

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

LÚCIO FLÁVIO FERRAZ

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Impactos na distribuição da renda

Brasília-DF
2008

LÚCIO FLÁVIO FERRAZ

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Impactos na distribuição da renda

Monografia apresentada em cumprimento às exigências para obtenção do título de especialista *latu sensu* em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa – ISC.

Orientador: Marcelo Moraes Rodrigues

Brasília-DF
2008

LÚCIO FLÁVIO FERRAZ

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Impactos na distribuição da renda

Brasília, 24 de março de 2008

Banca Examinadora

Marcelo Moraes Rodrigues
Orientador

Examinador

Examinador

RESUMO

O problema da desigualdade na distribuição da renda é um componente histórico que permeia a própria dinâmica existente em qualquer sistema econômico voltado à produção de capitais. Nesses sistemas as virtudes individualistas são exercidas em detrimento dos critérios de igualdade. Nota-se o aumento constante do *deficit* de elementos necessários para condições básicas de sobrevivência, tais como moradia digna, acesso a serviços básicos de saúde e educação de qualidade. Nestas condições, os mais pobres, além de privados de liberdade possibilitada por meio da renda, são privados, por causa da violência, fruto, em grande parte, da desigualdade social, de liberdades como o direito de ir e vir. Em resposta a essa situação, o Estado brasileiro tem concebido e implementado diferentes programas de combate à pobreza, com destaque para aqueles concluídos pelo segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e aos iniciados no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Partindo-se dessas realidades, este trabalho tem o objetivo de analisar a atuação e os impactos do Programa Bolsa Família para o fomento da socioeconomia brasileira. Para tanto, serão analisados os possíveis resultados do Programa Bolsa Família, por meio das informações obtidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como análises feitas pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea). Por fim, o estudo busca apresentar as principais conquistas alcançadas pelo Programa Bolsa Família na socioeconomia do Brasil.

Palavras-chaves: Bolsa Família, redução da pobreza e distribuição de renda.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1 – Valores de Benefícios do PBF	32
Gráfico 1 - Curvas de Incidência dos Programas de Transferência Condicionada de Renda ..	39
Gráfico 2 - Curvas de Concentração.....	39
Gráfico 2.1 (antes dos PTCR - 1994)	39
Gráfico 2.2 (depois dos PTCR - 2005)	39
Tabela 1 - Coeficiente de Gini e sua decomposição em coeficientes de concentração e pesos relativos de cada fonte de renda	37
Tabela 2 - Decomposição na variação no Coeficiente de Gini segundo variações nos coeficientes de concentração e nos pesos relativos de cada fonte de renda	40

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 – O desenvolvimento humano	11
CAPÍTULO 2 – A pobreza como privação de capacidades	13
CAPÍTULO 3 - Programas de Renda Mínima – Marco Legal	19
CAPÍTULO 4 - Breve síntese sobre programas de renda mínima	22
CAPÍTULO 5 - Conceituação de Programas de Transferência Condicionada de Renda	27
CAPÍTULO 6 - Programa Bolsa Família: a ação para a superação da pobreza	29
6.1 Benefícios e contrapartidas.....	29
6.2 Critérios de seleção.....	30
6.3 Benefícios e condicionalidades	31
6.4 Responsabilidades governamentais	32
6.4.1 Responsabilidades da União	32
6.4.2 Responsabilidades dos Estados	33
6.4.3 Responsabilidades dos Municípios.....	34
CAPÍTULO 7 – Metodologia	35
7.1 Decomposição do Coeficiente de Gini	35
CAPÍTULO 8 – Análise dos Resultados	36
8.1 A evolução da desigualdade de renda.....	37
8.2 Decomposição da desigualdade.....	37
8.3 Decomposição das mudança na desigualdade	40

CONCLUSÕES..... 42

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 44

INTRODUÇÃO

O tema abordado neste trabalho foi inspirado em um fato ocorrido em 2006 quando o economista bengalês Muhammad Yunus, pioneiro do microcrédito e fundador do Banco Grameen, ganhou o Prêmio Nobel da Paz pelo desenvolvimento e implantação de um programa que já emprestou mais 4,7 bilhões de dólares para 4,5 milhões de famílias pobres, fazendo uma verdadeira revolução nos mecanismos existentes para distribuição de renda.

Os organizadores do prêmio afirmaram que não é possível haver paz sem que haja desenvolvimento, e não haverá desenvolvimento se persistirem pobreza, fome e exclusão. Nessa concepção, o combate à exclusão social é prioritário para o desenvolvimento.

Este é um estudo que busca discutir a questão referente à pobreza absoluta existente no Brasil e analisar o que tem sido feito para amenizar este fenômeno na sociedade brasileira.

O problema da desigualdade é um componente histórico que perfaz a própria dinâmica do sistema de produção capitalista. O capitalismo representa quase sempre uma sociedade desigual, em que os valores individuais são exercidos em nome da suposta igualdade de condições. No caso brasileiro, especificamente, basta citar o contínuo aumento do *déficit* de moradia digna, do sucateamento dos serviços básicos de saúde e educação e principalmente da violência nos grandes aglomerados urbanos para perceber-se que a dicotomia entre igualdade e liberdade ainda está longe de ser superada.

Segundo o trabalho da FJP/CEI - Centro de Estatística e Informações:

o déficit de habitações cresceu 3,9% ao ano nas áreas urbanas e caiu 3,3% em igual período nas áreas rurais, entre 1991 e 2000. A pesquisa registra a necessidade de um estoque total de 6.656.526 moradias, das quais 5.414.944 teriam de ser construídas na área urbana e 1.241.582 na área rural.

Por conseqüência, os menos favorecidos, além de privados da liberdade alcançada pela aquisição da renda, são privados, devido à violência, de direitos básicos como o de ir e vir.

Diversos estudos que afirmam que uma das principais causas de toda essa violência é a desigualdade social. Contudo a privação da liberdade de ir e vir não é sentida apenas e tão-somente pelos mais pobres de renda, sendo também os mais ricos de renda considerados pobres desse tipo de liberdade.

[...] violência como fenômeno complexo, multifacetário e resultante de múltiplas determinações articula-se intimamente com processos sociais que se assentam, em última análise, numa estrutura social desigual e injusta. (Minayo & Souza, 1993)

A maioria dos países, hoje, não consegue resolver problemas referentes às condições básicas de saúde, educação e alimentação da população, em vista da premissa de que tudo é transformado em objeto mercantil.

A preocupação com fenômenos tais como a pobreza não é recente, já no século XVIII se discutia a respeito de programas de renda mínima, mas as experiências com esses programas começaram a ser implementados com maior ênfase somente no século XX, à medida que foi se consolidando o chamado Estado de Bem-Estar.

A idéia de promover uma renda mínima para parcela de população não é nova. Na Inglaterra em 1795, pouco antes da revolução industrial, ocorreu o primeiro programa de transferência de renda, a lei Speenhamlad, que garantia um abono baseado no preço do pão em complemento aos baixos salários ou sua ausência (POLANIY, 2000).

O prêmio Nobel de 2006 foi dado para Muhammad Yunus, que ficou conhecido no mundo por suas inovações na concessão do microcrédito como uma solução viável para a diminuição da desigualdade na distribuição de renda.

No Brasil, os programas de renda mínima passaram a ser implementados pelo governo federal nos anos 90.

O Brasil implantou, em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20.10.03, que foi convertida na Lei 10.836, 09.01.04, o Programa Bolsa Família (PBF), resultado da unificação de diversos programas formulados nos anos 2000 (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás). O programa consiste em conceder às famílias pobres e extremamente pobres um benefício em dinheiro que varia entre R\$ 45,00 a R\$ 90,00 mensais, mediante o compromisso de que algumas condicionalidades nas áreas de saúde e de educação sejam cumpridas.

Atualmente, o PBF é a principal estratégia Brasileira para a diminuição da fome, da pobreza e da desigualdade social por meio do investimento no capital humano e atinge milhões de brasileiros, destes, um grande número de indigentes.

O PBF foi criado no ano de 2003, a partir da união dos programas então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação. Este programa surgiu com o objetivo de promover o alívio da pobreza por meio do repasse imediato de renda às famílias pobres e extremamente pobres. A questão é analisar se os objetivos desse programa estão sendo alcançados no Brasil.

Para analisar os possíveis resultados do Programa Bolsa Família, este estudo utilizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Na maioria das vezes, ocorreu a análise dos dados percentuais das variáveis, já que os dados absolutos poderiam gerar conclusões que não refletem a realidade.

Para examinar a pobreza e a desigualdade social utiliza-se o conceito de “linha da pobreza”. No Brasil, não existe uma linha oficial de pobreza, conceitualmente, um nível de renda abaixo do qual as pessoas sejam consideradas legalmente pobres para receber os benefícios públicos. Muitos pesquisadores adotam critérios distintos para fazer suas avaliações.

Pode-se citar três maneiras principais de estabelecer as linhas de pobreza: a “pobreza relativa”, ou seja, a renda dos que estão muito abaixo da renda média do país, e que a sociedade define como insatisfatória; a “pobreza absoluta”, em que a renda é inferior ao necessário para consumir os bens considerados essenciais para a vida das pessoas; e a terceira maneira que é a do Banco Mundial com o uso do critério de “1 dólar” por dia em poder de compra como linha de pobreza.

A definição de linha da pobreza utilizada neste estudo será a do Programa Bolsa Família, que se divide em dois patamares. A pobreza extrema (indigência), com a população sobrevivendo com menos de sessenta reais mensal *per capita*, e a pobreza cuja população sobrevive com sessenta reais e um centavo a cento e vinte reais mensal *per capita*.

Para um estudo mais aprofundado dessa situação, esta monografia foi dividida em oito capítulos além desta introdução, que traz uma visão panorâmica do trabalho, explicando como se definiu a pesquisa, e sua conclusão.

O primeiro capítulo define desenvolvimento humano. O segundo, apresenta uma breve contextualização e o referencial teórico que explica o termo significado do termo “pobreza” por meio da análise do livro “Desenvolvimento como Liberdade”, de Amartya Sen (2002). O terceiro traz o embasamento legal para a realização dos Programas de Transferência de Renda (PTRs). No quarto capítulo, são sintetizados alguns estudos existentes sobre os PTRs. O quinto capítulo conceitua os Programas de Transferência Condicionada de Renda. O sexto, apresenta o Programa Bolsa Família de forma minuciosa. No sétimo capítulo, explica-se a metodologia adotada para a realização da análise dos dados do Programa, e, por fim, no oitavo, é realizada a análise dos resultados, verificando quais foram as mudanças socioeconômicas ocorridas na realidade das famílias que receberam e recebem a transferência de renda pelo PBF.

A conclusão aborda a importância do Programa Bolsa Família e apresenta a contribuição deste programa para as mudanças ocorridas na realidade socioeconômica de famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil.

CAPÍTULO 1 - O desenvolvimento humano

O conceito de desenvolvimento é bem extenso, mas pode ser definido como processo de ampliação de opções e oportunidades das pessoas. Assim, três opções básicas estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento e são condições para os demais: desfrutar de uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Cabe ressaltar que as opções são infinitas e se alteram com o passar do tempo e com o desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento deve ser analisado por diversas faces: social, econômica, cultural e também ambiental.

O conceito de desenvolvimento humano é mais amplo do que o desenvolvimento econômico, estritamente associado à idéia de crescimento. Isto não significa contrapô-los. Na verdade, a longo prazo, nenhum país pode manter – e muito menos aumentar – o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique no aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas a seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados. [...] (PNUD, 1996, p. 1)

O crescimento econômico não é o objetivo único nem final do desenvolvimento e também não assegura a melhoria de vida da população. É crucial que os frutos do desenvolvimento sejam compartilhados pela população, principalmente pela camada menos favorecida.

Importante também em qualquer processo de crescimento econômico é a parcela de recursos alocada à melhoria de serviços públicos principalmente de saúde e de educação.

O desenvolvimento humano não pode ser dissociado do crescimento econômico, contudo, é preciso enfocá-lo a partir da perspectiva do desenvolvimento das pessoas.

Dessa forma, a equidade aparece como um segundo componente essencial do desenvolvimento humano: as pessoas devem ter acesso a iguais oportunidades para se favorecerem dos frutos e das opções criadas pelo processo de crescimento econômico. A grande desigualdade existente em diversos países talvez seja o maior empecilho para a camada mais pobre ter uma participação mais efetiva e assim se beneficiar de todo o processo.

Os seres humanos nascem com certas capacidades potenciais. O objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente no qual todas as pessoas possam expandir as suas capacidades e no qual se ampliem as oportunidades da geração presente e futura. O fundamento real do desenvolvimento humano é o universalismo do direito à vida. O Paradigma do desenvolvimento humano sustentável é o dos valores da própria vida humana. A vida não é valorizada apenas porque as pessoas podem produzir bens materiais. Nem a vida de uma pessoa vale mais do que a de outra. No seu nascimento, nenhuma criança deve ser condenada a uma vida curta ou miserável apenas por ter nascido na “classe errada”, no “lugar errado”. O desenvolvimento deve permitir a todos os indivíduos desenvolver ao máximo as capacidades humanas e fazer delas o melhor uso em todos os campos: econômico, social, cultural e político [...] (PNUD, 1996, p. 2)

O terceiro componente essencial do conceito de desenvolvimento humano é a sustentabilidade (desenvolvimento sustentável). É preciso garantir às próximas gerações a oportunidade de usufruir pelo menos o mesmo nível de bem-estar disponível hoje em dia.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável pode ser definido como aquele que satisfaz equitativamente as necessidades da geração atual, sem limitar o potencial para satisfazer as necessidades das gerações futuras.

Sustentabilidade não faz sentido se significar sustentar formatos de vida que conduzam à miséria e à indulgência: o objetivo não pode ser o de sustentar, perpetuar, as carências humanas, nem negar aos menos privilegiados de hoje a atenção que estamos dispostos a conceder às gerações futuras. Desenvolvimento e sustentabilidade são, assim, componentes essenciais da mesma ética do universalismo dos direitos da vida, a qual exige equidade para com a geração presente e para com a geração futura. Essa equidade significa oportunidades e não resultados iguais [...] (PNUD, 1996, p. 2)

A participação na decisão é o quarto componente essencial do paradigma do desenvolvimento humano. Cabe a cada nação a definição dos rumos a serem traçados para alcançar o desenvolvimento e, mais do que isso, garantir aos cidadãos, por meio de estruturas apropriadas, a participação nas decisões e nos processos que afetam suas vidas.

O universalismo dos direitos da vida é o fundamento da busca da satisfação das necessidades mais básicas do ser humano. Este universalismo torna as pessoas mais capazes, protege os mais elementares direitos humanos (econômicos, sociais, cívicos, políticos e ambientais), considerando sagrados direitos que vão desde a simples alimentação até o ato de votar [...] (PNUD, 1996, p. 2).

CAPÍTULO 2 – A pobreza como privação de capacidades

A base deste capítulo é a análise do livro “Desenvolvimento como Liberdade”, de Amartya Sen, Economista, ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1998, que é considerado hoje um dos maiores especialistas do mundo no que diz respeito a questões referentes à pobreza.

Sen (2002, p. 30) introduz, como um dos fundamentos da economia, o exercício da liberdade de escolha. Isso significa que sem a livre escolha dos cidadãos, sem eleições ou seja, sem democracia não é possível combater e superar a pobreza. Isso fica evidente quando se verifica o fracasso de todos os países que adotaram um sistema político mais rígido, tentando eliminar a pobreza por meio de um estado totalitário, isto é, eliminando a democracia.

O desenvolvimento econômico apresenta ainda outras dimensões, entre elas a segurança econômica. Com grande frequência, a insegurança econômica pode relaciona-se à ausência de direitos e liberdades democráticas. De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. Os governantes autoritários, que raramente sofrem os efeitos de fomes coletivas (ou de outras calamidades econômicas como essa), tendem a não ter estímulo para tomar providências preventivas oportunas. Os governantes democráticos, em contraste, precisam vencer eleições e enfrentar a crítica pública, dois fortes incentivos para que tomem medidas preventivas contra aqueles males. Não surpreende que nenhuma fome coletiva jamais tenha ocorrido, em toda história do mundo, em uma democracia efetiva [...]. (SEN, 2002, p. 30).

O autor definiu as “fomes coletivas” como uma forma de privação de liberdade, pois negam às pessoas a liberdade básica de sobreviver. Existem outras formas de privações como a falta de serviços de saúde, educação, saneamento básico e água tratada, além de desemprego, analfabetismo etc..

A liberdade é um começo e um meio do desenvolvimento, por isso o desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria tanto da vida das pessoas quanto das liberdades que estas desfrutam. Não se deve ter uma visão restrita e identificar o desenvolvimento apenas como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco

façanhas são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades, mas as liberdades são essencialmente determinadas pela saúde, pela educação e pelos direitos civis.

O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente é muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. (SEN, 2002, p. 17).

De acordo com Sen (2002, p. 52), a liberdade é um fim e se relaciona de maneira direta com o enriquecimento da vida humana. Define-se, então, o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas. Assim, para avaliar o desenvolvimento humano, necessariamente, tem-se de avaliar a expansão das liberdades substantivas.

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração. (SEN, 2002, p. 52).

Segundo Sen (2002), liberdade é um meio de desenvolvimento (liberdade instrumental) que inclui liberdades políticas, que são oportunidades que as pessoas têm de escolher aqueles que irão governar seu país, também de fiscalizar e de criticar seus governantes e suas autoridades. Também inclui liberdades econômicas, que são oportunidades de as pessoas utilizarem os recursos econômicos para consumo, troca, produção, etc..

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livra-se da morbidez e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, analfabetismo pode ser uma barreira formidável a participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificação ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma

exigência sempre crescente no comércio globalizado); mas de modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela capacidade de ler jornal ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas. (SEN, 2002 p. 56).

Este autor afirma que a riqueza ou renda são necessárias, não por serem um fim em si, mas por serem um meio de obtenção de mais liberdades e de oportunidades de levar uma vida melhor.

É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas a renda.. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (SEN, 2002 p. 28).

Sen (2002) define a pobreza como privação de capacidades, destacando que esta deve ser vista como privação das liberdades substantivas e não somente como baixo nível de renda. O que não indica que uma das principais causas da pobreza não seja a renda baixa, mas que existem outras causas da privação das capacidades de uma pessoa.

Uma renda insuficiente gera uma vida pobre. No entanto, a renda é apenas um instrumento para o aumento das capacidades básicas, ou seja, um meio e não um fim.

A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades, famílias e indivíduos. O impacto da renda sobre as capacidades é incerto e condicional. Isto deve ser levado em conta quando se analisa a ação pública para reduzir a pobreza e a desigualdade porque a relação entre a renda e a capacidade seria muito afetada pela idade da pessoa, pela localização, pelas condições epidemiológicas e por outras variáveis sobre as quais não se tem controle.

Por exemplo, uma pessoa doente, deficiente ou de idade avançada tem mais dificuldade de obter renda, e também mais dificuldade em converter renda em capacidade.

Isso implica que a “pobreza real” (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda. Essa pode ser uma preocupação crucial na avaliação da ação pública de assistência aos idosos e outros grupos com dificuldades de “conversão” adicionais à baixa renda. (SEN, 2002, p. 110).

Conforme análise de Sen (2002) das famílias da Ásia e África Setentrional, constatou-se que a renda familiar era utilizada na maior parte nos interesses dos meninos em detrimento das meninas. O grau de privação das meninas fica mais evidente quando se verifica a privação de capacidades como mortalidade, morbidez, subnutrição, negligência médica etc., do que quando se analisa a renda familiar. Por isso, é preciso incluir as divisões intrafamiliares entre as considerações importantes para a elaboração de políticas públicas.

Outro aspecto importante é a privação relativa de renda que pode resultar em privação absoluta de capacidade. Pois ser uma pessoa relativamente pobre em um país rico pode representar uma privação de capacidade, mesmo que a pessoa em questão possua uma renda absoluta elevada para os padrões mundiais. Em um país rico, é preciso mais renda para adquirir mercadorias suficientes para “participar da vida da comunidade”, e esta necessidade induz as pessoas a demandar equipamentos modernos (televisores, videocassetes, automóveis etc.), pois viver privados de determinados confortos em um país onde essas comodidades são “comuns”, pode gerar exclusão da vida em comunidade.

Nestes termos, a análise da pobreza com base na capacidade, segundo Sen (2002), melhora o entendimento da natureza e das causas da pobreza e das privações, dando atenção principal aos fins que as pessoas buscam e às liberdades para alcançar estes fins, e não aos meios, ou seja, a renda.

Sen (2002) conclui que a renda é um meio de obter capacidades. Pode-se esperar que quanto maiores as capacidades, maior o potencial de uma pessoa produzir mais e conseguir elevar sua renda. Logo, também se espera que o aumento da capacidade resulte em um aumento da renda, e não o contrário.

De acordo com Sen (2002), quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será o potencial de as pessoas de obterem renda, e os mais pobres poderão livrar-se da pobreza medida pela renda. Assim também como a pobreza

medida pela capacidade, por exemplo, uma pessoa analfabeta é privada da liberdade de ler e de fazer cálculos; da liberdade de comunicar-se por meio de escritos e da liberdade de participar em atividades econômicas e políticas.

A pobreza é uma privação de capacidades, pois nega às pessoas a possibilidade de terem uma vida longa e digna. Mas a referida capacidade humana não pode ser confundida com o capital humano, como distinguiu Sen (2002, p 331).

Pode-se dizer que a literatura sobre o capital humano tende a concentra-se na atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção. A perspectiva da capacidade humana, por sua vez, concentra-se no potencial -a liberdade substantiva- das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem. Essas duas perspectivas não podem deixar de estar relacionadas, uma vez que ambas se ocupam do papel dos seres humanos e, em particular, dos potenciais efetivos que eles realizam e adquirem. Mas o aferidor usado na avaliação concentra-se em realizações diferentes. (SEN, 2002, p. 331).

Para se compreender o papel das capacidades humanas é necessário levar em consideração sua importância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; o seu papel indireto que é o de influenciar a mudança social e a produção econômica. Por exemplo, a educação faz uma pessoa mais eficiente na produção de mercadorias, ou seja aumenta o capital humano, resultando em renda para a pessoa que recebeu a educação. Mas não é só o capital humano que se beneficia da educação, pois a educação além de tornar as pessoas mais capazes de produzir, também contribuiu para as pessoas terem mais liberdade de realização, como de se comunicar, de ler, de fazer cálculos etc..

Observando o desenvolvimento humano da Índia, Sen (2002) constatou que a região de Kerala apresentava níveis bem mais elevados de educação, serviços de saúde e de reforma agrária em relação às outras regiões. E mesmo com níveis pequenos de crescimento econômico, Kerala teve um ritmo de redução da pobreza de renda mais rápido do que outros estados.

Para ter êxito na redução da miséria, segundo Sen (2002), Kerala não se baseou no elevado crescimento econômico, como fizeram os demais estados, mas sim na expansão da educação básica, distribuição justa de terras e expansão dos serviços de saúde.

A redução da pobreza de renda em si não pode ser vista como motivação de políticas de combate a pobreza. A preocupação deve ser a de alcançar o fim que é a redução da pobreza de capacidade por meio da redução da pobreza de renda.

Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda”. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes. (SEN, 2002, p. 114).

Se uma pessoa com renda elevada não tiver oportunidades de participação política, ela não será classificada como “pobre” no sentido de renda, mas pobre em capacidade de usufruir uma liberdade importante, muito embora nas estatísticas sobre distribuição de renda esta pessoa seja classificada como “rica”. Assim também como um desempregado, que recebe uma transferência de renda do governo, por receber esta ajuda ele passará menos privações no que diz respeito à renda, mas a esta pessoa está sendo negada a oportunidade de emprego.

Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda da renda, como dano psicológico, perda da motivação para o trabalho, perda de habilidades e autoconfiança, aumento de doença e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e da acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre sexos. (SEN, 2002, p. 117).

O desemprego é um problema que não será resolvido com transferências de renda por parte do governo, pois retira a liberdade e as habilidades das pessoas, resultando em exclusão social e perda da saúde física e psicológica. Por arruinar vidas, o desemprego deve ser levado em consideração na análise da desigualdade social.

Com essa análise, conclui-se que a pobreza pode ser vista como a privação de capacidades e que a renda é apenas um instrumento, um meio para a obtenção dessas capacidades.

É importante também ressaltar que o impacto da renda sobre as capacidades é variável e condicional e só a expansão das liberdades existentes torna as pessoas seres sociais mais completos.

CAPÍTULO 3 - Programas de Renda Mínima – Marco Legal

A última metade do século XX foi um período de profunda transformações políticas e econômicas, trazendo mudanças sem precedentes nas condições humanas tanto em países industrializados quanto países em desenvolvimento.

Uma das modificações mais significativas do período foi a do papel do Estado: de um ente provedor direto do progresso social e econômico, para uma nova responsabilidade, de tornar-se sócio da sociedade civil e do setor produtivo no processo de alavancagem do desenvolvimento da nação.

A formação e o desenvolvimento do Estado brasileiro tiveram seu início ainda no período colonial, em que havia uma relação de tutela entre o Estado e a Nação. Entretanto, é nos anos 30 que se dá o nascimento do Estado Burocrático, fortemente centralizador e intervencionista.

Este Estado surge em um ambiente de crescente industrialização brasileira, assumindo o Estado um papel decisivo que lhe permite intervir diretamente no setor produtivo de bens e serviços.

Este modelo, eficaz no princípio, tornou-se ultrapassado a partir da década de setenta, devido à influência de fatores externos e internos. Em 1973, com a primeira da crise do petróleo, uma grave turbulência econômica mundial findou os anos prósperos advindos após a Segunda Guerra Mundial.

Os Estados Unidos e alguns países europeus perceberam que em vez de um modelo burocrático, já esgotado, deveria se trabalhar no sentido da criação de um modelo de Estado “gerencial”, menos intervencionista.

Cria-se a idéia do Estado Mínimo, mantenedor apenas da educação, saúde e segurança, administrando a justiça.

A partir dos anos 90, o Brasil se vê diante de uma nova realidade evidenciada pela rápida abertura aos capitais e ao comércio internacionais.

Nesse contexto, o Estado brasileiro, que década após década tornou-se cada vez mais inchado, viu-se obrigado a promover reformas para aliviarem seu peso e diminuir sua presença no setor produtivo, direcionando-se para o segmento mais importante de sua área de atuação: a sociedade.

É justamente partindo desta lógica de raciocínio que Governo Federal lançou, em meados da última década do século passado, uma ampla reforma na máquina estatal, conhecida como "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", o qual definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Governos anteriores adotaram modelos de desenvolvimento que desviaram o Estado de suas funções básicas, ampliando sua presença no setor produtivo e levando a nação a uma gradual deterioração dos serviços públicos, ao agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação.

Como apregoava o projeto de reforma, objetivo agora seria manter a estabilidade, assegurar o crescimento sustentado da economia e promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trouxe importantes avanços para a formação de uma rede de proteção social para as pessoas menos favorecidas. No seu artigo 3º encontram-se os seguinte dizeres: os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 6º de nossa Carta Magna determina que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000\).](#)

Assim, impulsionado por uma nova maneira de enxergar o Estado e com base nos novos preceitos constitucionais, o Governo Federal nos últimos anos desenvolveu uma série de programas que buscam a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social. Os principais foram:

- a) Bolsa Alimentação, que substituiu, em 2001, o incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, que buscava promover as condições de saúde e a nutrição das gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade com risco nutricional;
- b) Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, que foi criado em 2003 e era vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional;
- c) Auxílio-Gás, concebido para compensar os mais carentes pelos constantes aumentos do preço do botijão, era pago para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo;
- d) Bolsa Família, criado para o desenvolvimento de ações articuladas e intersetoriais buscando racionalizar o uso dos recursos federais. Unificou o Programas Bolsa Alimentação, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e o Auxílio-Gás.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória 132, de 20.10.03, convertida em Lei 10.836, de 09.01.04. A Lei 10.219, de 11.04.01 instituiu o Programa Bolsa Escola, regulamentado pelo Decreto 4.313, de 24.07.02. A Lei 10.689, de 13.06.03 criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. A Medida Provisória 2.206-1, de 06.09.01, instaurou o Programa Bolsa Alimentação, regulamentado pelo Decreto 3.934, de 20.09.01. O Decreto 4.102, de 24.01.02 criou o Programa Auxílio-Gás e o Decreto 3.877, de 24.07.01 instituiu o Cadastramento Único do Governo Federal – CadÚnico.

CAPÍTULO 4 – Breve síntese sobre Programas de Renda Mínima

Segundo Lavinias (2002), os programas de renda mínima têm como objetivo principal minimizar a pobreza por meio da educação, já que evita o trabalho infantil, não permitindo que a criança deixe de estudar para ajudar no sustento de sua família com algum sub-emprego.

A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto são programas cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazos.(LAVINAS, 2002).

Para Lavinias (2002), tais programas não irão mudar, no curto prazo, a miséria em que muitas famílias vivem. Na verdade, somente quando estas crianças, atendidas pelos programas, ficarem adultas poderão pela sua capacitação profissional quebrar o círculo vicioso em que miséria gera miséria.

Lavinias (2002) destaca que o programa exclui uma parcela da população mais pobre de jovens com idade entre 15 e 18 sem o primeiro grau e crianças que ainda não estão em idade escolar. Além disso, a quantidade de pessoas e de recursos que envolvem os programas dão condições para se pensar numa política nacional em que cada município não tenha de solucionar isoladamente o problema da pobreza. Enfatiza, ainda, que os programas não vão acabar com a pobreza e o desemprego no país.

Já é tempo de se começar a pensar em sair de uma política de renda mínima para uma política de renda cidadania, que significa a garantia do direito à vida para toda a população. Pois temos a necessidade de que os programas de transferência de renda se transformem numa grande política nacional que seja implementada de modo coordenado e descentralizado. (LAVINAS, 2002).

Silva (2002) afirma que, ao se analisar a situação de extrema miséria que algumas famílias vivem, observa-se que o dinheiro que elas recebem é significativo, por mais que para alguns seja apenas compensatório.

Apesar dos limites existentes, não se pode esquecer também do significado desse programa em termos de assistência social, onde o recebimento de 15,00 reais é absolutamente relevante numa situação de extrema miséria. Comparativamente com os programas tradicionais da política social no Brasil, esses programas de transferência de renda trazem um avanço no seu desenho institucional ao dispor diretrizes socioeducativas e manifestar a preocupação explícita de articulações com outros programas, mas na prática isto não ocorre. (SILVA, 2002).

Portanto, o ideal seria que os programas se articulassem com a educação, com a saúde e o trabalho, pois eles podem até ajudar as famílias por meses e por alguns anos, mas o que deve ser analisado é até quando essas famílias viverão dependentes de tais programas.

Os programas de renda mínima com condicionalidades, como o Bolsa Família, incentivam a educação e ajudam o crescimento econômico.

Laurell (2000) refere-se ao capital humano e o relaciona com o desenvolvimento social. A autora identifica duas novas noções de desenvolvimento social: a noção ortodoxa, em que a pobreza é combatida com programas específicos e outra em que prevalece a idéia de desenvolvimento e inversão do capital humano, considerando o desenvolvimento social como gerador de condições de igualdade e de oportunidades para a competição dos indivíduos no mercado.

Para Laurell (2000), o aumento da desigualdade e da pobreza é mais sentido pelas vítimas dos ciclos econômicos, quando esses indivíduos não pertencem a uma rede de proteção social..

[...] o fio condutor da concepção do que venha a ser uma política de desenvolvimento social, traduzida em políticas sociais, não deixa de ter como eixo central a sustentação de que qualquer política social de compensação, inclusive de superação da pobreza, é o emprego, e portanto o crescimento econômico. E neste ponto verifica-se que, exatamente o que explica a diferença entre o aumento do desemprego e o aumento ou não da desigualdade e da pobreza é o marco institucional da presença ou não de uma rede de proteção para aqueles que são vítimas do ciclo econômico [...]. (LAURELL, 2000).

Laurell (2000) afirma que, quando o tema é desenvolvimento social, este sempre é associado com o tema pobreza. Mas, o que precisa ser entendido é porque os pobres são

pobres. São pobres porque não têm habilidades suficientes para superarem sua condição, e porque, mesmo possuindo essas habilidades, enfrentam uma organização social cuja estrutura não apresenta possibilidades para sua mobilidade ascendente. As soluções para as duas suposições são muito diferentes: a primeira seria a melhoria do sistema educacional e a segunda seria a execução de políticas públicas que promovessem a mobilidade social ascendente.

Dessa forma, a promoção do desenvolvimento social fica dependente da capacidade do sistema econômico gerar riqueza de duas maneiras: pelo capital humano (educação) que é a capacidade individual de cada um e a capacidade tecnológica do próprio sistema econômico (meios de produção e o capital).

Carbonell (2001) considera que os programas de transferência de renda com condicionalidades são fundamentais para implantação de um sistema de proteção voltado para o bem-estar de toda a sociedade, não ficando restritos à questão da necessidade; que reforça o direito individual em detrimento do social, desde que tenha parâmetros de justiça distributiva; e que pode transforma-se num sistema de proteção social ativo, atuando sobre as relações socioeconômicas.

Nesses termos, esses programas terão tanto maior êxito quanto à sua capacidade de atuarem sobre a superação da pobreza quanto maior ênfase seja dada as denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes da renda autônomas e sustentadas, e em consequência contribuindo para a construção de sua autonomia frente ao estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda. (CARBONELL, 2001).

Por meio das condicionalidades dos programas, os mais pobres têm acesso a direitos universais inscritos na constituição de 1988. Direitos como educação e saúde, pois estes programas têm exigências como frequência escolar e cartão de vacinação completo das crianças.

De acordo com Amélia Cohn (2004), a pobreza não é nova no Brasil, e vem demandando a intervenção do Estado, intervenção esta que se iniciou com o presidente

Getúlio Vargas, conhecido como “pai dos pobres”. Na era Getúlio, foi fundado o Sistema de Proteção Social Brasileiro, que se articula com a legislação trabalhista e sindical.

No decorrer das décadas do período desenvolvimentista, que esgota seu ciclo no final dos anos 70 e início dos 80, a questão social não tende a ser identificada como sendo algo relativo a pobreza, uma vez que era inerente à própria concepção desenvolvimentista a interpretação de que com o desenvolvimento econômico o desenvolvimento social automaticamente se daria via incorporação dos excluídos do mercado formal de trabalho à economia, constituindo-se uma promessa de mobilidade social. (COHN, 2004).

Assim, os trabalhadores assalariados (“pobres”) tinham acesso ao sistema de proteção social brasileiro e os “extremamente pobres” dependiam de serviços residuais do Estado para terem cobertura de direitos mínimos. As políticas sociais visavam ao desenvolvimento econômico, e por isso dava-se ênfase à educação e à saúde, por exemplo, no intuito de qualificar futuros trabalhadores que pudessem se enquadrar no novo padrão tecnológico.

O ex-presidente Collor fazia seus discursos políticos citando o que ele chamava de “descamisados”, mas sem formular uma ação do Estado para reduzir a miséria e a fome.

Na década de 90, as políticas passaram a ser tratadas como uma questão social. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado passa a efetivar políticas para reduzir a miséria, como foi o caso do Programa Comunidade Solidária. Neste mesmo período, prefeituras municipais experimentavam programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Mas somente a partir de 2003 a questão social da pobreza e da desigualdade passa a ter mais importância na agenda pública com a implementação de programas de combate à pobreza como o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) traz consigo algumas condicionalidades existentes nos programas de renda mínima anteriores, mas inova quando coloca a família como um todo, diferentemente dos outros programas que beneficiavam cada membro da família isoladamente.

Para Cohn (2004), as ações do Estado na área social têm tradição de serem clientelistas, patrimonialistas e corporativistas, e isso tornou essas ações incapazes de

enfrentar a dinâmica reprodutiva da pobreza no Brasil. Além disso, o ambiente econômico não colabora para o desenvolvimento social, uma vez que mesmo quando se registram curvas de crescimento da economia estas não resultam em geração de emprego e renda nos moldes clássicos da sociedade salarial, fazendo até mesmo os fatores de acúmulo de capital humano (saúde e educação) não representarem um passaporte para a inclusão dos menos favorecidos.

O PBF deve promover a construção da autonomia dos sujeitos sociais quando associam ao benéfico o cumprimento de condicionalidades que contribuem para o acúmulo do capital humano dos que recebem este benefício.

CAPÍTULO 5 – Conceituação de Programas de Transferência Condicionada de Renda

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda - PTCR têm ganhado popularidade nos países em desenvolvimento. Estes programas consistem essencialmente na transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres, condicionada pela exigência de uma ou várias contrapartidas da família beneficiada, como por exemplo, zelar pela frequência de seus filhos à escola.

Tanto governos, quanto organismos internacionais multilaterais vêem os PTCR como uma saída para os impasses que enfrentam. Os primeiros têm de lidar com uma severa restrição fiscal concomitante à necessidade de avanços na área social, sendo os PTCR uma forma de se fazer muito gastando pouco.

Os organismos internacionais têm endossado tais programas não somente pelas mesmas razões que os governos, mas também para tentar mudar a imagem de que suas intervenções têm tido pouco impacto sobre a pobreza na América Latina. Devido à sua visibilidade, os PTCR tornaram-se ainda objeto de intenso debate, mobilizando a opinião pública e exigindo posicionamentos dos políticos.

Ao contrário de outros modismos, os PTCR têm, a seu favor, impactos reais e significativos em várias dimensões da vida das parcelas mais pobres da população dos países que os adotaram. Esses impactos têm se revelado por processos rigorosos de avaliação.

Há uma crescente literatura especializada mostrando que os PTCRs melhoram a educação e a saúde das famílias beneficiadas, reduzindo a pobreza e outras mazelas, tais como a mortalidade e o trabalho infantil¹.

Para além de seus objetivos, os PTCR têm gerado efeitos sobre outras características sociais, a princípio fora do seu escopo. Talvez, o mais importante desses efeitos não-intencionais tenha sido a redução da desigualdade cronicamente alta que há séculos assola os países da América Latina.

¹ Para uma visão abrangente dessas avaliações e de seus resultados, ver Handa e Davis (2006).

Conta-se hoje com uma farta literatura sobre as origens históricas comuns da desigualdade na América Latina e suas conseqüências nefastas sobre o desempenho econômico posterior. A colonização ibérica foi acompanhada pela instalação de verdadeiras instituições para a pilhagem, entre as quais a escravidão de negros e a servidão de indígenas. Essas instituições deixaram uma herança cujos efeitos ainda se fazem sentir nos países da região.

Muitos argumentam² que se o quadro de desigualdades vigente não for drasticamente modificado, a América Latina permanecerá atrasada, com pequenas contribuições relevantes para dar à economia global e pouco a se beneficiar dela.

Nesse contexto, o papel dos PTCR no combate à desigualdade ganha relevância maior do que em outras regiões do mundo nas quais a história seguiu caminhos distintos.

As duas últimas décadas têm sido caracterizadas por evoluções bastante diferentes entre os países latino-americanos tanto no que tange às estratégias de desenvolvimento, quanto aos seus resultados em termos de crescimento econômico e distribuição de renda.

Durante a década de 1960, países, como o Brasil, o Chile e o México, adotaram estratégias de substituição de importações, com graus variados de sucesso em crescimento econômico, mas pouco êxito na redução das desigualdades.

² A esse respeito, consultar, entre outros, Furtado (1966); Acemoglu et al. (2001); Aghion et al. (1999); Atkinson (1997); Szekely e Hilgert (2001); e Fragoso e Florentino (2001).

CAPÍTULO 6 - Programa Bolsa Família: a ação para a superação da pobreza

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e de educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família integra o chamado “Programa Fome Zero”, que visa a assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

6.1 Benefícios e contrapartidas

Os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e do número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pelo Programa pode ser um pouco maior, como acontece com as famílias que migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses outros programas.

Ao entrar no Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Podem fazer parte do PBF famílias com renda de até R\$ 60,00 (sessenta reais) por pessoa; famílias com renda de R\$ 60,01 (sessenta reais e um centavo) a R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa, com crianças de 0 a 15 anos.

A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como os salários e as aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família. (nessa conta não entram os benefícios de outros programas como Peti e Agente Jovem).

O responsável pela operacionalização do Programa é o município. Quando a família se encaixa numa das faixas de renda definidas, deve procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família no município, munida de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF), para se cadastrar no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

Famílias que se encontram na faixa de renda de até meio salário mínimo - R\$ 190,00 *per capita* - também podem se cadastrar, pois existem outros programas sociais, tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal, destinados a essa faixa de renda.

6.2 Critérios de seleção:

O Programa Bolsa Família seleciona as famílias a partir das informações inseridas pelo município no CadÚnico, instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.

O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e, conseqüentemente, o recebimento do benefício.

A partir das informações inseridas no CadÚnico, por meio de sistema desenvolvido para esse fim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério central é a renda *per capita* da família: são incluídas primeiro as famílias com a menor renda.

6.3 - Benefícios e condicionalidades

Como explicado anteriormente, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 18,00 (dezoito reais) a R\$ 112,00 (cento e doze reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrízes. No caso de famílias que migraram de programas remanescentes, o valor do benefício pode ser maior, tendo como base o valor recebido anteriormente.

Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar:

- básico: no valor de R\$ 58,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar;
- variável: no valor de R\$ 18,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54,00, equivalente a três filhos por família.

Existe ainda o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) que é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás), cuja migração para o PBF implica perdas financeiras à família. Nessas situações, o valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago, nos termos da Portaria MDS/GM 737, de 15.12.2004.

O Quadro 1, a seguir, mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber:

Quadro 1 – Valores de Benefícios do PBF

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Ao entrar no PBF, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

6.4 - Responsabilidades governamentais

Embora os benefícios do Bolsa Família sejam repassados diretamente pelo Governo Federal às famílias, o programa tem a participação de todos os entes federados. Cada esfera de governo possui atribuições e competências diferenciadas na gestão do PBF.

6.4.1 Responsabilidades da União

O governo federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é o gestor do PBF em âmbito federal. A inclusão das famílias no Programa é operacionalizada pela Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania - Senarc, que realiza a concessão do benefício, segundo regras predeterminadas.

Compete à Senarc:

- elaborar as normas e regulamentos do PBF;
- gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais;
- fiscalizar a gestão local do PBF;
- promover melhorias e incentivar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das Instâncias de Controle Social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, à eficácia e à transparência das ações de gestão de benefícios;
- promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a sua divulgação em nível nacional;
- realizar atividades de gestão de benefícios;
- promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos.

6.4.2 Responsabilidades dos Estados

A participação dos estados na gestão de benefícios está focada na coordenação dos municípios que fazem parte de seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa.

Compete aos coordenadores estaduais:

- promover o credenciamento no Sistema e Benefícios ao Cidadão - Sibec dos servidores do governo estadual e dos membros da instância de controle social;
- divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes, propiciando, assim, maior transparência às atividades de gestão de benefícios realizadas pelos municípios dentro do seu estado;
- realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS;

- acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente pelo Sibec, e ainda informar à Senarc eventuais irregularidades e/ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.).

6.4.3 Responsabilidades dos Municípios

No modelo de gestão descentralizada do PBF, os governos municipais são os principais gestores do PBF. Nesse sentido, os gestores municipais, como executores locais do PBF podem identificar mudanças socioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada. O gestor municipal deve manter-se atento, também, à mobilidade geográfica, característica presente nesse estrato da população, promovendo os ajustes necessários nos cadastros das famílias beneficiárias

Compete aos gestores municipais:

- verificar, periodicamente, se as famílias do PBF e dos Programas Remanescentes atendem aos critérios de elegibilidade traçados pelos respectivos programas, utilizando para isso técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias;
- realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao Sibec, bem como capacitar os usuários;
- atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização;
- divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada;
- manter a Senarc informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.).

CAPÍTULO 7 – Metodologia

O impacto de programas de transferências condicionadas de renda (PTCR) sobre a distribuição de renda pode ser calculado por diversos métodos. Nesta monografia, especificamente, utilizou-se a decomposição do Coeficiente de Gini da distribuição de renda domiciliar *per capita*. Este método consiste em apurar as rendas médias de cada centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita* e suas componentes.

$$G = \sum_k C_k \phi_k$$

A renda domiciliar foi obtida mediante a soma dos rendimentos individuais mensais totais de todos os moradores do domicílio, exceto inquilino ou empregado doméstico residente. Essa renda domiciliar total foi então dividida pelo número de residentes, excluindo-se, mais uma vez, os inquilinos e empregados domésticos. O resultado dessa operação foi a renda domiciliar *per capita*.

Os vários tipos de rendas individuais dos domicílios foram agregados em 4 componentes: a) renda do trabalho; b) renda da seguridade social; c) renda dos PTCRs; e d) outras (aluguéis, juros, doações etc.).

Os dados utilizados neste estudo provêm dos levantamentos realizados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) nos períodos de 1995 e 2004,

7.1. Decomposição do Coeficiente de Gini

Shorrocks (1982) demonstrou que o Coeficiente de Gini pode ser decomposto por componentes da renda, e que a expressão resultante depende dos coeficientes de concentração de cada componente e de seu peso na renda total:

$$G = \sum_k C_k \phi_k$$

Onde G é o Coeficiente de Gini;

c_k é o coeficiente de concentração da renda k relativo a renda total;

e ϕ_k é o peso do fator k na renda total.

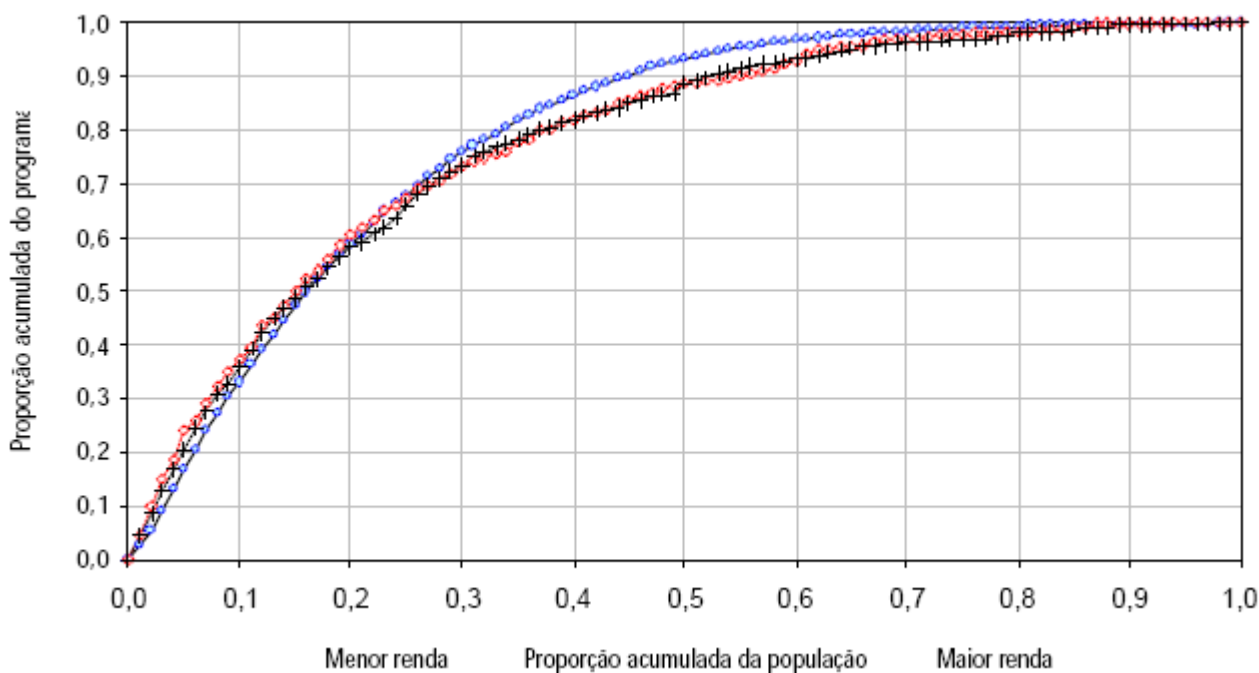
CAPÍTULO 8 – Análise dos Resultados

A primeira análise deste trabalho diz respeito à focalização do Programa Bolsa Família. Será verificada a eficácia do Programa, ou seja, o alcance do PBF aos mais pobres.

Será identificada a proporção dos benefícios recebidos por centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Esclarecendo melhor, será analisada a incidência da renda dos PTCR ao longo da distribuição de uma renda domiciliar *per capita* calculada a partir de apenas três das quatro rendas componentes previamente definidas: trabalho; seguridade social; e outras.

A representação gráfica dessa análise é a curva de incidência, que é uma curva de concentração, podendo-se mesmo calcular um coeficiente de concentração para esta, o que foi feito para fornecer uma medida de focalização que levasse em conta toda a distribuição da renda dos PTCR.

Gráfico 1 - Curvas de Incidência dos Programas de Transferência Condicionada de Renda



Fonte: Pnad (2004)

8.1 - A evolução da desigualdade de renda

Analisando a Tabela 1, a seguir, constata-se que, embora ainda sofra de uma desigualdade de distribuição de renda familiar *per capita* alarmante, o Brasil conseguiu diminuir esses números ao comparar os anos de 1995 e de 2004.

O Coeficiente de Gini apresentou nesse período uma queda de 2,8 pontos o que significa uma redução de aproximadamente 5% na desigualdade no país.

Mais adiante será abordada a questão do sucesso obtido pelo Brasil na redução da desigualdade e a estreita relação desse fato com os Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR.

Tabela 1 - Coeficiente de Gini e sua decomposição em coeficientes de concentração e pesos relativos de cada fonte de renda.

$G = \sum_k c_k \varphi_k$	Fonte de renda - k	Brasil	
		1995	2004
G - Gini	Total	0.5985	0.5711
c_k Coeficiente de concentração	Trabalho	0.5943	0.5633
	Seguridade	0.5858	0.6118
	Outros	0.7422	0.6206
	PTCR		-0.5271
f_k Peso na renda total	Trabalho	0.8204	0.7260
	Seguridade	0.1425	0.2270
	Outros	0.0371	0.0419
	PTCR	0.0000	0.0051
$c_k f_k$ Contribuição à desigualdade total	Trabalho	0.4875	0.4090
	Seguridade	0.0835	0.1389
	Outros	0.0275	0.0260
	PTCR		-0.0027

Fonte: PNAD (1995, 2004)

8.2 Proporção e distribuição dos tipos de renda

A Tabela 1 mostra os coeficientes de concentração de cada tipo de renda antes e depois da implantação dos PTCR.

Essa tabela mostra ainda o peso de cada renda na renda total. A renda que apresenta o coeficiente de concentração é maior que o Coeficiente de Gini, o que contribui para o aumento da desigualdade. O produto do coeficiente de concentração e do peso fornece a contribuição absoluta de cada renda para a desigualdade total. A divisão desse produto pelo Coeficiente de Gini resulta na contribuição percentual dessa fonte para a desigualdade total.

O trabalho é a principal fonte de renda e sua contribuição varia entre 72% e 82%.

Contudo, fica claro que a importância da fonte de renda do trabalho tem caído significativamente e essa queda está associada a um aumento do peso da renda da seguridade social

As transferências diretas governamentais, aqui representadas pelas rendas dos PTCR e da seguridade social, são a segunda fonte de renda, e seus pesos aumentaram significativamente no período analisado.

Uma análise das transferências governamentais mostra que o peso da seguridade social é muito superior ao dos PTCR. Enquanto estes programas não chegam a 1% da renda total, a seguridade chega perto de 25% da renda.

A Tabela 1 mostra também que a concentração da renda do trabalho é próxima à desigualdade, por ser a principal componente da renda total.

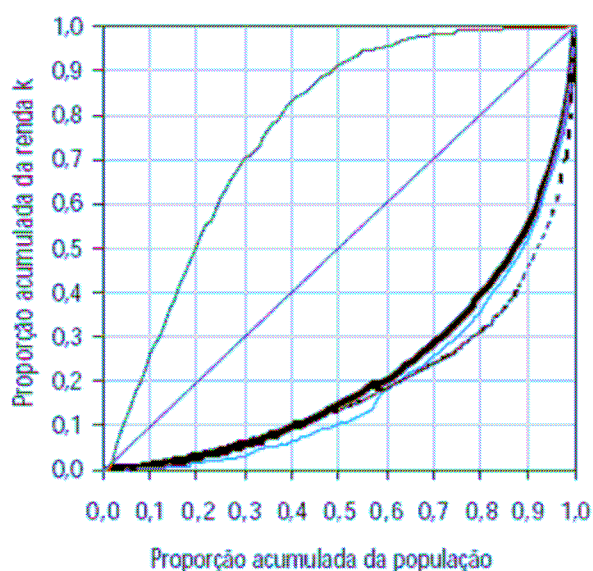
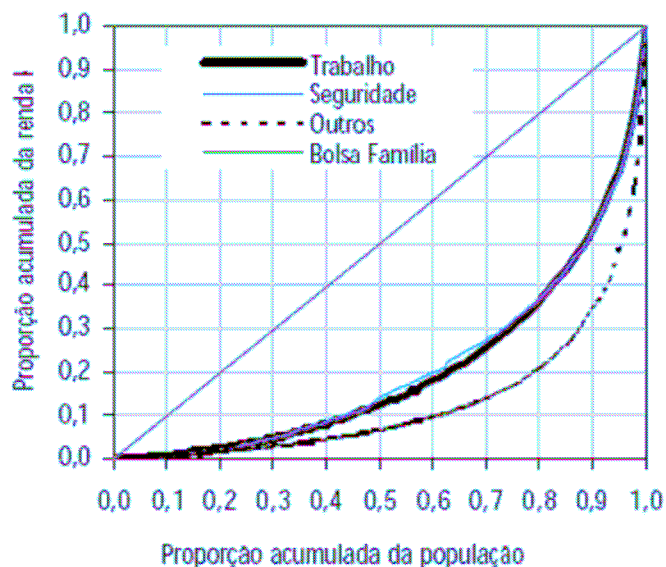
Enquanto a renda seguridade social é a que mais contribui, em números relativos, para o aumento da desigualdade, a renda dos PTCR é a componente menos concentrada no país.

Entre 1995 e 2004, a concentração da renda do trabalho caiu, mas reduções no seu peso impediram que isto levasse a reduções ainda maiores na desigualdade total. Esse fato implicou na queda da contribuição da renda do trabalho para a desigualdade de 48% para 40%.

Gráfico 2 - Curvas de Concentração

Gráfico 2.1 (antes dos PTCR - 1994)

Gráfico 2.2 (depois dos PTCR - 2005)



Fonte: Pnad (1995, 2004)

As curvas brasileiras de concentração apresentam duas peculiaridades. A primeira é na curva de concentração “das outras rendas”. Esta era muito mais concentrada em 1995 quando comparada com 2004.

A explicação para o fenômeno é o fato de que as transferências eram relativamente pouco importantes para as outras rendas, e as rendas do capital (lucros, dividendos e aluguéis) eram relativamente muito importantes. Em 2004, “as outras rendas” tornam-se muito menos concentradas, o que resulta, em parte, da presença nelas do *Benefício de Prestação Continuada*, implantado a partir de 1996.

A segunda peculiaridade acontece quando se compara as curvas de renda da seguridade social com a renda do trabalho. Em 1995, as duas eram bem parecidas, ou seja apresentavam praticamente o mesmo coeficiente de concentração.

Em 2004, a curva do trabalho tornou-se menos concentrada, e a da seguridade social mais concentrada do que em 1995, permitindo a distinção visual de suas curvas de concentração.

Por último, constata-se mais uma vez o excepcional foco do Programa Bolsa Família, como mostra o Gráfico 2.2: cerca de 70% dos benefícios do programa vão para os 30% mais pobres da população.

8.3 Decomposição das mudanças na desigualdade

A Tabela 1 revelou que a desigualdade no Brasil caiu por volta de 5% entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000. Conforme explicado anteriormente, a decomposição dessa variação nos Coeficientes de Gini permite explicá-la como sendo o produto de dois tipos de efeitos das rendas componentes da renda total: um efeito concentração (mudanças nos coeficientes de concentração das componentes) e um efeito composição (mudança nos pesos relativos das componentes).

Dividindo-se a variação induzida por cada efeito pela variação total do Coeficiente de Gini, obtém-se a contribuição percentual de cada fonte de variação.

A variação das características da distribuição da renda do trabalho é o fator principal das mudanças na desigualdade. Tal fato é perfeitamente compreensível, dado o peso da renda do trabalho na renda total. Mas foi em particular a desconcentração da renda do trabalho a grande responsável pela queda na desigualdade no Brasil, a despeito da redução de seu peso.

Tabela 2 - Decomposição na variação no Coeficiente de Gini segundo variações nos coeficientes de concentração e nos pesos relativos de cada fonte de renda.

$\Delta G =$ $\sum_k ((\bar{c}_k - \bar{G})\Delta\varphi_k + \bar{\varphi}_k\Delta c_k)$	Fonte de renda - k	Brasil	
		Valor	%
ΔG - Variação no Gini	Total	-0.0274	100
$\bar{\varphi}_k\Delta c_k$ Efeito concentração	Trabalho	-0.0239	87.3
	Seguridade	0.0048	-17.5
	Outras	-0.0021	7.5
$(\bar{c}_k - \bar{G})\Delta\varphi_k$ Efeito composição	Trabalho	0.0006	-2.1
	Seguridade	0.0012	-4.3
	Outras	-0.0023	8.3
$(\bar{c}_k - \bar{G})\Delta\varphi_k + \bar{\varphi}_k\Delta c_k$ Ambos	Trabalho	-0.0234	85.2
	Seguridade	0.0060	-21.8
	Outras	-0.0043	15.8
	PTCR	-0.0057	20.8

Fonte: Pnad (1995, 2004)

O aumento do peso da renda seguridade social aliado ao aumento de sua concentração foi responsável por contrapor em $\frac{1}{4}$ a redução na desigualdade (Índice de Gini) proporcionada pela desconcentração da distribuição da renda do trabalho.

A componente “outras rendas”, conforme mencionado, é residual, composta de um conjunto heterogêneo de fontes de renda. A redução do seu coeficiente de concentração se deve em grande parte à expansão do *Benefício de Prestação Continuada* de 1996 a 2004.

Segundo Soares et al. (2006), a parte dessa componente relativa a aluguéis, juros, dividendos e transferências privadas não sofreu grandes mudanças no período.

A componente “outras rendas” contribuiu para reduzir a desigualdade em aproximadamente meio ponto do Gini. Isto sugere que transferências focalizadas, porém incondicionais, como o BPC também deve ter ajudado na redução da desigualdade.

As transferências de renda oriundas dos PTCR tiveram um papel muito relevante na redução das desigualdades no Brasil. Para a esta queda do Gini, apenas a renda do trabalho foi mais importante do que a renda das transferências.

Contudo, ficou clara a contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da desigualdade. Este programa, principalmente devido a sua excelente focalização, auxiliou de maneira decisiva a redução do Coeficiente de Gini. Com um peso na renda equivalente a aproximadamente 1% do total, foi responsável por 21% da redução do Coeficiente de Gini.

CONCLUSÕES

Este estudo a respeito da desigualdade indicou que estamos vivenciando uma saudável transformação no quadro de distribuição de renda no Brasil.

Muito embora ainda exista um abismo quando se compara a renda dos mais pobres com aquela obtida pelos mais ricos, constata-se que essa situação não permanece estática.

Acentuadas mudanças em algumas rendas, tanto no seu aspecto de contribuição para renda total como tocante à sua concentração, resultaram em uma significativa queda de desigualdade.

Os números da Pnad 1995 e 2004 indicam que a renda do trabalho contribuiu para reduzir a desigualdade, contudo a seguridade comportou-se de maneira contrária, ou seja, foi decisiva para o aumento da concentração da renda.

No Brasil, os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) surgiram entre meados dos anos 1990 e meados da presente década. O peso do Programa Bolsa Família na renda total ainda é bastante modesto, não chegando a 1% da renda total.

Contudo, esse programa, por sua excelente focalização nos mais pobres, foi responsável por uma porcentagem significativa da redução no Coeficiente de Gini, cerca de 20%.

O trabalho foi o item que mais influenciou na diminuição da desigualdade. Embora seu peso na renda total tenha diminuído, essa renda foi responsável pela queda de aproximadamente 80% no Índice de Gini.

Cabe também acrescentar que, neste trabalho, a seguridade social foi tratada de uma forma agregada, como um sistema único, ou seja, os diversos componentes não foram analisados de maneira individualizada e assim não foi possível aferir o grau de contribuição de cada subsistema para o aumento da desigualdade.

O mesmo comentário pode ser feito ao uso da componente “outras rendas”, que inclui uma série de fontes, desde a assistência social financiada por impostos, até a renda de juros e dividendos, passando por transferências privadas entre domicílios.

Com base neste estudo, pode-se fazer algumas importantes inferências no que diz respeito ao desenvolvimento e à implantação de políticas para a redução da desigualdade. A primeira é que, obteve-se excelentes resultados na focalização do Bolsa Família, fato esse que pode ser creditado à parceria do governo federal com municípios, que foram os responsáveis pela identificação dos beneficiários do programa.

Outra inferência possível de ser feita é que, devido à sua ótima focalização, o Bolsa Família é responsável por um forte impacto sobre a desigualdade com custo fiscal muito baixo, ou seja, o Programa é uma maneira altamente efetiva para a redução da desigualdade de renda, embora seu peso na renda total seja bastante reduzido.

Apesar do sucesso alcançado pelo Bolsa Família ele não pode ser visto como uma panacéia. O problema de desigualdade no Brasil certamente não será totalmente solucionado apenas com a manutenção ou até mesmo a expansão de programas dessa natureza.

O país necessita de políticas sustentáveis para diminuição da concentração de renda, precisa de outras ações já que a solução dos PTCR encontrará sempre limitações na esfera fiscal.

Considerando ainda o elevado peso que as rendas do trabalho e da seguridade têm na renda total, reduções da desigualdade só podem ser alcançadas com ações efetivas que atinjam o mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. **Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution.** Cambridge, Massachusetts: NBER, 2001. (Working Paper, n. 8.460) Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8460>>. Acesso em: 11 de fev. de 2008.

AGHION, P.; CAROLI, E.; GARCIA PENALOZA, C. Inequality and economic growth: the perspective of new growth theories. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1.615-1.660, 1999.

ATKINSON, A. B. Bringing income distribution in from the Cold. **The Economic Journal**, v. 107, n. 441, p. 297-321, 1997.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 5. 132p. ISSN 1808-0758. Poder Executivo, Brasília, DF, 2007.

_____. **Dados dos Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2004**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 3 de mar. 2008.

_____. **Dados dos Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2005**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 6 de mar. 2008.

_____. **O que são Condicionalidades?** Poder Executivo, Brasília, DF. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 10 de mar. 2008.

CARBONELL, J. **Aventura de Inovar: A Mudança na Escola.** Porto Alegre: Artmed, 2001.

COHN, Amélia. O Bolsa Família e a questão social. **Revista Teoria e Debate**, n. 57, mar./abr., 2004.

FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. **O Arcaísmo como projeto.** Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2001.

FURTADO, C.. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

HANDA, S; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfer in Latin merica and the Caribbean. **Development Policy Review**, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

_____. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México** – Impactos sobre a Desigualdade. Junho de 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

LAURELL, Asa Cristina. Structural **Adjustment and the Globalization of Social Policy in Latin America**. Internacional Sociology, 2000.

LAVINAS, Lena. **Avaliação de Programas de Renda Mínima**. Ipea, 2002.

MINAYO, M. C.; SOUZA, E. R.. Violência para todos. **Caderno Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1993.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Editorial. **Revista PNUD**, 1996.

POLANYI, Karl. A grande transformação. **As origens de nossa época**, 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras 2000.

SHORROCKS, A. Inequality decomposition by factor components. **Econometria**, v. 50, n. 11, p. 193-211, 1982.

SOARES, F. V. ET AL. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

SZEKELY, M.; HILGERT, M. **What drives differences in inequality across countries?** Washington: IADB, 2001. (Research Department Working Paper, n. 439). Disponível em <<http://www.ssrn.com/abstract=258947>>. Acesso em: