foi o de 2011 a 2015 e se deu de forma regionalizada. Para organizar o estudo, partiu de pesquisa nas diversas literaturas que versam sobre o assunto. Busca-se compreender o fenômeno da pobreza a partir da perspectiva histórica e econômica. Procurou-se, através de autores clássicos, apresentar a perspectiva unilateral da pobreza até os contemporâneos que discutem a visão multidimensional da pobreza. Apresentou-se uma análise histórica, onde questões econômicas e sociais que perpassam a pobreza no Brasil são abordadas. Em seguida, busca-se compreender o Programa Bolsa Família através de seus aspectos normativos, econômicos e seus impactos. A pesquisa se caracterizou como exploratória de cunho quanti-qualitativa. Para a coleta de dados estatísticos utilizou-se da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio e do Portal da Transparência. Os dados foram tratados através de métodos estatísticos com análise descritiva e modelos de regressão. Os dados foram apresentados através da tipologia de painel com modelo de regressão linear múltipla para os vinte e seis estados e Distrito Federal. Após a análise de dados, observa-se concentração tanto da pobreza extrema como relativa, nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Os repasses do Programa Bolsa Família se deram de forma progressiva, sendo os maiores valores repassados para as regiões Norte e Nordeste. No que concerne à contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza relativa, o mesmo não se apresentou suficiente se desenvolvido individualmente para reduzi-la, pois outras políticas são necessárias para resultados mais positivos.

Palavras-chave: Pobreza relativa; Pobreza extrema; Programa Bolsa Família.



## ABSTRACT

This dissertation aimed at analyzing the Bolsa Família Program and its contributions to reducing relative poverty in Brazil through the study of its indicators. The period defined for the research was the period from 2011 to 2015 and took place regionally. In order to organize the study, it started from research in the various literatures that deal with the subject. It seeks to understand the phenomenon of poverty from the historical and economic perspective. Through classical authors, we sought to present the unilateral perspective of poverty to contemporaries who discuss the multidimensional vision of poverty. A historical analysis was presented, where economic and social issues that pervade poverty in Brazil are addressed. Next, we seek to understand the Bolsa Família Program through its normative, economic aspects and their impacts. The research was characterized as quantitative-qualitative exploratory. For the collection of statistical data, the National Survey by Household Sample database and the Transparency Portal were used. The data were treated using statistical methods with descriptive analysis and regression models. The data were presented through the panel typology with multiple linear regression model for the twenty - six states and the Federal District. After analyzing the data, there is a concentration of both extreme and relative poverty in the North and Northeast regions of Brazil. On the other hand, the transfers of the Bolsa Família Program have been progressively carried out, with the highest values being transferred to the North and Northeast regions. Regarding the contribution of the Bolsa Família Program to the reduction of relative poverty, it has not been sufficiently developed individually to reduce it, since other policies are necessary for more positive results.

Keywords: Relative poverty. Extreme poverty. Family Grant Program

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução dos enfoques dados à pobreza	21
Figura 2 – Evolução da pobreza na década de 2001 a 2011	31
Figura 3 – Gráfico Banco Mundial - tendência de pobreza	32
Figura 4 - Brasil, Colômbia, Equador e México: cobertura dos PTCs (Em milhões de famílias)	40
Figura 5 – Estrutura das três dimensões do Programa Bolsa Família	44
Figura 6 – Gráfico de evolução do número de famílias beneficiárias do PBF	47
Figura 7 – Mapa das famílias atendidas pelo PBF em 2013 por região.	48
Figura 8 – Fluxograma de atendimento do PBF	50
Figura 9 - Curva de Lorenz	55
Figura 10 - Curva de Lorenz período de 2001 a 2011	56
Figura 11 – Gráfico coeficiente de Gini período de 1960 a 2011	57
Figura 12 - Gráfico do Coeficiente de Gini América Latina anos 2012 a 2015	57
Gráfico 1 - Curva de Lorenz do Brasil, anos 2011 a 2015	65
Gráfico 2 - Curva de Lorenz Brasil anual, período de 2011 a 2015	66
Gráfico 3 - Curva de Lorenz Regiões Brasileiras	67
Mapa 1 – Coeficiente de Gini dos Estados brasileiros	69
Mapa 2 – Pobreza absoluta e Pobreza relativa no Brasil	72
Equação 1 – Equação genérica para dados em painel	60

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de pobreza, Brasil período de 2011 a 2014	32
Tabela 2 - Indicadores de Extrema Pobreza - ANO 2014	33
Tabela 3 - Descrição das variáveis	62
Tabela 4 - Valores repassados às famílias do Programa Bolsa Família no Brasil	63
Tabela 5 - Valor de repasse por região período de 2011 a 2015	64
Tabela 6 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família 2011 a 2015	64
Tabela 7 - Valores de Coeficiente de Gini	68
Tabela 8 - Renda média dos domicílios e repasses PBF, mediana e Gini	70
Tabela 9 – Faixa de renda por região	70
Tabela 10- Faixa de renda por domicílio e por categorias	71
Tabela 11 – Pobreza relativa e pobreza extrema	72
Tabela 12 – Efeitos das condicionalidades sobre o Programa Bolsa Família - PBF	73

## LISTA DE ABREVIATURAS e SIGLAS

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
ONU	Organização das Nações Unidas
APP's	Avaliações Participativas sobre a Pobreza
BM	Banco Mundial
CEPAL	<i>Comissão Econômica para América Latina y el Caribe</i>
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PTCs	Programas de Transferência Condicionadas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAAL	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
IGD	Índice de Gestão Descentralizado
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>POBREZA: CONCEITOS E REFLEXÕES.....</b>	<b>17</b>
2.1	A Pobreza e suas concepções .....	17
2.2	Pobreza no Brasil .....	28
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL PARA O ENFRENTAMENTO À POBREZA.....</b>	<b>35</b>
3.1	Políticas Sociais .....	35
3.2	Programas de Transferência Condicionada e o Programa Bolsa Família .....	38
3.3	O Programa Bolsa Família no Brasil e sua história .....	41
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>55</b>
4.1	Caracterização do estudo .....	55
<b>5</b>	<b>POBREZA RELATIVA NO BRASIL: RESULTADOS.....</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>79</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>
	<b>APÊNDICE.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Dada a amplitude da problemática que perpassa o fenômeno da pobreza no Brasil, o debate acerca de sua complexidade, seus aspectos multifacetados e multidimensionais tornaram-se presentes em espaços científicos e políticos, especialmente a partir da década de 60. Ao longo dessa década, o país passou por vários ciclos econômicos com recessões e inflações elevadas.

A década de 80, em especial, foi marcada por alta de inflações, a de 1990 pela recessão e inflação, sendo que em 1994 foi o período do plano Real e só a partir de 2003 observa-se uma política mais voltada para a problemática social. Toda essa trajetória tem rebatimento no padrão de vida da população brasileira e contribui para acentuar as desigualdades sociais. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontavam um coeficiente de Gini em 2004 de 0,57 e com 15% da população em situação de pobreza extrema. Com isso, confirmava a existência de grande desigualdade e pobreza no país.

Diante do exposto, iniciativas de enfrentamento foram pensadas tanto pelas comunidades científicas quanto em espaços políticos. O Programa Bolsa Família, que foi criado em 2003 e convertido em lei no ano seguinte, veio ao encontro a tais iniciativas e como uma política pública para minimizar a extrema pobreza e a desigualdade social.

O Programa Bolsa Família é, portanto, uma política social voltada para a superação da fome e da pobreza e a redução das desigualdades sociais em todas as regiões do Brasil, e é um programa de transferência condicionada de renda, ou seja, os usuários atendidos recebem valores econômicos pré-estabelecidos e em contrapartida tem condicionalidades a cumprir. Vale ressaltar que, de acordo com Rocha (2006), a pobreza no Brasil apresenta forte componente regional, com índices mais elevados nas regiões Norte e Nordeste, sendo assim os repasses tendem a cobrir um número maior de pessoas nessas regiões.

Dessa forma, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar se os efeitos econômicos e sociais do Programa Bolsa Família contribuem para a redução da pobreza relativa nas Regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul do Brasil. Os objetivos específicos em consonância com o objetivo geral são:

- Identificar e avaliar em que medida as variáveis econômicas afetam o índice de pobreza entre as regiões do Brasil.

- Abordar de forma interdisciplinar os aspectos econômicos e sociais no que tange às questões de pobreza absoluta e pobreza relativa no Brasil.
- Verificar se a condicionalidade educação do programa é uma consonante para a redução da pobreza relativa.

O interesse pela temática surgiu a partir da experiência profissional junto à gestão do Programa Bolsa Família e no Conselho de Assistência Social, responsável pelo controle social do programa no Município de Montes Claros. A partir de então questionamentos surgiram e culminaram na pesquisa, que teve como problema quais as reais contribuições do programa para o enfrentamento da pobreza em suas diversas facetas. A hipótese levantada foi, se os critérios universais de acesso ao Programa Bolsa Família não seriam um dificultador para a redução da pobreza relativa, por não considerar as disparidades econômicas existentes no país.

A seguir apresenta-se a construção do conhecimento, que oportunizou o aprofundamento necessário para o embasamento do processo da pesquisa. No entanto, vale salientar que este estudo não está acabado ou definido, pois, como demais estudos científicos, possuem seus limites. A dissertação foi dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução o segundo, “pobreza: conceitos e reflexões” traz o embasamento teórico acerca do fenômeno da pobreza a partir de suas diversas concepções e também seu aspecto multidimensional, fundamentado principalmente em Rocha, Sen e Narayan. Busca-se também contextualizar a trajetória histórica da pobreza no Brasil.

No terceiro capítulo, “Políticas Sociais e os Programas de Transferência de Renda no Brasil, para o Enfrentamento à Pobreza”, busca abordar a política social no Brasil, sua trajetória histórica, sua relação com outros fenômenos e as nuances para sua construção. Procura apresentar o panorama dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e em Especial analisar e compreender o Programa Bolsa Família e o processo de sua criação.

No quarto capítulo, a metodologia é apresentada. A pesquisa é quanti-qualitativa. Utilizou-se teses, dissertações, artigos e livros para a fundamentação qualitativa. Os dados para a pesquisa quantitativa foram retirados principalmente da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Portal da Transparência e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sendo o período

estudado de 2011 a 2015. Para o tratamento de dados, foi utilizado o modelo de regressão linear múltipla com dados em painel.

No quinto capítulo, “Pobreza Relativa No Brasil: resultados”, os dados foram apresentados e analisados, utilizou-se do critério para pobreza extrema o corte de R\$ 70,00 e R\$ 140,00 para pobre, por se tratar de valores estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para o período da pesquisa. Observou-se aumento crescente nos valores repassados, anualmente, pelo programa. Houve redução da desigualdade a partir da análise das curvas de Lorenz e coeficiente de Gini, mantendo-se as Regiões Norte e Nordeste com maior índice de desigualdade.

E, finalmente, as Considerações Finais onde se apresenta as considerações acerca da pobreza como fenômeno histórico e multidimensional e as contribuições do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza relativa.



## 2 PROBREZA: CONCEITOS E REFLEXÕES

### 2.1 A pobreza e suas concepções

Neste capítulo, analisa-se o tema pobreza trazendo suas concepções apresentadas a partir da modernidade, com vistas a compreender este fenômeno e suas implicações, uma vez que, no campo dos estudos sociais, conforme Codes (2008), o estudo da pobreza, quer em países ricos ou pobres, é fundamental para a compreensão e enfrentamento do fenômeno.

O fenômeno da pobreza é histórico e seu conceito tem variado ao longo do tempo, com as mudanças ocorridas na sociedade e também dos sujeitos envolvidos em seus estudos. De acordo com Carneiro (2005), a visão mais clássica sobre pobreza considerava exclusivamente os aspectos econômicos, através da determinação de uma renda mínima em valores monetários, definindo assim as pessoas que eram pobres.

Para Peres e Mancero (2001), pobreza tem significados diferentes dentro das ciências sociais. Segundo eles, Paul Spicker (1999) apresentou, em estudo de 1999, onze formas possíveis de interpretar pobreza, que são “necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable”<sup>1</sup> (SPICKER, *apud*, PERES e MANCERO, 2001, p.47). Mas, segundo os autores, as necessidades, padrão de vida e recursos insuficientes são os mais presentes em estudos, ressaltando que a falta de necessidade está relacionada à falta de bens materiais e serviços; quanto ao padrão de vida não está relacionado só a privações pré-determinadas, mas sim a “viver con menos que otras personas” (PERES e MANCERO, 2001, p.48), não aprofundaremos aqui, uma vez que voltaremos ao assunto, ao discutir pobreza relativa.

Lavinas (2003) apresenta a pobreza como fruto de uma construção social ao ser anunciada como uma categoria específica que responde a critérios de identificação.

Para Carneiro (2007), a pobreza também é fruto das construções sociais e de processos de segregação e marginalização sócio espacial. Ela se evidencia a partir

---

<sup>1</sup> necessidade, padrão de vida, falta de recursos, falta de segurança básica, falta de propriedade, privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e sofrimento inaceitável (SPICKER, *apud*, PERES e MANCERO, tradução nossa)

da exclusão social, desigualdade de gênero e etnia, desigualdades territoriais, desemprego, baixos salários, ausência de trabalho e outros.

Para Sen (2000), a pobreza é uma das formas de privação da liberdade humana. Nesse sentido, a liberdade é um meio de desenvolvimento, que deve se integrar às atividades sociais, políticas e econômicas. Ele destaca, em suas análises, a liberdade econômica, que pode gerar ausência de liberdade social. De acordo com sua análise, a ausência da liberdade econômica é oportunizada a partir do comércio de produção e troca, podendo gerar ausência de liberdade social.

Estas diferentes realidades e diferentes dificuldades enfrentadas pelos indivíduos pobres e vulneráveis podem ser singulares ou atuar de forma interativa, “combinando privações, reforçando a destituição e os processos de exclusão social” (CARNEIRO, 2007, p.10). Por conseguinte, o fenômeno da pobreza apresenta aspecto multidimensional, o que implica compreendê-lo a partir de suas diversas carências e considerar que o fenômeno da pobreza não pode ser medido exclusivamente por meio de um determinado valor monetário ou renda disponível.

Devido a esse conjunto de fatores, o fenômeno da pobreza na contemporaneidade tem sido visto como uma questão multidimensional e complexa, conforme Codes (2008). Para a autora, diferentes fatores são interligados e as necessidades humanas não são atendidas de forma satisfatória. Segundo ela:

o fenômeno tende a ser percebido como uma questão multidimensional e complexa, que concerne a situações em que as necessidades humanas não são suficientemente satisfeitas e em que diferentes fatores estão interligados.(CODES, 2008, p. 7)

Para Rocha (2006), a pobreza não está ligada diretamente à ausência de renda econômica, mas se apresenta com características diferentes e considera o fenômeno também como complexo. Ela ratifica:

... Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. (ROCHA, 2006, p.10)

Crespo e Gurovitz (2002) corroboram do pensamento de Rocha ao reconhecer a relevância de conhecer os conceitos de pobreza, devido ao seu nível de complexidade. Para os autores, vários fatores podem ser levados em consideração na construção do conceito, inclusive o “juízo de valor”. Também podem ser relativos ou absolutos. Aspectos econômicos podem ser incorporados assim como os não econômicos, questões sócio-políticas, dentre outras.

De acordo com Castel (1998 apud CODES 2008, p.7), a preocupação de como lidar com os pobres é contemporânea, mas o problema social não é novo e sempre esteve presente na história social e econômica dos países ocidentais.

Rocha (2003) afirma que a discussão acerca da pobreza não se iniciou em países pobres, mas sim em países desenvolvidos da Europa, no pós-guerra:

Originalmente, a preocupação com as desigualdades e a pobreza não veio à tona nos países pobres, onde o problema é mais crítico. A discussão sobre a pobreza como a conhecemos hoje se iniciou nos países desenvolvidos, após a euforia da reconstrução do pós-guerra, e representou um alerta de cientistas sociais envolvidos com a problemática da sobrevivência de grupos desprivilegiados em resposta ao discurso essencialmente triunfalista dos políticos. (Rocha, 2003, p.11)

Conforme Codes (2008), pesquisas evidenciam que desde a criação das “Poor Laws” elisabetanas<sup>2</sup>, entre 1531 e 1601 na Inglaterra, já havia uma preocupação com a pobreza. As preocupações perpassavam o que fazer com os pobres, à época, considerados indolentes. Ainda segundo a autora, é relevante ressaltar que a partir de então leis e políticas de estado foram pensadas para controlar a pobreza na Inglaterra e em outros países.

[...] políticas de Estado e leis foram elaboradas para interpretar e controlar a pobreza em outros países, podendo-se observar divergências na interpretação do fenômeno – significados culturalmente condicionados e ideologicamente contrastantes – desde tempos remotos e por parte de “escolas” distintas de pensamento no século XVIII na Europa e nos Estados Unidos (TOWNSEND, apud, CODES, 2008, p.7).

Também de acordo com Feres e Mancero (2001), os estudos científicos sobre os pobres antecedem ao início do século XX. Segundo eles :

---

<sup>2</sup> “Poor Laws” elisabetanas: Em 1601, a Poor Law, também conhecida como Lei dos Pobres ou Elisabetana possuía como definição de pobreza: ‘todas as pessoas que passavam necessidades, incluindo os indigentes’, [...] aos quais se incluíam, em geral e prioritariamente, os velhos, os enfermos e os órfãos. (DORNELLES, 2007)

[...] fue Booth entre 1892 y 1897 "el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición de la extensión del problema", elaborando un mapa de pobreza de Londres. Posteriormente, Rowntree (1901) realizó un estudio para medir la pobreza en York, y utilizó un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales.(FERES E MANCERO, 2001, p.47)<sup>3</sup>

Feres e Mancero (2001) afirmam que, desde então, vários conceitos foram desenvolvidos com o objetivo de medir o bem-estar e a pobreza. Novos conceitos sobre a medição do bem-estar e novas metodologias para medir a pobreza, são desenvolvidos.

Codes (2008) traz também para o debate acerca da pobreza seu aspecto multidimensional, que surgiu em maior intensidade a partir do século XX, uma vez que as questões em relação às desigualdades sociais e pobreza não mais eram apresentadas como fruto do crescimento econômico, quer em países ricos ou pobres. A partir de então, a questão da pobreza ganha centralidade nas pautas dos governos, debates sociais e também acadêmicos.

De acordo com Carneiro (2007), a partir de então diferentes enfoques e novas estratégias de mensuração são utilizadas e se distinguem em diversos pontos, trazendo diferentes significados ao fenômeno:

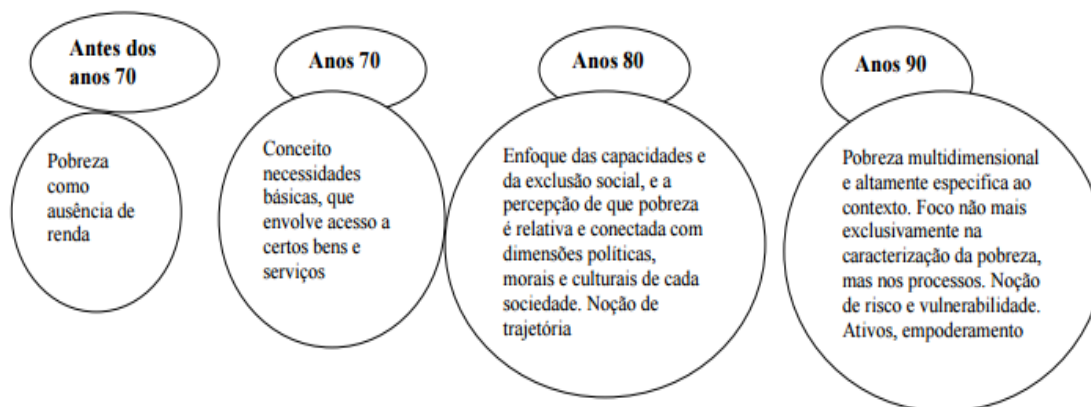
... a ênfase em métodos objetivos ou subjetivos na mensuração do fenômeno; a visão uni ou multidimensional da pobreza; seleção de unidades de análise (indivíduos, famílias, territórios); definições de cadeias de causalidade da pobreza e estratégias para sua superação" (LADERCHI, SAITH E STEWART, 2003 apud CARNEIRO, 2007, p. 36 ).

Carneiro 2007 apresenta os enfoques dados à identificação da pobreza em uma linha temporal a partir da década de 70.

---

<sup>3</sup> Booth foi entre 1892 e 1897 "o primeiro a combinar observação com uma tentativa sistemática de medir a extensão do problema", elaborando um mapa de pobreza de Londres. Mais tarde, Rowntree (1901) realizou um estudo para medir a pobreza em York e usou um padrão de pobreza com base em requisitos nutricionais (FERES E MANCERO, 2001, tradução nossa)

Figura 1- Evolução dos enfoques dados à pobreza



Fonte: CARNEIRO, 2007, p. 36

Conforme Carneiro (2007), o enfoque que se destaca entre a comunidade científica em relação aos conceitos de pobreza é a perspectiva monetária. Segundo ela, são considerados pobres aqueles que não “alcançam um nível de renda suficiente para satisfazer suas necessidades, absoluta ou relativamente estabelecidas” (CARNEIRO, 2007, p.38).

Conforme Rocha (2003), as sociedades contemporâneas são monetarizadas, tal aspecto contribui para a inter-relação entre pobreza e economia, uma vez que as necessidades são atendidas através das trocas monetárias, o que auxilia para que aspectos econômicos sejam considerados para a verificação da pobreza, na perspectiva monetária.

Conforme Carneiro (2007), na concepção econômica, a definição de pobreza é dada a partir de estudos de mensuração da pobreza, em que pesquisadores buscavam quantificar a análise da pobreza. Na perspectiva econômica a pobreza está ligada à ausência de renda, e os pobres são as pessoas com rendimento abaixo do valor estabelecido.

No entanto, com o aprofundamento dos estudos, outros aspectos são considerados na avaliação do fenômeno pobreza. Somente os critérios de renda não são suficientes para definir pobreza. Assim, a questão das necessidades básicas passa a ser considerada como critério de análise da pobreza.

Conforme Carneiro (2007), a perspectiva das necessidades básicas se destacou entre as décadas de 70 e 80. Nesse período, são consideradas pobres as pessoas que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas, ou seja, bens de consumo e serviços não são suficientes para manutenção dos indivíduos.

Feres e Mancero (2001) apontam como pobres, na perspectiva das necessidades básicas, as famílias que não conseguem atender suas necessidades em relação à alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, etc.

Crespo e Gurovitz (2002) corroboram do pensamento de Carneiro e Feres e Mancero, pois, segundo eles, novas exigências surgem para definição de pobreza. As necessidades básicas como água potável, saúde, cultura, educação e saneamento básico passam a fazer parte dos indicadores de avaliação da pobreza, por serem considerados como itens básicos de consumo das famílias. Ainda segundo os autores, essa concepção passa então a ser adotada por órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Até então a pobreza era considerada a partir de uma visão unidimensional, baseada na insuficiência de renda e consumo. A perspectiva do bem-estar não monetário não era captada. Também não se captava as contribuições, ou seja, benefícios e malefícios que o estado poderia gerar na vida dos indivíduos.

Então, a partir dos anos 80, conforme Carneiro (2007), em consequência principalmente do avanço dos métodos de análise de dados e a partir do trabalho de Amartya Sen, que fez crítica ao enfoque utilitarista que era dado à questão da pobreza até o momento, muda o enfoque dado ao fenômeno da pobreza. Compreende-se a partir de então que a questão da pobreza transcende os critérios renda e utilidade, passando a ser avaliada a partir de uma perspectiva multidimensional, considerando a relatividade no que diz respeito ao fenômeno da pobreza.

Destarte, é possível verificar que as discussões que perpassam o fenômeno da pobreza envolvem certa complexidade e vêm se desenvolvendo ao longo do tempo. Diversos autores discorrem acerca da temática, cada um com suas especificidades e enfoques diferentes.

Rocha (2006), por exemplo, diferencia pobreza absoluta de pobreza relativa. Segundo ela, pobreza absoluta está relacionada à ausência de renda que garanta os mínimos necessários à subsistência (alimentos). Para Rocha:

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. (ROCHA, 2006, p.11)

O enfoque do conceito absoluto de pobreza se dá ao fixar padrões para os níveis mínimos de suficiência para as necessidades, ou seja, uma linha/nível de limite para a pobreza é fixado, assim é possível determinar quem está abaixo do nível. É determinado, portanto, um padrão de vida mínimo, conforme afirma Crespo e Gurovitz (2002), que pode ser apresentado a partir de diversos aspectos, tais como aspectos nutricionais, de moradia, dentro outros e normalmente se usa cálculos de preços e renda necessários para custeá-los.

Lavinias (2003) também aponta o conceito de pobreza absoluta a partir de uma concepção mais generalizada como a ausência ou pouca renda. No entanto, em uma análise mais criteriosa, Lavinias também associa a pobreza à ausência, carência, à privação que coloca em risco a condição humana. Lavinias afirma que:

[...] ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais incapacidades. (LAVINAS, 2003, p.29)

Rocha (2013) também relaciona a pobreza às condições mínimas de sobrevivência. Ela afirma que pobreza se refere àquela condição em que as pessoas que são consideradas pobres, não conseguem garantir o mínimo para satisfazer suas necessidades básicas de sobrevivência, tais como saúde, moradia, alimentação dentre outros itens.

Ainda segundo Rocha (2006), estão nessa condição aqueles que gastam tudo que ganham –quando ganham – para manter-se vivos. Ou seja, os absolutamente pobres são os que, estando no subemprego, no desemprego e sem acesso aos direitos sociais fundamentais, geralmente não conseguem se manter só com a renda que conseguem auferir, precisando recorrer a algum tipo de expediente, arranjo, instituindo uma relação de dependência - mesmo que relativa - para a aquisição do básico. De outro modo, são aqueles que estão privados de autonomia, liberdade, poder, autorrealização e inserção social com igualdade de condições.

É provável que as questões ligadas à sobrevivência física e associada à noção de pobreza absoluta tenham sido crescentemente preteridas devido ao fato de que os estudos de pobreza se desenvolveram a partir da problemática dos países ricos. Na prática, a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda se generalizou, passando a ser adotada mesmo nos países mais pobres, onde, ainda hoje,

lamentavelmente, indicadores relativos à sobrevivência física ainda são relevantes. (ROCHA, 2006, p.12).

Com a pobreza se apresentando em diferentes países como um fenômeno passível de estudo e ligado diretamente ao desenvolvimento do capitalismo, surge então a discussão em relação à pobreza absoluta e relativa. A primeira como citado anteriormente ligada às necessidades básicas para sobrevivência e a segunda, de acordo com Rocha (2006), se relaciona às necessidades a serem satisfeitas.

Crespo e Gurovitz (2002), corroborando com Rocha (2006), também afirmam que a pobreza é entendida a partir da relatividade, o que permite ampliar o enfoque e rigor às pesquisas científicas relativas à pobreza. Nessa perspectiva, segundo os autores, é possível dar enfoque social ao fenômeno da pobreza. Então sair da pobreza “significava obter: um regime alimentar adequado, certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados.” (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p.5).

Desse modo, na pobreza relativa, o indivíduo é situado na determinada sociedade onde ele está inserido. Essa abordagem tende a ser mais relevante em países desenvolvidos, através da realização de comparações de renda pessoal com a renda de outros indivíduos. Normalmente, se usa dados de renda média ou mediana, com vistas a obter faixas de renda e de pobreza.

Pode-se afirmar que a pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivos sociais. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo já é garantido a todos. (ROCHA, 2006, p.11).

Um dos precursores das discussões acerca da pobreza relativa e da multidimensionalidade da pobreza foi Amartya Sen que introduziu conceitos mais amplos acerca da questão. Para ele, as privações podem ocorrer em diversas esferas da vida e essas privações determinarão o posicionamento dos sujeitos em outras esferas. Ainda segundo ele, ser pobre não significa somente privação material.

Sen (2000) afirma que bens não monetários também afetam o bem estar das pessoas. Para ele, a linha da pobreza por si só é limitada, pois não leva em conta efeitos externos, produzidos pela indústria ou estado, por exemplo.



Para Sen (2000), a pobreza está relacionada à privação das capacidades, sendo as capacidades entendidas como combinações alternativas de funcionamento para a possível realização de algo. Assim, ele associa as capacidades a um tipo de liberdade, liberdade esta substantiva para a realização de combinações alternativas, ou seja, é a liberdade para ter tipos de vidas diversos.

O que uma pessoa considera como valioso fazer ou ter é que são os funcionamentos. Dessa maneira, os funcionamentos podem variar desde questões individuais a comunitárias. Ainda segundo Sen (2000), a privação das capacidades elementares pode privar uma pessoa de suas necessidades básicas levando à morte prematura, por exemplo. Assim, não se pode desprezar a pobreza com renda inferior a um nível pré-estabelecido, como um fator que leva o indivíduo à privação de suas capacidades, ou seja, a ausência de renda é a causa da privação da capacidade do indivíduo.

Ainda segundo Sen (2000), fatores como idade, diferença de gênero e sociais, dentre outros, afetam a relação entre renda e capacidade, pois nem sempre os indivíduos podem ter controle sobre tais situações, ou tem controle limitado. Tais aspectos podem diminuir a capacidade das pessoas de auferir renda. Portanto assinala que a pobreza real pode ser mais intensa do que se apresenta.

Outro aspecto trazido por Sen é a possibilidade do uso desproporcional da renda dentro da família, como por exemplo, o preterimento dos meninos em relação às meninas, isso diminui a capacidade das meninas, devido à negligência em relação à distribuição da renda.

A partir de tais análises, Sen (2000) traz um melhor entendimento da natureza e causas da pobreza. Para ele, a noção de pobreza está imbricada à inadequação da capacidade e à noção de pobreza relacionada ao baixo nível de renda.

Sen (2000) ressalta ainda que a pobreza de renda não possa ser o único fator a se considerar no enfrentamento da mesma. Políticas públicas de combate à pobreza não devem objetivar apenas enfrentar a pobreza econômica. Para ele, a pobreza perpassa a privação da vida que as pessoas podem levar e as liberdades que elas têm.

Quanto ao conceito de privação relativa, atribuído à pobreza, Sen (2000) a relaciona à visão de desenvolvimento e ao aumento das liberdades dos indivíduos que segundo ele contribui para o desenvolvimento<sup>4</sup>.

Para Sen (2000), o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de sujeitos. Conforme ele, a ausência de liberdades substantivas está diretamente relacionada à pobreza econômica, pois impossibilita as pessoas de saciarem suas necessidades básicas, ou seja, tira do sujeito a "... liberdade de saciar sua fome, de obter uma nutrição satisfatória ..." (SEN, 2000, p.18). Em outras situações, a privação de liberdade está associada à ausência ou carência de serviços públicos, tais como assistência médica, educação, segurança pública, dentre outros. Nos casos de regimes autoritários, a privação de liberdades pode estar relacionada ao impedimento da participação na vida social, política e econômica da comunidade.

Para Sen (2000), as liberdades dos indivíduos são elementares para o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o foco é dado à expansão das capacidades dos indivíduos em escolher o tipo de vida que desejam ter e valorar. O principal instrumento para ampliar as capacidades é a política pública, através dela é possível ampliar a capacidade de participação do povo.

Nessa perspectiva da importância das escolhas e da participação do povo, Narayan (2000) busca ampliar o conceito de pobreza trazido por Sen, a partir de uma pesquisa realizada para o Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/1 sobre Pobreza e Desenvolvimento, em que foram ouvidos pobres em 23 países do mundo todo. A partir de então, ele começou a fazer Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's), com o objetivo de incorporar a dimensão humana e social ao debate sobre pobreza. Ainda de acordo com Narayan (2000), para melhorar a condição dos que são pobres, é necessário compreender como os pobres a percebem. Ele entende que somente os pobres podem mudar sua condição e como eles encaram as oportunidades para tal é fundamental.

Narayan (2000) extrai informações importantes para a compreensão do fenômeno pobreza a partir das APP's. Uma delas é compreender a pobreza como um fenômeno com diversas dimensões interligadas. Para ele suas causas variam de

---

<sup>4</sup> Para o desenvolvimento Sen ressalta a importância de "[...] remover as principais fontes de privação da liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos." (Sen, 2000, p.18).

acordo com a idade, gênero, local, aspectos econômicos, sociais, culturais, dentre outros.

A pobreza se apresenta como a falta do que se considera como necessário para o bem-estar, como a obtenção de alimentos e não está relacionada somente ao aspecto econômico. Conforme a pesquisa em Gana, por exemplo, "idea of a secure livelihood is frequently more important than the incentive to maximize income"<sup>5</sup> (NARAYAN,2000, p.64).

De acordo com Narayan (2000), três aspectos em relação à pobreza tomam destaque na pesquisa, que são: a forma como os pobres gerenciam seus ativos com vistas a reduzir a vulnerabilidade e como eles utilizam esses ativos para mediações sociais, econômicas e ambientais. Existe uma adversidade de natureza multidimensional, constituída por aspectos, "humanso, tangible and intangible physical, human, social, and environmental resources"<sup>6</sup> (NARAYAN, 2000, p.64.). Ainda assim, famílias não necessariamente pobres podem ser vulneráveis conforme o tempo.

O segundo apontamento relevante trazido por Narayan (2000) em relação à pesquisa diz respeito à disponibilidade de recursos, que normalmente são escassos e dependem das relações de poder, a partir da geração dos recursos em vários níveis, que, muitas vezes, envolve negociação de poder e controle de recursos.

Como terceiro apontamento, Narayan (2000) traz o último aspecto observado, em que pobres citaram rendimentos com pouca frequência, bem como o parentesco, redes sociais, saúde, trabalho e outros recursos, necessários para o auto provimento.

Assim sendo, para Narayan (2000), é fundamental que tais evidências sejam consideradas como relevantes, pois se observa que a renda monetária para muitos pobres é apenas parte de um conjunto de ativos, necessários para superar a vulnerabilidade.

Narayan (2000) entende que estratégias para enfrentamento da pobreza devem ser criadas de forma sistemática às percepções dos pobres, assim terão mais chances de assertivas, podendo ser mais eficazes.

---

<sup>5</sup> a idéia de um meio de vida seguro é frequentemente mais importante do que o incentivo para maximizar a renda(NARAYAN, 2000)

<sup>6</sup> recursos físicos, humanos, sociais e ambientais tangíveis, tangíveis e intangíveis (NARAYAN, 2000, tradução nossa)

## 2.2 Pobreza no Brasil

Buscaremos discutir a trajetória histórica da pobreza no Brasil, pois se observa que desde o período colonial os relatos de pobreza estão presentes no país. Segundo Siqueira (2009), a pobreza tem sua origem ainda na colonização através de uma concepção cristã, com expansão de projetos de assistência social nas mesmas bases portuguesas.

Para compreender o processo da pobreza no Brasil, faz-se necessário tecer algumas reflexões acerca da evolução histórica para a modernidade, que se deu em distintas dimensões. Conforme Siqueira (2009), o processo se deu em primeiro momento com o projeto sociocultural europeu que se consolida com o iluminismo no século XVIII. Período em que irá surgir o capitalismo como modo de produção dominante e é neste período também que a modernidade evolui conquistando avanços materiais e políticos.

Tempo marcado pela emergência do capitalismo, enquanto modo de produção dominante nos países europeus, com bases na fase inicial da industrialização. Podemos considerar a trajetória da modernidade europeia, nesta fase inicial, como uma etapa precursora, na qual a modernidade evoluía num ideário filosófico e intelectual, conquistando tanto avanços materiais e políticos quanto uma maior consciência popular. Um movimento que estabelecia a nova "fronteira" entre moderno x antigo, noção que se estende ao século XIX, quando se configura mais precisamente a modernidade. (SIQUEIRA, 2009, p.2).

De acordo com Siqueira (2009), a modernidade está marcada por contradições, que atingiram as dimensões da racionalidade humana e do entendimento de mundo. A subjetividade humana é atingida, a racionalidade é aprimorada, as técnicas de produção aperfeiçoadas e amplia a opressão. Instaure-se uma nova lógica de lucro/poder/domínio que reorganizou a sociedade.

Portugal, país responsável pela colonização do Brasil, tinha como grande aliado o clero, até a primeira metade do século XVI segundo Siqueira (2009). No entanto, com a Contra-Reforma, a igreja passou por grande renovação, tornando-se mais rígida, mas sem deixar de ser grande aliada do governo Português. Ocorre então o rompimento com o movimento humanista. A igreja se torna importante pólo político.

De todos os poderes que então coexistiam, a Igreja é o único que se afirma com bastante eficácia desde os âmbitos mais humildes, quotidianos e

imediatos [...] de um lado a outro a influência disciplinar da Igreja exerce-se continuamente. (HESPANHA, apud SIQUEIRA, 2009, p.2).

A parceria entre Igreja e Estado se reproduziu no Brasil Colônia, relação esta contraditória, pois ao mesmo tempo em que se renova também conserva o antigo. “Duas práticas caminharam juntas nesse processo: a humanista-cristã e a agromercantil-escravista, dando forma à colonização na América.” (SIQUEIRA, 2009, p.3).

Neste cenário de colonização, o Brasil se constrói com forte característica da Igreja e com um regime escravocrata, o que contribui para um povoamento com pobres desde a colonização.

No século XVIII, o Brasil já tinha uma grande camada de negros livres, mestiços, mendigos, bastardos filhos de mulheres sozinhas que já viviam da caridade nas cidades, caracterizando o pauperismo de grande parcela da população. (SOUZA, apud, SIQUIERA, 2009, p.2).

No entanto, segundo Netto (2001), não se pode atribuir a intensificação da pobreza a partir do século XVIII exclusivamente aos sistemas anteriores, pois para ele a pobreza não está mais ligada somente à escassez e à falta de mão de obra, mas é sim o fruto do novo modelo de produção capitalista, que amplia a produção, mas, no entanto, a apropriação é privada.

Netto (2001) se refere ao processo da industrialização<sup>7</sup>, que ocorre em âmbito internacional e atinge países como o Brasil. O processo de industrialização traz consigo o crescimento urbano, o surgimento de uma nova classe social, que são os proletariados.

O desenvolvimento capitalista, tendo por núcleo central da acumulação a economia cafeeira, traz contraditoriamente, em seu interior, o aprofundamento da industrialização, a urbanização acelerada, com a diferenciação social e diversificação ocupacional resultantes da emergência do proletariado [...] (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p.147)

Conforme Iamamoto e Carvalho (2008), a classe operária se acomodou no entorno das indústrias, com jornadas de mais de 16 horas de trabalho, aplicadas a homens, mulheres e crianças. Recebiam remunerações insuficientes para sua

---

<sup>7</sup> Segundo CANO (2012), no cenário internacional, entre 1870 e 1930, a 2ª. Revolução Industrial se consolidava nos países mais avançados, e atingiria a fase do “Fordismo” nos EUA: automóvel, eletricidade, rádio, cinema e telefone promoveriam importantes transformações, [...]

subsistência. Eram marginalizados social e economicamente dentro dos espaços urbanos. Ainda que todos os membros das famílias trabalhassem, as remunerações eram insuficientes para a manutenção das necessidades básicas. Ou seja, não garantia o mínimo para a subsistência.

Ademais, de acordo com Rocha (2006), essa parcela da população brasileira se encontrava em situação de pobreza, uma vez que não conseguiam operar sua condição de vida.

Neste sentido, a pobreza constitui como um fenômeno de extrema complexidade, voltado ao não atendimento das necessidades em seus diferentes âmbitos. Em específico, ser pobre está diretamente relacionado à escassez dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive (ROCHA, 2006, p.11).

Conforme Pochmann (2010), os anos de 60 a 80 também seguiram com o avanço da industrialização, continuando a ampliação da ocupação estrutural urbana, expansão da renda per capita e crescimento da desigualdade na distribuição da renda pessoal, houve também queda no valor real do salário mínimo em torno de 1,6%.

Rocha (2003) identificou, através de pesquisa sobre a trajetória econômica do Brasil, que houve modernização e desenvolvimento do país no período estudado, a partir da década de 70. Período esse marcado por expansão e retração econômica, especialmente na década de 80. No que concerne à pobreza, onde a pesquisa considerou pobres as pessoas abaixo da linha da pobreza entre a década de 80 e o plano real, tinha a proporção de 30%.

Os estudos de Rocha (1997) têm monitorado o fenômeno da pobreza no Brasil há décadas, ela utiliza como critérios para delimitar a pobreza um conjunto de 50 linhas regionalizadas, sendo 25 de pobreza e 25 de indigência, em que a autora considera indigentes aqueles que não conseguem adquirir uma cesta básica de alimentos adequada do ponto de vista nutricional e ressalta que a questão da indigência é complexa e depende de múltiplas escolhas.

Segundo Rocha (2003), em relação à pobreza absoluta, o número de pobres reduziu quase à metade, entre os anos de 1970 e 1999, reduzindo de 61,1 milhões em 1970, para 32,9 milhões em 1999. No entanto, quando observadas as

metrópoles, os valores praticamente se mantiveram entre 11,5 milhões e 11,2 milhões.

Para Rocha (2003), uma característica importante no que concerne à pobreza no Brasil são as diferenças regionais. No Nordeste 87%, da população era de pobres no início do período pesquisado, ou seja, início da década de 70. Nas áreas rurais, o valor chegava a 90%. No decorrer da década de 80, houve declínio no número de pobres, chegando a 49,17%. No entanto, quando comparado com o Brasil, proporcionalmente reduziu de 40,23% do início do estudo para 38,54%, algo em torno de dois pontos percentuais, o que, segundo a autora, evidencia que as políticas para redução da desigualdade na região não tiveram sucesso.

De acordo com Rocha (2003), a redução de pobres foi mais significativa nas regiões Sudeste, especialmente em São Paulo e Região Sul. Dessa forma, ainda que tenha reduzido a pobreza, ocorreu aumento da desigualdade.

Pochmann (2010) corrobora com Rocha ao afirmar que mesmo com a redução das taxas de pobreza em -1,3% ao ano e elevação dos anos de escolaridade dos brasileiros, o grau de desigualdade na renda pessoal aumentou em 1% até o final da década de 70, ou seja, aumentou a desigualdade na repartição da riqueza socialmente produzida no Brasil.

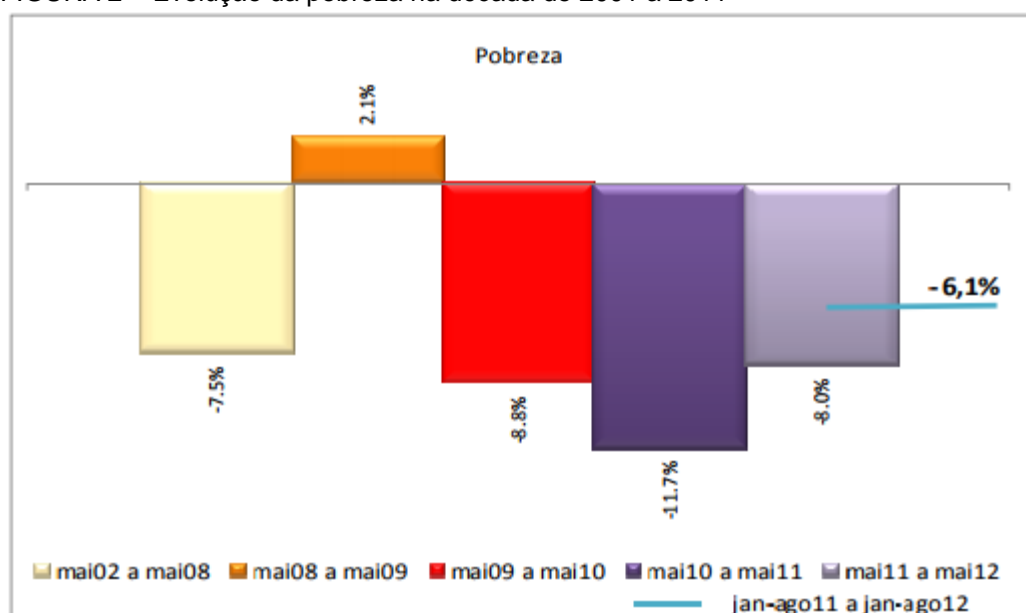
Nas décadas que se seguem, algumas diferenças são identificadas no que tange à questão de pobreza e desigualdade. O IPEA (2012) firma que, após a alta desigualdade identificada na década de 70, a partir de 2011, é possível observar queda no índice de Gini que é um instrumento utilizado para medir o nível da concentração de renda de um determinado grupo ou região. Após a recessão de 2003, ocorre crescimento de renda e aumento do emprego formal. Nas PNADs 2004 a 2014 é possível identificar que a distribuição de renda melhorou e a desigualdade diminuiu. (IPEA, 2012)

Quanto à desigualdade entre os períodos de 2001 a 2011, afirma que “a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período” (IPEA, 2012, p.6). Em relação à desigualdade horizontal, o IPEA aponta que a “mediana de renda no Brasil cresceu 63,61%, quase duas vezes mais rápido que os 32,2% da média de renda na

década passada” (IPEA, 2012, p7), o que evidencia a redução da desigualdade no período observado.

No que diz respeito à pobreza na década de 2001 a 2011, devido ao crescimento econômico e redução da desigualdade, as taxas de pobreza caíram independente da medida usada. Conforme dados do IPEA (2012), seja usando o critério de medida adotado pelo Programa Bolsa Família ou as linhas internacionais de pobreza e as de extrema pobreza das metas do milênio da ONU, todas caíram mais de 55% entre 2001 e 2011.

FIGURA 2 – Evolução da pobreza na década de 2001 a 2011

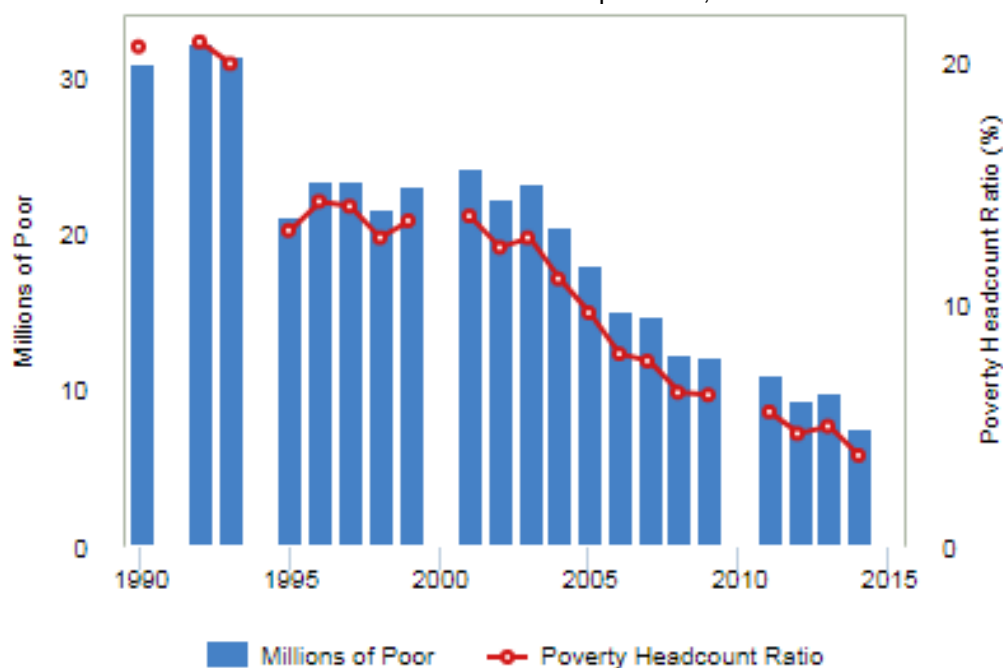


Fonte: IPEA, 2012

O Banco Mundial (BM) usa para delimitar a linha de pobreza denominada de *dollar a Day*, que atualmente é de US\$ 1,25/dia. O BM usa como critério para defini-la a média de pobreza de 115 países em desenvolvimento em que é equacionado o poder de compra das linhas. Ainda segundo o BM, a pobreza no Brasil vem reduzindo. Considerando o padrão internacional de linha de corte de pobreza de 1,90 \$ 1,90 por dia por pessoa, é possível observar que em 1992 tínhamos 32,3 milhões de brasileiros em situação de pobreza, em 2001 eram 24,3 milhões e em 2011 tínhamos 11 milhões de brasileiros em situação de pobreza. Os dados apresentados pelo BM são apresentados na imagem a seguir e corroboram com os dados do IPEA.



FIGURA 3 – Gráfico Banco Mundial - tendência de pobreza , 2016.



Fonte: The World Bank. <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>

Rocha (2014) apresenta, através de dados, que mesmo após a redução dos índices de pobreza, os números ainda são significativos. Em estudo entre os anos 2011 e 2014, demonstra que ainda temos mais de 30 milhões de brasileiros em situação de pobreza, conforme podemos verificar na tabela 1. Importante salientar que os dados apresentados pelo Banco Mundial diferem dos dados apresentados por Rocha, havendo portanto, a necessidade de aprofundamento em pesquisas. Ressaltando ainda que Rocha monitora de forma sistematizada a evolução dos dados referente a pobreza no Brasil, justificando assim a relevância da apresentação de tais dados.

TABELA 1- Indicadores de pobreza, Brasil período de 2011 a 2014

<b>ANO</b>	<b>Número de Pobres</b>	<b>Proporção de Pobres</b>
2011	33993275	0,1841
2012	30021289	0,1594
2013	29234403	0,1533
2014	27053364	0,13854

Fonte: Elaboração própria a partir de planilha de dados de Sônia Rocha, 2014.

Acerca da pobreza extrema, Rocha (2014) afirma que existem mais de 6 milhões de brasileiros nessa condição e continua sua concentração no Nordeste. A tabela 2 abaixo evidencia tal realidade.

TABELA 2- Indicadores Extrema Pobreza- ANO 2014

<b>Brasil</b>	<b>Número de Indigentes</b>	<b>Proporção de Indigentes</b>
Norte	813448	0,04882
Nordeste	3450627	0,06305
Sudeste	1877291	0,02327
Sul	403415	0,01427
Centro-Oeste	254721	0,01704
<b>BRASIL</b>	<b>6799502</b>	<b>0,03482</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de planilha de dados de Sônia Rocha, 2014

Logo, é verificável, no que tange ao fenômeno da pobreza no Brasil, ainda que o estudo de sua trajetória histórica aponte para a redução de seus números, ainda que tenha ocorrido redução na desigualdade social, suas expressões e ocorrência ainda são significativas e demandam estratégias de enfrentamento.

### **3 POLÍTICAS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL PARA O ENFRENTAMENTO À POBREZA**

#### **3.1 Políticas sociais**

Compreendendo a inter-relação das políticas sociais com o tema em questão deste trabalho, buscaremos aqui tecer de forma breve alguns comentários.

De acordo com Pereira (2010), a política social não é um fenômeno isolado e também não se realiza só. Para compreendê-la, faz-se necessário conhecer suas relações com outros fenômenos e processos. Ainda de acordo com Pereira (2010), o apogeu das políticas sociais ocorreu entre os anos 1945 e 1975 e tem seu retrocesso a partir da década de 80.

De acordo com Pereira (2002), foi a partir da segunda guerra mundial que as políticas públicas passaram a ser interesse de pesquisas e também político. A partir de então, o campo político deixou de centrar em questões como eleições e partidos e voltou-se para questões mais coletivas com vistas a satisfazer as necessidades sociais. Pereira (2002), afirma que o princípio da universalidade é contemplado, a partir do estreitamento da relação entre políticas públicas e os direitos sociais conquistados no decorrer do século XX.

Com o avanço do Estado Capitalista, que tem como característica regular a economia e a sociedade e também prover o bem-estar social, construiu então o sistema de seguridade social. Segundo Pereira (2002), a partir de então a política social ultrapassa a visão focalizada na indigência e manutenção da ordem pública, passa, assim, a integrar um conjunto de direitos e deveres.

A autora se refere ao apogeu do Estado de Bem-Estar, que compreendeu o período de 1945 a 1975. Lessa (2013) se refere a esse período como o período dos anos dourados do Estado de Bem-Estar nos países centrais. Pereira (2002) afirma que os países capitalistas centrais do Ocidente se comprometiam em garantir emprego, serviços sociais de forma universal, estabeleciam também um mínimo de proteção social. Ainda de acordo com Lessa (2013) aspecto este, importante para legitimar governos a partir de sua capacidade de promover justiça social. O foco era a cidadania orientada pela doutrina econômica Keynesianista e social através do Sistema de Seguridade Social criado por William Beveridge e estas políticas econômicas sustentaram as políticas sociais, conforme afirma Pereira (2010).

A partir de 1973, com a crise do petróleo, o Keynesianismo entra em crise e, na década de 80, o neoliberalismo se fortalece com a “consagração de suas teses pelas organizações multilaterais (Banco Mundial-BIRD, Fundo Monetário Internacional-FMI) e com o enfraquecimento do campo comunista.” (PEREIRA, 2010, p.5).

Segundo Pereira (2002), na nova lógica neoliberal, para que as políticas governamentais tivessem sucesso, era necessário que houvesse competição e as políticas de redistribuição de renda não poderiam mais existir. A partir de então, o mercado passa a ser centro da vida econômica e social. Assim alguns aspectos são privilegiados:

a) A liberalização e flexibilização do mercado; b) A redistribuição da renda em favor do lucro; c) A desoneração dos governos com a proteção social; d) A adoção de políticas monetárias como reguladoras do equilíbrio macroeconômico, [...] (e) A redução da carga de impostos incidentes sobre as classes de rendas mais altas, sob a justificativa de que, se esta carga ultrapassasse um determinado limite, ela poderia desestimular o capital de investir e os trabalhadores de trabalhar. [...] f) A organização pós-fordista (ou toyotista) do trabalho, em substituição à organização fordista da era keynesiana, [...] (PEREIRA, 2010, p.7).

No que diz respeito às políticas sociais no Brasil, é possível afirmar que houve influência das políticas econômicas internacionais, mas com limitações, pois o período de avanço das políticas sociais se deu em momento que o Brasil vivia governos autoritários, dependente economicamente de outros países.

Diferente, pois, das políticas sociais dos países Capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções. (PEREIRA, 2002, p.125).

Então, a política social no Brasil está imbricada ao quadro de dificuldades sociais do país. Pereira (2010) afirma que, desde as primeiras manifestações de industrialização, que o Brasil produziu desigualdades endêmicas, que foram agravadas devido aos regimes autoritários que foram de 1964 a 1985 e ainda hoje a sociedade é polarizada entre ricos e pobres.

De acordo com Pereira (2002), as políticas econômicas brasileiras têm características antissociais e injustas, tais aspectos geraram desequilíbrios e

deficiências estruturais significativas nas áreas de saúde, educação, assistência social, mercado de trabalho, dentre outras.

Outro aspecto importante trazido por Pereira (2010) são as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, as quais repercutiram negativamente sobre as condições de vida dos trabalhadores brasileiros. De acordo com (FAGNANI, 2005; SANTOS, 1979, apud PEREIRA, 2010) a inserção no mercado de trabalho formal no Brasil passou a ser o caminho para acesso à cidadania e os que estão fora desse padrão estão na marginalidade cívica. Ainda de acordo com Pereira (2010), a desigualdade no Brasil é surpreendentemente perene e com dimensões amplas.

Pereira (2002) afirma que, diante da complexidade em que envolve a problemática da desigualdade no país, as políticas sociais são vistas como caminho para minimizar as manifestações da questão social<sup>8</sup>, ampliadas a partir do fortalecimento do sistema neoliberal, haja vista que ao longo da história tem se desencadeado intenso processo de desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida no país.

Segundo Demo:

[...] desigualdade foi algo historicamente inventado, digamos a partir da introdução da propriedade privada e em seguida do trabalho assalariado, por meio dos quais os donos dos meios de produção reduzem os outros a mero instrumento de acumulação de riqueza, expropriando a maior parte do valor gerado pelo trabalhador. (DEMO, 1994, p.14).

No entanto, o mesmo autor propõe a desigualdade social como algo estrutural de qualquer história e tem sua origem histórica, com isso, é “primível na história, desde que se atue sobre sua causa.” (DEMO, 1994, p.14)

Desse modo, as Políticas Sociais são instrumentos de enfrentamento das desigualdades e da pobreza. Mas, ainda segundo Demo (1994), a própria definição de pobreza traz contradição à política social, em vários sentidos:

a) Confrontos entre expectativas disparatadas, desde propostas que imaginam eliminar, outras que imaginam reduzir, até aquelas que “normalizam” as desigualdades sociais, a expectativa diante da política social não poderia fugir ao confronto ideológico, porque o ator social não pode ser

---

<sup>8</sup> Questão social de forma rasa seria o conjunto das expressões das desigualdades existentes na sociedade. Mas de acordo com Castel (2003), a questão social tem várias metamorfoses. Para ele a questão social tem seu núcleo na existência dos inúteis no mundo capitalista. Para mais, ler CATEL. R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*; tradução de Iraci D. Poleti, 4ª edição – Petrópolis: editora Vozes, 2003

neutro, principalmente diante de algo que o atinge a toda hora e em todo lugar, como é a desigualdade; b)Fácil menosprezo pelo horizonte político da pobreza, levando a políticas tecnocráticas, particulares, sagazes em reeditar formas de controle social: a tendência típica insistente de política social é criar mecanismos de controle e desmobilização social; c)Dificuldade inerente de um produto elitista, como são teorias e programas sociais, de corresponder às reais necessidades dos interessados; é desafio extremo compor a “ciência da pobreza” com a redução prática da pobreza, em cujo processo o pobre seja o agente central; d)Banalização constante das possibilidades e dos limites da política social, coincidindo quase todos na ineficácia teimosa de propostas no máximo compensatórias, seja pela via da abstenção oportunista seja pela via da oferta residual. (DEMO, 1994, p.21)

Sob esses principais eixos temáticos, articula-se uma imbricada rede de questões que traz à tona a relação Estado/sociedade e Estado/mercado, em um contexto em que predominam, de um lado, políticas econômicas voltadas para a estabilização da moeda e o ajuste estrutural da economia e, de outro, a complexa relação entre democracia política e democracia social (COHN, 1995).

Ainda segundo Cohn, (1995), a lógica da política social vem sendo discutida ainda de forma centralizada em âmbito nacional, muitas vezes sem respeitar as nuances de cada região.

Para Cohn, (1995) inserir uma nova orientação às políticas sociais com vistas a torná-las mais equânimes e capazes de abarcar a diversidade das necessidades dos diferentes segmentos sociais, esbarra na herança de um sistema de proteção social no país, que tem em suas características:

[...] um alto grau de centralização, com definição de prioridades e diretrizes ditada pelo nível federal; oneroso, pela superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal. (COHN, 1995, p.6)

Para Demo (1994), a política social só pode ser considerada social na medida em que se compromete com o aspecto da desigualdade, reduzindo-o. Caso contrário não será social. Para ele, políticas curativas<sup>9</sup> são inevitáveis diante de uma realidade de vasta pobreza extrema, mas contraditoriamente podem incentivá-las.

### 3.2 Programas de transferência condicionada e o Programa Bolsa Família

---

<sup>9</sup> Ler mais em DEMO, Pedro. Política Social, educação e Cidadania, Campinas, SP, 1994.

Buscaremos abordar a trajetória dos programas de transferência de renda no contexto mundial até a implantação do programa Bolsa família no Brasil, contextualizando a sua origem, conceito e princípios que contribuirão para fundamentar as reflexões sobre o objeto de estudo desta pesquisa.

Conforme dados da *Comissão Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), apresentados em 2000 (CEPAL, 2000, apud, MARQUES, 2013, p.28), a pobreza em países da América Latina persistia com 45% da população em situação de pobreza, enfatizando também o aumento de domicílios em condições de vida instável, com famílias abaixo da linha da pobreza. A Comissão chamou a atenção também para a necessidade de políticas universais de enfrentamento a dada realidade.

Diante do exposto, não só o Brasil, mas como outros países da América Latina, criaram políticas de enfrentamento à pobreza, com destaque para os programas de transferência condicionada. Dentre os principais destacam-se:

o Programa Bolsa Família, no Brasil; o Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, no México; o Sistema Chile Solidário, no Chile; o Programa Juntos, no Peru; e, [...] Asignación Universal por Hijo para Protección Social, na Argentina. (MARQUES, 2013, p.298).

Conforme Ferreira (2009), os programas de transferência condicionada “consistem na transferência monetária às famílias ou indivíduos, articulados à inserção deste grupo em políticas ou programas sociais nas áreas de saúde, educação e trabalho.” Ainda segundo Ferreira, a primeira proposta de transferência condicionada “foi escrita na Inglaterra por Thomas More, em 1516, no livro *Utopia*, e teve como objetivo “assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna”.<sup>10</sup>

O conceito de mínimos sociais está associado ao sinônimo de mínimos necessários para a subsistência dos seres humanos. Relaciona-se às condições “mínimas” necessárias à sobrevivência. No Brasil, a discussão acerca do assunto foi inserida a partir da elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei, 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que em seu primeiro artigo diz:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

---

<sup>10</sup> Leia mais em Suplicy EM. Renda de cidadania: a saída é pela porta. 4ª Ed. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo;

Segundo Cecchini (2013), os Programas de Transferência Condicionada (PTCs), também chamados de programas “com corresponsabilidade”, têm sido nos últimos quinze anos, na América Latina e Caribe, as principais estratégias usadas para o enfrentamento da pobreza e garantia dos mínimos sociais, apresentadas pela CEPAL.

Na atual conjuntura Capitalista, neoliberal, tem se intensificado a pobreza e os programas de transferência de renda vêm se destacando no debate internacional, como estratégias importantes para o enfrentamento de tal realidade. Conforme afirma Silva:

O debate internacional vem destacando, a partir dos anos 1980, os programas de transferência de renda como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua face conjuntural, com o aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da nova pobreza, no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico (SILVA, 2014, p.28).

Dada a nova realidade conjuntural apresentada, é necessário pensar novos enfoques para o enfrentamento da pobreza. Programas de transferência de renda condicionada se tornam relevantes para compreender o enfrentamento desse novo cenário. Villatoro (2010) afirma que os programas “que condicionam as transferências monetárias ao investimento em capital humano devem ser entendidos no contexto de um novo enfoque da proteção social”.

Para Silva (2014), os PTCs estão focalizados nos seguimentos pobres da população e as condições para acesso e permanência nos programas estão ligadas principalmente nas áreas da educação, saúde e trabalho. No que tange à educação, as exigências perpassam matrícula e frequência escolar, já na saúde se destaca o acompanhamento de pré-natal, vacinação de crianças e no âmbito do trabalho perpassa a qualificação profissional.

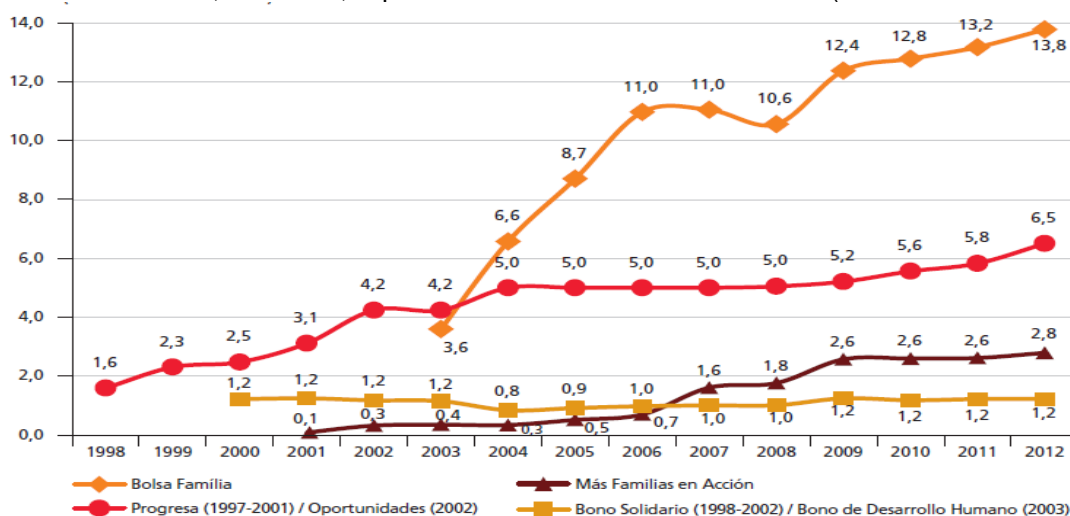
Os PTCs, de natureza estatal, têm se espalhado pelos países da América Latina e Caribe e se mostrado “capazes de dar cobertura a populações historicamente excluídas de qualquer benefício de proteção social, articulando diversas ações intersectoriais”. (CECCHINI, 2013, p.299).

Desde seus primórdios, em meados da década de 1990, os PTCs se espalharam e, atualmente, estão presentes em vinte países da América Latina e Caribe, onde dão cobertura a mais de 120 milhões de pessoas, o



que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional. (CECCHINI, 2013, p.369).

FIGURA 4- Brasil, Colômbia, Equador e México: cobertura dos PTCs (Em milhões de famílias)



Fonte: Banco de dados de programas de proteção social contributiva na América Latina e o Caribe, da Cepal. (CECCHINI, 2013, p. 370)

A figura 4 acima evidencia o panorama da América Latina, com destaque para quatro programas com longa trajetória e ampla cobertura, que são o PBF, do Brasil, o Oportunidades do México, o Más Familias em Acción, da Colômbia e o Bono de Desarrollo Humano do Equador.

### 3.3 O Programa Bolsa Família no Brasil e sua história

De acordo com Silva (2014), o processo de discussão e desenvolvimento histórico de implantação do Sistema de Proteção Social com foco em programas de transferência de renda no Brasil se deu em seis momentos, tendo seu debate iniciado a partir da década de 80, debate esse, que via na transferência de renda condicionada, a possibilidade de enfileiramento e superação da pobreza.

Conforme Silva (2014), o primeiro momento se deu em 1991, com a apresentação do projeto de Lei n.80/1991, que previa a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima para brasileiros com idade acima de 25 anos.

O segundo momento se deu entre os anos de 1991 e 1993, em que é proposta a “transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas.” (SILVA, 2014, p.29). Neste momento inicia o debate acerca do grupo familiar. Não se trata mais do indivíduo, mas sim da família.

Em 1995, através de experiências pioneiras no âmbito dos municípios, dá-se o terceiro momento, e podemos citar os programas “Renda Mínima Familiar em Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo, e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília.” (SILVA, 2013, p.25). De acordo com Silva (2014), concretiza, nesse momento, a adoção de políticas de transferência de renda condicionada no âmbito da Proteção Social Brasileira.

No decorrer do mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), se dá o quarto momento, com a “expansão dos programas federais criados em 1996” (SILVA, 2014, p.30), o Benefício da Prestação Continuada (BPC), que é um benefício assistencial previsto na Constituição de 1988 e está regulamentado pela LOAS. Está vinculado ao Instituto de Previdência Social e consiste na transferência monetária de um salário mínimo por mês a pessoa idosa acima de 65 anos e a pessoa deficiente, desde que atenda aos critérios de renda per capita inferior a um salário mínimo e não ser vinculado ao Instituto de Previdência Social, pois o benefício se destina a pessoas que nunca contribuíram com a Previdência Social. Quanto à concessão para pessoa com deficiência, deve atender ao critério de incapacidade para o trabalho e a vida independente, além de renda per capita inferior a meio salário mínimo.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), outro programa da época, é um benefício assistencial destinado a famílias com crianças menores de 16 anos em situação de trabalho infantil (situação de menor aprendiz não se enquadra no programa). As crianças das famílias que recebem a transferência de renda são também inseridas no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e as crianças devem frequentar à escola regularmente.

Outros programas também foram instituídos por esse governo, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, que foi instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Destinado a famílias com crianças entre 7 e 15 anos de idade e consistia em repasse monetário às famílias, em contrapartida as famílias garantiam a matrícula e frequência escolar das crianças.

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - foi instituído através da Lei 10.689, de 13 de junho de 2003 e visava à garantia da segurança alimentar e nutricional e era destinado a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Programa

Bolsa Alimentação, também da Gestão de Fernando Henrique, foi instituído pelo Ministério da Educação através da Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Tinha como objetivo reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil das famílias atendidas, era voltado a famílias com mulheres gestantes ou nutriz ou com crianças entre 6 meses e 6 anos de idade. O Programa Auxílio-Gás foi instituído pelo Ministério de Minas e Energia através do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 e visava a compensar as famílias pobres, após a retirada do subsídio que era dado para o gás de cozinha. O benefício consistia no repasse de 7,50 a cada dois meses para as famílias contempladas. O critério para acesso era renda per capita de até meio salário mínimo e participar de outro programa do governo federal. (BRASIL, 2004).

De acordo com Silva (2014), o quinto momento iniciou-se em 2003 com a gestão de Luís Inácio da Silva, com o Programa Fome Zero. Nesse período, ocorre a unificação das Transferências de Renda Condicionadas existentes no Brasil em um único programa que é o Programa Bolsa Família.

Insta salientar, no entanto, que, conforme Hein (2005), o PBF, que se situa no contexto do Programa Fome Zero, foi uma iniciativa do Instituto Cidadania, em meados do ano 2000, o qual reuniu especialistas em políticas sociais que propuseram um projeto cujo foco era a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade.

O sexto e mais recente momento se deu no governo da presidenta Dilma Rousseff em 2011, quando foi criada a Estratégia Brasil Sem Miséria, balizada por três eixos norteadores que são a transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços básicos (SILVA, 2014). O PBF passa a partir desse momento a ser o principal programa de transferência monetária do país e assume a prevalência do Sistema de Proteção Social (SILVA, YAZBEK E GIOVANN, 2012, apud, SILVA, 2014, p.189).

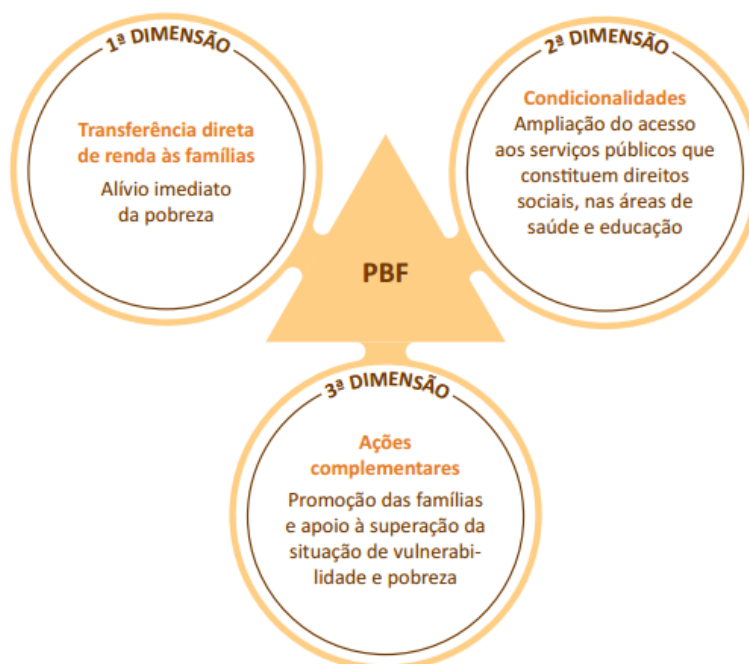
Torna-se relevante salientar que a implantação do Programa Bolsa Família visava minimizar os níveis de pobreza e de extrema pobreza existentes no país, haja vista que, em pleno século XXI, há uma enorme desigualdade social e econômica; mesmo com todas as transformações ocorridas na sociedade nas últimas décadas. Existe um significativo distanciamento social e aquisitivo entre ricos e pobres.

O Programa Bolsa Família atende os brasileiros abaixo da linha da pobreza. Na atualidade, são mais de 15 milhões, conforme dados do Portal da Transparência. O PBF foi criado na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 através de Medida Provisória (MP) 132/2003 e instituído em 2004 através de Lei Federal nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007.

O PBF é uma política pública de transferência de renda condicionada, que visa a combater a pobreza absoluta e as desigualdades sociais. Assim como outros programas da América Latina, o PBF tem sua centralidade na família, com a concessão do benefício centrada principalmente nas mulheres. (THOMÉ, 2013), tal aspecto é relevante, na medida em que empodera as mulheres e as coloca no debate das políticas públicas.

O PBF tem em sua estruturação três dimensões distintas, que são: a primeira, dimensão da transferência direta de renda a segunda, as condicionalidades e a terceira, que são as ações complementares, conforme se apresenta na figura 5 abaixo:

Figura 5 – Estrutura das três dimensões do Programa Bolsa Família



Fonte: Manual Gestão Bolsa Família

Conforme é apresentado no manual de Gestão Bolsa Família, a primeira dimensão, transferência direta de renda, visa ao repasse às famílias de forma direta sem intermediações, ou seja, o beneficiário do programa recebe o valor pecuniário mensalmente em conta bancária nominal a ele. Atualmente, o banco, através do qual os repasses são realizados, é a Caixa Econômica Federal. Tal característica é fundamental na medida em que auxilia as famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza de forma célere.

A segunda dimensão perpassa o cumprimento de condicionalidades que nada mais é que o compromisso firmado pelas famílias e pelo poder público. Com relação às famílias, no sentido de acessar os serviços públicos básicos de saúde e educação e o estado, na oferta dos serviços. Importante elencar que o acesso a estes direitos é fundamental, para que se rompa com os ciclos intergeracionais<sup>11</sup> de pobreza.

As condicionalidade do PBF são as seguintes:

Condicionalidades na área de educação: - Matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos nas escolas; e - Garantir a frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Condicionalidades na área de saúde: \* Para

<sup>11</sup> Manutenção da condição de pobreza de uma geração a outra (Manual de Gestão Bolsa Família, pag 12, 2015)

as grávidas e as mulheres que estiverem amamentando: – Fazer os exames antes do nascimento do bebê (pré-natal); – Ir às consultas no posto de saúde mais próximo de sua casa, com o cartão da gestante, de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde (MS); e – É aconselhável que participem de atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre o aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável. \* Para os responsáveis por crianças menores de sete anos: – Levar as crianças aos locais de campanhas de vacinação; – Manter atualizado o calendário de vacinação, de acordo com as instruções do Ministério da Saúde; e  
 – Levar as crianças ao posto de saúde, com o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, entre outras ações, conforme o calendário estipulado pelo Ministério da Saúde. (MANUAL GESTÃO BOLSA FAMÍLIA, p.13, 2015).

A terceira e última dimensão do programa, segundo o Manual de Gestão do Bolsa Família (2015), está ligada às ações complementares, que objetivam gerar oportunidades para as famílias na separação da vulnerabilidade social em que se encontram.

Conforme Campello (2013), o Programa Bolsa Família foi a primeira política pública nacional criada não só com o objetivo de garantir o acesso à renda complementar, mas também a direitos sociais. Ele foi criado “como parte integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico.” (CAMPELLO, 2013, p.16).

Ainda segundo Campello (2013), estratégias foram pensadas de forma a integrar as políticas, a partir de um modelo de desenvolvimento econômico com inclusão social:

Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária.(CAMPELLO, 2013, p.15)

O Programa “unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda” que existiam à época. (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLLO, 2013, p.25). A unificação permitiu a redução de lacunas existentes nos programas anteriores.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), entre os anos de 2003 e 2010, o programa passou por processo de consolidação, principalmente no que concernem as primeiras frentes, que são a transferência de renda e o acompanhamento de condicionalidades. Os anos de 2003 a 2004 são marcados pela migração das famílias já beneficiadas por programas existentes para o PBF.

Nos anos de 2005 e 2006, ocorreu a institucionalização do papel dos entes federados. Nesse período, ocorreu a adesão dos estados e municípios ao programa nesse período também que foi criado o Índice de Gestão Descentralizado (IGD), instrumento responsável por mensurar a gestão dos municípios. (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Com o objetivo de unificar todos os dados pertinentes ao programa em um único espaço, foi consolidado o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O Cadastro "... é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais voltados a este público." (BRASIL, 2012, p.5).

O CadÚnico foi criado em 2001, mas foi a partir de 2005 que esse instrumento foi aperfeiçoado e efetivamente utilizado para mensuração e acompanhamento efetivo das famílias beneficiadas pelo programa. (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Assim sendo, a inclusão no programa se dá através do CadÚnico que é o instrumento de coleta de dados nacional, regulamentado pelo Decreto Nº 6.135, de 26 de Junho de 2007. Esse Cadastro tem por objetivo realizar a identificação e a caracterização sócio econômica das famílias brasileiras de baixa renda. De acordo com Brasil (2000), o CadÚnico é utilizado também como instrumento de seleção de usuários para acesso a outros programas sociais do Governo Federal. Os dados desses usuários são processados em banco nacional de dados para garantir a unicidade das informações cadastrais. A partir disso, há a integração nos programas e a racionalização do processo de cadastramento por diversos órgãos.

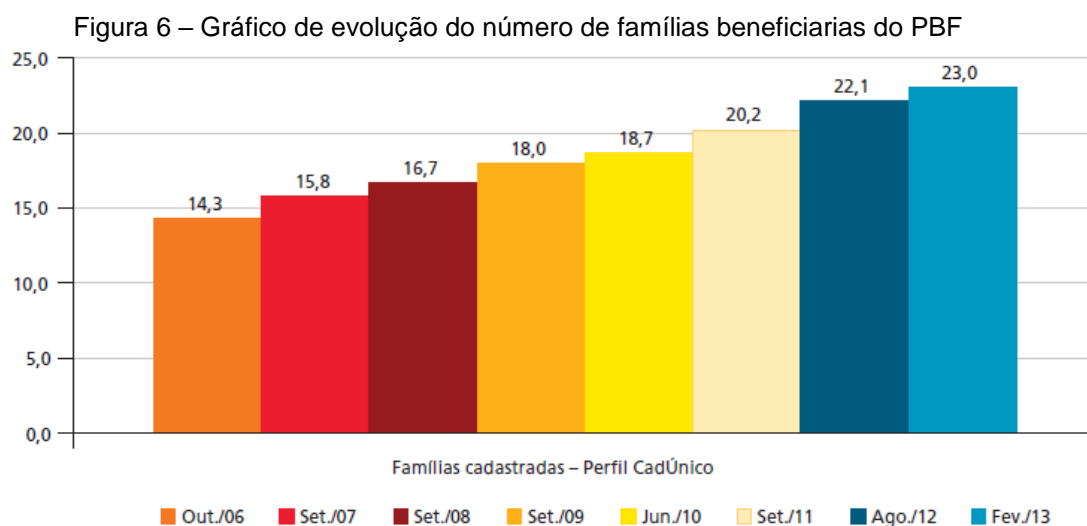
No ano de 2010, o PBF havia alcançado 13 milhões de famílias brasileiras (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013). Atualmente, dados<sup>12</sup> apresentados no Portal da Transparência ultrapassam da marca de 15 milhões de brasileiros beneficiados pelo programa, conforme informações extraídas da base de dados do CadÚnico através do Portal da Transparência.

A inclusão de beneficiários no Programa Bolsa Família se apresenta de forma progressiva desde a sua criação, especialmente no que tange á inclusão de beneficiários com renda de até meio salário mínimo. Em um estudo de Camargo de 2013, observa-se que em 2006 eram em torno de 14 milhões de brasileiros com

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/>. Acesso em 08 de março de 2017.

renda per capita de até meio salário mínimo atendidos pelo programa. Em 2013 eram 23 milhões, como podemos visualizar na figura 6, abaixo:

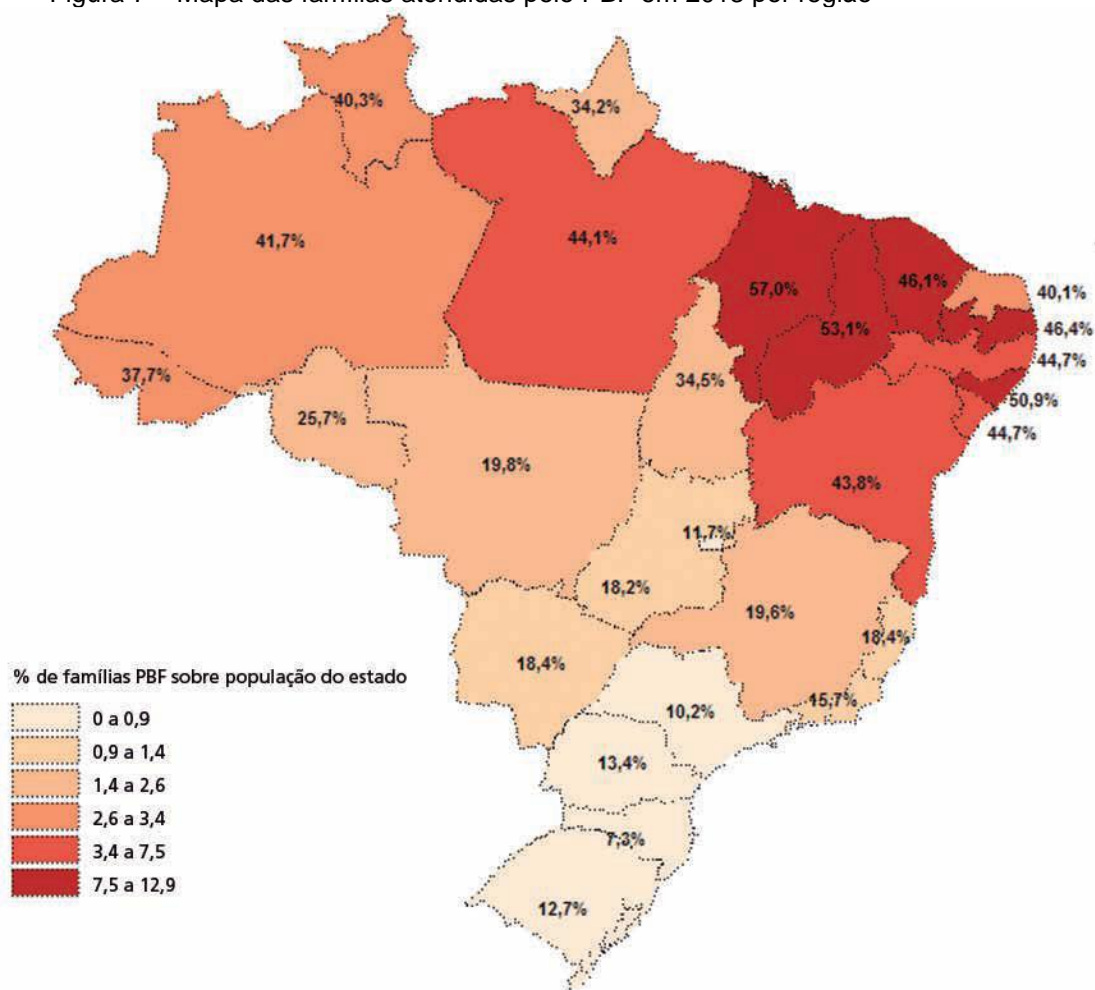


Fonte: Camargo, p.160, 2013.

O PBF apresenta sua maior concentração de famílias beneficiadas, conforme dados do Censo de 2010, na Região Nordeste e Norte. Considerando as diferenças na distribuição de renda entre as regiões brasileiras, é verificável que os estados com maior concentração de famílias atendidas pelos programas também estejam nestas regiões, conforme podemos identificar na figura 7, a seguir:



Figura 7 – Mapa das famílias atendidas pelo PBF em 2013 por região



Fonte: CAMARGO, 2013, p.160

Ao longo das últimas décadas, o modelo de proteção social adotado no Brasil busca integrar o acesso à transferência de renda e benefícios com a inclusão em serviços. Tal modelo de proteção é relevante na medida em que consegue “...afiançar condições básicas de sobrevivência, indissociável do trabalho social voltado ao atendimento das vulnerabilidades e riscos sociais”. (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013, p.47)

O referido modelo de proteção busca também atender na integralidade as demandas das famílias beneficiárias do PBF (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013), em que os benefícios sócio assistenciais são fundamentais para o enfrentamento da pobreza.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o CadÚnico<sup>13</sup> são necessários para a execução e monitoramento do PBF, pois o acesso ao programa passa pelos equipamentos da Assistência Social, bem como seu acompanhamento.

Para o acesso à bolsa mensal de complementação de renda, o usuário deverá cumprir algumas condicionalidades, nas quais perpassam outras políticas, a citar, saúde e educação. Na medida em que as condições estabelecidas sejam descumpridas, o usuário tem seu benefício suspenso. No entanto é importante ressaltar que tais condições não têm viés punitivo e sim são utilizados como uma estratégia de políticas públicas de transferência de renda.

Além do cadastro no CadÚnico, o critério para elegibilidade para acesso ao PBF é nacional, com renda per capita<sup>14</sup> mensal de valor uniforme regulamentada para todas as regiões do Brasil. O valor mensal da renda per capita, em 2016, de até R\$77,00, considera as famílias em situação de extrema pobreza e com renda entre R\$77,01 e R\$154,00<sup>15</sup>, em situação de pobreza. No caso da condição de pobreza, a concessão do benefício ao programa faz exigência de que a família tenha em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. O PBF tem sua centralidade na família, pois, o conceito desta refere-se a todos os membros que residem no mesmo domicílio, organizados em um cuidado mútuo, independente de laços sanguíneos, cuja mulher é a responsável pela família.

O fluxograma apresentado na figura 8 demonstra as características, valores, público, acesso e monitoramento ocorridos no programa. Após a identificação do perfil para acesso as variáveis, as condicionalidades são apresentadas e os critérios a cumprir em cada uma delas.

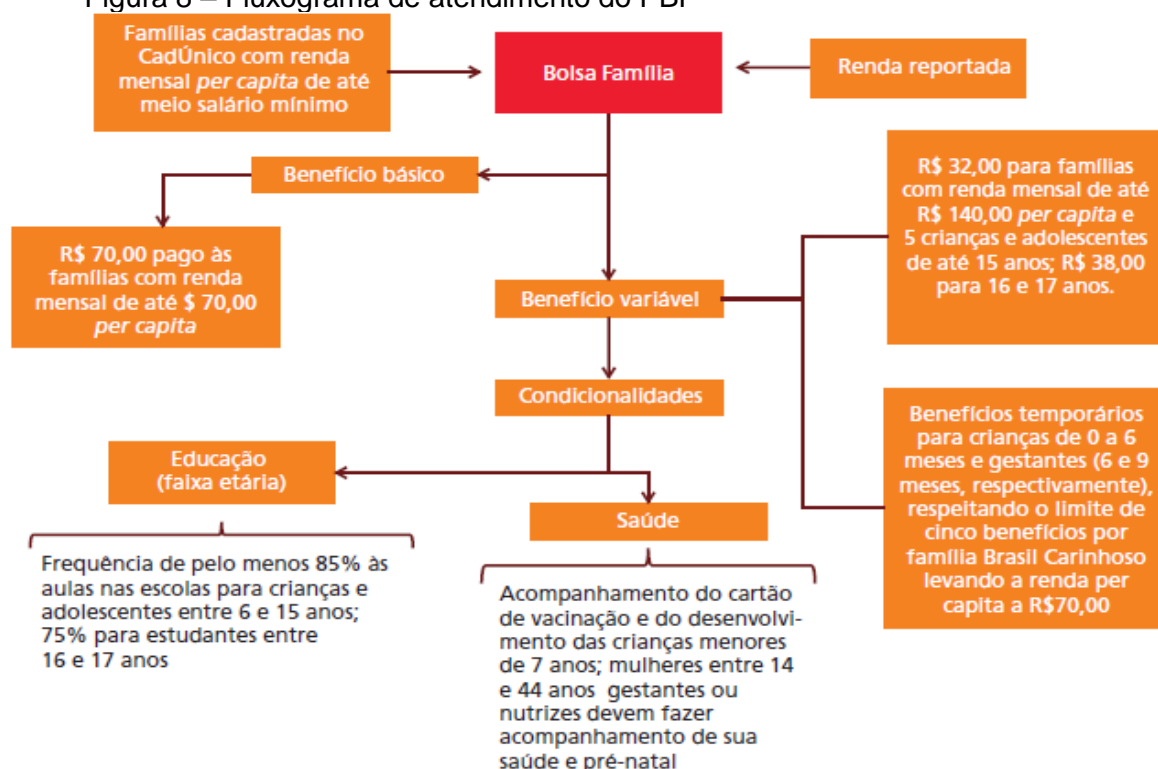
---

<sup>13</sup> Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é o instrumento de coleta de dados e informações, que visa identificar as famílias de baixa renda do Brasil. São cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita, no entanto famílias com renda superior a esta também podem ser inseridas no cadastro, mas vinculada ao acesso de outros programas sociais.

<sup>14</sup> A renda per capita se refere à renda por pessoa em uma família.

<sup>15</sup> Estes valores foram determinados e ajustados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Figura 8 – Fluxograma de atendimento do PBF



Fonte: NERI, 2013, p.128

Como é possível identificar na figura 8, o programa não é só transferência monetária aos beneficiários, mas busca também o acompanhamento do usuário através do monitoramento da frequência escolar, da vacinação das crianças menores de sete anos, mulheres com idade entre quatorze e quarenta e quatro anos, consideradas em idade fértil<sup>16</sup> pelo programa, de modo a garantir que alternativas sejam alcançadas para a superação da pobreza extrema e pobreza, buscando, portanto, assim, romper com os ciclos de reprodução da pobreza entre as gerações. “[...] no curto prazo o alívio da pobreza; e, em longo prazo, com o desenvolvimento do capital humano, como uma forma de superar o mecanismo de reprodução intergeracional da pobreza.” (THOMÉ, 2013, p.110)

Portanto, de acordo com Netto (2001), o PBF pode ser uma estratégia para a superação da pobreza que se amplia de forma multifacetada<sup>17</sup> ante o processo de avanço do capitalismo e do sistema neoliberal.

<sup>16</sup> A Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Ministério de Saúde consideram em idade fértil mulheres entre 10 e 49 anos e podem acessar as unidades públicas de saúde para acesso a contraceptivos.

<sup>17</sup> Williams (2007) aponta a pobreza como multifacetada por dois aspectos. Primeiro por se apresentar de diversas formas e também pelos diversos ângulos de abordagens teóricas em que se apresenta.

O aumento das desigualdades sociais provocadas pelo capitalismo no mundo, em especial, nos países periféricos, incluindo o Brasil, mobilizou o Estado para a criação de políticas públicas de combate à pobreza e assistência social no que diz respeito à promoção de um desenvolvimento mais equitativo, sustentável e sustentado.

Nesse sentido, a proposta de atuação do Programa Bolsa Família é a padronização de portas de acesso, principalmente, no que tange à renda *per capita*, a qual é tida como critério de elegibilidade, e, conseqüentemente, ao ingresso no programa, sem considerar as diferenças de renda que ocorrem entre as regiões do território nacional.

Diante das grandes desigualdades regionais no Brasil, há o questionamento se os impactos do PBF na perspectiva de superação da pobreza relativa são os mesmos em todas as regiões. O que tange à superação da pobreza absoluta, é demonstrado através de vários estudos que há contribuição do PBF para tal. No entanto, a redução da pobreza relativa é pouco explorada.

Nesse sentido, ressalta-se que não é objetivo direto do programa reduzir a pobreza relativa, mas tal aspecto é plausível de pesquisa, uma vez que, a redução da pobreza relativa pode apontar para uma melhoria na qualidade de vida.

Portanto, a presente pesquisa se justifica ao usar a vertente de que o Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda, objetivando reduzir a pobreza absoluta, no entanto, poucos estudos foram realizados para verificação de suas contribuições para a superação da pobreza relativa.

A fim de garantir os direitos dos cidadãos, combater a pobreza e a fome no Brasil e inovar o contexto histórico da intervenção pública na área social, o Estado implantou o Programa Bolsa Família, sendo esse:

[...] uma vertente emergencial (transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde) e uma vertente de longo prazo (educação infanto-juvenil). No entanto, se não for fortalecido por outras ações, terá ainda um resultado limitado, uma vez que a questão da pobreza no Brasil passa pelo desemprego massivo, por problemas de reconhecimento social, por dificuldades de criar e manter um ensino gratuito de qualidade, por carências de infra-estrutura que interferem no saneamento básico e na saúde, etc (SANT'ANA, 2007, p.13).

Após a inserção no PBF, a permanência do beneficiário está atrelada às condicionalidades a serem cumpridas, com o objetivo de direcioná-lo a políticas sociais ao acesso de outros direitos básicos previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social de n.8.742, de 07 de dezembro de 1993 (LOAS).

Em consonância, o artigo 1º da Lei 8.742, de 7 de Dezembro de 1993 menciona “ a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais[...]”. Em complemento, o artigo 3º da lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 menciona que:

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, á freqüência regular de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004)

Sendo assim, o programa Bolsa Família não está voltado apenas à transferência de renda, mas também a viabilização de diversas outras políticas sociais básicas, como saúde, educação e assistência social. Essas políticas sociais garantem o desenvolvimento econômico e social da população que é beneficiária do programa, conseqüentemente altera-se as desigualdades existentes na atual conjuntura.

Nesse sentido, faz-se necessário não só a elaboração de programas sociais voltados à diminuição das desigualdades sociais, mas também a permanência desses e a efetivação de demais políticas. Somente assim torna-se possível a permanência de cada indivíduo numa sociedade de direitos, onde cada um tenha reconhecido, perante tais políticas, as suas especificidades.

Logo, o Programa Bolsa Família de acordo com Campello (2013), tornou-se uma experiência bem-sucedida, recorrente da sua cobertura e seus impactos para os beneficiários desta política de transferência, avançando no cumprimento dos objetivos propostos e de outros aspectos não previstos.

Ao realizar a análise da legislação e das exigências do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, é possível notar que os municípios possuem significativa responsabilidade na gestão do programa, assim como a

sociedade civil através de conselhos municipais; em destaque os Conselhos de Assistência Social, tendo em vista que o mesmo encontra-se previsto como uma instância deliberativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estando previsto na lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 onde é pontuado no artigo 16 que “as instâncias deliberativas do SUAS são de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil sendo composta pelo Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.”

Segundo Frota e Zimmermman (s/d), a forte desigualdade econômico-social nos países de inserção subalterna no mundo econômico traz como impacto na regulação social uma redução do alcance da política social. A idéia de universalidade é sobreposta à idéia de políticas focalizadas que limita a abrangência, tornando aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles que circunscrevem em uma categoria extrema de pobreza.

Nesse contexto, torna-se importante ressaltar em complemento aos autores que o modelo neoliberalista promove a focalização e seletividade das políticas sociais, ao passo que as legislações existentes prevêm políticas universais, mas que respeitem as diferenças regionais principalmente no que tange às questões econômicas, tão peculiares de cada região brasileira.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Caracterização do estudo

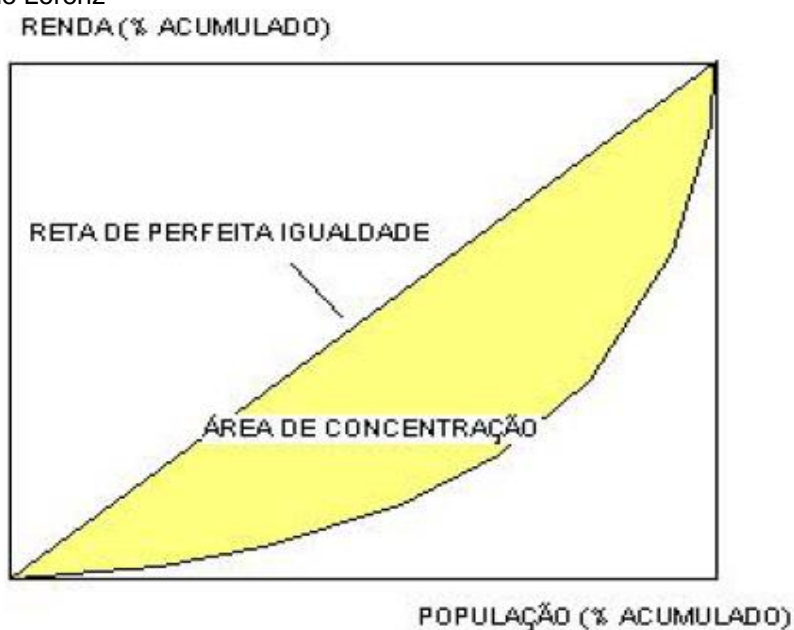
Considerando as evidências empíricas e discussões que envolvem o Programa Bolsa Família, é prudente afirmar que o programa causa impacto na vida das famílias por ele atendido. Entende-se que o Programa Bolsa Família é de abrangência nacional, considera-se relevante analisar o número de famílias assistidas pelo programa, os valores repassados e suas relações com a dinâmica de desenvolvimento regional e suas contribuições para a redução da pobreza relativa. Para acesso às informações, foram consultadas a base de dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio) e do Portal da transparência e também calculado o índice de Gini. O período selecionado para o estudo foi entre os anos de 2011 a 2015.

O índice ou coeficiente de Gini é um instrumento usado para medir o nível da concentração de renda de um determinado grupo ou região, ou seja, é capaz de apontar desigualdades.

O Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento “Variabilità e Mutabilità” em 1912. Esse índice é comumente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada também para qualquer distribuição, como concentração de terra, riqueza entre outras. (IPECE, s/d, p.3).

O Cálculo para o coeficiente de Gini é feito a partir da Curva de Lorenz que, de acordo com Nishi (2010), é um instrumental gráfico e analítico que permite descrever e analisar a distribuição de renda em uma determinada sociedade. Ela permite também ordenar a distribuição de renda na perspectiva do bem-estar. Imagem de uma Curva de Lorenz

Figura 9 - Curva de Lorenz



Fonte: NISHI, 2010

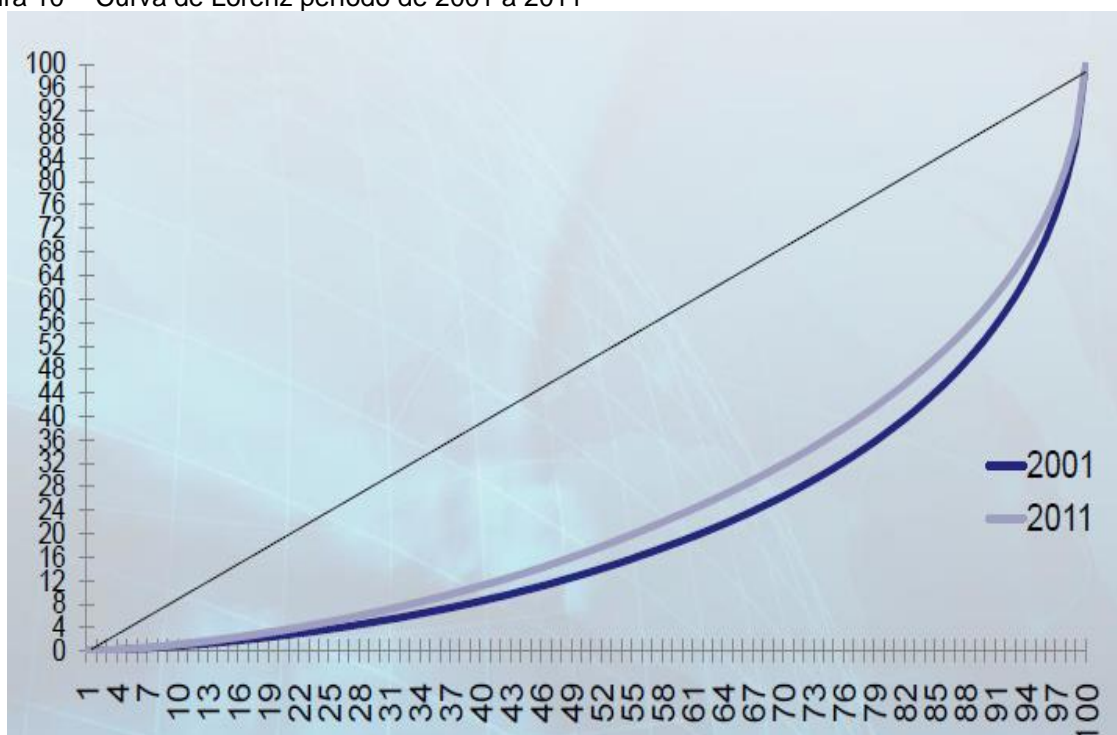
Em amarelo é a área de concentração e quanto maior for esta área maior será a concentração.

Abaixo, Curva de Lorenz brasileira, período 2001 a 2011, que foi elaborada pelo IPEA e apresenta o grau de desigualdade. É possível captar o tamanho da desigualdade a partir do tamanho da área de concentração<sup>18</sup> da curva de Lorenz. “O índice de Gini capta o que corresponde graficamente à razão entre a barriga da curva de Lorenz e a área do triângulo inferior do gráfico.” (IPEA, 2012, p. 16).

<sup>18</sup> Quanto maior a distancia entre as linhas, maior a desigualdade.



Figura 10 - Curva de Lorenz período de 2001 a 2011

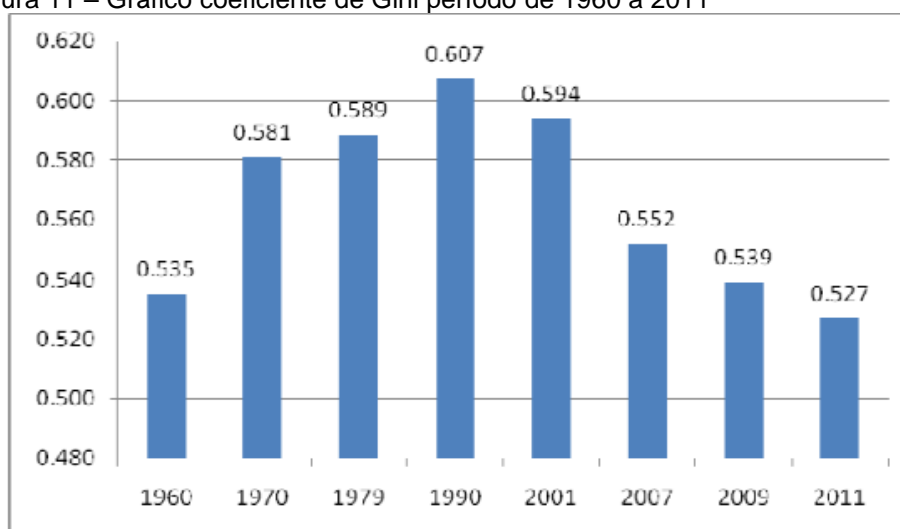


Fonte: IPEA a partir dos microdados das PNADs 1995-2011, 2012, p.16

Através do índice de Gini, é possível mensurar as diferenças de rendimentos entre os mais pobres e os mais ricos. “Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda.” (IPEA, 2004, p.38). Portanto, se o valor calculado chegar a 1 indica que só uma pessoa concentra toda a riqueza e se chegar à zero indica que há distribuição da riqueza.

Em estudo de 2004, o IPEA avaliou a trajetória da desigualdade no Brasil entre 2001 a 2011 e observou que o índice de Gini mais elevado no país ocorreu em 1990 e a partir de 2001 houve declínio permanente, saindo de 0,59 em 2001 para 0,52 em 2011. Assim sendo, apresentando declínio de 7 pontos, conforme apresentado na figura 11 a seguir.

Figura 11 – Gráfico coeficiente de Gini período de 1960 a 2011

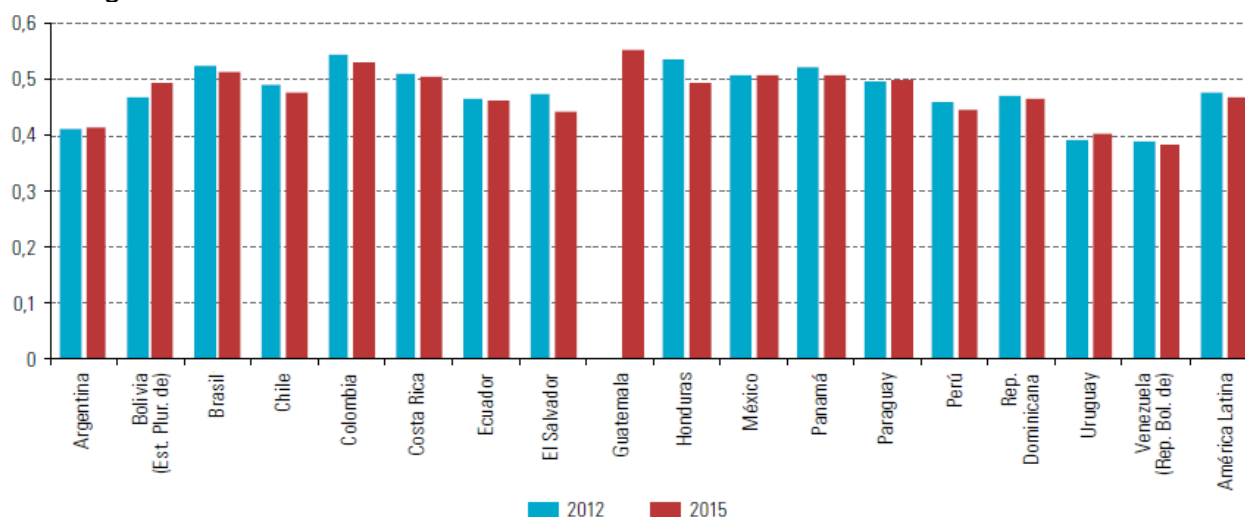


Fonte: IPEA, 2012, p. 8

Estudo apresentado pelo IPEA, em 2012, aponta, através do índice de Gini, que o Brasil tem em sua trajetória grande índice de desigualdade, com redução a partir de 2001. No entanto, é possível observar que ainda é grande a desigualdade no Brasil.

Apresentaremos, abaixo, gráfico elaborado pela *Comissão Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), ainda que não seja objeto deste estudo analisar a desigualdade na América Latina, consideramos relevante apresentar tais dados, com o objetivo de ilustrar a relevância do Índice de Gini para o diagnóstico das desigualdades.

Figura 12 - Gráfico do Coeficiente de Gini América Latina anos 2012 a 2015



Fonte: CEPAL, 2016, p. 8

É possível observar na figura o índice de desigualdade na América Latina. Ainda que apresente redução em todos os países pesquisados, é elevado o nível de desigualdade, uma vez que os valores encontram distantes do índice 0 (zero) que significaria ausência de desigualdade.

Podemos classificar o trabalho como quantitativo e qualitativo. A pesquisa quantitativa, segundo Richardson (1999), é um método de pesquisa social, na qual é utilizados métodos de quantificação na coleta das informações. Para o tratamento de tais dados diversas técnicas estatísticas podem ser utilizadas, tais como média, coeficientes de correlação, percentual, análise de regressão.

O trabalho se qualifica também como qualitativo na medida em que aprofundará as análises dos dados respeitando as questões não objetivas que perpassam a discussão. Conforme (MINAYO, 2002, p.22), “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados de ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”.

Consideramos a pesquisa como descritiva de cunho exploratório, na medida em que observações e análises serão feitas com o objetivo de correlacionar fenômenos sem que haja manipulação. Gil define pesquisa descritiva como “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis” (GIL, 2008, p. 28). Gil (2008) afirma ainda que algumas pesquisas descritivas possam ir além “da simples identificação da existência de relações entre as variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação” (GIL, 2008, p.28), é o que se pretende com este trabalho.

Exploratória, pois, após pesquisas, identificamos que poucas análises foram realizadas em relação aos efeitos do Programa Bolsa Família e suas contribuições para a redução da pobreza relativa. Segundo (GIL, 2008, p.28), “Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”.

A pesquisa bibliográfica também foi realizada e continuará a ocorrer no decorrer de todo o trabalho, pois, segundo Duarte e Furtado:

[...] pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido a partir do material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, material impresso, geralmente encontrado em bibliotecas, redes eletrônicas, acessíveis ao público em geral [...] (DUARTE, 2000, p. 21)

No que toca ao Programa Bolsa Família, a análise se deu por regiões, e foram considerados os repasses anuais por região, e também, do número de beneficiários, bem como os instrumentos normativos que regulamentam o programa.

Esta análise discute os instrumentos normativos relativos ao Programa Bolsa Família, através da análise das resoluções do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Após, foi realizada a ordenação e análise dos dados obtidos, com o objetivo de contribuir com a discussão e conclusão do estudo, bem como algumas limitações de seus resultados. Estudos foram realizados com base nas críticas e contribuições de outros trabalhos ao programa existentes na literatura. No tocante à coleta de dados, foi realizada pesquisa quantitativa, pois pretendeu-se apreciar dados do perfil socioeconômico dos beneficiários e das variáveis econômicas das regiões pesquisadas.

Como tratamento de dados, foi utilizado o modelo de regressão linear múltipla com dados em painel.

Segundo Baltagi (2005), modelos para dados em painel apresentam vantagens em relação a métodos de corte transversal ou temporal, pois nesses métodos aspectos não observáveis não podem ser controlados, podendo ocorrer resultados viesados. Através do levantamento com painel, é possível produzir dados em relação a mudanças ocorridas com indivíduos e famílias em dado espaço de tempo. O autor ressalta ainda que em análises da pobreza, por exemplo, é possível verificar padrões de mudança na vida dos indivíduos durante determinado tempo.

Modelos de regressão com dados em painel proporcionam mais eficiência e graus de liberdade para análise. Conforme Baltagi (2005), a análise de painel permite captar aspectos que não são visualizados quando é feita uma análise somente levando em consideração uma série no tempo ou uma unidade específica apenas.

Importante ressaltar também que dados em painel oportunizam a identificação e mensuração de efeitos não passíveis de serem detectados por meio de análise de dados em corte transversal.

Conforme Baltagi (2005), considera-se a seguinte equação como genérica para o modelo de dados em painel, onde  $i$  se refere aos diferentes indivíduos e o subscrito  $t$  se refere ao período de tempo que está sendo analisado.  $\beta_0$  refere-se ao parâmetro de intercepto e  $\beta_k$  ao coeficiente angular correspondente à  $k$ -ésima

variável explicativa do modelo. O subscrito  $i$ , portanto, denota a dimensão da seção transversal enquanto que  $t$  denota a série temporal.

Equação 1 – Equação genérica para dados em painel

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{nit}X_{kit} + e_{it}$$

Fonte: BALTAGI, 2005, p.11

Assim sendo, com vistas a verificar os efeitos do Programa Bolsa Família frente ao desenvolvimento regional, utilizamos o modelo de regressão linear múltipla com dados em painel.

Através das características e dimensão da amostra, ou seja, das cinco grandes regiões do país analisadas entre o período de 2011 e 2015, a metodologia de painel corroborou com o escopo da pesquisa, uma vez que permitiu analisar as relações dinâmicas de tempo e espaço. Ainda de acordo com Baldagi (2005), modelos de regressão com dados em painel proporcionam mais eficiência e graus de liberdade para análise. Conforme Baldagi (2005), a análise de painel permite captar aspectos que não são visualizados quando é feita uma análise somente levando em consideração uma série no tempo ou uma unidade específica apenas.

Os dados foram tratados por métodos estatísticos (análise descritiva e econométrica). Na análise descritiva, foram feitas tabelas, gráficos, mapas para ter uma melhor visualização da evolução da pobreza nas regiões brasileiras.

Na análise estatística (modelagem econométrica), foram avaliados os efeitos do programa Bolsa família nas regiões brasileiras.

Os dados referentes ao número de beneficiados e aos valores repassados pelo PBF foram obtidos na base de dados do site do Portal da Transparência e as demais variáveis foram coletadas da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) no período de 2011 a 2015, no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as vinte e seis (26) Unidades da Federação e o Distrito Federal. Os valores monetários foram atualizados pelo deflator de rendimentos da PNAD – Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) – disponibilizado no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A proporção de pobres calculada pela abordagem monetária de pobreza absoluta e relativa e a estimação do modelo de regressão foram feitas no software Stata 13.0

O modelo de regressão linear múltipla, com dados em painel dos vinte e seis estados e do Distrito Federal, no período de 2011 a 2015, é expresso pela equação:

$$VMBF = \beta_0 + \beta_1 RENDON + \beta_2 PABS + \beta_3 EDUC + \beta_4 GINI + e$$

Onde:

VMBF – Valor médio do repasse do Bolsa Família

RENDON – Renda domiciliar percapta

PABS – Proporção dos domicílios em condição de pobreza absoluta

EDUC – Nível de instrução dos chefes dos domicílios

GINI – Coeficiente de Gini mede a desigualdade de uma distribuição da renda entre domicílios

e – Termo de erro na equação de regressão, ou seja, as variáveis não incluídas no modelo

$\beta$  – Parâmetros do modelo de regressão

As variáveis descritas no modelo perpassam os critérios de acesso do Programa Bolsa Família (PBF). O nível de instrução é a condicionalidade educação; renda domiciliar média representa a pobreza relativa, a qual apresenta valores diferenciados para cada estado brasileiro e a proporção dos pobres e de pobres em extrema pobreza (ação e a meta do programa em radicar a pobreza do Brasil); e o coeficiente de Gini reflete o nível de desigualdades no Brasil (distribuição de renda).

Em vista disso, o presente estudo utilizou seis variáveis que contemplam aspectos do PBF, econômicos e de desenvolvimento regional. As variáveis utilizadas estão descritas no tabela 3.

Tabela 3- Descrição das variáveis

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Valores do Bolsa Família	Valores repassados aos Beneficiários do Programa Bolsa Família
Beneficiários do Bolsa Família	Número de usuários atendidos pelo Programa Bolsa Família
Coefficiente de Gini	Desigualdades no Brasil
Renda domiciliar per capita	Pobreza relativa
Pobreza absoluta	Pobreza e pobreza extrema
Educação	Nível de instrução dos chefes de família

Fonte: Elaboração própria

O recorte temporal foi dado a partir da verificação da possibilidade de acesso aos dados e também após analisar a viabilidade em verificar crescimento econômico no tempo escolhido para pesquisa que é entre os anos de 2011 a 2015, portanto cinco anos. As variáveis foram coletadas para os vinte e seis estados brasileiros e divididas entre as cinco grandes regiões nacionais. Os dados foram coletados entre os anos de 2016 e 2017. O software utilizado para a análise de regressão, dados estatísticos e cálculo do coeficiente de Gini, foi o Stata 13.

## 5 POBREZA RELATIVA NO BRASIL: RESULTADOS

Neste capítulo, buscaremos apresentar e discutir os resultados da pesquisa. Os resultados serão apresentados através de gráficos, quadros e tabelas, a fim de facilitar a visualização e compreensão. As discussões ocorrerão balizadas nos dados coletados e discussões teóricas. Apresentaremos aspectos relacionados à renda e desigualdade do Brasil e de suas cinco grandes regiões. Em seguida, os dados relacionados aos repasses e usuários do Programa Bolsa Família.

Utilizaremos o ponto de corte estabelecido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário que é de R\$ 70,00 per capita para definir famílias em situação de extrema pobreza e o valor de R\$ 140,00 para a pobreza. Vale salientar que esses valores são utilizados em todas as regiões do Brasil, portanto, critérios como as diferenças de pobreza existentes nas regiões brasileiras não são considerados. É importante salientar também que não há correção anual de tais valores. Não foram identificadas também regras específicas para definir tais valores.

Se analisarmos os estudos de Rocha (2006), a título de exemplo, observaremos que a pesquisadora utiliza as necessidades mínimas alimentares ou não, valores corrigidos anualmente de acordo com a inflação, itens de consumos básicos, dentre outros para definir pobreza. O mesmo não ocorre em relação ao Programa Bolsa Família. Considerar tais aspectos é relevante na medida em que podem impedir a exclusão de uma parcela da população que pode se tornar invisível ao programa.

No que tange, os repasses do Programa Bolsa Família, observa-se aumento progressivo no valor de repasse ao longo dos anos pesquisados, conforme podemos visualizar na Tabela 4.



Tabela 4- Valores repassados as famílias do Programa Bolsa Família no Brasil

<b>ANO</b>	<b>VALOR DA TRANSFERÊNCIA</b>
2011	17.283.104.720,00
2012	20.288.877.787,29
2013	24.890.107.091,00
2014	27.189.725.615,00
2015	27.650.301.339,00

Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Portal da Transparência

Quanto aos repasses por região, observa-se que os maiores valores de repasse se concentram em três regiões que são: Norte, Sudeste e Nordeste, sendo a última responsável por 52% de todo o repasse nacional, a região Norte 13% e a região Sudeste 23,5%.

Importante salientar que se concentra na Região Nordeste a maior população de brasileiros em situação de pobreza, conforme evidenciaremos a seguir e este aspecto justifica o maior repasse de valores do programa para esta região.

Tabela 5 - Valor de repasse por região período de 2011 a 2015

<b>REGIÃO</b>	<b>VALOR DO REPASSE</b>
NORTE	15.258.303.197,00
NORDESTE	60.781.555.683,27
SUDESTE	27.460.398.413,02
SUL	7.884.212.972,00
CENTRO OESTE	5.917.646.287,00

Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Portal da Transparência (2017)

Quanto ao número de beneficiários atendidos pelo programa, é possível verificar que 49% dos beneficiários do PBF estão concentrados na Região Nordeste, conforme tabela 3. Sendo assim, tal dado justifica o percentual de transferência monetária concentrado nessa região. Os números das regiões Norte, que ficam em torno de 11,5%, e Sudeste 25,5%, também diferem das outras duas regiões do país.

Tabela 6 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família 2011 a 2015

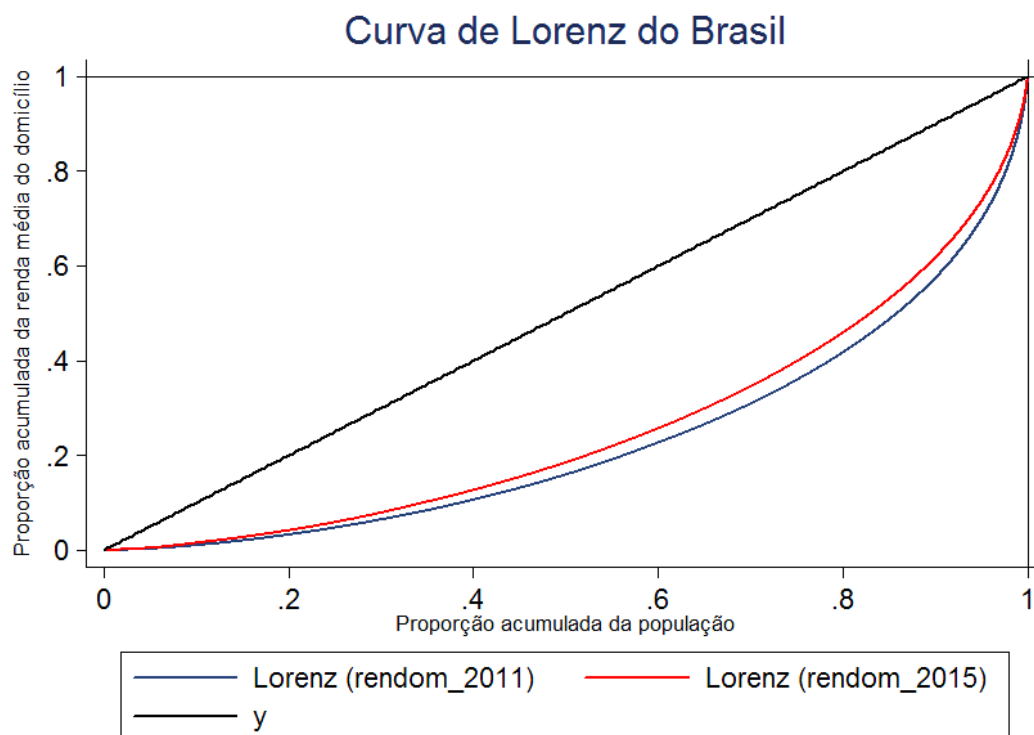
<b>REGIÃO</b>	<b>BENEFICIÁRIOS</b>
NORTE	9019717
NORDESTE	38773145
SUDESTE	20571141
SUL	6147752
CENTRO OESTE	4511901

Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Portal da Transparência (2017)

Destarte, os mais pobres estão nas regiões Norte e Nordeste. Estudo de Souza e Osório (2013) evidencia tais estatísticas ao apresentar dados das referidas regiões. De acordo com os autores, em 2003, 56,9% das pessoas em situação de extrema pobreza e 38,1% dos pobres residiam em municípios das Regiões Norte e Nordeste. Em 2011, esses números chegavam a 64,9% de extrema pobreza e 50,7% de pobres, concentrados nas duas regiões.

Ao analisarmos os aspectos que perpassam a desigualdade através da curva de concentração de distribuição de renda, conforme evidencia o gráfico 1, observa-se grande distanciamento entre a linha y e o ano de 2015, o que evidencia grande desigualdade. Mas se analisarmos os anos de 2011 e 2015 entre si, é possível observar redução na desigualdade.

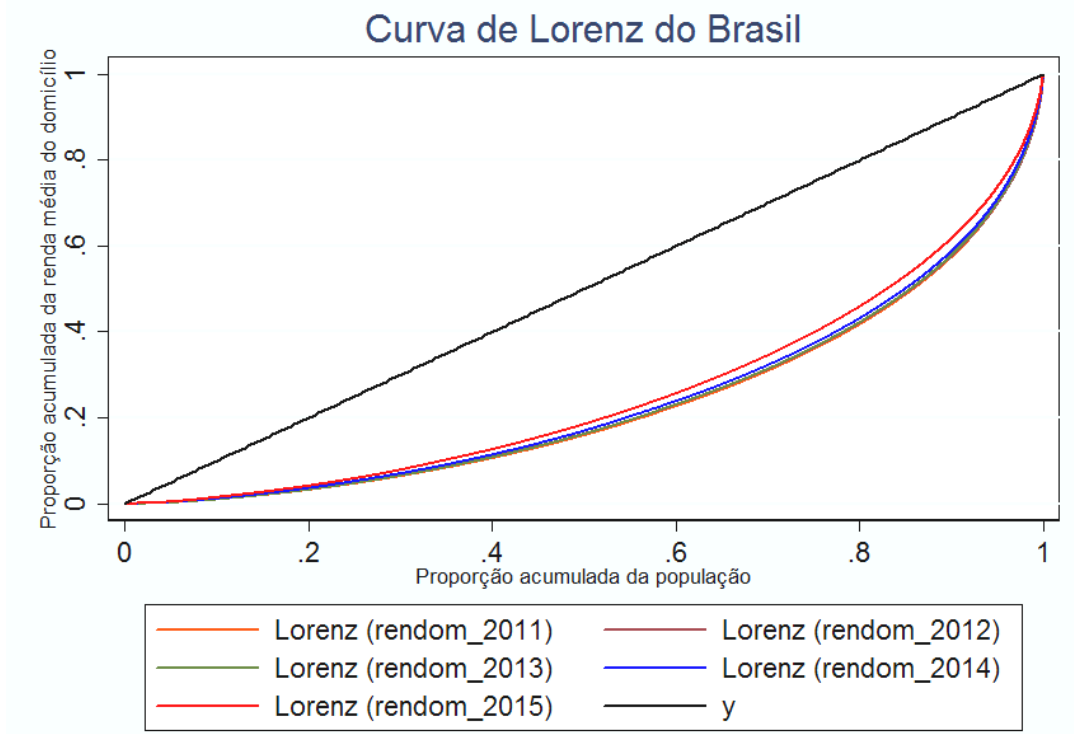
Gráfico 1 - Curva de Lorenz do Brasil, anos 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao analisarmos por ano, percebemos que o período entre 2014 e 2015 é o que apresenta maior significado na redução na curva de Lorenz, enquanto no período de 2011 a 2013, a redução fica praticamente inalterada. Conforme se apresenta no gráfico 2 a seguir.

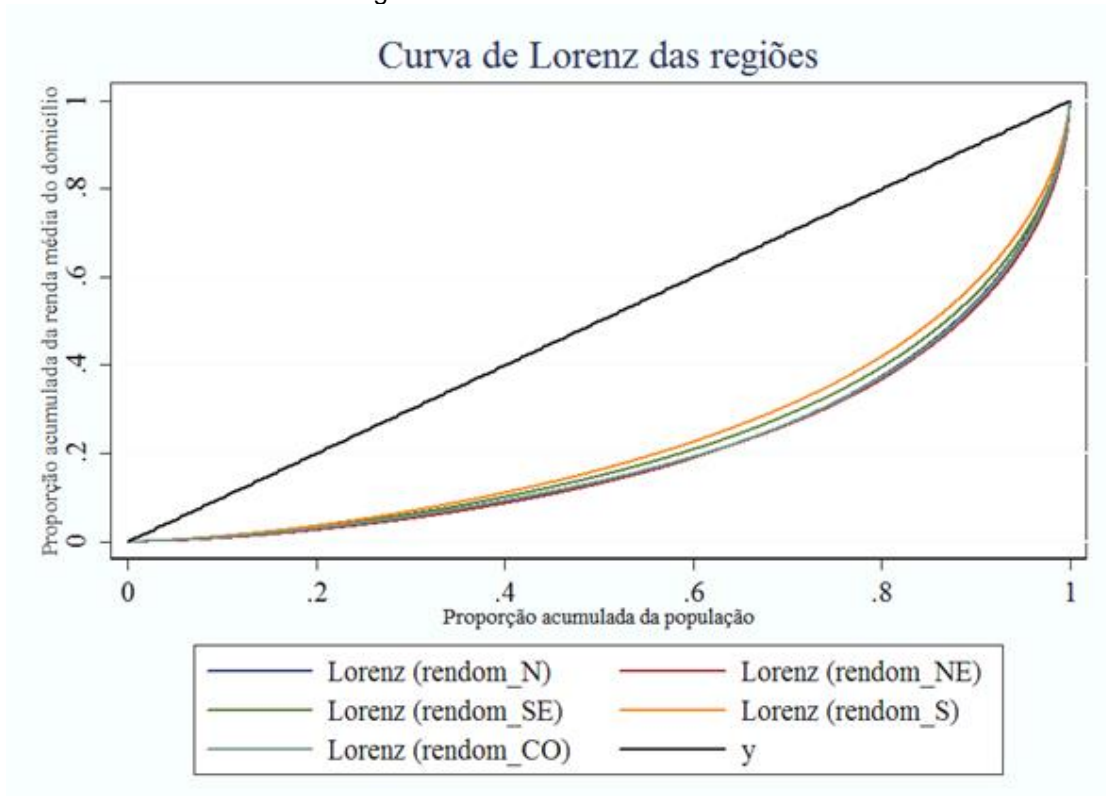
Gráfico 2 - Curva de Lorenz Brasil anual, período 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao fazermos a mesma análise, por regiões, é possível observar que as desigualdades também se concentram entre as cinco grandes regiões brasileiras. A região Sul se destaca em relação às demais apresentando menor área de concentração, portanto menor desigualdade, precedida das regiões Sudeste e Centro Oeste. O Nordeste se apresenta como a região com maior área de concentração, seguido da região Norte, como é possível verificar no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Curva de Lorenz Regiões Brasileiras



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao analisarmos a variável coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda familiar, mantém a desigualdade ainda que em percentuais menores. Para o ano de 2011, temos coeficiente de Gini de 0,482 para a Região Sul e Região Nordeste 0,541, considerando que quanto menor o valor do Gini, menor a desigualdade, podemos avaliar que há grande diferença na desigualdade entre as regiões Sul e Nordeste. Enquanto o Brasil apresenta coeficiente de 0,522. Observa-se então que os valores das Regiões Nordeste e Norte são as que mais se distanciam da média do Brasil, com 0,552 e 0,541 respectivamente, conforme analisamos na tabela 7.

Para os anos estudados, observamos melhora nos valores de Gini entre as regiões. Entretanto, mantêm-se as diferenças regionais. Se analisarmos o ano de 2015 em relação a 2011, houve redução nos valores. No entanto, as regiões Norte e Nordeste continuam com os valores mais elevados, mas com destaque para a região Norte que tem apresentado valor próximo ao do Brasil. Mas no que diz respeito ao Nordeste, continuam valores acima da média nacional. E no Sul se tem redução no valor e permanece o menor do Brasil, portanto com menor desigualdade. Conforme tabela 7.

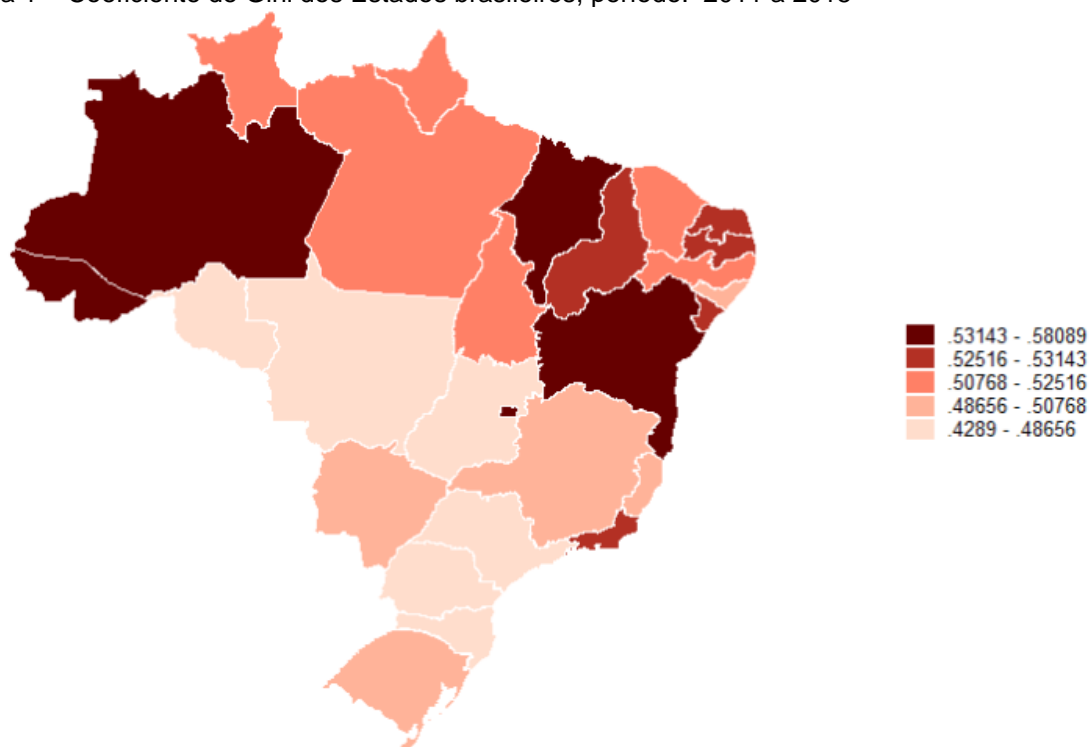
Tabela 7: Valores de Coeficiente de Gini

Anos	Brasil	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
2011	0,522	0,516	0,552	0,541	0,505	0,482
2012	0,518	0,515	0,546	0,524	0,508	0,479
2013	0,516	0,513	0,542	0,523	0,505	0,479
2014	0,502	0,490	0,520	0,511	0,501	0,465
2015	0,502	0,485	0,520	0,509	0,504	0,470

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Verifica-se também que os quatro Estados com maior coeficiente de GINI estão concentrados nas Regiões Nordeste e Norte. São eles Bahia e Maranhão no Nordeste e Acre e Amazonas na Região Norte. No que se refere aos índices mais baixos, é possível observar que se concentram nas Regiões Sul e Centro Oeste, conforme o mapa 1, confirmando, assim, as diferenças regionais.

Mapa 1 – Coeficiente de Gini dos Estados brasileiros, período: 2011 a 2015



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

A tabela 8 apresenta a renda média dos domicílios brasileiros e o valor médio do Bolsa Família. O que se observa em relação à renda média é que a maior renda se concentra na região Centro Oeste com o valor de 1958,36, seguida do Sul que é 1884,00. Quanto ao menor valor de renda média é observado na região Nordeste com 1072,98. Quanto à média, de valor mensal repassada mensalmente aos usuários do PBF, o valor médio maior se concentra na Região Nordeste, justificável por se tratar da região com menor renda média por domicílios e a região com menor valor de renda média é a região Centro Oeste.

Tabela 8 – Renda média dos domicílios e repasses PBF, mediana e Gini

Regiões	Renda média Dos domicílios	Valor médio da Bolsa Família	Renda média 60% mediana	GINI
Centro Oeste	1958,36	123,71	659,67	0,504
Nordeste	1072,98	148,15	363,11	0,536
Norte	1166,55	158,77	400,27	0,522
Sudeste	1808,23	127,78	644,53	0,505
Sul	1884,00	124,12	718,56	0,475
<b>Brasil</b>	<b>1518,38</b>	<b>137,70</b>	<b>536,32</b>	<b>0,512</b>

Fonte: Elaboração própria PNAD. Para uma análise mais detalhada por unidade da federação consultar o mapa no apêndice 1.

A renda média dos domicílios no Brasil é de R\$ 1518,38 e a linha de pobreza relativa é de R\$ 536,32 (2/3 da mediana). Observa-se que somente as regiões Nordeste e Norte apresentam renda média inferior a observada no Brasil (TABELA 8).

Ao analisar a faixa de renda por região, observa-se que a menor concentração está na região Centro Oeste e Sul, concentrando as duas um total de 6,73 % e a maior incidência ocorre nas regiões Norte e Nordeste com 31,77%. Quando a análise é feita com as pessoas que recebem entre 3 e 5 salários mínimos, observa-se maior concentração nas regiões Centro Oeste e Sul e menor nas Regiões Norte e Nordeste, ficando abaixo da média nacional.(TABELA 9)

Tabela 9 – Faixa de renda por região

Faixa de renda	Centro					Brasil
	Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Até ¼ salário mínimo	3.67	17.08	14.69	3.97	3.06	9.34
Mais de 1 até 2 salários mínimos	28.45	15.44	17.64	30.17	34.09	24.29
Mais de 2 até 3 salários mínimos	9.20	3.86	4.95	9.40	11.38	7.36
Mais de 3 até 5 salários mínimos	6.53	2.56	3.00	6.07	7.19	4.78
Mais de 5 salários mínimos	6.21	2.02	1.89	4.95	5.08	3.76
Mais de ¼ até ½ salários mínimo	14.14	26.98	26.24	14.05	10.57	19.25
Mais de ½ até 1 salários mínimo	30.96	31.25	30.59	30.47	27.88	30.37
Sem rendimento	0.85	0.81	1.00	0.92	0.75	0.86
Total dos domicílios nas regiões	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao analisar a faixa de renda por domicílio (TABELA 10), observa-se que a maior concentração de domicílios com renda até ¼ do salário mínimo está na região



Nordeste com 53,36% do total de domicílios e com menor número está a região Centro Oeste com 4,15% dos domicílios. Quando se analisa as regiões com renda maior que cinco salários mínimos, o menor número de municípios está na Região Norte e o maior número de municípios com essa renda está na região Sudeste. Ressalta-se também que, em relação à Região Centro Oeste, foi incluído o Distrito Federal, aspecto que contribuiu para aumentar o número de pessoas com renda acima de cinco salários mínimos.

Tabela 10 - Faixa de renda por domicílio e por categorias

Faixa de renda	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total domicílios
Até ¼ do salário mínimo	4.15	53.36	25.22	12.19	5.09	100.00
Mais de 1 até 2 salários mínimos	12.39	18.55	11.65	35.61	21.80	100.00
Mais de 2 até 3 salários mínimos	13.23	15.32	10.79	36.63	24.04	100.00
Mais de 3 até 5 salários mínimos	14.46	15.64	10.09	36.44	23.37	100.00
Mais de 5 salários mínimos	17.49	15.69	8.06	37.78	20.99	100.00
Mais de ¼ até ½ salário mínimo	7.77	40.91	21.87	20.93	8.53	100.00
Mais de ½ até 1 salário mínimo	10.78	30.04	16.16	28.76	14.26	100.00
Sem rendimento	10.35	27.22	18.51	30.48	13.44	100.00
Percentual dos domicílios/regiões	10.58	29.19	16.04	28.67	15.53	100.00

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

A tabela 10 acima revela que os domicílios em situação de extrema pobreza e de pobreza relativa representam, respectivamente, 6,72% e 32,51%, do total dos domicílios existentes no Brasil pesquisado pela PNAD no período de 2011 a 2015. Quando a análise considera apenas o total de domicílios em condição de pobreza extrema e pobreza relativa, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste concentram 75,86% e 47,74% nesta ordem. Já as regiões Centro-Oeste e Sul apresentam os menores valores percentuais em todas as categorias de domicílios.

Tabela 11 – Pobreza relativa e pobreza extrema

Regiões	Total de domicílios no Brasil		Total domicílios Pobreza extrema*	Total domicílios pobreza relativa**
	Pobreza extrema*	Pobreza relativa**		
Centro Oeste	3,01	31,83	4,73	10,36
Nordeste	11,90	34,16	51,69	30,67
Norte	10,13	34,59	24,17	17,07
Sudeste	3,17	31,14	13,54	27,46
Sul	2,54	30,25	5,87	14,45
<b>Brasil</b>	<b>6,72</b>	<b>32,51</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

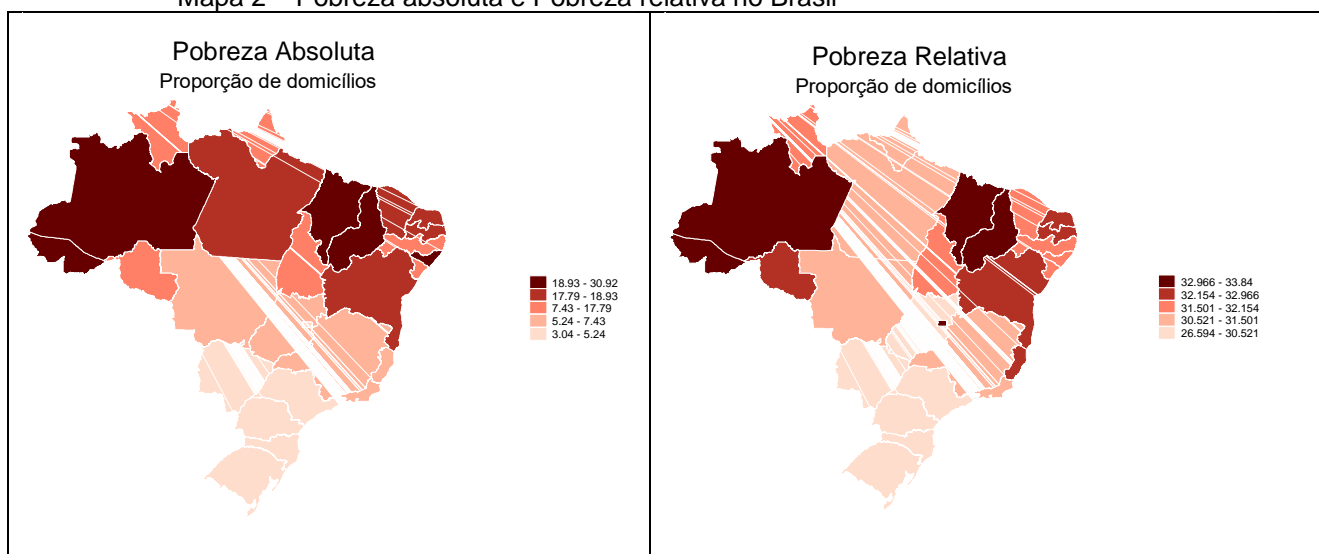
\*Domicílios em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza – rendimento percapta até R\$140,00

\*\*Domicílios em condição de Pobreza relativa – rendimento percapta correspondente à 2/3 da renda média de cada localidade.

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao analisar a Tabela, observa-se que 6,72% dos domicílios das regiões brasileiras estão em situação de pobreza extrema e observa-se que desses, a maior concentração está na região Nordeste e o menor número de domicílios está na região Sul. Quanto à análise da pobreza relativa, observa-se que dos 32,51 brasileiros em situação de pobreza relativa, 30,67% se concentra na região Nordeste e o menor se concentra na região Centro Oeste com 10,36. Observa-se também que a região Sudeste, com 27,46 de pobreza relativa, mas ao analisar o mesmo estado em relação á pobreza extrema, o percentual diminui para 13,54. O contrário ocorre com a região Norte, pois, tem percentual maior de pobreza extrema com 24,17 e 17,07 em relação á pobreza absoluta.

Mapa 2 – Pobreza absoluta e Pobreza relativa no Brasil



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

Ao observar o Mapa 2 é possível visualizar a localização do maior número de domicílios em situação de pobreza absoluta concentrados nas regiões Norte e Nordeste. O mesmo ocorre quando é realizada a análise para a pobreza relativa que também se concentra nas mesmas regiões. Ao analisar os estados das regiões Sul e Centro Oeste observa-se o menor número de domicílios em situação de pobreza absoluta e relativa reafirmando, portanto, as diferenças regionais no Brasil, no que tange a pobreza, seja ela absoluta ou relativa.

A renda média dos domicílios para determinar o nível de pobreza relativa no Brasil é de R\$ 536,32; ou seja, esse valor representa 2/3 ou 60% da mediana R\$ 792,56. A renda média do Brasil é de R\$ 1518,37. Os estados do centro sul do Brasil apresentam uma renda média dos domicílios acima do, mediado Brasil enquanto os estados no norte e nordeste apresentam uma renda inferior.

Os resultados do modelo de dados em painel dos efeitos das condicionalidades sobre o Programa Bolsa Família no Brasil e em suas regiões são ilustrados na tabela 12.

Tabela 12 - Efeitos das condicionalidades sobre o Programa Bolsa Família-PBF

VMBF	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
RENDON	1, 6936 (0, 0849) *	1, 4607 (0, 2160) *	2, 3853 (0, 4008) *	1, 8848 (0, 1508) *	1, 2516 (0, 1065) *	0, 5500 (0, 0501) *
PABS	-0, 0324 (0, 0010) *	-0, 0357 (0, 0028) *	-0, 0359 (0, 0014) *	-0, 0274 (0, 0014) *	-0, 0116 (0, 0019) *	-0, 0168 (0, 0026) *
EDUC	0, 0024 (0, 0004) *	0, 0024 (0, 0012) **	0, 0042 (0, 0013) *	0, 0018 (0, 0008) **	-0, 0003 (0, 0007)	0, 0033 (0, 0009) *
GINI	-0, 9502 (0, 0077) *	-1, 1929 (0, 0134) *	-0, 8089 (0, 0090) *	-1, 7357 (0, 0332) *	-1, 4076 (0, 0147) *	-0, 8695 (0, 0203) *
CONS	86, 0035 (0,3533)*	115, 5597 (0,6801)*	95, 6048 (0,5522)*	109, 1027 (1,3837)*	72, 9301 (0,4137)*	70, 8924 (0, 8479) *
F statistic	5800,3	2808,2	3606,6	973,8	3104,3	847,6
Adjusted R <sup>2</sup>	0,36	0,37	0,42	0,22	0,48	0,48
HausmanProb-chi <sup>2</sup>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
N - Domicílios	1726421	276891	503862	494909	268141	182618

Os asteriscos \*\*\*, \*\* e \* são os níveis de significância 10%, 5% e 1% respectivamente (\*\*  $p < 0.1$ ; \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ )

Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNAD

O teste de Hausman rejeitou a hipótese nula de que a diferença entre os coeficientes dos Efeitos Fixos e Aleatório não é sistemática. No caso da rejeição dessa hipótese, adota-se o modelo de efeito fixo para estimar os efeitos das condicionalidades sobre o valor médio de repasse do Programa Bolsa Família. A segunda coluna da tabela apresenta a estimativa para o Brasil e as demais colunas para cada uma das cinco (5) regiões brasileiras. O coeficiente das condicionalidades sobre o Programa Bolsa Família separados para cada região do Brasil tem o objetivo de verificar se os efeitos dessas condicionalidades são diferenciados ou não entre as regiões.

As duas variáveis que apresentaram os maiores coeficientes estimados são: renda dos domicílios e Gini respectivamente. A variável renda dos domicílios teve um coeficiente positivo e significativo em todas as regiões, sendo que a região Nordeste apresentou o maior valor (2,3853) provavelmente em razão de representar

o maior percentual (55%) dos domicílios com renda de até 1 salário mínimo, enquanto a região Centro Oeste detém mais de 6% dos domicílios com renda acima de 5 salários mínimos. O efeito do PBF ocorre com maior intensidade no Nordeste, região na qual apresenta maior proporção de domicílios de baixa renda comparada com as demais regiões.

A variável pobreza absoluta (PABS), que inclui a pobreza e pobreza extrema, apresentou um sinal negativo em todas as estimações. Isso significa que quando há um aumento do repasse do valor médio do Bolsa Família ocorre uma redução na proporção de domicílios em condição de pobreza. Observa-se as maiores reduções ocorrerem no Norte e Nordeste, enquanto no Sul foi o menor efeito sobre a pobreza, visto que a região Sul apresenta menor índice de desigualdade conforme pode ser evidenciado a partir dos índices de Gini.

A variável EDUC apresentou um sinal positivo e significativo em quase todas as estimações, com exceção da região Sul. O efeito da educação é muito pequeno no Programa Bolsa Família, tendo maior efeito no Nordeste. Conforme Campos (2007), o incentivo ao acesso à educação é fundamental para o desenvolvimento de crianças e adolescentes e é fator preponderante para romper com os ciclos de reprodução da pobreza. O impacto pequeno da educação sobre o PBF se deu devido a proxi de efeito de escola como nível de instrução e não a taxa de frequência escolar. Para o PBF, o nível de instrução não é condicionante para acesso ou permanência no programa e sim a frequência escolar. Vale salientar que a frequência escolar não é contemplada na PNAD e nem no Portal da Transparência. O controle da frequência escolar ocorre de forma sistematizada dentro de programa específico do PBF que não foi objeto de coleta de dados desta pesquisa.

O efeito do Programa Bolsa Família sobre o coeficiente de Gini se apresentou negativo em todas as regiões, ou seja, quando aumenta os valores do PBF eles tendem a reduzir o coeficiente de Gini, dessa forma contribui para a redução da desigualdade. Salienta-se que o efeito aqui estimado não é o único determinante para redução do coeficiente de Gini.

Em análise do coeficiente ajustado  $R^2$  da regressão estimada, verifica-se que o conjunto das variáveis explica mais de 30% da variação dos resultados. Nesse sentido, a redução do coeficiente de Gini não é atribuída somente ao PBF, pode estar associado também a outras variáveis tais como: aumento da escolaridade,

aumento do salário, produtividade, outras políticas de transferência de renda, políticas de crédito e incentivo de investimentos. Em suma, apresentam efeitos significativos sobre as variáveis incluídas no modelo de análise utilizado na pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar as contribuições do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza relativa no Brasil, buscando compreender o fenômeno da pobreza em seus aspectos unilaterais e multidimensionais e analisar o Programa Bolsa Família em seus aspectos normativos e técnicos, a fim de poder colaborar com a análise de dados. As cinco grandes regiões do Brasil foram avaliadas buscando compreender a redução da pobreza relativa.

Sobre a pobreza, diferentes interpretações foram abordadas, e foi observado que o fenômeno da pobreza é histórico e dado como fruto das construções sociais e com variações do conceito ao longo do tempo. Nas versões mais clássicas de pobreza o principal aspecto considerado era o econômico, é a visão chamada de unidimensional da pobreza, em que as pessoas, com menor renda, eram tidas como as mais pobres.

Com o aprofundamento das pesquisas, outros aspectos foram incorporados à mensuração da pobreza, apresentado a partir de então, aspecto complexo e multidimensional à pobreza. Sen, por exemplo, problematiza a questão da privação da liberdade ao abordar pobreza. Rocha incorpora a necessidade de cestas que garantam a segurança alimentar, balizada em estudos ocorridos na Inglaterra entre 1531 e 1601, apresentando, assim, o caráter complexo em relação ao fenômeno da pobreza.

Através de Rocha, foi tratada a pobreza absoluta ou extrema e pobreza relativa em que a primeira se refere à ausência do mínimo para garantir as necessidades básicas de sobrevivência. Quanto à pobreza relativa, a autora a define como as necessidades a serem atendidas dentro de um modo de vida em uma determinada sociedade. É a definição de pobre em uma sociedade cujas necessidades básicas tenham sido garantidas.

Sen e Narayan discutem a pobreza em seu aspecto multidimensional. Trouxeram relevante contribuição através de seus trabalhos que abordam as capacidades, em especial, Narayan que pesquisou vinte e seis países com o objetivo de trazer o conceito de pobreza através das Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's), ouvindo os pobres. E a pobreza é apresentada como a ausência do que é necessário para satisfazer o bem-estar.

Para o enfrentamento da pobreza, observa-se a necessidade de políticas sociais capazes de subsidiar os indivíduos em suas fragilidades sejam elas econômicas ou não.

O Programa Bolsa Família, que é dado com uma política social, e que é objeto desta pesquisa, tem como princípio reduzir a pobreza extrema no Brasil. Observou-se, no decorrer das pesquisas teóricas acerca do programa, que ele apresenta instrumentos normativos que norteiam sua execução em âmbito nacional. As condicionalidades são utilizadas como instrumento de incentivo ao acesso a outras políticas como educação e saúde, mas é também instrumento de controle para a manutenção dos beneficiários no programa.

O acesso ao programa se dá através de critérios específicos, como renda mínima estabelecida, para o período estudado entre 2011 e 2015, os valores 70,00 para linha de pobreza extrema e 140,00 para pobreza, importante salientar que tais valores são estabelecidos para todos os vinte e seis estados brasileiros e as diferenças regionais não são consideradas para determinação de valores. No que tange aos critérios para definição dos mesmos, não foram identificadas regras específicas utilizadas para o cálculo dos valores e nem para correção. Observou-se também aumento progressivo no repasse dos valores ao longo dos anos pesquisados, tendo ocorrido os maiores valores entre os anos de 2014 e 2015.

Na análise de dados, observou-se maior repasse do programa para os estados do Norte e Nordeste, sendo 49% dos beneficiários, aspecto justificado pelo fato de concentrar nas duas regiões o maior número de pessoas em situação de pobreza. Dos 6,72 de domicílios em situação de pobreza extrema no Brasil de acordo com PNAD, 75,86% deles estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste.

Quanto à pobreza relativa, observou-se que ela também se concentra no Nordeste, pois, dos 32,51 em situação de pobreza relativa, 30,67% estão concentrados no Nordeste. A renda média para determinar a pobreza relativa foi de R\$ 536,32 e representa 60% da mediana R\$ 792,56, com a renda média do Brasil é de R\$ 1518,37, a renda média do Nordeste e Norte é R\$ 1072,98 e R\$ 1166,55, respectivamente, valores inferiores à média nacional.

Ao analisar as variáveis, observou-se que o coeficiente de Gini e renda por domicílio apresentaram coeficiente positivo nas regiões estudadas e o efeito do PBF se apresenta com maior intensidade no Nordeste, região onde apresenta maior número de domicílios em situação de pobreza. A variável pobreza absoluta se



manteve negativa, com menor efeito na região Sul, região esta que apresentou menor desigualdade de acordo com os índices de Gini.

Quanto à variável educação, ela se manteve positiva, mas com maior efeito nas regiões Norte e Nordeste. Mas de forma geral o impacto foi pequeno o qual se justificou devido ao uso do dado anos de escolaridade e não frequência escolar, pois não é registrado na PNAD.

Por fim, esta dissertação assinala que o Programa Bolsa Família contribui para o enfrentamento do fenômeno da pobreza, especialmente no que se refere à pobreza extrema e em especial nas regiões Norte e Nordeste. Quanto à pobreza relativa, observou-se, no período estudado, que houve redução, mas ainda assim os números são expressivos, tal premissa se fundamenta no fato de que do total de municípios pesquisados, 32,51%, se apresentaram em situação de pobreza relativa. Em relação à redução, esta não ocorreu somente em detrimento do PBF, mas também em decorrência de outros fatores, que não foram objeto desta pesquisa, tais como: aumento de salários, políticas de incentivo de crédito, outras políticas de transferência de renda. Pode-se concluir, assim, que há a necessidade de implementação de outras políticas e continuidade na execução de políticas existentes de enfrentamento da pobreza, no Brasil. Ademais, dada à complexidade do fenômeno da pobreza é necessário um conjunto de ações interligadas para enfrentá-la de forma eficiente e eficaz.

## REFERÊNCIAS

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. 3 ed. New York: John Wiley, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório participativo sobre a pobreza preparado para o Poverty Reduction and Economic Management Network Banco Mundial**. 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>>. Acesso em 01 de mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de Junho De 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 02 de mar.2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. In: CFESS, CRESS. Coletânea de Leis. Belo Horizonte: CRESS, 2013, p.29- 62.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola". Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm)>. Acesso em 05 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2206-1 de 6 de Setembro de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação". Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.102, de 24 de Janeiro de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás".

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto No 5.209 De 17 De Setembro De 2004.**

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em 05 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.** Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS: Construindo as Bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** 2. ed. Brasília. 2015.

CAMPELLO, T. UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS. In. CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013, cap. 1, p. 15-24.

CAMPOS, A. C. F. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades.** 2007. 231f. Tese (Doutorado em Ciências) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4534/2/298.pdf>>. Acesso em 15 de mai. 2017.

CANO, W. Da Década de 1920 à de 1930: Transição Rumo à Crise e à Industrialização no Brasil. **Economia**, Brasília, v. 13, n. 3b, p.897–916, set/dez 2012 Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3bp897\\_916.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3bp897_916.pdf)>. Acesso em 03 de. 2016.

CARNEIRO, B. L. C. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** 2005. 232f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2005.

CARNEIRO, B. L. C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: **XX Concurso Del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de la Administración Pública “Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad em la gestión pública?** Caracas, 2007.

CECCHINI, S. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à Consolidação. In. CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013. cap. 24, p. 369-396.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Relatório anual do Panorama Social de América Latina.** 2016

CODES, A. L. M. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa (Texto para discussão n. 1332). Brasília: IPEA, 2008.

COHN, A. POLÍTICAS SOCIAIS E POBREZA NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, Jun/ DEZ DE 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/138/140>>. Acesso em: 05 de mar. 2016.

COLIN, D. R. A; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de Construção da Gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a Consolidação do Modelo Brasileiro de Proteção Social. In. CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, cap. 3, p.47 a 64.

CRESPO, A. P.; CRESPO, E.G. A POBREZA COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, jul-dez/2002, p. 2-12. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em 10 de Nov. 2016.

DEMO, P. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas: Papyrus, 1994.

DUARTE, S; FURTADO, S. **Manual para elaboração de monografias e projetos de pesquisa**. 2. ed. Montes Claros: Unimontes, 2001.

FERES, J. C.; MANCERO, X. Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura. **Ceval, Serie de Estudios Estadísticos Y Prospectivos, 04, 2001**. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em 10 de mar. 2016.

FERREIRA, M. N. **Programas de transferência condicionada de renda e acesso aos serviços de saúde**: um estudo da experiência do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. Dissertação (mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <[http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25672\\_ferreiramnm.pdf](http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25672_ferreiramnm.pdf)>. Acesso em 18 de mar. 2016.

FROTA, M.; M.; ZIMMERMANN, C. R. **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda**. p. 6-10, sd. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/mainaramizziOBrasileasexperienciasinternacionaisdeProgramas.pdf>>. Acesso em 21 de mai. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEIN, E. L. L. O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA. **2º Seminário Nacional Estado e Político Sociais no Brasil. 13 a 15 de outubro de 2005**. Unioeste – Campus de Cascavel. Disponível em: <

php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/servico\_social/MSS23.pdf  
>. Acesso em 05 de abr. 2016.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais no Brasil**: esboço de uma interpretação histórioco-metodológica. 24. ed. São Paulo: Cortez.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas Do Desenvolvimento Humano No Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em 06 de abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica nº 22**: PNAD 2014 – breves análises. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151230\\_notatecnica\\_pnad2014.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_notatecnica_pnad2014.pdf)>. Acesso em 04 de abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **O que é?** - Índice de Gini 2004. Ano 1. Edição 4. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em 10 de mai. 2017

\_\_\_\_\_. **A Década Inclusiva (2001-2011)**: Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda, Nº 155, 2012. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado155rev3\\_final.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf)>. Acesso em 01 de abr. 2017.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Entendendo o Índice de GINI**. Governo do Estado do Ceará, 2010. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo\\_Indice\\_GINI.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf)>. Acesso em 18 de mar. 2017.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2002. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>. Acesso em 11 de jun. 2016.

LESSA, S. **Capital e Estado de Bem Estar**: O caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013. 248p.

MARQUES, R. M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 298-314, abril-junho/2013.

MINAYO, M. C. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 67p.

NARAYAN, D. **VOICES OF THE POOR: Can Anyone Hear Us?** New York: World Bank/Oxford University Press. 2000.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

NISHI, L. F. **COEFICIENTE DE GINI: uma medida de distribuição de renda.** Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <[http://ad.rosana.unesp.br/docview/directories/Arquivos/Cursos/Apoio%20Did%C3%A1tico/Guilherme%20Henrique%20Barros%20de%20Souza/OPT/Apostila\\_Gini.pdf](http://ad.rosana.unesp.br/docview/directories/Arquivos/Cursos/Apoio%20Did%C3%A1tico/Guilherme%20Henrique%20Barros%20de%20Souza/OPT/Apostila_Gini.pdf)>. Acesso em 09 de jun. 2016.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. cap. 2, p. 25-146.

PEREIRA, P. A. POLÍTICA SOCIAL DO SEGUNDO PÓS-GUERRA: ASCENSÃO E DECLÍNIO. **Revista Serviço Social & Saúde.** UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=47803>>. Acesso em 23, jan.2017.

POCHMANN, M. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez. 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015, O trabalho como motor do desenvolvimento humano.** 2015. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2015\\_ptBR.pdf](http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2015_ptBR.pdf)>. Acesso em 09 de jun. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244p.

\_\_\_\_\_. **Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 216p.

\_\_\_\_\_. Pobreza e indignação no Brasil – algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Revista Nova Economia Belo Horizonte**, v.16, n. 2, p. 265-299, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n2/03.pdf>>. Acesso em 04 de abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Do consumo observado à linha de pobreza. **Pesquisa e planejamento econômico (PPE)**, v. 27, n. 2, p. 313-352, ago. 1997. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5435/1/PPE\\_v27\\_n02\\_Consumo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5435/1/PPE_v27_n02_Consumo.pdf)>  
. Acesso em 04 de abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Indicadores de pobreza, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência - 2014. **Planilha do Excel**. Rio de Janeiro: IETS, 2015.  
Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>.  
Acesso em 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Indicadores de indigência, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência - 2014. **Planilha do Excel**. Rio de Janeiro: IETS, 2015.  
Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>.  
Acesso em 04 abr. 2017.

SANT'ANA, S. M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 1, p. 13-17, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410p.

SILVA, M. O. S. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014. 184p.

\_\_\_\_\_. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 168p.

\_\_\_\_\_. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

SIQUEIRA, M. P. S. Pobreza no Brasil colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira. **Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, n. 34, 2009.

SOUZA, P.H.G.F; OSORIO, R.G. **O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, cap. 8, p.139 -156.

THOMÉ, D. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

WILLIAMS, A. R. **O caráter multifacetado da pobreza: a relação entre concepção e intervenção**. 2007. 162f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL, especial em português**. 2010.  
Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37817-revista-cepal-numero-especial-portugues>>. Acesso em 21 de mai. 2016.

APÊNDICE

Pobreza relativa  
Renda - 60 % renda mediana

