

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO –
UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS – PPGPS**

**DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: uma
análise do Brasil e grandes regiões no ano de 2019**

LUANA HESPANHOL DE SOUZA

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
JUNHO – 2022**

**DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: uma
análise do Brasil e grandes regiões no ano de 2019**

LUANA HESPANHOL DE SOUZA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como parte das exigências para obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marlon Gomes Ney

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
JUNHO – 2022**

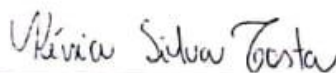
**DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: uma
análise do Brasil e grandes regiões no ano de 2019**

LUANA HESPANHOL DE SOUZA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
(Doutorado) em Políticas Sociais do Centro de Ciências do
Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – UENF, como parte das exigências para
obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Aprovada em: 22/06/2022

BANCA EXAMINADORA

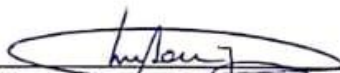


Professora Doutora Késia Silva Tosta
Universidade Federal de Vicosa – UFV

Documento assinado digitalmente

gov.br RAQUEL CALLEGARIO ZACCHI
Data: 17/08/2022 14:25:49-0300
Verifique em <https://verificador.it.br>


Professora Doutora Raquel Callegario Zacchi
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IFF



Professor Doutor Paulo Marcelo de Souza
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF



Professor Doutor Rodrigo da Costa Caetano
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF



Professor Doutor Marlon Gomes Ney – Orientador
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Dedico este trabalho à Deus, meus pais Magnólia e Valdir e meu irmão Luanderson.

AGRADECIMENTOS

À Deus por tornar possível meu sonho de concluir esse projeto.

Aos meus pais Magnólia e Valdir, meu irmão Luanderson, minha cunhada Shirlei e meus sobrinhos Luan e Allan pelo apoio incondicional, confiança e força que foram essenciais nesses anos. Apesar da distância, eles sempre estiveram presentes de alguma forma, foram meu ponto de apoio e motivo para prosseguir.

Ao professor Dr. Marlon Gomes Ney pela orientação, que tornou possível a finalização desse trabalho, pela paciência, conselhos e apoio durante esses quatro anos. Professor que admiro como pessoa e profissional, com quem tive a oportunidade de aprender mais sobre como lecionar através do estágio de docência.

Aos professores Doutora Késia Silva Tosta, Doutora Raquel Callegario Zacchi, Doutor Paulo Marcelo de Souza e Doutor Rodrigo da Costa Caetano que aceitaram prontamente o convite para compor minha banca de defesa final e trouxeram grandes contribuições através de seus apontamentos e reflexões sobre a pesquisa.

À FAPERJ pela concessão da bolsa durante esse período que possibilitou minha permanência em Campos.

Aos meus avós Vilma, Dina e Mário por todo amor e carinho durante esses anos.

À minha amiga Isabelle que dividiu comigo os anseios da vida acadêmica e sempre esteve disposta a me ouvir e apoiar.

À minha amiga Juliene que tornou muitos momentos leves e me fez companhia nos momentos mais difíceis de solidão, sempre me compreendeu e esteve a disposição para os momentos que eu precisava desabafar.

Ao Jhon pelo seu apoio que foi fundamental para eu me manter firme e confiante. Seus conselhos me ajudaram a fazer o meu melhor, mesmo nos momentos em que eu estava esgotada e me faltava confiança.

Às minhas amigas Karine, Mariana, Anne e Camila que sempre me apoiaram em todos os meus projetos e se fizeram presente mesmo com a correria do dia a dia.

Aos meus colegas do doutorado que estiveram presentes nesses quatro anos, dividindo suas preocupações e anseios diários. Em especial à Renata que tive a oportunidade de ter um contato mais próximo, que sempre me ajudou e ouviu quando eu precisava.

RESUMO

A década de 1990 é marcada pelas iniciativas de transferências de renda com condicionalidade, que surgiram com o objetivo de trazer alívio imediato da extrema pobreza. A partir das condicionalidades, as famílias pobres passaram a acessar serviços de educação e saúde. Em 2003, foi implementado o Programa Bolsa Família (PBF), que se consolidou como principal política de transferência de renda nacional. Pensando nas contribuições do PBF nos últimos anos, o presente trabalho tem como objetivo central analisar o perfil dos beneficiários do programa através dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE, de 2019. Além disso, o trabalho busca compreender o papel do PBF na redução da extrema pobreza e pobreza. A partir dos resultados nota-se que o Nordeste concentra 51,5% dos beneficiários do PBF. Em relação ao responsável por receber o benefício, os dados mostram que a maioria são mulheres, sendo 91,9% no meio urbano e 89,9% no rural, o que mostra que de fato o programa transfere os valores preferencialmente para as mulheres. Outro destaque é o número médio de beneficiários por domicílio que foi igual a 3,97. Em relação a extrema pobreza e pobreza, o benefício do PBF é muito importante para aqueles que se encontram na extrema pobreza, mas em algumas situações o valor recebido eleva as famílias da linha de extrema pobreza para a linha de pobreza. Não se pode negar as contribuições positivas que o programa alcançou, contudo é necessário pensar em estratégias que possibilitem a permanência dos beneficiários acima das linhas de pobreza e extrema pobreza, principalmente em um cenário de pandemia com alta taxa de desemprego e aumento da desigualdade socioeconômica.

Palavras-chaves: Extrema pobreza. Pobreza. Transferência de renda. Política Nacional.

ABSTRACT

The 1990s were marked by conditional cash transfer initiatives, which emerged with the aim of bringing immediate relief from extreme poverty. From the conditionalities, poor families started to access education and health services. In 2003, the Bolsa Família Program was implemented, which became the main national income transfer policy. Thinking about the contributions of the Bolsa Família Program in recent, the main objective of this study is to analyze the profile of beneficiaries of the Bolsa Família Program through data from the IBGE's Continuous National Household Sample Survey from 2019. In addition, this study seeks understand the role of the PBF in reducing extreme poverty and poverty. From the results, the Northeast concentrates 51.5% of the program beneficiaries. Regarding the person responsible for receiving the benefit, the data show that the majority are women, 91.9% in urban areas and 89.9% in rural areas, which shows that the program transfers the amounts preferentially to women. Another highlight is the average number of beneficiaries per household, which was equal to 3.97. In relation to extreme poverty and poverty, the PBF benefit is very important for those in extreme poverty, but in some situations the amount received raises families from the extreme poverty line to the poverty line. The positive contributions that the program has achieved cannot be denied, however, it is necessary to think about strategies that allow the beneficiaries to remain above the poverty and extreme poverty lines, especially in the pandemic scenario with high unemployment and increasing socioeconomic inequality.

Key words: Extreme poverty. Poverty. Income transfer. National Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Evolução dos conceitos de pobreza	47
Figura 2.2 – Fluxo circular da renda obtido com a expansão de uma transferência monetária	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Repartição pessoal da renda no Brasil 1960/1980.....	30
Tabela 1.2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões - 2004/2014	39
Tabela 2.1 – Taxas de fecundidade total (TFT), por faixas de renda domiciliar per capita, Brasil, 1991-2010.....	66
Tabela 3.1 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Grandes Regiões e Brasil, 2019.....	76
Tabela 3.2 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Grandes Regiões e Brasil, em número absoluto, 2019 (em milhares).....	77
Tabela 3.3 – Titulares do PBF distribuídos por situação censitária, sexo, Grandes Regiões e Brasil, 2019.....	78
Tabela 3.4 – Beneficiários do PBF, na área urbana, distribuídos por cor, Grandes Regiões e Brasil, 2019.....	80
Tabela 3.5 – Beneficiários do PBF, na área rural, distribuídos por cor, Grandes Regiões e Brasil, 2019	80
Tabela 3.6 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, na área urbana, distribuídos por grupos de anos de estudo, Grandes Regiões e Brasil, 2019	81
Tabela 3.7 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, na área rural, distribuídos por grupos de anos de estudo, Grandes Regiões e Brasil, 2019	82
Tabela 3.8 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano, distribuídos por grau de escolaridade mais elevado que frequentou e Grandes Regiões, 2019	84
Tabela 3.9 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio rural distribuídos por grau de escolaridade mais elevado que frequentou e Grandes Regiões, 2019	85
Tabela 3.10 – Quantidade de pessoas que residem no mesmo domicílio de um titular do PBF, na área urbana, distribuídos por Grandes Regiões, 2019.....	87
Tabela 3.11 – Quantidade de pessoas que residem no mesmo domicílio de um titular do PBF, na área rural, distribuídos por Grandes Regiões, 2019.....	87
Tabela 4.1 – Distribuição da população por situação censitária, grandes regiões e Brasil, 2019	91
Tabela 4.2 – Distribuição da população por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto, 2019 (em milhares).....	91
Tabela 4.3 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019	92
Tabela 4.4 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de $\frac{1}{6}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019.....	95
Tabela 4.5 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019.....	98
Tabela 4.6 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019.....	100

Tabela 4.7 – Produto Interno Bruto (PIB): Brasil e Regiões, 2002 e 2017	103
Tabela 4.8 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 per capita (extrema pobreza), considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019	106
Tabela 4.9 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 per capita (pobreza), considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019	108
Tabela 4.10 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019	111
Tabela 4.11 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo per capita, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019	113
Tabela 4.12 – Síntese dos resultados da seção 4.1, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em variação percentual, 2019.....	116
Tabela 4.13 – Síntese dos resultados da seção 4.2, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em variação percentual, 2019.....	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Políticas de transferência de renda e o CadÚnico, 2001-2003	57
Quadro 2.2 – Limites que definem a extrema pobreza e pobreza para famílias com renda per capita mensal, por ano	60
Quadro 2.3 – Valores dos benefícios dos PBF, 2003-2018.....	61
Quadro 2.4 – Valor máximo recebido por uma família extremamente pobre de acordo com sua composição, 2018.....	61
Quadro 2.5 – Valor máximo recebido por uma família pobre de acordo com sua composição.....	62
Quadro 3.1 – Variáveis utilizadas no processamento dos dados e recodificações, PNADC, 2019	74
Quadro 3.2 Faixas de salário mínimo per capita e faixas de renda per capita utilizadas para analisar o impacto do Bolsa Família na extrema pobreza e pobreza, 2019	75
Quadro 3.3 – Novas variáveis PNADC, 2019.....	75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 – Evolução da desigualdade na renda familiar per capita – coeficiente de Gini – Brasil, 1976-1999	31
Gráfico 1.2 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB), 1968-1973	31
Gráfico 1.3 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade	33
Gráfico 1.4 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino	33
Gráfico 1.5 – Taxa de inflação anual (1977-2001)	36
Gráfico 1.6 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita- Brasil - 2012-2018	40
Gráfico 1.7 – Índice de Gini da distribuição dos rendimentos per capita, América Latina – períodos 2000-2003 e 2010-2013	41
Gráfico 1.8 – Evolução da pobreza de acordo com a linha de pobreza da FGV social, % pobres.....	42
Gráfico 1.9 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino	43
Gráfico 1.10 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais de idade.....	44
Gráfico 2.1 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o Produto Interno Bruto (PIB).....	65
Gráfico 3.1 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Brasil, 2019	77
Gráfico 3.2 – Distribuição de toda a população, por situação censitária, Brasil, 2019.....	77
Gráfico 3.3 – Percentual de beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano, que sabem ler e escrever, por Grandes Regiões, 2019, em %	82
Gráfico 3.4 – Percentual de beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio rural, que sabem ler e escrever, por Grandes Regiões, 2019, em %	83
Gráfico 4.1 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até 1/3 de salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)	93
Gráfico 4.2 Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até 1/3 de salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	94
Gráfico 4.3 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)	96
Gráfico 4.4 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	97
Gráfico 4.5 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/2 até 2/3 salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)	99
Gráfico 4.6 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/2 até 2/3 salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	100

Gráfico 4.7 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	102
Gráfico 4.8 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	102
Gráfico 4.9 – Variação no Índice de Gini do Rendimento Domiciliar per capita, Brasil e Regiões – 2012 a 2019.....	104
Gráfico 4.10 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 per capita (extrema pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	107
Gráfico 4.11 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 per capita (extrema pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	108
Gráfico 4.12 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 per capita (pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	110
Gráfico 4.13 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 per capita (pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	110
Gráfico 4.14 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	112
Gráfico 4.15 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	113
Gráfico 4.16 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	114
Gráfico 4.17 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo per capita, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %).....	115

LISTA DE SIGLAS

II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)
Balauço de Pagamentos (BP)
Benefício de Prestação Continuada (BPC)
Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP)
Complexos Agroindustriais (CAIs)
Caixa Econômica Federal (CEF)
Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)
Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF)
Cadastramento Único do Governo Federal (CadÚnico)
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
Formação Inicial e Continuada (FIC)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Índice de Pobreza Humana (IPH)
Índice de Preço ao Consumidor (IPC)
Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)
Industrialização por Substituição de Importações (ISI)
Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)
Número de Identificação Social (NIS)
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)
Pesquisa de Orçamentos Familiares do Brasil (POF)
Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A)
Plano Brasil sem Miséria (BSM)
Produto Interno Bruto (PIB)
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil sem Miséria)
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)
Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)
Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)
Salário Mínimo (SM)
Sistema Integrado de Pesquisa Domiciliares (SIPD)
Síntese de Indicadores Sociais (SIS)
Sistema Único de Saúde (SUS)
Taxa de Fecundidade Total (TFT)
Unidades da Federação (UF)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL: uma análise dos avanços e desafios	19
1.1 Formação econômica brasileira: uma breve análise dos ciclos do açúcar, ouro e café.	19
1.2 O papel do Estado na formação dos latifúndios no Brasil	23
1.3 Do milagre econômico ao Plano Real: uma análise do aprofundamento da desigualdade social no Brasil	28
1.4 O que os dados dizem sobre a desigualdade e pobreza no Brasil?	38
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: uma análise do período 1995-2011	45
2.1 Pobreza: um conceito multidimensional	45
2.1.1 Valores de transferência de renda: como o governo faz essa escolha?	50
2.2 Iniciativas pioneiras de políticas de transferência de renda condicionada: uma análise da década de 1990	52
2.3 Programa Bolsa Família: uma análise dos principais avanços e desafios	56
2.3.1 Criação e implantação do Programa Bolsa família	56
2.3.2 Indicadores socioeconômicos e o Programa Bolsa Família	63
CAPÍTULO 3 – PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	70
3.1 Metodologia	70
3.1.1 Informações sobre a base de dados e variáveis	71
3.2 Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que os dados da PNADC mostram?	76
CAPÍTULO 4 – EXTREMA POBREZA E POBREZA NO BRASIL: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família	89
4.1 Análise da extrema pobreza e pobreza através de faixas de salário mínimo <i>per capita</i>.	90
4.2 Análise da extrema pobreza e pobreza através do critério de seleção do Bolsa Família	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	123

INTRODUÇÃO

A intensa desigualdade de renda esteve presente na realidade brasileira, mesmo nos anos que se registraram um intenso crescimento econômico. Até o final do século passado não houve melhoria significativa em indicadores sociais importantes como taxa de escolaridade e pobreza. Uma economia com a inflação estável também não refletiu de imediato em uma redução nos indicadores de concentração de renda. Levando esses pontos em consideração, chegou-se à conclusão de que era necessária uma política de transferência direta de renda focalizada nas famílias que se encontram na extrema pobreza e pobreza no Brasil.

A transferência de renda com condicionalidade surgiu com o objetivo de trazer alívio imediato da extrema pobreza e para incentivar as famílias beneficiárias acessarem serviços básicos como de saúde e educação. As primeiras iniciativas ocorreram por volta de 1995 e serviram como base para a criação, em 2003, do Programa Bolsa Família (PBF), que se consolidou como principal política de transferência de renda nacional. A política tem caráter descentralizado e conta com o apoio dos entes federativos. O trabalho conjunto dos Estados, Municípios e Distrito Federal possibilita a localização das famílias que se encontram em vulnerabilidade econômica e a fiscalização em relação às condicionalidades. Em 2019, eram aptas a receberem o benefício as famílias que se encontravam nas faixas de extrema pobreza, renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 89,00, e pobreza, renda familiar *per capita* de R\$ 89,01 até R\$178,00, (BRASIL, 2004b; 2018).

Em março de 2018, mais de 14,1 milhões de famílias foram beneficiadas em todo o país com o valor médio de R\$ 177,06 (SENARC, 2018), o que mostra a grande importância do programa para aqueles que se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza. Pesquisas que analisam os efeitos do PBF sobre a desigualdade de renda bem como o perfil dos beneficiários podem contribuir para análises sobre os avanços ao longo dos anos e desafios que ainda persistem. Um programa de grande visibilidade como o Bolsa Família necessita de indicadores que mostrem o seu desempenho e impacto sobre a desigualdade social e pobreza. Mais do que isso, são necessários estudos que busquem analisar realidades específicas, principalmente das regiões consideradas mais pobres do Brasil como o Norte e Nordeste.

É importante destacar que, em 2021, a Medida Provisória nº 1.061 foi aprovada com o objetivo de substituir o Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil. A MPV também apresenta outros seis benefícios: Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Inclusão

Produtiva Urbana, Benefício Compensatório de Transição, além do Programa Alimenta Brasil (BRASIL, 2021). O Auxílio Brasil tem como objetivo central a superação da pobreza e extrema pobreza através de transferências de renda com condicionalidade, assim como o Bolsa Família. O Auxílio Brasil é mencionado aqui apenas com o intuito de informar as mudanças ocorridas no momento em que a presente tese é escrita. Não há o objetivo de apresentar uma discussão mais aprofundada sobre tal política, já que o foco do trabalho é analisar o Programa Bolsa Família.

Levando em consideração a importância do Bolsa Família, o objetivo central do trabalho é compreender o papel do programa no combate à pobreza e extrema pobreza, analisando o Brasil e as grandes regiões, no ano de 2019, utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Os objetivos específicos são: 1) analisar a desigualdade socioeconômica brasileira levando em consideração a bibliografia relacionada a Formação Econômica do Brasil, questão agrária e o período do milagre econômico até o Plano Real, bem como apresentar dados relacionados à desigualdades de renda e pobreza a partir dos anos 2000; 2) discutir de que forma surgiu o Programa Bolsa Família (PBF) levando em consideração as iniciativas pioneiras relacionadas a transferência de renda condicionada na década de 1990; 3) apresentar o perfil dos beneficiários do Bolsa Família analisando variáveis como: situação censitária, sexo, cor, anos de estudo e quantidade de pessoas residindo em um mesmo domicílio; e 4) compreender o papel do PBF na redução da extrema pobreza e pobreza, no meio rural e urbano, e nas grandes regiões do país.

A hipótese da tese é que, o Bolsa Família tem um papel fundamental na redução da extrema pobreza e pobreza, no ano de 2019, e o impacto é ainda maior quando analisado o meio rural do Norte e Nordeste. Contudo os valores de transferência, em alguns casos, não são suficientes para a superação da pobreza. O Capítulo 4 apresenta evidências em relação aos limites do programa.

Em relação a estrutura da tese, ela foi elaborada em quatro capítulos, além da Introdução e Considerações Finais. O referencial teórico se encontra nos Capítulos 1 e 2, já os resultados estão nos Capítulos 3 e 4. O objetivo do primeiro capítulo é compreender os motivos que levaram o Brasil a ter uma alta concentração de renda. Na primeira seção do capítulo é apresentada uma discussão sobre os ciclos econômicos do açúcar, ouro e café. Em seguida é discutido o papel do Estado na formação dos latifúndios. Na terceira seção é apresentada uma discussão a partir do milagre econômico até o Plano Real, já que os primeiros dados relacionados à desigualdade de renda são de 1960/1970. Por fim, são

apresentados dados socioeconômicos, com foco nos índices de desigualdade de renda e pobreza, a partir dos anos 2000.

O objetivo central do Capítulo 2 é apresentar a elaboração e implementação do Programa Bolsa Família (PBF), mostrando dados relacionados a política, para isso o capítulo foi desenvolvido em três seções. Na Seção 2.1 é apresentada uma discussão sobre a pobreza e, na Subseção 2.1.1, há uma breve discussão sobre o utilitarismo, liberalismo e libertarismo com o intuito de compreender como o governo escolhe um valor de transferência. Já na seção seguinte são analisadas as iniciativas pioneiras que deram início aos programas de transferência de renda com condicionalidade no Brasil, em 1995. Por fim é apresentado o Programa Bolsa Família (PBF), a principal política nacional de transferência de renda com condicionalidades para famílias pobres e extremamente pobres.

O Capítulo 3 apresenta a primeira parte dos resultados da tese, tendo como objetivo traçar o perfil dos beneficiários do PBF, por meio dos dados da PNAD Contínua de 2019. O capítulo foi estruturado em duas seções. Na primeira seção é abordada a metodologia de pesquisa. Na segunda seção é apresentado o perfil dos beneficiários do PBF, analisando variáveis como: situação censitária, sexo, cor, anos de estudo e quantidade de pessoas residindo em um mesmo domicílio.

O último capítulo tem como objetivo apresentar o impacto do Bolsa Família no combate à extrema pobreza e pobreza a partir da análise de dois cenários: um sem o PBF e outro com o PBF. Para isso o capítulo foi desenvolvido em duas seções. Na primeira seção, são apresentados os resultados relacionados às faixas de salário mínimo *per capita* mensais, de 2019, que foram divididas em cinco faixas, sendo elas: a) até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (SM), R\$ 0,00 – R\$ 166,33; b) mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ de SM, R\$ 166,34 – R\$ 249,50; c) mais de $\frac{1}{2}$ até $\frac{3}{4}$ SM, R\$ 249,51 – R\$ 499,00; d) mais de $\frac{3}{4}$ até 1 SM, R\$ 499,01 – R\$ 998,00; e) mais de 1 SM, maior ou igual a R\$998,01. Na segunda seção, são analisadas cinco faixas de renda *per capita* mensais, incluindo o critério de seleção do programa: a) R\$ 0,00 – R\$ 89,00, extrema pobreza; b) R\$ 89,01 – R\$ 178,00, pobreza; c) R\$ 178,01 – R\$ 356,00, em que R\$ 356,00 representa o dobro da linha de pobreza; e d) R\$ 356,01 – R\$ 499,00, em que R\$ 499,00 representa $\frac{1}{2}$ SM; e) maior ou igual a R\$499,01.

1 DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL: uma análise dos avanços e desafios

A pobreza é um problema que envolve diversos fatores e, no Brasil, ela está diretamente ligada à alta concentração de renda. Pensando nisso e levando em consideração os objetivos do trabalho, o Capítulo 1 foi desenvolvido em quatro seções. A primeira seção tem como ponto de partida a análise da desigualdade socioeconômica a partir do período colonial. Após uma breve análise da formação econômica do Brasil, a seção seguinte discute a questão agrária, que também está diretamente relacionada com a alta desigualdade no país. Além disso, a seção mostra como o Estado contribuiu para a alta concentração de terras.

Levando em consideração que os primeiros dados oficiais sobre a desigualdade de renda surgiram a partir dos anos 1960 e 1970, a terceira seção analisa a economia brasileira a partir do milagre econômico, 1968-1973, até o Plano Real, 1994. O milagre econômico retrata o período conhecido pelo intenso crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da produção industrial. Enquanto o Plano Real é reconhecido como a política que teve sucesso no combate à inflação na década de 1990.

Na última seção, são apresentados dados relacionados à desigualdade de renda e pobreza a partir dos anos 2000, com o intuito de compreender os avanços e desafios ainda existentes. O Capítulo 1 apresenta a primeira parte do referencial teórico que serve de base para a compreensão do surgimento dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil a partir de 1995, discussão do Capítulo 2.

1.1 Formação econômica brasileira: uma breve análise dos ciclos do açúcar, ouro e café

A partir da análise do processo histórico de formação da economia brasileira é possível compreender por que a renda é tão concentrada no país. O objetivo da seção é analisar os ciclos econômicos do açúcar, ouro e café, buscando entender como a desigualdade de renda e social foi construída desde o período colonial. A seção foi escrita com base nos livros Formação Econômica do Brasil, de Furtado (2007), e Manual de Economia Brasileira, de Pereira (2016).

Inicialmente a ocupação econômica do território brasileiro ocorreu devido à pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas outras nações europeias, em que diziam que os espanhóis e portugueses só teriam direito as terras que estivessem efetivamente ocupadas. A partir disso, Portugal começou a cogitar a hipótese de ocupação efetiva do Brasil

(PEREIRA, 2016). O açúcar foi escolhido como primeiro produto a ser produzido devido ao conhecimento dos portugueses sobre as técnicas de produção através da experiência nas suas ilhas do Atlântico. Outro fator que contribuiu para essa escolha foi pela existência de uma indústria de equipamentos voltados para engenhos açucareiros em Portugal, e por ser uma especiaria muito apreciada no mercado europeu de alto valor agregado (FURTADO, 2007; PEREIRA, 2016). A parceria inicial entre os portugueses e holandeses, na produção e comercialização do açúcar, permitiu a criação de um mercado de grandes dimensões. Mais tarde, a parceria é rompida devido a absorção de Portugal pela Espanha (PEREIRA, 2016).

Em relação a mão de obra, foi escolhido o negro africano devido à dificuldade de escravizar os índios para que trabalhassem na lavoura. Os portugueses já traficavam escravos para utilizá-los em diferentes atividades. Segundo Pereira (2016), os escravos representavam 20% do capital fixo da empresa.

Na economia escravista açucareira, séculos XVI e XVII, havia abundância de terras tanto para a produção como para a subsistência dos escravos e elevada rentabilidade exportadora. A renda da exportação encontrava-se muito concentrada na classe dos proprietários de engenho, que revertiam esse dinheiro inteiramente para o exterior por meio de importações de mão de obra escrava e artigos, na maioria de luxo, ou pela retenção de parte desta renda fora do país por empresários não residentes, que controlavam parte da produção interna (FURTADO, 2007). A renda monetária interna era praticamente nula, menos que 5%, e correspondia a pagamentos de serviços como transporte e armazenamento, prestados fora do engenho. Outros gastos monetários estavam relacionados com a compra de gado, para tração, e de lenha, para as fornalhas. Tais compras representavam o principal vínculo entre a economia açucareira e os outros núcleos de povoamentos do país. Segundo Furtado (2007), tudo indica que pelo menos 90% da renda gerada na economia açucareira no Brasil estava concentrada nas mãos dos proprietários de engenhos e de plantações de cana.

A partir da segunda metade do século XVII os preços do açúcar começam a cair drasticamente por causa da concorrência com as Antilhas Holandesas. No século seguinte há uma tendência a queda dos preços e encarecimento da mão de obra escrava, que foi atraída pela economia mineira (FURTADO, 2007; PEREIRA, 2016). Apesar da estagnação, a atividade açucareira nordestina persistiu durante o século XVIII, e com a melhora dos preços, recuperou parcialmente a sua capacidade de produção no século XIX (PEREIRA, 2016).

A proporção de renda gerada pela exportação de açúcar poderia criar mercado em outras regiões, contudo Portugal desincentivava qualquer atividade que pudesse concorrer

com a metrópole. A pecuária foi a única atividade que cresceu fora da faixa litorânea, responsável por suprir a economia com carne, couro e animais de carga (PEREIRA, 2016). Porém era dependente da economia açucareira, que ao entrar em declínio levou a pecuária a se transformar em uma atividade de subsistência. O Nordeste entrou em um processo de involução econômica, passando de um sistema de alta lucratividade para um de subsistência, onde era produzido apenas o necessário (FURTADO, 2007).

Com o declínio da economia açucareira, Portugal compreendeu que era necessário a descoberta de metais preciosos para consolidar o território de sua colônia. A economia mineira (século XVIII) levou a um ciclo imigratório europeu, devido à baixa exigência de capital por se tratar de exploração de metal de aluvião que estavam no fundo dos rios. Os garimpeiros possuíam uma estrutura que possibilitava o constante movimento e sua alta lucratividade permitia a utilização de todos os meios possíveis em prol de seu próprio desenvolvimento. A alta lucratividade era acompanhada da fome, devido as grandes dificuldades de abastecimento. Assim, o aumento dos preços dos alimentos e dos animais de transporte nas localidades vizinhas representava o mecanismo de irradiação dos benefícios da economia mineira (FURTADO, 2007). Devido a sua distância do litoral, a população mineira dependia de um sistema de transporte complexo, em que as mulas representavam a infraestrutura de todo o sistema, o que possibilitou a criação de um grande mercado de animais de carga. Nota-se que a economia mineira constituiu um mercado de proporções superiores comparado com a economia açucareira em sua etapa de maior prosperidade. Os efeitos indiretos da atividade econômica mineira levaram a articulação de diferentes regiões do sul do país.

A diversificação econômica e o pagamento de bens e serviços redefiniram o fluxo de renda nesse período. Enquanto na economia escravista açucareira as transações monetárias se concentravam quase em sua totalidade entre o engenho e o exterior, na economia mineira, com parcela da mão de obra livre, houve um maior fluxo de renda através de aquisições e pagamentos de serviços (FURTADO, 2007). A presença de mão de obra livre e as características inerentes a essa atividade possibilitavam o desenvolvimento de um mercado interno, aumentando o grau de monetização da economia, um resultado importante uma vez que, a ativação do mecanismo multiplicador de renda depende da existência de transações monetárias. Pode-se concluir que a renda estava muito menos concentrada nessa economia e seu mercado apresentava maiores potencialidades. Apesar do estabelecimento de centros urbanos, não ocorreu o desenvolvimento suficiente das atividades manufatureiras, que

poderiam expandir-se em momentos de dificuldades de importação. Furtado (2007) aponta também que outra causa para isso foi a incapacidade técnica dos imigrantes de iniciar atividades manufatureiras em grande escala. Como não foi criada uma atividade econômica permanente nas regiões mineiras, houve uma decadência geral devido ao declínio da produção do ouro, levando todo o sistema a se tornar uma economia de subsistência. Tal crise persistiu durante três quartos de séculos.

A colônia teve muitas dificuldades nas últimas décadas do século XVIII, já que a economia, articulada em dois eixos principais (açúcar e ouro), entrou em colapso e até então não havia encontrado nenhum outro produto de interesse do mercado externo (FURTADO, 2007; PEREIRA, 2016). Era necessário encontrar um produto com demanda externa, de um lado, e oferta elástica, por outro, ou seja, uma cultura extensiva, já que o principal fator de produção era a terra (PEREIRA, 2016). Dessa vez, o produto escolhido foi o café.

A gestação da economia cafeeira inicia principalmente no terceiro quartel do século XIX. Semelhante à economia açucareira, a cafeeira permitia a utilização de mão de obra escrava intensiva. Contudo, suas necessidades de reposição de capital eram bem menores do que a da economia açucareira, já que os equipamentos eram mais simples e de fabricação local na maioria das vezes. Utilizava-se também de forma ampla o fator terra. Apenas uma alta nos preços da mão de obra poderia interromper o seu crescimento. Em sua primeira etapa a economia cafeeira utilizou o estoque de mão de obra ociosa da economia mineira. A partir da valorização dos preços do café grande parte da mão de obra se transferiu da região norte para o sudeste do país. Surge durante este período uma nova classe empresária, que teve grande importância para a transformação e desenvolvimento deste ciclo (FURTADO, 2007).

Ao passar a fase inicial da economia cafeeira, a mão de obra passa a ser um problema em função do fim do tráfico negreiro em 1850, e devido às condições de vida precária dos escravos no Brasil, com taxa de mortalidade superior aos nascimentos. Para a expansão econômica brasileira mediante o fator disponível, a terra, era necessário a incorporação de mais mão de obra. A solução surgiu com uma forte corrente de imigração europeia, em um sistema de parceria em que o imigrante já chegava endividado e era proibido o roçado. Em 1870, ocorre uma mudança com esse sistema, o colono passa a ter autonomia para negociar salário. Já o seu transporte ficava a cargo do governo e o fazendeiro deveria cobrir os gastos do primeiro ano do imigrante e oferecer uma parte de terra para o roçado (FURTADO, 2007).

O último quartel do século XIX apresenta um grande avanço com a importância do crescimento do setor assalariado. A dinâmica econômica se daria de forma diferente dos

ciclos econômicos anteriores. A partir da abundância de mão de obra e de terras subutilizadas, o fluxo de renda criado pelo setor exportador passou a se propagar para o resto da economia, provocando a produção e comercialização local de uma série de bens de consumo e uma melhor utilização dos fatores de produção. A renda gerada pelas exportações se propagava internamente através dos gastos de consumo dos assalariados. Em relação a concentração de renda na economia cafeeira, Furtado (2007) aponta que durante as etapas de prosperidade os aumentos de produtividade eram retidos pelos empresários, fazendo com que os lucros crescessem mais intensamente do que os salários e assim, a participação dos lucros tendia a aumentar no total da renda territorial.

Já durante os períodos de declínio econômico, os prejuízos tendiam a concentrar-se nos lucros dos empresários do setor exportador. A partir dos mecanismos que corrigiam o desequilíbrio externo, ocorria a transferência do prejuízo para a grande massa de consumidores. Furtado (2007, p. 239) então afirma que “o processo de concentração de riqueza, que caracterizava a prosperidade, não encontrava movimento compensatório na etapa de contração da renda”. Segundo Pereira (2016, p. 82), “a defesa da renda dos cafeicultores, através da depreciação cambial, embora fosse uma forma de sustentação da renda e emprego, revelava-se, por outro lado, num perverso instrumento de concentração de renda”. Com isso, nota-se que embora a renda fosse menos concentrada na economia cafeeira, se comparado as economias do açúcar e do ouro, existiam mecanismos que levavam a concentração de renda.

1.2 O papel do Estado na formação dos latifúndios no Brasil

Para compreender a intensa desigualdade de renda brasileira é importante analisar como os latifúndios se formaram ao longo dos anos. A presente seção tem como objetivo apresentar o papel do Estado na concentração de terras. Foi utilizado como referência principal o livro *Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil*, de Linhares e Silva (1999). A seção apresenta alguns apontamentos importantes que mostram como o Estado contribuiu para aumentar a desigualdade de renda no país.

A terra representava o principal meio de investimento para geração de riqueza que um senhor de engenho poderia possuir, já que não existiam outras formas de investimento. As compras de terras também impediam o surgimento de rivais nas proximidades que pudessem concorrer pelo poder e prestígio já estabelecido por determinado senhor de engenho. Muitas vezes, a terra era considerada uma herança de direito do primogênito, impedindo a

fragmentação dela entre diversos herdeiros, o que garantia a permanência de uma grande concentração. Linhares e Silva (1999) apontam que além de muitas dessas famílias deterem o monopólio da terra, elas também possuíam o monopólio da representação política, o que impedia qualquer medida que fosse contrária aos seus interesses e permitia um aumento ainda maior de suas posses.

O período entre 1640 e 1680 marca a expansão da grande propriedade em áreas como o Nordeste e próximo a Campos dos Goytacazes (RJ) com a plantação de cana de açúcar, e nos sertões do Piauí e Ceará com as fazendas de gado. Essa expansão foi consequência da diminuição da população nativa. Linhares e Silva (1999) destacam que embora as atividades básicas entrassem em decadência, a grande propriedade tendia a manter tal atividade em um nível mínimo. Suas dimensões eram mantidas enquanto esperavam um novo surto econômico, seja do mesmo produto ou de um novo.

Durante o período colonial, o objetivo de Portugal era ocupar as terras brasileiras para evitar a invasão de outros países. Após esse período, a Lei de Terras, de 1850, mostra a legislação sendo usada como forma de expropriação dos camponeses e índios, já que o governo imperial do Rio de Janeiro exigia a apresentação de títulos e estabelecia a compra como a única forma de acesso legal à terra. A partir do século XX, o sistema latifundiário é fortalecido em toda a América Latina através das Reformas Liberais do século XIX. Segundo, Linhares e Silva (1999, p. 65) “a chamada herança colonial, antes de ser o produto de quinhentos anos de arcaísmo e atraso, como querem alguns, mostra-se claramente como fruto de um processo perverso de modernização, que reatualizou velhas estruturas, dando-lhes novo vigor”.

A partir da consolidação da República não houve avanços em relação a reforma fundiária. Linhares e Silva (1999) apontam que os 723.419 escravos existentes em 1888 não foram alvo de nenhum tipo de ação, e se encontravam na mesma situação os milhares de camponeses. A Constituição de 1891 oficializa, assim, uma cidadania excludente, voltada para uma elite unicamente apta ao exercício dos direitos civis e políticos. A República Velha foi o período com momentos de maiores picos da formação dos grandes latifúndios através do patrimônio público, já que se iniciou um processo de transferência de patrimônio fundiário da União para os estados e particulares. Os grandes fazendeiros que haviam ocupado as terras públicas sem qualquer mecanismo de legitimação ou pagamentos, buscavam através da mudança do regime legalizar sua situação (LINHARES; SILVA, 1999). Através do Novo Regulamento de Terra, de 1913, houve uma alta concentração fundiária em prol dos grandes

fazendeiros. Isso ocorre pois o novo regulamento reconhecia todos os títulos anteriores, mesmo das terras não medidas, enquanto isso, os camponeses não conseguiam se estabelecer. Segundo Linhares e Silva (1999), no artigo 39 do Regulamento de Terras de 1913:

O governo reconhecia o apossamento de terras por parte do latifúndio cem quilômetros quadrados; cada fazendeiro poderia avançar suas cercas, caso houvesse disponibilidade, sobre toda a imensa área – porém, não mais de cem quilômetros quadrados. Embora esta superfície fosse por si só gigantesca, a maioria dos fazendeiros achava pouco; não queriam, em verdade, qualquer limitação ao seu direito de monopolizar toda e qualquer terra disponível (LINHARES; SILVA, 1999, p. 94).

Linhares e Silva (1999) apontam que o Regulamento de Terras não representava ganhos superiores para os grupos agrários, já que a legitimação das posses foi alcançada desde 1900 e as novas medidas não interessavam. Os grupos agrários não desejavam qualquer tipo de regulamentação em relação à estrutura fundiária. Com isso, a partir do decreto nº 10.320, de 7 de julho de 1913, o Regulamento de Terras se torna ainda mais concentrador através de algumas modificações. Em resumo, a história da República Velha é marcada “pela hegemonia agrário-conservadora, de violenta espoliação de camponeses e trabalhadores rurais” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 97).

Os lugares em que havia uma organização política e administrativa menos complexa, como Ceará, Alagoas, Mato Grosso e Goiás, as famílias mais poderosas passaram a controlar a máquina administrativa através da ocupação de todos os cargos públicos disponíveis (LINHARES; SILVA, 1999). Dessa forma, conseguiam afastar rivais, demitindo chefes políticos, e quando necessário, usavam mercenários para diversos trabalhos, como incendiar fazendas e assassinar oponentes, por exemplo.

A partir da “plataforma política Aliança Liberal, em 1930, Vargas marca com clareza o rompimento com a política agrícola da República Velha” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 105). Vale ressaltar que esse período registra o momento em que a industrialização ganhou força, e com isso a população rural era atraída para os centros urbanos em buscas de melhores condições de vida. Neste momento, o campo deveria atender as necessidades que a nova regulamentação econômica exigia.

O primeiro passo para incorporar o interior ao processo produtivo nacional ocorreu a partir do decreto assinado por Vargas em 1932. O decreto disponibilizava as terras públicas do estado do Piauí para a criação de assentamento de trabalhadores. Nota-se então que o Estado buscava promover a colonização interna do Brasil e assim expandir as fronteiras agrícolas, marcando uma nova fase da questão agrária (LINHARES; SILVA, 1999). A partir

de 1933, inicia-se a distribuição de lotes de terras da União. Também é decretado a autorização de desapropriação de terras, pela primeira vez no Brasil, por utilidade pública, devido à forte resistência ao processo de colonização.

Linhares e Silva (1999) apontam que surge uma “questão agrária” a partir da legislação de terras varguista. Antes o campo era tratado como única atividade possível do país, já que o Brasil era essencialmente agrícola. A partir da década de 1930, ele passa a ter outro papel para contribuir com o desenvolvimento nacional. O campo também passa a ser visto como um obstáculo para o pleno desenvolvimento de todo o país. Em um contexto em que o desenvolvimento é sinônimo de indústria, população bem alimentada e saudável, onde há a erradicação do analfabetismo e de endemias (LINHARES; SILVA, 1999).

Pela primeira vez, um governo se declarava abertamente contra a hegemonia agrário-exportadora e à monocultura, criticando a dependência externa do país e sua relação com o capitalismo mundial. Com a crise de 1929 e a desvalorização do café, notava-se que todo o país poderia ser prejudicado pela monocultura. Então, na visão varguista, a agricultura deveria desempenhar funções básicas como: “abastecer a população, financiar as importações, baratear o preço da produção industrial nascente, ocupar o território e gerar empregos” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 126).

Via-se na intervenção estatal a condição necessária para superar a condição de atraso, inclusive na agricultura. Pensando na modernização das relações de trabalho no meio rural e no acesso à terra por “miseráveis e despossuídos”, são tomadas diversas medidas (LINHARES; SILVA, 1999). A partir do decreto 24.606, de 1933, o sistema de arrendamento de terras é extinguido depois de três séculos de existência. O Estado também passa a exigir o título de propriedade para legitimação das posses. Os decretos de 1934, 1937, 1938, 1939, 1940, 1942 e 1944 mostram que o Estado Novo tinha o objetivo de reformar o mundo agrário, diferentemente da República Velha. Segundo Linhares e Silva (1999),

A União assume completamente o patrimônio das terras públicas que, através da Constituição de 1891, havia passado para os estados federados. Tal medida impede que as oligarquias locais continuem dominando os mecanismos de legitimação das imensas posses adquiridas ao longo da República Velha (LINHARES; SILVA, 1999, p. 128).

Com a publicação da CLT, em 1º de maio de 1943, surge uma situação contraditória, devido às pressões da oligarquia agrária, os preceitos que constavam na presente Consolidação não se aplicavam aos trabalhadores rurais. Contudo, o Título II, artigo 32,

abordava a obrigatoriedade da carteira de trabalho, para exercer qualquer emprego, inclusive de natureza rural (LINHARES; SILVA, 1999).

Apesar de todas as ações do Estado Novo, elas não foram suficientes para promover uma reforma agrária ampla e radical. O decreto que permitia a expropriação foi pouquíssimo usado. Com a deposição de Vargas, em 1945, a implantação de um sistema nacional de seguridade social para o meio rural, incluindo a cobertura de acidentes de trabalho na agricultura e na pecuária, não foi concretizado (LINHARES; SILVA, 1999). Assim como a questão da distribuição de terras, Decreto n° 7.916, de 1945. Tais ações do governo mostravam que era necessário dar atenção ao campo, pois o desenvolvimento industrial urbano não seria capaz de superar sozinho os entraves existentes.

Grande parte das medidas legais do período Vargas foi revogada pelos constituintes de 1946, o que gerou grande insegurança no meio rural. A maioria das colônias foram abandonadas e assim, os grandes proprietários de terras voltaram a avançar sobre as terras públicas e a expulsar os camponeses. Até mesmo os artigos e parágrafos que estavam relacionados ao trabalho rural na CLT foram esquecidos rapidamente (LINHARES; SILVA, 1999).

As décadas de 1950 e 1960 são marcadas pelo avanço da industrialização no meio rural e pela formação dos grandes complexos agroindustriais, conhecidos como CAIs. Contudo, é no período 1965-1985 que se registra a etapa de maior modernização produtiva no meio rural. Nesse período, foi estimulada por meio da concessão de fartas linhas de crédito público subsidiado ao grande produtor rural, a adoção de pacotes tecnológicos da Revolução Verde, que surge como sinônimo de modernidade e aumento de produtividade. O caráter heterogêneo da agricultura brasileira, técnico, social e regional, foi preservado e aprofundado durante o processo de modernização (DELGADO, 2012). A grande propriedade de terras passa a receber inúmeras linhas de apoio e defesa e a participar de programas e projetos especiais.

Pode-se dizer que a modernização conservadora representou a derrota naquele momento do movimento pela reforma agrária (DELGADO, 2012). As consequências do novo padrão é o alto desemprego, tanto no campo quanto na cidade, com intensa exclusão social (LINHARES; SILVA, 1999). A modernização tecnológica alcançada pelo grande produtor rural, que culminou inclusive no fortalecimento dos complexos agroindustriais, aliada ao fortalecimento da estrutura fundiária extremamente desigual, fez com que o período de 1965 a 1985 fosse considerado como de um processo de “modernização conservadora”.

A partir desta reflexão vemos o quando o Estado contribuiu para a alta concentração de terras no Brasil, principalmente no período da República Velha, e posteriormente no processo de modernização conservadora. Isso levou a intensa desigualdade de renda no país e conseqüentemente a altos índices de pobreza e extrema pobreza por muitos anos. A partir dos anos 2000, tanto os indicadores de desigualdade de renda quanto de pobreza mostraram tendência a queda devido a uma série de medidas, sendo uma delas os programas de transferência de renda com condicionalidade, discussão do Capítulo 2.

1.3 Do milagre econômico ao Plano Real: uma análise do aprofundamento da desigualdade social no Brasil

Os primeiros dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relacionados a desigualdade de renda surgiram em 1960/1970. A primeira Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), foi executada pelo IBGE em 1967. Por isso, na presente seção, o ponto de partida para se estudar os avanços em relação a desigualdade de renda escolhido foi o Milagre Econômico.

O período entre o pós-guerra e meados dos anos 1970 é conhecido como os “trinta anos gloriosos” da economia capitalista. Nos anos de 1950 a Alemanha e o Japão tiveram seus milagres econômicos, já nos anos de 1960 foi a vez de Espanha e Formosa, entre outros países. Esses milagres possibilitavam a manutenção de altas taxas de crescimento durante muitos anos e refletiam o grande crescimento de toda a economia mundial nesse período (LACERDA *et al*, 2018). O intenso crescimento dos fluxos mundiais de comércio e de capitais financeiros levou a um salto industrial mesmo em países subdesenvolvidos. Segundo Lacerda *et al* (2018), o Brasil se incluiu de forma mais acentuada nesse círculo virtuoso a partir da segunda metade dos anos de 1960. O período de 1967-1973 anunciava o milagre econômico brasileiro.

O ano de 1964 marca a história política e econômica brasileira com um longo período de governos militares, que se estendeu até 1985. Giambiagi *et al* (2011) destaca que os objetivos da política econômica nesse período foram os mesmo de antes: “combate à inflação, promoção do crescimento econômico e melhora das contas externas, através do aumento das exportações e da substituição de importações” (GIAMBIAGI *et al*, 2011, p. 68). Enquanto o período de 1964-1967 apresentou curtos períodos de recuperação e desaceleração econômica,

o período de 1968-1973 foi caracterizado pela tendência expansiva (GIAMBIAGI *et al*, 2011).

O período de 1967-1969 foi governado por Marechal Costa e Silva, sua equipe econômica era liderada por Antônio Delfim Netto que continuou responsável pela política econômica do país até o governo do General Médici (1969-1974). Para que a inflação continuasse a cair, era necessário a retomada do crescimento, por isso as políticas monetárias e creditícias de Delfim Netto foram fortemente expansionistas durante o milagre econômico (LACERDA *et al*, 2018).

O grande crescimento econômico não refletiu no aumento do bem-estar do conjunto da população, teóricos do desenvolvimento já apontavam que crescimento e desenvolvimento econômico não deveriam ser confundidos, pois se tratava de questões diferentes (LACERDA *et al*, 2018). Segundo Berlinck e Cohens (1970), o crescimento econômico pode ser definido como o aumento persistente da renda real, enquanto o desenvolvimento econômico ocorre quando o aumento da riqueza nacional beneficia grande parte da população. Os autores se basearam na definição de Singer (1968) em que o desenvolvimento econômico se caracteriza como “um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país” (BERLINCK; COHENS, 1970, p. 46). Ao diferenciar esses dois conceitos, nota-se que é necessário que haja o crescimento econômico para haver desenvolvimento, contudo o inverso não é necessariamente verdade (BERLINCK e COHENS, 1970). A partir de um estudo de caso, Berlinck e Cohens (1970) conclui que o período 1960-1970 apresenta crescimento e modernização, em que apenas as camadas médias e altas da população se beneficiaram. A concentração de renda estava aumentando continuamente, apesar do crescimento.

Segundo Lacerda *et al* (2018) a renda concentrou-se ainda mais no período do milagre econômico, “a apropriação da renda pelos 50% de assalariados mais pobres passou de 17,6% da renda total em 1960 para 15,0% em 1970, já a renda apropriada pelos 10% mais ricos aumentou de 39,7% da renda total em 1960 para 47,8% em 1970” (LACERDA *et al*, p. 110, 2018). Os dados da Tabela 1.1 mostram estes resultados.

Tabela 1.1 – Repartição pessoal da renda no Brasil 1960/1980

Estratos da PEA*	% da participação na renda nacional		
	1960	1970	1980
1° decil (10% mais pobres)	1,2	1,1	1,1
2° decil (10% seguintes)	2,3	2,1	1,8
3° decil	3,4	3	2,6
4° decil	4,6	3,9	3,3
5° decil	6,1	4,9	4,6
50% mais pobres	17,6	15	13,4
6° decil	7,7	5,9	5,8
7° decil	9,4	7,3	8,1
8° decil	10,9	9,5	11,1
9° decil	14,7	14,5	16,4
10° decil (10% mais ricos)	39,7	47,8	45,2
1% mais ricos	13,8	14,8	18,2
Índice de Gini	0,497	0,565	0,59

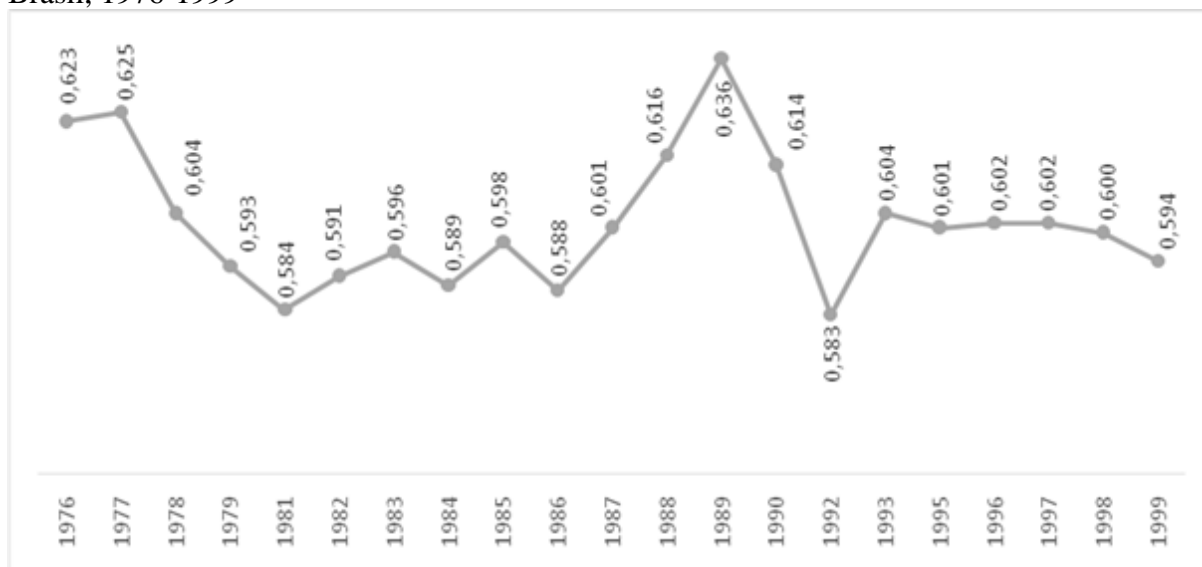
*PEA: População Economicamente Ativa

Fonte: IBGE, adaptado de Lacerda, 2018, p. 112-113.

Outra forma de analisar a evolução da desigualdade é através do coeficiente de Gini¹. O índice foi alto durante o período do milagre, tendo oscilações em todo o período 1976-1999, mas sempre estando próximo a 0,60, nível considerado alto para distribuição de renda e que persiste até o fim do século XX, de acordo com os dados do Gráfico 1.1. Conforme poderá se observar posteriormente, apenas a partir de 2001, após a execução dos atuais programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, é que ocorre uma queda mais consistente do índice de Gini, que chegou a 0,515, em 2014 (IPEA, 2015).

¹Medida de desigualdade onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade.

Gráfico 1.1 – Evolução da desigualdade na renda familiar per capita – coeficiente de Gini – Brasil, 1976-1999



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 1976 a 1999. IPEA.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os dados apontam que a sua variação em 1968 foi igual a 9,8% passando para 14,0%, em 1973, ano em que o milagre atingiu o seu auge, como mostra o Gráfico 1.2.

Gráfico 1.2 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB), 1968-1973



Fonte: IBGE, CONJUTURA ECONÔMICA, adaptado de Lacerdaet al, 2018, p. 107.

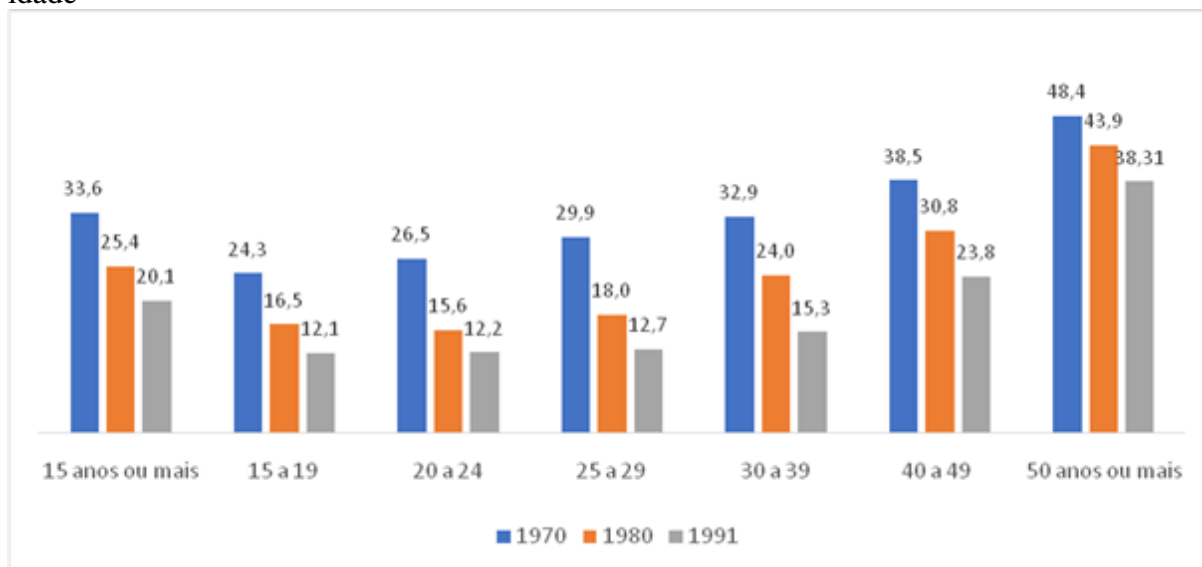
O início do debate sobre a desigualdade de renda ocorreu em 1972 com uma publicação de Albert Fishlow. Para ele o crescimento da desigualdade estava relacionado à política salarial recessiva no período de estabilização (1963-1967). Os salários depreciaram de tal maneira que no final desse período 20% de seu poder aquisitivo foi reduzido. Embora os

salários dos trabalhadores não-agrícolas tenham sofrido um ligeiro aumento nos anos subsequentes, as receitas dos empregadores e autônomos cresceu de forma mais acelerada (FOX, 1984). Fishlow (1972) também aponta a dificuldade dos sindicatos de se manifestarem para negociar aumento de salários e melhorias para os trabalhadores, como um fator que contribuiu para aumentar a desigualdade. Em relação aos salários, Costa (1996) destaca que:

(...) realizou-se no Brasil um processo de acumulação predatória, onde a força de trabalho foi paga, ao longo dos 21 anos de governo militar, abaixo do seu valor. No que se refere ao salário mínimo, configurou-se um quadro impressionante, tendo em vista que, em função das constantes desvalorizações, este piso salarial funcionou como uma espécie de salário biológico. Levando-se em conta que o trabalhador e sua família precisam, além de comer, vestir-se, comprar medicamentos, pagar transporte, água, luz, etc. pode-se dizer que pelo menos um terço da força de trabalho e de suas famílias foram privados do consumo essencial, resultando desta situação gerações de crianças famintas e abandonadas e adultos desnutridos e envelhecidos precocemente (COSTA, 1996, p. 308).

Para Langoni (1973) a principal variável determinante da desigualdade de renda era a educação. Ele aponta que havia no Brasil uma escassez de mão de obra qualificada e baixa capacidade do sistema educacional de formar trabalhadores qualificados. Com o crescimento acelerado, exigia-se um maior capital tecnológico e humano. Quem fazia parte do quadro técnico necessário para a gestão da economia como engenheiros, economistas, administradores, puderam se beneficiar com o intenso crescimento durante o Milagre Econômico, o que contribuiu para as disparidades salariais bem como para o aumento da desigualdade de renda. Em relação a taxa de analfabetismo, vemos que esse indicador era de fato alto nos anos 1970 e 1980, principalmente ao analisar as pessoas de 50 anos ou mais de idade, como mostra o Gráfico 1.3.

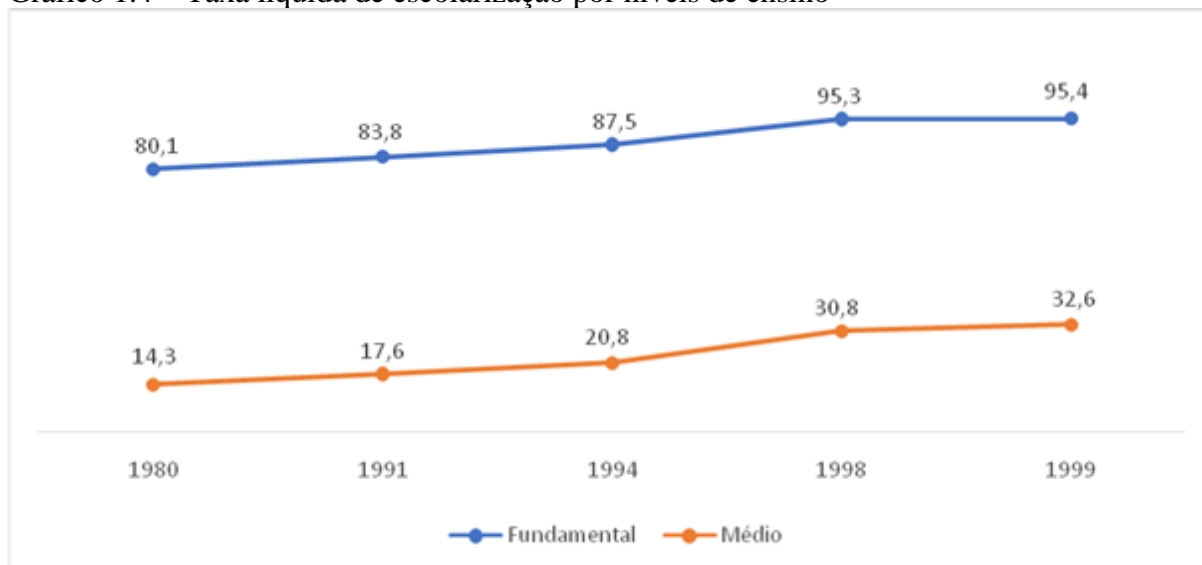
Gráfico 1.3 –Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade



Fonte: IBGE, Censo Demográfico.

A partir de 1991 é possível notar uma queda considerável da taxa de analfabetismo, em que esse valor passou de 33,6%, em 1970, para 20,1% em 1991, analisando as pessoas com 15 anos ou mais de idade. Em relação a taxa líquida de escolarização, nota-se que o ensino fundamental teve um grande avanço no período analisado, alcançando 95,4% em 1999, como mostra o Gráfico 1.4. Já o ensino médio, apesar de ter alcançado apenas 32,6% em 1999, mostra os avanços em relação a 1980, em que a taxa líquida de escolarização foi apenas de 14,3%.

Gráfico 1.4 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino



Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar 1980/2000. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico.

Em relação à análise econômica do período, nota-se que contradições surgiram por causa do desenvolvimento dependente. A principal contradição seria o aumento de importações de bens de produção, resultado de uma industrialização com desproporcionalidade departamental, ou seja, o departamento I² da economia ainda não era suficientemente bem desenvolvido (LACERDA *et al*, 2018). O resultado seria os pontos de estrangulamento, limitando e diminuindo o ritmo de crescimento industrial, levando a economia à crise. Devido a diversos fatores e principalmente ao primeiro choque do petróleo, em setembro de 1973, as tensões inflacionárias aumentaram.

O governo do General Geisel (1974-1979) buscou enfrentar os desequilíbrios da economia a partir da implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), retomando assim a tentativa varguista de desenvolver o departamento I da economia. Giambiagi *et al* (2011) aponta que o período de 1964-1973 transmitiu ao novo governo vantagens e problemas. Em relação as vantagens podem-se destacar: inflação mais baixa se comparada com o ano de 1963, reorganização da estrutura fiscal e financeira, recuperação do Balanço de Pagamentos (BP) e, ritmo acelerado de crescimento do período do milagre. Já os problemas foram: a correção monetária, aumento da dependência externa do país nos setores industrial (bens de capital, petróleo e seus derivados) e financeiro (política de endividamento) (GIAMBIAGI *et al*, 2011).

O II PND foi a experiência brasileira mais ampla e articulada de planejamento após o Plano de Metas (LACERDA *et al*, 2018). Buscava superar a crise e o subdesenvolvimento através de uma transformação estrutural. As prioridades eram o setor energético, siderúrgico, petroquímicos e a indústria de bens de capitais. Tais objetivos seriam alcançados através dos auxílios das empresas estatais como produtoras e grande mercado para as indústrias do setor privado (LACERDA *et al*, 2018). Contudo, a própria ambição das propostas do II PND representou seus limites já que havia muitos objetivos para serem concretizados em um prazo muito curto (LACERDA *et al*, 2018). O Plano completou o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

O governo Geisel manteve o crescimento econômico, embora a taxas inferiores às de 1973. Os investimentos no II PND levaram ao déficit em transações correntes e ao crescimento da inflação, levando as autoridades econômicas a optarem pela diminuição das taxas de crescimento industrial. Em 1976, a taxa de crescimento do PIB foi igual a 10,3% e passou para 5,0% em 1978 (LACERDA *et al*, 2018).

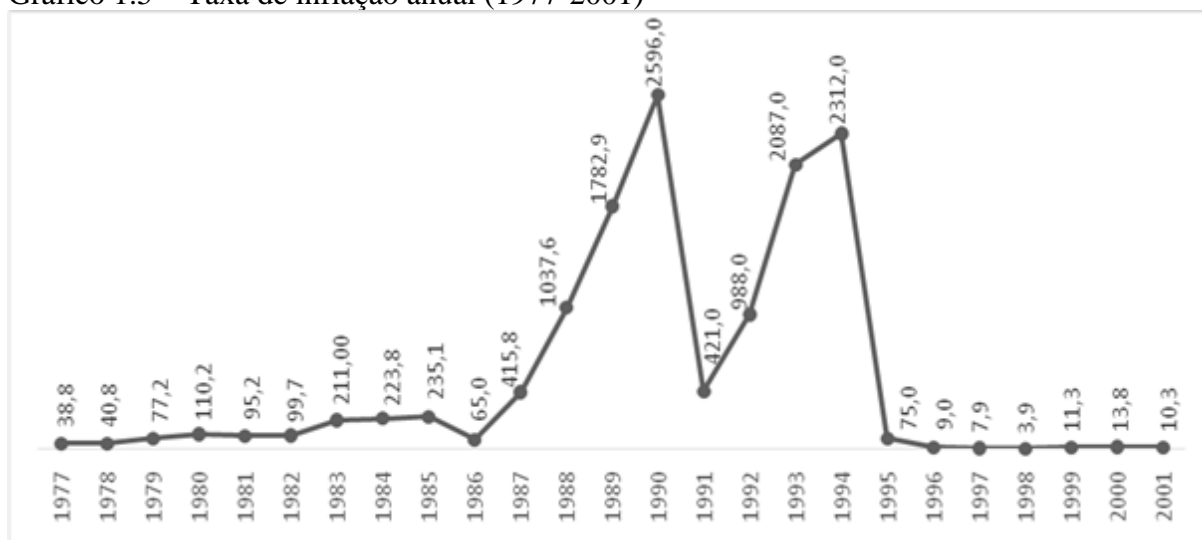
²Departamento I: produtor de bens de capital e intermediários; Departamento II: produtor de bens de consumo duráveis e; Departamento III: produtor de bens de consumo não duráveis.

Em relação ao governo de Figueiredo (1979-1985), último presidente do regime militar, Giambiagi *et al* (2011) destaca três fases: a) em 1979-1980 o crescimento vigoroso se manteve em 8,0% ao ano, mas a deterioração das contas públicas e externas e aumento da inflação mostrava o esgotamento do II PND; b) em 1981-1983 houve um grave desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, forte desequilíbrio fiscal e aceleração da inflação; e c) o ano de 1984 representa uma curta fase de recuperação da economia. Todas essas dificuldades levaram a um longo período de estagnação da economia que se estendeu até meados de 1990, tornando os anos de 80 conhecidos como a “década perdida”. As dificuldades econômicas do período 1974-1984 surgiram durante um cenário externo marcado por diversos choques: dois fortes aumentos do preço do petróleo e o aumento dos juros norte-americanos (GIAMBIAGI *et al*, 2011). A crise da dívida externa na década de 1980 desestruturou a economia brasileira levando o país a uma hiperinflação, em 1989 (LACERDA *et al*, 2018).

O processo de inserção internacional levou o Brasil a chamada crise da dívida externa nos anos 1980. Os fatores externos explicam em grande parte a evolução da dívida externa brasileira. O aumento das despesas com serviço da dívida está relacionado com a deterioração das contas internas do país, ou seja, a crise fiscal do Estado, no estancamento do crescimento, na queda dos investimentos e no aumento da inflação (LACERDA *et al*, 2018). A crise foi tão intensa que conduziu o país a hiperinflação. O rápido crescimento da dívida era associado ao grande crescimento do PIB durante o milagre econômico, contudo tal crescimento foi financiado em grande parte por recursos internos (LACERDA *et al*, 2018).

Os anos 1980 marcam a profunda crise brasileira caracterizada pela estagnação econômica e altas taxas de inflação. A renda *per capita* de 1994 estava no mesmo nível de 1980. Essa foi até então a pior crise pela qual a economia brasileira passou desde que o país se tornou independente, sendo mais grave que a crise dos anos 1930 (LACERDA *et al*, 2018). O Gráfico 1.5 apresenta a taxa anual da inflação, em 1977-2001. Destaca-se que em 1980 a inflação anual foi igual a 110,2% passando para 2596,0%, em 1990.

Gráfico 1.5 – Taxa de inflação anual (1977-2001)



Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV). Adaptado de Lacerda *et al*, 2018, p. 150-151.

O problema a partir da década de 1980 passa a ser como controlar a inflação. Embora o ajuste fiscal de 1983 tenha levado os déficits públicos próximos a zero, os preços não foram estabilizados (LACERDA *et al*, 2018). Nesse contexto, surgiram diversos debates em busca da estabilização da economia. O diagnóstico vencedor considerava que a inflação brasileira era puramente inercial, ou seja, “a inflação decorria apenas de práticas contratuais que repunham a inflação passada, a cada data-base” (GIAMBIAGI *et al*, 2011, p. 123).

O ano de 1984 é marcado pelo movimento das “Diretas Já”³ com a esperança de que o país voltaria a crescer, haveria o controle da inflação e a redistribuição de renda. Através da articulação de um grupo de políticos, em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves elegeu-se como presidente por meio de eleições indiretas, sendo o primeiro presidente da República desde 1960. Com a morte de Tancredo, que não chegou a tomar posse, seu vice, José Sarney se tornou o novo presidente do Brasil. O maior problema nesse período era a inflação que não cedia, mesmo nos momentos de fraco desempenho do PIB (1981-1983) (GIAMBIAGI *et al*, 2011). Quem mais sofria com as altas inflações era a população mais pobre e isso intensificava ainda mais a desigualdade de renda.

O governo de José Sarney teve início em 1985, marcando a Nova República. Tal período é marcado por diversos congelamentos através de diferentes tipos de planos de estabilização. Em relação aos planos, com base apenas na oferta, temos o Plano Cruzado e o Plano Bresser, que admitiam que a inflação era puramente inercial, e que acabaram fracassando. Outros planos subsequentes também fracassaram como o “feijão com arroz” do

³Movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido entre 1983 e 1984.

ministro Maílson da Nóbrega em 1988, e o Plano Collor que diagnosticou a inflação como sendo apenas de demanda, sem o componente inercial. O plano que teve sucesso e levou em conta as duas faces da inflação (inercial e por demanda) foi o Plano Real (LACERDA *et al*, 2018).

O Plano Cruzado foi implantado no segundo ano do governo Sarney e possuía quatro grandes grupos de medidas: a) reforma monetária e congelamento, em que o cruzado se tornou o novo padrão monetário nacional, à paridade de Cr\$1.000 = Cz\$1; b) desindexação da economia, em que as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional foram extintas e substituídas pelas Obrigações do Tesouro Nacional, seus valores ficariam congelados por um ano; c) índice de preços e caderneta de poupança, onde ocorreu o deslocamento do período de apuração do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que passou a ser denominado Índice de Preço ao Consumidor (IPC) e as cadernetas de poupança passaram a ter rendimentos trimestrais e não mais mensais; d) política salarial, em que os salários em cruzados deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses, e também foi criado o gatilho salarial que garantia a correção imediata dos salários caso a inflação acumulasse 20% (GIAMBIAGI *et al*, 2011). Inicialmente o Plano Cruzado foi um sucesso e influenciou de fato nos índices dos consumidores, contudo os vários erros na concepção e condução do Plano o levaram ao fracasso. O ano de 1987 marca o fim do Plano Cruzado com a extinção do congelamento de preços. A essa altura houve uma piora expressiva das contas externas e com isso foi decretada a moratória dos juros externos, diminuindo ainda mais a entrada de recursos externos no país (GIAMBIAGI *et al*, 2011). Os Planos Bresser e Verão tentaram corrigir os erros do Plano anterior, mas não obtiveram sucesso.

Os anos de 1990 marcam a posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello. No início de 1990, a economia se encontrava estagnada e com inflação maior que 80% ao mês. Os planos de estabilização, Collor I e II, além de fracassarem no controle da inflação resultaram também na recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. No final de 1992, Fernando Collor foi destituído do poder.

Com a posse de Itamar Franco, vice-presidente de Collor, houve a continuidade ao processo de reforma e foram lançadas as bases do Plano que daria fim a alta inflação. O Plano Real foi concebido originalmente como um programa em três fases: 1) primeiro era necessário promover o ajuste fiscal que levasse ao equilíbrio das contas do governo; 2) depois seria criado um padrão estável de valor chamado Unidade Real de Valor – URV; 3) por fim “concedia poder liberatório à unidade de conta e estabelecia as regras de emissão e

lastreamento da nova moeda (real) de forma a garantir a sua estabilidade” (GIAMBIAGI *et al*, 2011, p. 142).

Segundo Lacerda *et al* (2018) o Plano Real teve impacto positivo na estabilização econômica, pois possibilitou que as taxas anuais de inflação caíssem de quase 2.000,0% (1993-1994), para 15,0% em 1995. Em relação a retomada do desenvolvimento econômico não houve melhoras expressivas. Ações como: privatizações e desnacionalizações, abertura econômica e financeira, mudança no tratamento do capital estrangeiro, reformas da previdência etc. tinham o objetivo de destinar os recursos público as atividades voltadas à retomada do crescimento econômico (LACERDA *et al*, 2018). Contudo os resultados não foram bons, a taxa média de crescimento em 1995-1998 foi igual a 2,7%, passando para 2,3% no período de 1999-2002. Também ocorreu deterioração das contas externas e internas do país.

1.4 O que os dados dizem sobre a desigualdade e pobreza no Brasil?

A seção anterior mostrou como o Plano Real trouxe efeitos definitivos em relação ao controle da inflação. O plano contribuiu para a redução imediata dos indicadores de pobreza por conta da estabilização dos preços, já que a renda dos pobres é mais vulnerável à corrosão pela alta dos preços (ROCHA, 2013). E possibilitou uma tendência de aumento real do salário mínimo de forma contínua, após um longo período de desvalorização (ARÁUJO; FLORES, 2017). Apesar das contribuições positivas em relação ao plano, o grau de desigualdade no Brasil era tão elevado que o índice de Gini quase não sofreu alteração embora a pobreza tenha diminuído (ROCHA, 2013). A presente seção tem como objetivo apresentar dados socioeconômicos, com foco na desigualdade de renda e pobreza, buscando compreender como os principais indicadores têm se comportado durante os últimos anos.

Segundo os dados da PNAD, só a partir de 2001 e principalmente em 2005 iniciou-se um processo de redução da desigualdade (HOFFMANN, 2006). Em 2001, a percentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos caiu de 47,2% para 45,0%, em 2005, e a renda total recebida pelos 5% mais ricos caiu de 33,8% para 32,0% (HOFFMANN, 2006). Em relação ao índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, analisando o Brasil, é possível notar que o valor passou de 0,555, em 2004, para 0,497, em 2014, como mostra a Tabela 1.2 (IBGE, 2015).

Tabela 1.2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões - 2004/2014

Brasil e grandes regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Brasil	0,555	0,548	0,544	0,531	0,526	0,521	0,506	0,505	0,501	0,497
Norte	0,522	0,501	0,504	0,501	0,49	0,496	0,503	0,486	0,484	0,48
Nordeste	0,563	0,546	0,553	0,534	0,534	0,532	0,51	0,51	0,509	0,49
Sudeste	0,531	0,531	0,526	0,507	0,502	0,497	0,484	0,485	0,483	0,485
Sul	0,527	0,516	0,507	0,501	0,492	0,486	0,468	0,465	0,458	0,453
Centro-Oeste	0,567	0,561	0,554	0,559	0,562	0,55	0,532	0,523	0,519	0,507

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2014. Adaptado de IBGE, 2015, p. 82.

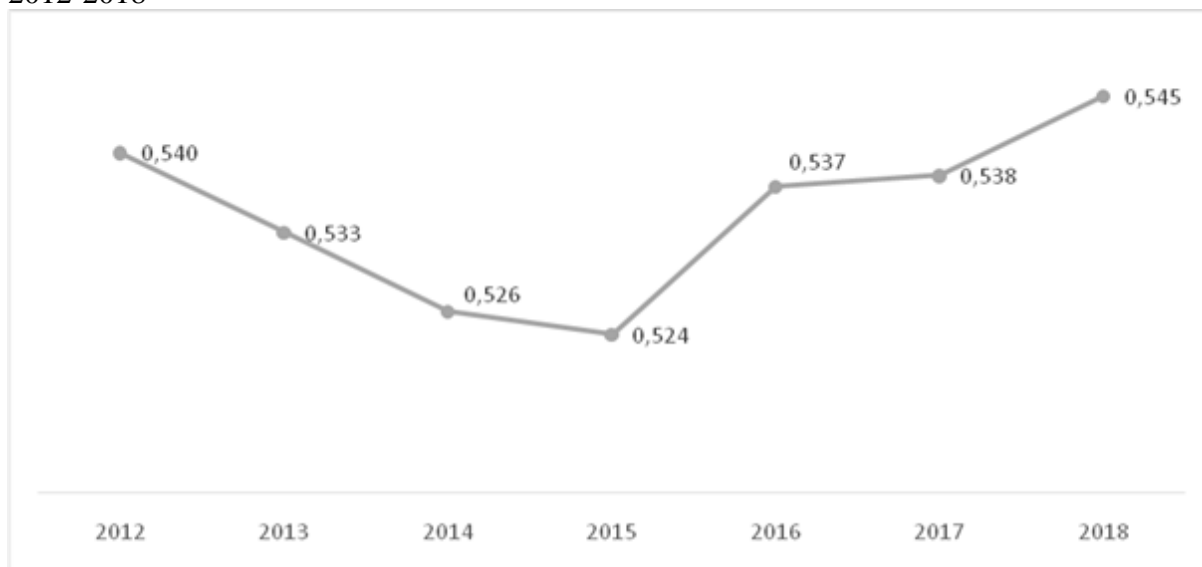
Notas: 1. Excluídas as informações das pessoas sem declaração de rendimento.

2. Não houve pesquisa em 2010.

Analisando o ano de 2014, nota-se que as regiões Centro-Oeste e Nordeste possuem as maiores desigualdades, com valores iguais a 0,507 e 0,490, respectivamente. A região Sul possui a menor desigualdade, com 0,453. Em relação as Unidades da Federação (UF), o Rio de Janeiro, Bahia, Tocantins, Distrito Federal, Paraíba e Acre são os estados com maiores níveis de desigualdade de rendimentos, em 2014 (IBGE, 2015). Entre os estados, o Distrito Federal apresentou o maior índice de Gini de 0,565, bem acima dos demais estados mais desiguais, ou seja, 0,506 na Bahia, 0,502 no Rio de Janeiro, e 0,501 nos demais (IBGE, 2015).

Outra análise mais recente em relação ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita*, mostra que em 2012 esse coeficiente foi igual a 0,540 passando para 0,545 em 2018, como mostra o Gráfico 1.6.

Gráfico 1.6 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita*, Brasil, 2012-2018



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2018. Retirado de IBGE, 2019, p. 54.

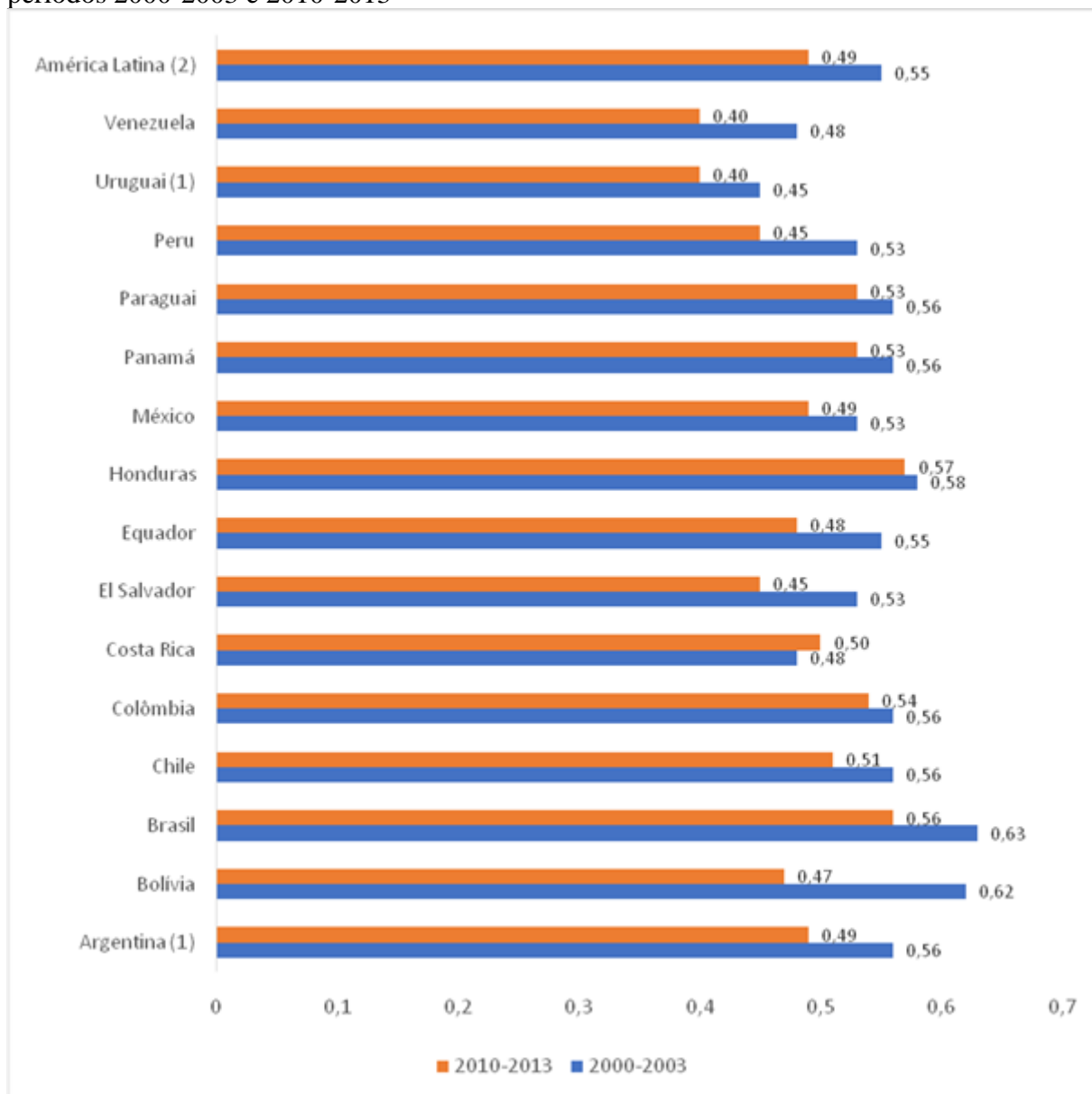
Notas: 1. Dados consolidados de primeiras entrevistas.

2. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2018.

3. Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Destaca-se que até 2015, o indicador apresenta tendência de queda, porém após esse período, o índice começa a crescer, chegando ao maior valor da série, ou seja, 0,545. Em relação ao índice de Gini para os países da América Latina, os resultados mostram que o Brasil passou de um coeficiente de Gini de 0,63, 2000-2003, para 0,56, 2010-2013, segundo a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), como mostra o Gráfico 1.7. A Venezuela e o Uruguai se apresentam como os países com menor índice de Gini no período 2010-2013, com valor igual a 0,40.

Gráfico 1.7 – Índice de Gini da distribuição dos rendimentos *per capita*, América Latina – períodos 2000-2003 e 2010-2013



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL. Adaptado de IBGE, 2015, p. 81

Nota: Dados corrigidos e harmonizados, cf.

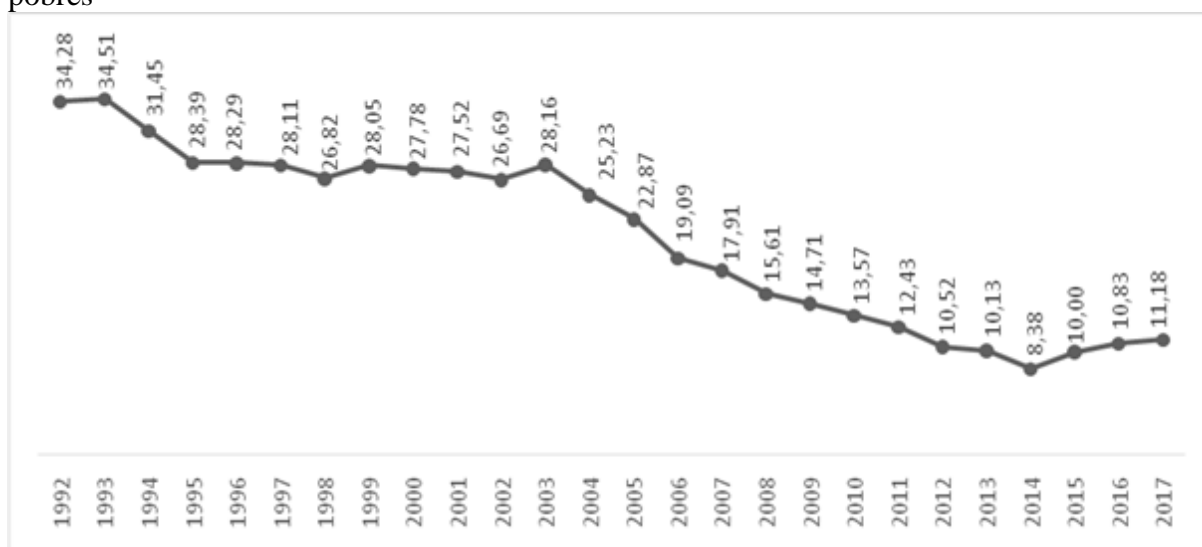
http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=250&id_estudio=363

(1) Somente área urbana. (2) Média aritmética de 15 países com dados disponíveis.

Em relação a pobreza, Araújo e Flores (2017) apontam que entre 1996 e 2012, houve uma redução média de 7% ao ano do número de pessoas extremamente pobres no Brasil pelo efeito do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Analisando a região Nordeste essa redução foi igual a 4,8% ao ano, em média (ARAÚJO; FLORES, 2017). Houve uma queda na proporção de pobres em todas as regiões do Brasil, entre 1996 e 2012, e essa queda é acentuada a partir dos anos 2000, reflexo das condições econômicas favoráveis, aumento da renda média e de um conjunto de políticas sociais implantadas no período (ARAÚJO;

FLORES, 2017). Podemos destacar o BPC e o Programa Bolsa Família (PBF) como as principais políticas sociais de transferência de renda que têm influenciado na questão da pobreza e extrema pobreza. Enquanto o BPC foi criado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), através da Lei 8.742/1993, o PBF foi implementado em 2003 pela Medida Provisória 132. Segundo os dados da FGV Social/CPS, com base na PNAD, a pobreza era igual a 34,28%, em 1992, passando para 28,16%, em 2003, como mostra o Gráfico 1.8.

Gráfico 1.8 – Evolução da pobreza de acordo com a linha de pobreza da FGV social, % pobres



Fonte: Adaptado de FGV Social/CPS a partir de microdados da PNAD, PNADC Trimestral e PNADC Anual/IBGE. A linha de pobreza é a da FGV Social, cujo valor em agosto de 2018 corresponde a 233 reais mês por pessoa.

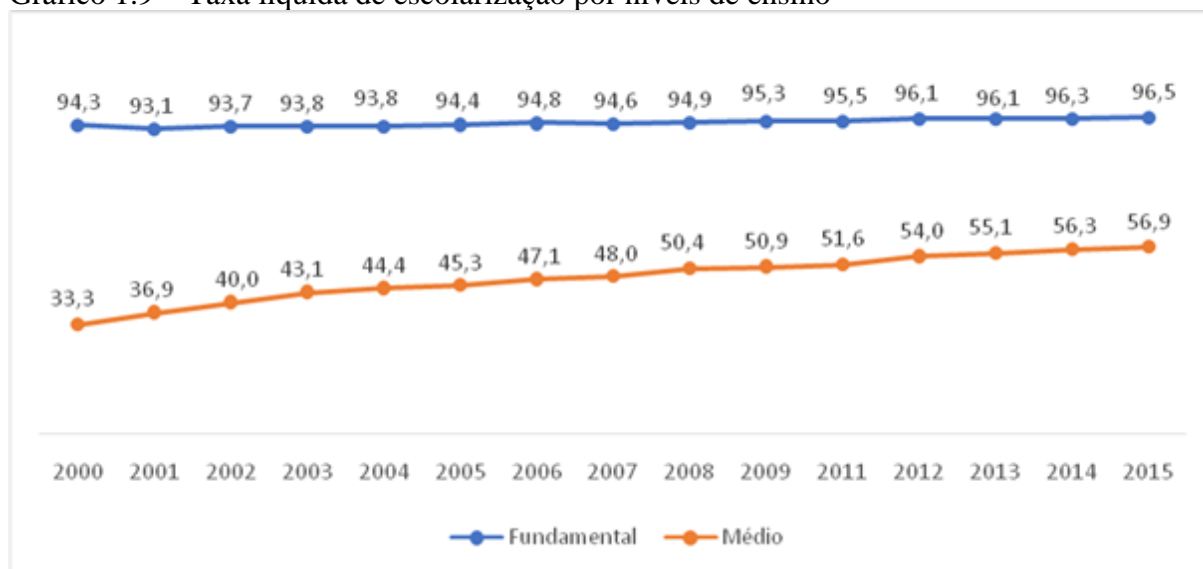
A partir de 2004 a pobreza se manteve em queda até o seu ponto mais baixo, em 2014, com valor igual 8,38%. Em 2015, a pobreza começa a subir chegando a 11,18%, em 2017. Sobre o desempenho social, o período 2003 a 2011 é o único desde a década de 1970 que apresentou questões favoráveis em relação ao nível de distribuição de renda, levando a queda da pobreza e melhorando os indicadores sociais. Tanto a expansão do consumo de massas como a ampliação de cobertura de serviços públicos mudaram a face do Brasil e da pobreza (ROCHA, 2013; ARAÚJO; FLORES, 2017). Segundo o MDS (2014), com base nos dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), no período entre 1990 e 2014, a população brasileira em situação de subalimentação caiu 84,7%. O Indicador de Prevalência de Subalimentação atingiu um nível menor que 5%, mostrando que o Brasil superou o problema da fome (MDS, 2014). Para a ONU, o Brasil saiu do mapa da fome por causa do crescimento da renda dos 20% mais pobres (ONU, 2015). E isso não ocorreu apenas

por causa dos programas de transferência de renda, mas também pelo fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres bem como melhoria da renda dos mais pobres (ONU, 2015).

A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2019 aponta que no período 2012-2018 a extrema pobreza⁴ passou de 5,8% para 6,5%. O que mostra a necessidade de políticas articuladas que possam combater a extrema pobreza que aflige pessoas com menos condições de ingressarem no mercado de trabalho. Outro dado importante apresentado é que um milhão de pessoas deixaram a linha de pobreza⁵, contudo 52,2 milhões de pessoas, ainda vivia com menos de R\$ 420,00 *per capita* por mês. Houve uma queda do índice de 26,5%, em 2017, para 25,3%, em 2018, valor longe do alcançado em 2014 que registrou 22,8%. O aumento pode ser explicado pela crise econômica e política e pela redução do mercado de trabalho, a partir de 2015.

Outro indicador que apresentou melhoras durante o período 2000-2011 foi o da mortalidade infantil. Em 2000, o número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos, no Brasil foi igual a 26,1%, passando para 15,3% em 2011 (DATA SUS, 2012). Também houve a ampliação do acesso ao ensino básico, como mostra O Gráfico 1.9, em que a universalização do ensino fundamental quase foi alcançada.

Gráfico 1.9 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino



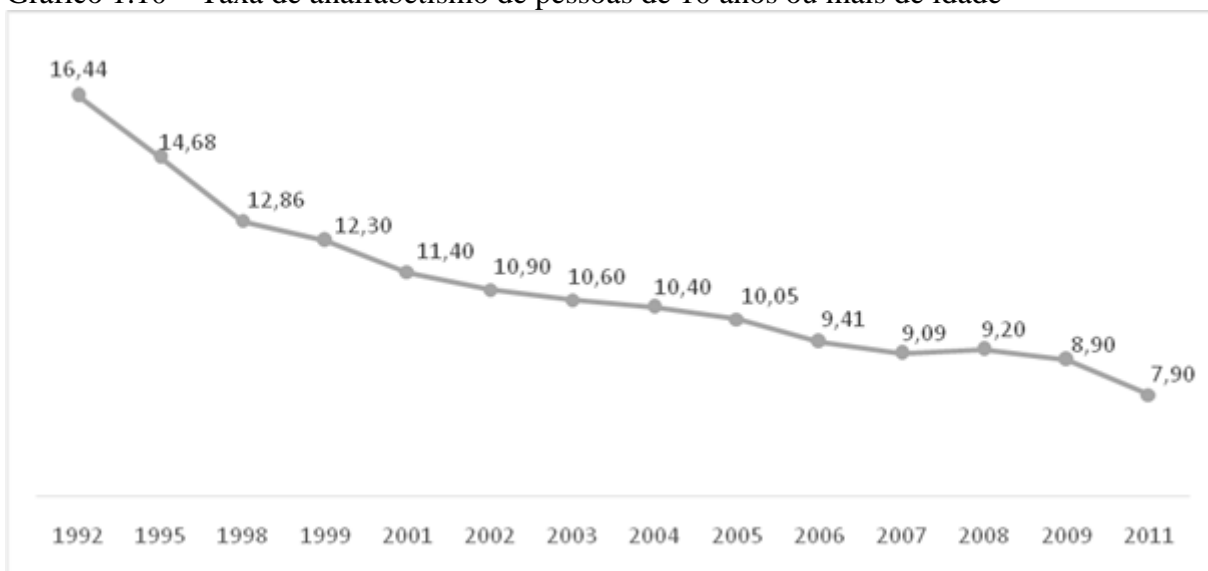
Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar 1980/2000. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico.

⁴O critério utilizado para definir a extrema pobreza foi o mesmo adotado pelo Banco Mundial que é a renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou US\$ 1,9 por dia.

⁵O critério utilizado para definir a pobreza foi o mesmo adotado pelo Banco Mundial, para países em desenvolvimento como o Brasil, que é igual ao rendimento diário inferior a US\$ 5,5.

Embora ainda existam grandes desafios em relação ao ensino médio, que alcançou uma taxa igual a 56,9% em 2015, não se pode negar os avanços ao longo dos últimos anos. Em relação a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, há uma tendência de queda no período 1992-2011, como mostra o Gráfico 1.10.

Gráfico 1.10 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais de idade



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2011.

Pode-se dizer que a melhora desses indicadores está relacionada com os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, já que existem condicionalidades na área da saúde e educação para se manter o benefício. É possível notar que as decisões políticas a partir da década de 1990 surgiram não só com o objetivo de controle da inflação e crescimento econômico, mas como um conjunto de medidas focalizadas com o intuito de diminuir a pobreza e a alta desigualdade de renda (ARAÚJO; FLORES, 2017). Para combater a pobreza é necessário que haja articulação das políticas sociais com as políticas econômicas e estruturantes, principalmente nas áreas de educação, saúde e emprego (SILVA, 2003). O próximo capítulo mostra os principais avanços e contribuições em relação aos programas de transferência de renda com condicionalidade, com foco no Programa Bolsa Família.

2 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: uma análise do período 1995-2011

A pobreza tem sido considerada um problema que envolve múltiplos fatores como renda insuficiente para manter um padrão mínimo de vida e dificuldade para acessar direitos básicos como educação e saúde. A alta concentração de renda no Brasil é um dos fatores que contribuem para a persistência da pobreza. Por muitos anos o poder público não elaborou estratégias que tivessem o intuito de combater a pobreza e o foco principal se concentrava na questão econômica do país.

A partir de 1995 essa realidade muda com as primeiras políticas de transferência de renda condicionada, em âmbito municipal. Mais tarde, em 2003, é criado o Programa Bolsa Família, principal política nacional de combate à pobreza. Em 2011, o Plano Brasil sem Miséria surge para reforçar o compromisso do programa, com o objetivo principal de superar a extrema pobreza.

Levando em consideração a intensa desigualdade de renda brasileira e a importância dos programas de transferência de renda, o capítulo tem como objetivo principal discutir como surgiu o Programa Bolsa Família (PBF), analisando as primeiras iniciativas de transferências de renda condicionada na década de 1990. O capítulo foi desenvolvido em três seções. A primeira discute o que seria pobreza, mostrando seus diferentes conceitos na literatura. Abordar a pobreza é essencial para a compreensão da importância do programa. Já a segunda seção mostra as iniciativas pioneiras que influenciaram na criação do PBF bem como o debate sobre as políticas de transferência de renda na década de 1990. Por fim, é apresentada a elaboração e implementação do PBF juntamente com o Plano Brasil sem Miséria. São apresentados também alguns dados sobre os avanços ocorridos nos últimos anos em relação ao programa.

2.1 Pobreza: um conceito multidimensional

A pobreza atraiu a atenção da política e de intelectuais desde o nascimento do capitalismo. Antes mesmo da Revolução Industrial, na Inglaterra e Europa, entidades não governamentais, como paróquias, desenvolviam formas de aliviar a pobreza (CODES, 2008). Em período posterior, no século XIX, com o aumento do êxodo rural e da pobreza, esse tipo de iniciativa não dava conta de atender a todos os necessitados. A pobreza então passou a

constituir questão política importante. Era necessário compreender as causas e mensurar sua dimensão para só então criar métodos que fossem capazes de lidar com esse problema.

Na literatura é possível encontrar diversos conceitos em relação a pobreza, a maioria dos autores concordam que não é fácil definir esse fenômeno multidimensional em que diversos fatores socioeconômicos interagem (ANAND; AMARTYA SEN, 1997; CRESPO; GUROVITZ, 2002; SILVA, 2003; KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006; SOARES, 2009). Pensando no conceito multidimensional, segundo Anand e Amartya Sen (1997),

A pobreza é, em muitos aspectos, a pior forma de privação humana. Pode envolver não apenas a falta de bem-estar material, mas também a negação de oportunidades de viver uma vida tolerável. As vidas podem ser encurtadas prematuramente, tornadas difíceis, dolorosas ou perigosas, privadas de compreensão e comunicação e privadas de dignidade, confiança e respeito próprio. (ANAND; AMARTYA SEN, 1997, p. 4, tradução feita pelos autores).

Para Kageyama e Hofmann (2006) a pobreza pode ser definida como algum tipo de privação, podendo ser material ou incluir elementos culturais e sociais, de acordo com os recursos de uma família ou pessoa. Para Monteiro (2003) a pobreza ocorre quando as necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuários etc. não podem ser supridas. O autor enfatiza que nem sempre a pobreza está relacionada a passar fome, contudo tem sido considerada a sua causa principal. Barros, Henrique e Mendonça (2001) alertam que não se pode definir a pobreza de forma única e universal, contudo é possível afirmar que ela se refere a situações em que os indivíduos não conseguem ter um padrão mínimo de vida que esteja de acordo com o contexto social. Ainda, em linhas gerais, a pobreza pode ser definida como o estado de privação de uma pessoa em que o bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade é obrigada a garantir (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011). Silva (2002) destaca que a pobreza pode ser um exemplo de exclusão em que a situação mais visível é a econômica, ou seja, dificuldades de acessar as condições básicas de vida.

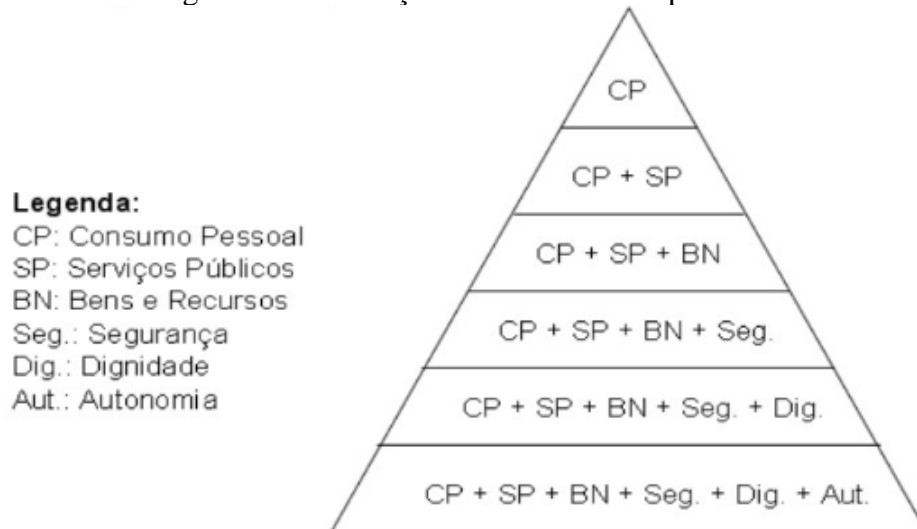
A pobreza tem como pressuposto implícito a escassez de meios de subsistência, falta de alguma coisa ou desvantagem em relação ao padrão de vida vigente, sendo assim, Silva (2002) aponta que a pobreza tem aparecido, na literatura, relacionada ou como sinônimo de palavras como:

[...] pauperização, precarização, empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, pobreza unidimensional; pobreza multidimensional, miséria, indigência, diferenças sociais, discriminação; segregação, desqualificação, privação, deficiência, inadaptação, pauperismo, precarização, *apartheid* social; estigmatização, baixa renda, classe baixa,

underclass etc. Cada um desses termos ou expressão indica um estado particular do processo da pobreza ou suas dimensões e características (SILVA, 2002, p. 70).

A questão financeira se encontra no cerne do problema, e essa privação resulta em uma má nutrição e habitação de baixa qualidade. Os mais pobres têm dificuldade de acessar os bens produtivos e serviços públicos básicos, bem como o mercado de trabalho formal. Possuem uma baixa qualificação profissional e uma saúde precária (CODES, 2008). A Figura 2.1 apresenta a evolução dos conceitos de pobreza com o passar dos anos de acordo com Codes (2008).

Figura 2.1 – Evolução dos conceitos de pobreza



Fonte: CODES, 2008, p. 27

Como é possível notar, a princípio a pobreza estava diretamente relacionada a questão do consumo pessoal. Com o passar do tempo o conceito reuniu diversas questões como: consumo, acesso a serviços públicos, bens e recursos, segurança, dignidade e autonomia. E esses são apenas alguns dos diversos fatores que estão relacionados a pobreza. Pesquisas que visam analisar a visão dos pobres têm crescido com o intuito de compreender como essas pessoas enxergam a pobreza (CODES, 2008).

Em relação ao Brasil, a pobreza tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade, devido a um desenvolvimento concentrador de riqueza, bem como pela concentração de terras, os grandes latifúndios no meio rural (SILVA, 2010). Também é caracterizada por possuir uma dimensão abrangente, o que mostra a necessidade da intervenção de políticas sociais articuladas às políticas macroeconômicas garantindo um crescimento econômico sustentado, geração de empregos, elevação da renda do trabalho e

redistribuição da renda brasileira que ainda é muito concentrada (SILVA, 2010). Esforços nesse sentido têm sido realizados desde a implementação do PBF, em 2003, e com o Plano Brasil sem Miséria (BSM), em 2011, analisados mais profundamente na seção 2.3.

Silva (2010) reconhece que as políticas sociais têm sido importantes para incluir o público-alvo nos processos econômicos de produção e consumo, contudo isso têm ocorrido de forma marginal em que as pessoas são integradas, mas se mantêm em uma situação de mera reprodução. Para a grande maioria dos extremamente pobres, a transferência não é suficiente para a superação da pobreza, ou seja, suas privações são apenas aliviadas. E ainda existem aqueles que não recebem nenhum tipo de benefício (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011). O que tem comprometido uma maior efetividade do PBF no combate a extrema pobreza são os baixos valores das transferências e os erros de exclusão (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

É importante destacar que a pobreza no Brasil tem sido marcada por um quadro de extrema desigualdade de renda. Esse fenômeno tem sido estudado por meio de indicadores como o índice de Gini⁶ e o índice de Theil⁷. Outra forma muito utilizada para analisar a desigualdade de renda é a razão 20+/20-⁸. Em relação aos fatores que contribuem para a concentração e desigualdade de renda, Peña *et al* (2015) cita a elevada carga tributária sem a prestação de serviços públicos de qualidade, baixa instrução, corrupção, desigualdade de oportunidade e serviços públicos insuficientes.

Apesar da pobreza ser estudada a partir das análises de indicadores de desigualdade de renda, deve-se ter em mente que a pobreza e a desigualdade são conceitos diferentes e não podem ser tratados como sinônimo (CRESPO; GUROVITZ, 2002). A pobreza está relacionada com o fato de ter privações, “já a desigualdade se refere a uma posição de desvantagem em relação à riqueza média de um país, podendo ou não implicar em privação, como é associada à noção de pobreza” (SILVA, 2002, p. 70).

Para mensurar a pobreza tem sido utilizado diferentes metodologias como: “linhas de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas, combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações” (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 2). A pobreza absoluta está vinculada as questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades consideradas mínimas vitais, sendo determinada

⁶Medida de desigualdade mais utilizada quando se trata de renda. Seus valores variam entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1 for o coeficiente, maior será a concentração da distribuição dos rendimentos.

⁷Tal como o índice de Gini, também é uma medida estatística da distribuição de renda. Seus valores variam entre 0 e 1, quanto maior o valor, pior a distribuição.

⁸Essa razão representa o quanto os 20% mais ricos da população possuem de rendimentos em relação aos 20% mais pobres. Quanto maior for essa razão, mais desigual é a sociedade (IPEA, 2013).

por aspectos nutricionais, de moradia ou de vestuário. Os limites de pobreza, nesse caso, utilizam diferentes enfoques como os biológicos, necessidades básicas ou de salários-mínimos (CRESPO; GUROVITZ, 2002). A pobreza relativa é definida a partir das necessidades a serem satisfeitas de acordo com o modo de vida predominante da sociedade, ou seja, existe a redução das desigualdades dos meios entre os indivíduos como objetivo social. Nesse caso, são considerados pobres aqueles que vivem na camada inferior da distribuição de renda se comparados aos mais bem posicionados (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Ao se utilizar a renda como critério da pobreza deve-se estabelecer um valor monetário de acordo com o custo de atendimento das necessidades médias de uma pessoa. Temos assim a linha de indigência, ou de extrema pobreza, que se refere especificamente as necessidades nutricionais. E a linha de pobreza que está relacionada a um conjunto amplo de necessidades básicas. Enquanto os pobres são aqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza, sendo assim, impossibilitados de obterem um conjunto de necessidades mínimas, os indigentes são um subgrupo dos pobres em que sua renda é inferior para atender as necessidades nutricionais (ROCHA, 2006).

Outro critério para analisar a pobreza é o de necessidades básicas (*basic needs*) que está relacionado à sobrevivência física das pessoas. Ao analisar as necessidades básicas insatisfeitas é possível ir além das questões de alimentação e acrescentar fatores como a educação, saneamento, habitação etc. (ROCHA, 2006). Ao contrário do critério de renda, a *basic needs* enfatiza o caráter multidimensional da pobreza e reconhece a interrelação entre as diversas carências. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH) são exemplos de análises da pobreza a partir da *basic needs*.

Outro tipo de linha de pobreza, abordada na literatura e em algumas pesquisas, é a calculada através dos métodos nutricionais, ou seja, a insuficiência calórica. Esse método parte do princípio de que a única necessidade humana, fora respirar o ar, é a necessidade biológica de ingerir água e alimentos em quantidades suficientes para a continuidade da vida (SOARES, 2009). Para se operacionalizar uma linha com base nas necessidades nutricionais mínimas é necessário calcular o custo de uma cesta mínima de nutrientes e assim fixar uma linha de pobreza ou extrema pobreza (SOARES, 2009). Esse método tem sido criticado porque as necessidades nutricionais mínimas variam de acordo com cada pessoa, peso e estilo de vida, sendo assim difícil padronizar um valor mínimo.

No Brasil não há uma linha ou metodologia oficial de pobreza, desta forma os programas sociais de transferência de renda seguem uma linha político-administrativa para

identificar a pobreza e a extrema pobreza. As linhas de pobreza político-administrativas não possuem caráter científico e nem se baseiam em um nível de renda mínima para satisfazer as necessidades biológicas (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011). Algumas políticas públicas utilizam critérios diferentes, por exemplo, enquanto a linha de inclusão do PBF é igual a R\$ 178,00 *per capita* (BRASIL, 2018), a do BPC é igual a ¼ do salário mínimo vigente. O que é considerado pobre para o BPC não necessariamente é considerado da mesma forma pelo PBF (SOARES, 2009). Já na perspectiva do Banco Mundial são extremamente pobres as pessoas com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145,00 (IBGE, 2019a).

Em relação a esse tipo de linha, considerada administrativa, Soares (2009) aponta dois fatores negativos. Primeiro, ela não utiliza nenhum método científico oficial para o cálculo de linhas de pobreza. Segundo, esse tipo de linha geralmente é utilizada para a distribuição de recursos, que se baseiam em restrição orçamentária, assim a linha de pobreza deixa de ser uma função exclusiva dos conceitos de pobreza, passando a ser também uma função do espaço fiscal que cada governo utiliza para a redução da pobreza. O uso do salário mínimo também não é um bom critério, já que ele aumenta em termos reais e depende de uma conjuntura econômica e política.

Entendendo que a pobreza está relacionada a diferentes fatores socioeconômicos, o presente trabalho utiliza o método administrativo político do PBF como base para definir a pobreza e a extrema pobreza. Como se trata de um trabalho quantitativo e devido à complexidade para se definir a pobreza, utilizar o método oficial do PBF facilita no processamento dos dados. Contudo é necessário esclarecer que há um limite e restrições para isso, já que a pobreza pode ser analisada de diferentes maneiras.

2.1.1 Valores de transferência de renda: como o governo faz essa escolha?

Antes de apresentar os programas de transferência de renda com condicionalidade que contribuam para a elaboração do PBF, é importante compreender como o governo escolhe um valor de transferência. Ao se discutir as decisões que o governo deve tomar em relação a desigualdade econômica, surgem questões de filosofia política. Destaca-se a contribuição de três escolas para esse debate: o utilitarismo, liberalismo e o libertarismo.

O utilitarismo foi fundado por Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873). Em resumo, os utilitaristas buscam “aplicar a lógica da tomada de decisões individual a questões ligadas à moralidade e às políticas públicas” (MANKIN, 2005, p. 437). O

utilitarismo parte do conceito de utilidade, que é o nível de satisfação que alguém obtém de suas condições, estando relacionado com questões de bem-estar. O objetivo do governo é visto aqui como maximizador da soma da utilidade de toda a sociedade. A redistribuição de renda se baseia na hipótese de utilidade marginal decrescente, ou seja, “à medida que a renda de uma pessoa aumenta, o bem-estar adicional derivado de um dólar adicional de renda diminui” (MANKIN, 2005, p. 437). O governo deveria atingir uma distribuição de renda mais igualitária para maximizar a utilidade total. Nesse caso, para se maximizar a utilidade total o governo não deve criar uma sociedade totalmente igualitária.

Já o liberalismo foi criado pelo filósofo John Rawls a partir de seu livro “Uma Teoria da Justiça”. Parte-se da premissa de que as leis, políticas e instituições de uma sociedade devem ser justas. O governo deveria maximizar a utilidade mínima, conhecido como critério *maxmin*. As pessoas mais pobres são enfatizadas no critério *maxmin* justificando assim as políticas públicas que tenham como objetivo equalizar a distribuição de renda. Ao transferir renda dos ricos para os mais pobres, o bem-estar dos menos afortunados é aumentado. Contudo, o método *maximin*, como os utilitarista, não levaria a uma sociedade inteiramente igualitária, pois se o governo quase igualasse a renda de todos, as pessoas perderiam os incentivos para trabalhar duramente, e assim a renda total da sociedade cairia substancialmente levando as pessoas menos afortunadas a se verem em situação bem pior. O critério *maximin* permite as disparidades de renda porque elas podem melhorar os incentivos e ainda aumentar a capacidade da sociedade de ajudar os pobres. “Como a filosofia de Rawls põe peso apenas nos membros menos afortunados da sociedade, ela requer uma maior redistribuição de renda do que o utilitarismo” (MANKIN, 2005, p. 439).

Por fim, o libertarismo acredita que a igualdade de oportunidade é mais importante do que a igualdade de rendas. O governo deve garantir os direitos individuais para que todos tenham a mesma oportunidade de usar os seus talentos e ter sucesso. Então o governo não tem qualquer motivo para alterar a distribuição de renda resultante.

A partir da análise das três escolas, é possível notar que as decisões do governo se assemelham mais a visão do liberalismo, em que é repassado um valor para aliviar a pobreza, contudo ele não é alto o suficiente para desincentivar o trabalho. É importante destacar também que o programa não despreza os ideais do libertarismo, pois as transferências de renda estão condicionadas a políticas educacionais e de saúde. As famílias, por exemplo, só recebem o benefício se os filhos estiverem matriculados na escola.

2.2 Iniciativas pioneiras de políticas de transferência de renda condicionada: uma análise da década de 1990

A grande concentração de renda sempre foi uma realidade do Brasil. Inicialmente acreditava-se que um grande crescimento econômico poderia beneficiar a todos da mesma forma, contudo o milagre econômico da década de 1970 levou a uma maior desigualdade de renda, privilegiando estratos específicos. As várias crises e desequilíbrios durante a década de 1980 intensificaram ainda mais esse quadro. A classe mais pobre sofria de forma mais intensa com a alta inflação que chegou a uma taxa anual igual a 2.312,0% em 1994 (LACERDA *et al*, 2018). Foram realizadas várias tentativas a fim de controlar a inflação, acreditando que isso melhoraria os indicadores socioeconômicos. O sucesso do Plano Real mostrou que era necessário não apenas controlar a inflação, mas elaborar políticas que tivessem como foco as famílias em situação de extrema pobreza e pobreza.

Ao se discutir as políticas no campo dos mínimos sociais é possível destacar diversas iniciativas. A primeira delas é o salário mínimo, que entrou em vigor em 1940. Essa política possibilitou que o trabalhador recebesse um valor mínimo considerado suficiente para a subsistência de acordo com o contexto econômico. Outra política foi a do seguro desemprego, segundo a Lei nº 10.608/2002⁹, ele tem como objetivo prover assistência financeira de caráter temporário ao trabalhador desempregado que tenha sido demitido sem justa causa e também ao trabalhador que tenha sido resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Também temos o abono salarial que garante o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de um salário mínimo aos empregados que:

- I - Tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), até 2 (dois) salários-mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;
- II - Estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador (BRASIL, 2015, art. 9º).

Com maior destaque temos a Constituição de 1988, onde foram instituídos três benefícios. Silva, Yazbek e Giovanni (2006) destacam que o primeiro é representado pelo aumento dos benefícios da Previdência Social. Já o segundo está situado no campo da

⁹ Para se discutir o seguro-desemprego e o abono salarial foram utilizadas as leis atualizadas, contudo vale ressaltar que a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, foi a primeira a regular o programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e a instituir o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Previdência Social Rural, garantindo proteção especial para a economia familiar rural. Os autores também mencionam a Renda Mensal Vitalícia voltado para idosos e deficientes físicos. Contudo o auxílio a idosos e deficientes foi apenas regulamentado através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993, ficando instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 1996 (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006). A instituição da Seguridade Social na Constituição Cidadã, com a política de saúde, previdência social e assistência social, representam uma grande conquista em relação a proteção social, em que a assistência social passou a ser uma política de direito (SILVA, 2007).

Os debates sobre as políticas de renda mínima, no Brasil, ocuparam um lugar marginal até o início de 1990. Embora diversos países europeus tenham implantado programas de transferência de renda a partir dos anos 1930, tal debate só ganha visibilidade no campo internacional nos anos 1980, principalmente por causa do desemprego e empobrecimento da população (SILVA, 2007). Já no Brasil, a possibilidade de prática desse tipo de política iniciou-se, em 1991, com a proposta de instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) através do Projeto de Lei nº 80/1991 aprovado no Senado Federal. O programa tinha como objetivo central beneficiar os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos, com uma renda de 2,25 salários mínimos, em valores de 2005 (SILVA, 2007). Essa foi a primeira proposta nacional que influenciou o surgimento de experiências pioneiras, em 1995 (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

Buscando sistematizar o avanço histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, a partir de 1991, Silva (2007) divide esse processo em cinco momentos. O primeiro momento seria justamente sobre os debates realizados em relação as transferências de renda e suas possíveis consequências. Já o segundo momento é marcado pela questão estrutural dos programas, onde surge a ideia de articulação da garantia de renda mínima familiar com a educação. O principal objetivo dessa articulação era instituir uma política que fosse capaz de aliviar a pobreza, no curto prazo, e interrompê-la, no longo prazo. Dessa forma, surgiram dois argumentos que deram sustentação a esse tipo de política: 1) custo de oportunidade elevado para as famílias pobres mandarem e manterem os seus filhos na escola; e 2) precariedade da formação educacional pública como fator que contribui para o estabelecimento de um ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Acreditava-se que ao fornecer incentivos financeiros às famílias em condições de pobreza, seria possível efetivar a ida de seus filhos/dependentes à escola, possibilitando a quebra do ciclo da pobreza.

O terceiro momento ocorre em 1995, ano que representa o marco inicial da concretização dos debates sobre Programas de Transferência de Renda iniciados em 1991 (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006). As primeiras experiências municipais ocorreram em Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos. No ano seguinte, surgem as primeiras tentativas do governo federal a partir do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e com a implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído pela LOAS (SILVA, 2007).

Em relação às iniciativas pioneiras, Campinas foi a primeira cidade a implantar um programa de renda mínima, que foi denominado como Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), instituído pela Lei nº 8.261/1995 e regulamentada pelo Decreto 11.741/1995. A política foi criada com o intuito de atender famílias com filhos/dependentes menores de 14 anos que se encontrassem em situação de risco. A situação de risco é descrita pela lei como aquela em que a criança não esteja sendo atendida nos seus direitos pelas políticas básicas. Para receberem o benefício as famílias deveriam ter renda mensal inferior a R\$ 140,00 e residir em Campinas por no mínimo dois anos, na data da publicação da lei.

Em relação as experiências de Brasília, destacam-se o Bolsa Familiar para Educação (Bolsa-escola) e o Programa Poupança-Escola. Tais iniciativas podem ser caracterizadas como Política Pública de Transferência de Renda e Política Pública Educacional, com o objetivo de retirar as crianças das ruas ou do mercado de trabalho, para que elas tenham o direito de estudar (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006). O objetivo central dos dois programas articulados era apoiar a educação de filhos de famílias carentes, residentes há mais de cinco anos no Distrito Federal. O benefício era igual a um salário mínimo e era disponibilizado para famílias com renda mensal de até meio salário mínimo e que tivessem todas as suas crianças, de 7 e 14 anos, matriculadas na escola pública, as crianças deveriam ter frequência escolar de 90% para manter o benefício. Além da questão educacional, o programa previa a articulação com ações do Governo do Distrito Federal, na saúde, habitação, saneamento básico, segurança e transporte (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006). Em relação ao Poupança-Escola, era garantido aos alunos beneficiados pelo Bolsa-Escola um registro contábil que se transformava em uma poupança no Banco do Brasil. Em cada final de ano letivo o aluno beneficiado tinha aprovado um crédito correspondente a um salário mínimo. Concluindo com sucesso a antiga 4º série do 1º grau, esse aluno poderia sacar a metade do saldo, a outra metade poderia ser sacada ao concluir a 8º série, e o total do saldo poderia ser retirado com a conclusão do 2º grau (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

Mais tarde foi criado o programa Bolsa-Escola em âmbito nacional através da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Assim como a iniciativa de Brasília, o benefício também estava atrelado à frequência escolar da criança e à condição financeira da família.

Outra iniciativa pioneira ocorreu com o Programa de Garantia de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto – SP. O programa foi instituído pela Lei nº 7.881/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 283/1995. Em relação aos objetivos principais dessa política destaca-se a manutenção da escolarização da criança e do adolescente, redução da mortalidade infantil e oferta de oportunidades iguais para crianças e adolescentes com deficiência (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

O Programa Nossa Família da Prefeitura Municipal de Santos foi instituído pela Lei nº 1.416/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 2.649/1995. Tinha como público-alvo as famílias com filhos ou dependentes, de até 16 anos, considerados em situação de risco. O benefício era destinado as famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 50,00 (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

Outra política que reforça a importância da transferência de renda é a instituída pela Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. A partir dela foi autorizado que o Poder Executivo concedesse apoio financeiro aos municípios que implantassem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Um quarto momento apontado por Silva (2007), aconteceu em 2001, com os programas Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que ocorriam de modo descentralizado e alcançavam grande parte dos municípios brasileiros. O quinto momento é marcado com a criação do Programa Bolsa Família, em 2003, ampliando ainda mais o público beneficiado. O programa surge com o objetivo de unificar todos os Programas Nacionais de Transferência de Renda voltados para as famílias em situação de extrema pobreza e pobreza.

Ao se comparar as iniciativas pioneiras mencionadas anteriormente, é possível notar que cada uma possui especificidades de acordo com a realidade do município, contudo todas têm o mesmo objetivo: atender famílias com crianças em situação de risco. Outro objetivo comum é a condicionalidade em relação à educação, em que é exigido frequência mínima da criança, e em alguns casos do adolescente, para se manter o benefício. Nota-se que existe um objetivo que vai além de uma simples transferência de renda, em que o acesso a direitos básicos se torna prioritário. Silva (2007) aponta que a instituição de políticas de transferência de renda no Brasil demonstra a necessidade de expansão e democratização de serviços sociais básicos. É necessário que haja expansão quantitativa e qualitativa de serviços na área de

saúde, educação e trabalho, que ainda são tidos como precários. A autora ainda destaca que os programas instituíram um novo formato ao Sistema de Proteção Social, em que há uma maior abrangência geográfica, aumento do público-alvo e maior volume de recursos destinados a esses programas (SILVA, 2007).

2.3 Programa Bolsa Família: uma análise dos principais avanços e desafios

2.3.1 Criação e implantação do Programa Bolsa família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003 através da Medida Provisória n° 132, e mais tarde convertida na Lei n° 10.836/2004. Foi regulamentado pelo Decreto n° 5.209/2004. O programa representa uma política em âmbito nacional de transferência de renda com condicionalidades. O PBF teve por finalidade unificar outros procedimentos de gestão e execução de transferência de renda do Governo Federal, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, como Bolsa Escola e Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal – CadÚnico (BRASIL, 2004b). O Quadro 2.1 apresenta as políticas unificadas no PBF.

Quadro 2.1 – Políticas de transferência de renda e o CadÚnico, 2001-2003

Política	Lei, Medida Provisória, Decreto - Ano	Objetivo central
Bolsa Escola	Lei nº 10.219/2001	§1 [...] "Instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas".
Bolsa-Alimentação	Medida Provisória nº 2.206-1/2001	Art. 2º [...] "Destina-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação".
Auxílio-gás	Decreto nº 4.102/2002	Art. 1º [...] "Destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda".
Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA)	Lei nº 10.689/2003	Art. 1º [...] "Vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional".
Cadastramento Único (CadÚnico)	Decreto nº 3.877/2001	Art. 1º [...] "para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV".

Fonte: Elaboração própria, Brasil, 2001-2003

Segundo o Decreto nº 5.209, artigo 4º, os objetivos básicos do programa são: 1) promover o acesso a serviços de saúde, educação e assistência social; 2) combater a fome e garantir a segurança alimentar; 3) estimular a emancipação dos beneficiários que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza; 4) combater a pobreza; e 5) promoção da intersetorialidade e sinergia das políticas públicas (BRASIL, 2004a).

Compete ao Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a formulação e integração das políticas públicas, a definição das diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao desenvolvimento e implementação do PBF e o apoio às iniciativas públicas que visam a promoção da emancipação das famílias beneficiadas (BRASIL, 2004a, art. 5º). Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

[...] a coordenação, a gestão e a operacionalização do PBF, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução (BRASIL, 2004a).

Destaca-se que a execução e gestão do PBF é descentralizada, “por meio da conjugação de esforços entre os entes federados¹⁰, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (BRASIL, 2004a, art. 11º). Assim, cabe aos estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual; III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais; IV - disponibilizar apoio técnico institucional aos Municípios; V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual; VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios; VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2004a, art. 13).

Já aos municípios cabe:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal; II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal; III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal; IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal; V - garantir apoio técnico institucional para a gestão local do programa; VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29; VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2004a, art. 14).

E por fim, cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal; II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal; III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial; IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde; V - garantir apoio técnico institucional para a gestão local do programa; VI - constituir órgão de controle social nos termos

¹⁰ União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

do art. 29; VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2004a, art. 15).

O benefício é pago de forma mensal por meio de cartão magnético fornecido pela Caixa Econômica Federal (CEF), com a identificação do responsável através do Número de Identificação Social – NIS (BRASIL, 2004b). A CEF tem como dever, desde que pactuado em contrato específico: a) fornecer a infraestrutura necessária para a manutenção e organização do Cadastramento Único do Governo Federal (CadÚnico); b) desenvolver sistemas de processamento de dados; c) organizar e operacionalizar a logística de pagamento dos benefícios e d) elaborar relatórios e fornecer base de dados que possibilitem o acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da execução do PBF (BRASIL, 2004a, art. 16). O pagamento do benefício é feito preferencialmente à mulher.

A concessão do benefício está relacionada ao cumprimento, quando couber, de condicionalidades relacionadas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional e de saúde, e crianças de até 6 anos devem ser vacinadas de acordo com o calendário. Na educação, é exigido frequência escolar de 85% para as crianças de até 15 anos e 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos (BRASIL, 2004b). Os Ministérios da Saúde e da Educação devem acompanhar e fiscalizar se tais condicionalidades estão sendo cumpridas.

As famílias beneficiadas pelo PBF são selecionadas a partir do CadÚnico, criado em 2001, através do Decreto nº 3.877, e unificado à gestão do PBF, em 2003. Nele são cadastradas todas as famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, podendo ser inscritas também famílias com rendimento superior se o seu cadastramento estiver vinculado a algum programa social (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017). A articulação com outras políticas públicas também ocorre através do CadÚnico para Programas Sociais do governo federal.

Para serem selecionadas pelo programa, as famílias devem estar na extrema pobreza ou pobreza. Em 2019, era considerado extremamente pobre as famílias que recebiam renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00, já as famílias pobres eram aquelas com renda *per capita* mensal de até R\$ 178,00 (BRASIL, 2018). O Quadro 2.2 apresenta as faixas de pobreza e extrema pobreza de acordo com o programa ao longo dos anos.

Quadro 2.2 – Limites que definem a extrema pobreza e pobreza para famílias com renda *per capita* mensal, por ano

Medida Provisória, Decretos e Lei	Anos	Situação e valores*
Medida Provisória nº 132 - outubro de 2003	2003	Extrema Pobreza: até R\$ 50,00 Pobreza: R\$ 50,01 até R\$ 100,00
Lei nº 10.836 - janeiro de 2004	2004 - 2008	Extrema Pobreza: até R\$ 60,00 Pobreza: R\$ 60,01 até R\$ 120,00
Decreto nº 6.824 - abril de 2009	2009	Extrema Pobreza: até R\$ 69,00 Pobreza: R\$ 69,01 até R\$ 137,00
Decreto nº 6.917 - julho de 2009	2009 - 2013	Extrema Pobreza: até R\$70,00 Pobreza: R\$70,01 até R\$ 140,00
Decreto nº 8.232 - abril de 2014	2014 - 2017	Extrema Pobreza: até R\$ 77,00 Pobreza: R\$ 77,01 até R\$ 154,00
Decreto nº 9.396 - maio de 2018	2018	Extrema Pobreza: até R\$ 89,00 Pobreza: R\$ 89,01 até R\$ 178,00

Fonte: Elaboração própria, Brasil, 2003 a 2018.

O benefício tem caráter temporário, em que a cada dois anos há uma análise para determinar se a família dever continuar recebendo o valor mensal ou não. O benefício é cortado antes do prazo de análise caso ocorram as seguintes situações: a) omissão de informação ou prestação de informação falsa; b) posse do beneficiário em cargo eletivo de qualquer esfera do governo, e c) desligamento voluntário da família (BRASIL, 2008).

O programa possui dois tipos de benefícios financeiros: o básico, destinado aos domicílios em situação de extrema pobreza, e o variável, destinado aos domicílios em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos e adolescentes até quinze anos. Em 2008, a partir da Lei nº 11.692, foi criado outro benefício variável vinculado ao adolescente. Este benefício é voltado para os domicílios pobres e extremamente pobres e que tenham em sua composição adolescentes com dezesseis e dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino.

Em 2003, o programa tinha como objetivo central repassar o valor de R\$ 50,00 para as famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00 (benefício básico). O valor máximo que uma família extremamente pobre poderia receber era igual a R\$ 95,00, já para as famílias pobres esse valor seria de no máximo R\$ 45,00. Em 2018¹¹, através do Decreto nº 9.396, os valores dos benefícios foram atualizados. O benefício básico passou a ser R\$ 89,00, já o benefício variável passou para R\$ 41,00 até o limite de 205,00. O benefício variável vinculado ao adolescente passou a ser igual a R\$ 48,00 até o limite de R\$ 96,00. Os valores dos benefícios

¹¹Em 2018 ocorreu a última mudança nos valores dos benefícios e faixas de pobreza e extrema pobreza.

foram atualizados com o passar do tempo através de Leis e Decretos, o Quadro 2.3 apresenta esses valores ao longo dos anos. Já os Quadros 2.4 e 2.5 apresentam o valor máximo que uma família que se encontra na extrema pobreza ou pobreza pode receber de acordo com o Decreto nº 9.396 de 2018.

Quadro 2.3 – Valores dos benefícios dos PBF, 2003-2018

Medida Provisória, Leis e Decretos	Benefício básico	Benefício variável I*	Benefício variável II**
Medida Provisória nº 132 - 2003	R\$50,00	R\$15,00 até R\$45,00	-
Lei nº 11.692 - 2008	R\$58,00	R\$18,00 até R\$54,00	R\$30,00 até R\$60,00
Decreto nº 6.491 - 2008	R\$62,00	R\$20,00 até R\$60,00	R\$30,00 até R\$60,00
Decreto nº 6.917 - 2009	R\$68,00	R\$22,00 até R\$66,00	R\$33,00 até R\$66,00
Decreto nº 7.447 - 2011	R\$70,00	R\$32,00 até R\$96,00	R\$38,00 até R\$76,00
Decreto nº 8.232 - 2014	R\$77,00	R\$35,00 até R\$175,00	R\$42,00 até R\$84,00
Decreto nº 9.396 - 2018	R\$89,00	R\$41,00 até 205,00	R\$48,00 até R\$96,00

Fonte: Elaboração própria, Brasil, 2003-2018

*Benefício variável I = destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição: a) gestantes; b) nutrízes; c) crianças entre zero e doze anos; e d) adolescentes até quinze anos.

**Benefício variável II (BVJ)= destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição: adolescentes de 16 e 17 anos de idade.

Quadro 2.4 – Valor máximo recebido por uma família extremamente pobre de acordo com sua composição, 2018

Número de gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$89,00
1	0	Básico + 1 Variável	R\$130,00
2	0	Básico + 2 Variável	R\$171,00
3	0	Básico + 3 Variável	R\$212,00
4	0	Básico + 4 Variável	R\$253,00
5	0	Básico + 5 Variável	R\$294,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$137,00
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	R\$178,00
2	1	Básico + 2 Variável + 1 BVJ	R\$219,00
3	1	Básico + 3 Variável + 1 BVJ	R\$260,00
4	1	Básico + 4 Variável + 1 BVJ	R\$301,00
5	1	Básico + 5 Variável + 1 BVJ	R\$342,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$185,00
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	R\$226,00
2	2	Básico + 2 Variável + 2 BVJ	R\$267,00
3	2	Básico + 3 Variável + 2 BVJ	R\$308,00
4	2	Básico + 4 Variável + 2 BVJ	R\$349,00
5	2	Básico + 5 Variável + 2 BVJ	R\$390,00

Fonte: Elaboração própria, Brasil, 2018

Quadro 2.5 – Valor máximo recebido por uma família pobre de acordo com sua composição

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 Variável	R\$41,00
2	0	2 Variável	R\$82,00
3	0	3 Variável	R\$123,00
4	0	4 Variável	R\$164,00
5	0	5 Variável	R\$205,00
0	1	1 BVJ	R\$48,00
1	1	1 Variável + 1 BVJ	R\$89,00
2	1	2 Variável + 1 BVJ	R\$130,00
3	1	3 Variável + 1 BVJ	R\$171,00
4	1	4 Variável + 1 BVJ	R\$212,00
5	1	5 Variável + 1 BVJ	R\$253,00
0	2	2 BVJ	R\$96,00
1	2	1 Variável + 2 BVJ	R\$137,00
2	2	2 Variável + 2 BVJ	R\$178,00
3	2	3 Variável + 2 BVJ	R\$219,00
4	2	4 Variável + 2 BVJ	R\$260,00
5	2	5 Variável + 2 BVJ	R\$301,00

Fonte: Elaboração própria, Brasil, 2018

Em 2011, outra importante política de transferência de renda foi lançada: o Plano Brasil sem Miséria (BSM). O plano surgiu como ação complementar ao PBF, com o principal objetivo de superar a extrema pobreza. O BSM se baseia em três pilares: 1) garantia de renda, para alívio da extrema pobreza; 2) acesso aos serviços públicos, com o intuito de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias beneficiadas; e 3) inclusão produtiva, aumentando dessa forma as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda para as famílias mais pobres.

Para que a população de baixa renda tivessem mais acesso às creches públicas, foi criado o programa Brasil Carinhoso, que tem como objetivo central incentivar que os municípios ampliem o número de vagas e melhorem o atendimento, através de maiores repasses de recursos federais às prefeituras a cada vaga ocupada por criança de famílias beneficiadas pelo PBF.

Em relação ao mercado de trabalho, foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil sem Miséria). O programa oferece gratuitamente cursos de qualificação profissional visando capacitar os beneficiários do PBF para que eles possam ser inseridos no mercado de trabalho. Já na área da saúde o Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), atua para melhorar o acesso à saúde em municípios de até 100 mil habitantes.

No eixo Direitos e Cidadania, o compromisso do BSM foi com a comunidade de quilombolas, considerada público prioritário. Dados de 2013 apontam que 84 mil famílias quilombolas estavam inscritas no CadÚnico. Até 2014, com a busca do governo, chegou-se a mais de 128 mil família quilombolas, em que 72% se encontravam em situação de extrema pobreza (SECRETARIA DE GOVERNO, 2015).

Em março de 2013, todos os brasileiros que recebiam benefícios do PBF que ainda viviam em situação de extrema pobreza ultrapassaram esse patamar. Apesar dessa conquista, a Secretaria de Governo da Presidência da República aponta que ainda há três grandes desafios a serem superados: 1) a busca ativa por famílias que possuem o perfil de atendimento do BSM que ainda não foram contempladas pelos benefícios; 2) o aperfeiçoamento das estratégias de inclusão produtiva; e 3) a maior oferta de serviços públicos de qualidade, incluindo aqueles que mais precisam.

A apresentação das Leis e Decretos relacionados ao PBF mostram que o programa vai além de uma simples transferência de renda. As condicionalidades adotadas demonstram que a política também busca que seus beneficiários tenham acesso a direitos básicos como saúde e educação. Mais do que isso, busca-se através de tal política a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. O BSM possibilitou uma focalização ainda maior nas famílias extremamente pobres, buscando superar esse patamar.

2.3.2 Indicadores socioeconômicos e o Programa Bolsa Família

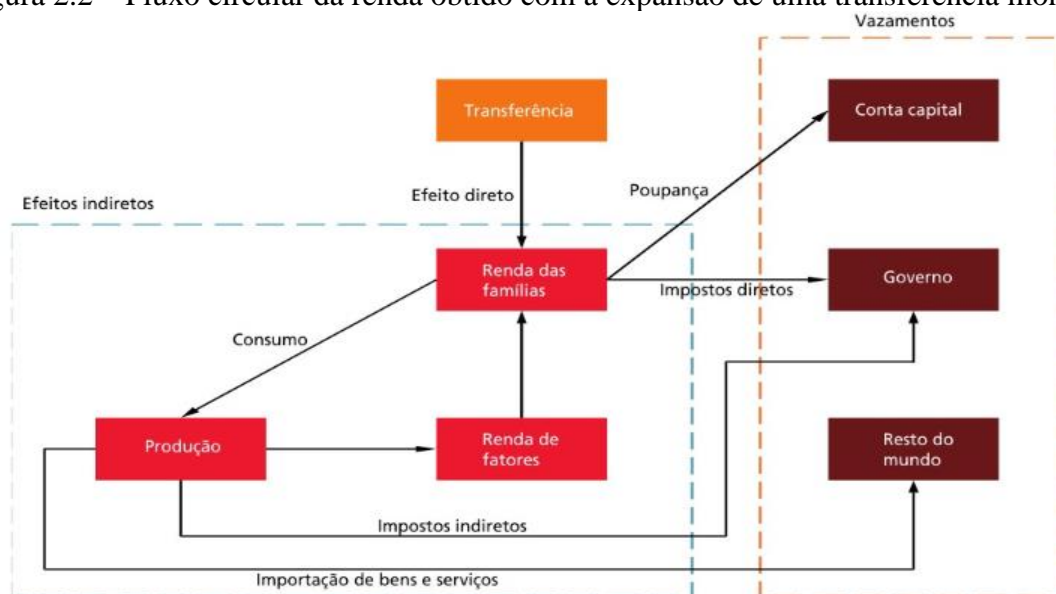
Antes que a primeira política de transferência de renda condicionada fosse implementada, havia diversos mitos sobre esse tipo de iniciativa. Com o PBF não foi diferente, existindo até hoje pessoas contrárias a ele. Por isso são necessários trabalhos que mostrem a importância do programa e o seu desempenho no decorrer dos anos. Como ressalta Campello (2013), o PBF é uma política nacional com o intuito não apenas de acesso à renda por parte das famílias pobres, como também à direitos sociais. Além de aliviar a pobreza, o programa tem como objetivo melhorar o atendimento do público-alvo a serviços de saúde. Também busca superar indicadores como altos índices de evasão, defasagem idade-série e repetência, interrompendo dessa forma com o ciclo de reprodução da pobreza (CAMPELLO, 2013).

Campello (2013) aponta em seu estudo quatro mitos que têm sido propagados desde a elaboração e implementação do programa. O primeiro mito está relacionado a como as

famílias pobres não gastariam o benefício “corretamente”, visto que não haveria um controle sobre a destinação que elas dariam aos recursos. Dizia-se que a população mais pobre não faria uso adequado do benefício, contudo, dados empíricos mostram o contrário. Ninguém melhor do que a própria família para identificar suas principais necessidades. Ao analisar o consumo das famílias beneficiárias é possível encontrar trabalhos como de Ferrario (2013) que analisa o impacto do PBF e do BPC sobre as despesas com consumo utilizando os dados de 2008/2009 da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Brasil – POF. A autora conclui que os beneficiários do PBF e do BPC utilizam a renda recebida de forma eficiente e principalmente com a alimentação (FERRARIO, 2013).

Outra questão importante relacionada aos gastos das famílias beneficiárias está na compreensão dos efeitos macroeconômicos que essas transferências possuem sobre o consumo e a produção. Neri, Vaz e Souza (2013) apontam em seu trabalho que há poucos estudos que se aprofundam nessa temática e demonstram a necessidade de mais pesquisas que discutam o assunto, já que as transferências representam fator importante no “fluxo circular da renda”, em que as despesas de consumo das famílias estimulam a “produção dos setores de atividades, que, por sua vez, incrementa o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, retornando para as famílias e reiniciando o ciclo econômico” (NERI, VAZ e SOUZA, 2013, p. 193). A Figura 2.1 apresenta o fluxo de circulação simplificado com base no resultado da expansão de uma transferência do governo.

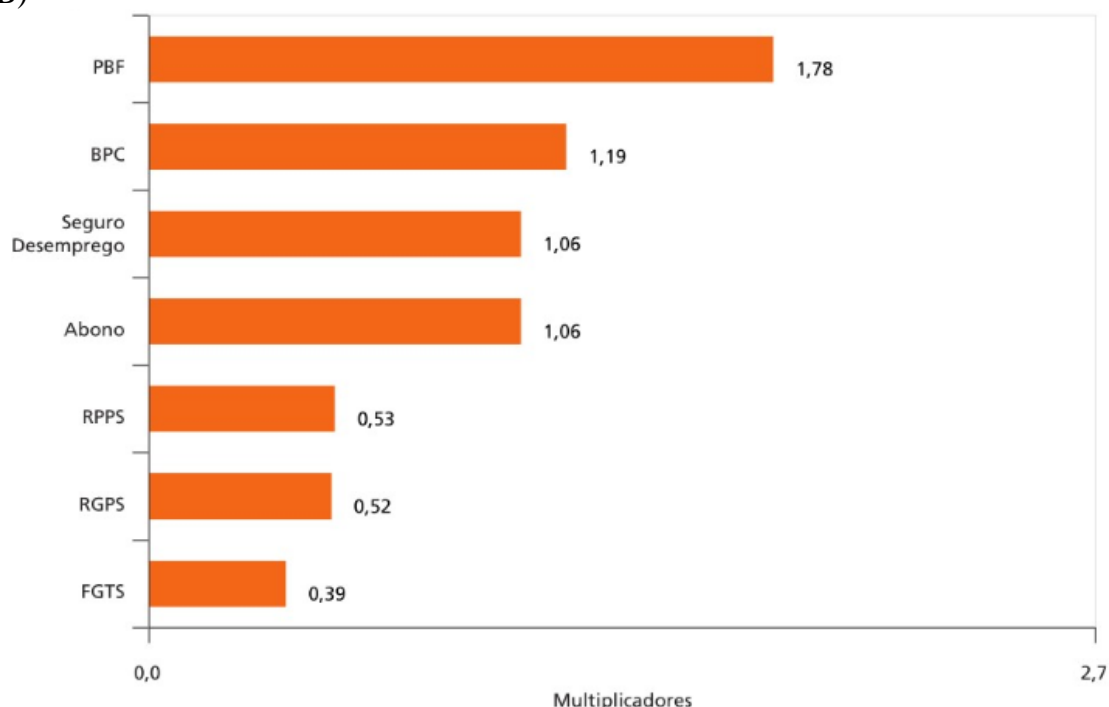
Figura 2.2 – Fluxo circular da renda obtido com a expansão de uma transferência monetária



Fonte: NERI, VAZ e SOUZA, 2013, p. 196

Os autores explicam que o primeiro efeito direto da transferência é aumentar a renda familiar. Quase a totalidade desse aumento transforma-se em consumo, enquanto apenas uma pequena parte vaza da economia em forma de poupança, pois as famílias beneficiadas por estarem em condição de pobreza dificilmente entesourariam sua renda adicional. O efeito indireto está relacionado à destinação do consumo que estimula a produção, a renda dos fatores e impulsiona ainda mais os rendimentos familiares (NERI, VAZ e SOUZA, 2013). O Gráfico 2.1 apresenta os efeitos multiplicadores de alguns programas de transferências sobre o Produto Interno Bruto (PIB), estimados pelos autores.

Gráfico 2.1 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: NERI, VAZ e SOUZA, 2013, p. 201

Os dados do Gráfico 2.1 mostram que o PIB aumentaria R\$ 1,78 dado um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF, ou seja, considerando a oferta perfeitamente elástica e respeitando os demais pressupostos, um gasto adicional de 1% do PIB no programa levaria a um aumento de 1,78% na atividade econômica (NERI, VAZ e SOUZA, 2013). Os efeitos multiplicadores se mostram maiores quanto mais focalizada for a política de transferência de renda para os mais pobres. Os autores explicam que isso acontece porque essas famílias possuem uma maior propensão marginal a consumir da renda. Os estudos de Neri, Vaz e Souza (2013) ressaltam a importância do PBF na dinâmica macroeconômica do Brasil. Além

de cumprir um papel positivo nessa dinâmica, o programa tem contribuído para a redução da pobreza e desigualdade.

Outro trabalho que estuda a dinâmica macroeconômica com o PBF é o de Denes, Komatsu e Menezes-Filho (2018) que a partir de regressões mostram que os municípios que tiveram um maior crescimento do PIB *per capita* e da renda *per capita* foram aqueles que receberam mais recursos dos programas de transferência de renda. Tais municípios tiveram um maior crescimento no setor de serviços, e constatou-se a redução da desigualdade de renda e pobreza. Os autores também mostram que tanto o PBF quanto o BPC apresentam correlação positiva em relação ao PIB *per capita* municipal. Os municípios onde mais cresceu o PBF foram aqueles em que mais aumentou a renda do domicílio e a pobreza se reduziu (DENES, KOMATSU E MENEZES-FILHO, 2018).

O segundo mito está relacionado à fecundidade, em que os beneficiários passariam a ter mais filhos para ter acesso a mais recursos e por um período maior. Contudo, dados apontam para o declínio da fecundidade da população brasileira em todas as faixas de renda, como mostra a Tabela 2.1.

Tabela 2.1 – Taxas de fecundidade total (TFT), por faixas de renda domiciliar *per capita*, Brasil, 1991-2010

Faixas de renda	1991	2000	2010
Sem rendimento até ¼ SM*	5,5	4,6	3,3
¼ até ½ SM	3,1	3,2	2,7
½ até 1 SM	2,3	2,4	1,9
1 até 2 SM	1,8	1,8	1,3
2 até 3 SM	1,6	1,4	1,2
3 até 5 SM	1,5	1,3	1,1
5 ou mais SM	1,2	1,1	1,0

Fonte: Censo demográfico do IBGE, adaptado de Alves e Cavenaghi, 2013, p. 242.

*SM = Salário mínimo.

Os dados do IBGE apontam para uma tendência decrescente da taxa de fecundidade total (TFT) em todas as faixas de renda. Em 1991, a TFT para domicílios com renda *per capita* de até ¼ de salário mínimo era igual a 5,5, passando para 3,3, em 2010 (ALVES; CAVENAGHI, 2013). Com o passar do tempo, a queda da TFT é ainda maior nos domicílios com baixa renda *per capita*.

Pode-se dizer que a queda da fecundidade no Brasil é generalizada. Segundo Souza e Osório (2013) as famílias que possuem muitos filhos estão concentradas entre os

extremamente pobres, mas esse número é cada vez menor. As famílias sem crianças se tornam cada vez mais comuns entre os mais pobres. Parece então estar surgindo um novo público-alvo para as políticas de combate à pobreza, caracterizado por famílias pequenas e sem crianças (SOUZA e OSÓRIO, 2013).

Outro mito, que teria sido o mais propagado, diz que o programa contribuiria de forma a acomodar as famílias, gerando assim dependência, ou seja, não haveria um incentivo ao trabalho entre os beneficiários adultos, levando ao “efeito preguiça”. Segundo Oliveira e Soares (2012) ao analisar se de fato existe o “efeito preguiça” é necessário levantar o questionamento: até que ponto o afastamento do trabalho pode ser aceitável? Duas respostas sobre isso são as atividades precárias, exercida pelos adultos e o trabalho infantil. Não é possível afirmar que as transferências de renda poderiam incentivar ou desincentivar ao trabalho, visto que isso depende exclusivamente das preferências individuais (OLIVEIRA; SOARES, 2012). Oliveira e Soares apontam ainda que é impossível ter certeza sobre o impacto de uma política, pois seria necessário a comparação de dois mundos: um em que a política não acontece e outro em que a política acontece. O que pode surgir é o aumento do trabalho informal, mas isso acontece muitas vezes porque o indivíduo não conhece os direitos trabalhistas ou não tem a qualificação mínima exigida para executar um trabalho de carteira assinada. Também pode-se falar sobre as desigualdades de oportunidades onde são priorizadas as pessoas com mais anos de estudos e experiência.

Oliveira e Soares (2012) apontam ainda que os programas de transferência de renda têm contribuído para a redução do trabalho infantil e para a queda no número de crianças que não estudam, o que demonstra uma contribuição importante de políticas desse tipo. Outro trabalho que traz uma discussão sobre o mercado de trabalho é o de Barbosa e Corseuil (2014) que através da regressão descontínua (fuzzy RDD) e utilizando os dados da PNAD de 2006 demonstram que o PBF não tem impacto sobre a escolha ocupacional entre os postos formais e informais pelos beneficiários.

Discutir os mitos é importante para que seja esclarecida qualquer dúvida sobre o programa. E mais importante ainda é ressaltar os principais desafios e falhas do PBF, para que seja possível melhorar continuamente a principal política de transferência de renda brasileira. Outra variável que merece atenção é a educação, que é uma das condicionalidades do PBF.

Em relação à educação, as famílias mais pobres têm apresentado maiores dificuldades para que o ensino básico seja concluído por parte de suas crianças, adolescentes e jovens. Isso pode ocorrer devido à inserção precoce no mercado de trabalho ou até mesmo pela falta de

compreensão por parte da família sobre a importância da educação (CRAVEIRO; XIMENES, 2013). A falta de escolarização pode contribuir para o menor acesso a direitos básicos, reproduzindo o ciclo da pobreza. Não se pode negar que a escolaridade afeta de forma positiva a renda do trabalho, além de permitir que as pessoas sejam mais capazes de atuar ativamente na vida social e política do país, conhecendo seus direitos e deveres como cidadãos. A constituição de 1988, em seu artigo 205, apresenta a educação e a escolaridade como um direito do cidadão brasileiro, assim como um dever do Estado e da família.

O PBF acompanha bimestralmente a frequência escolar, em parceria com os estados, municípios e Distrito Federal. É analisado se os beneficiários estão cumprindo a exigência de frequência escolar mínima. Caso haja descumprimento dessa frequência, é necessário registrar o motivo, e assim ações complementares são planejadas para superar os motivos apresentados. Nota-se que o programa criou grande incentivo no que diz respeito a educação, os estudantes de famílias beneficiadas têm apresentado uma menor taxa de abandono escolar, no nível fundamental e médio (CRAVEIRO; XIMENES, 2013). O que mostra que a condicionalidade da educação no PBF tem sido efetiva, contribuindo para a diminuição das desigualdades educacionais. Contudo há diversos desafios que ainda devem ser enfrentados como o baixo desempenho escolar, elevadas taxas de distorção idade-série, baixa qualidade do ensino público, falta de motivação por parte dos alunos e família etc. Dados da PNAD de 2011 mostram que a escolaridade média das pessoas de 15 anos ou mais de idade é de 5,6 anos de estudo entre os mais pobres e 10,7 anos entre os mais ricos. A taxa de pessoas com 16 anos que concluíram o ensino fundamental é de apenas 43% entre os mais pobres e entre os mais ricos esse valor passa para 86% (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Outro fator importante é a contribuição do PBF para a redução da desnutrição infantil e diminuição da mortalidade infantil, tanto para a mortalidade relacionada a desnutrição e diarreia quanto para doenças infectocontagiosas (CAMPELLO, 2013). Campello (2013) ressalta que foi ampliado o atendimento básico à saúde devido as condicionalidades do programa, refletindo diretamente na saúde das gestantes e crianças.

Os dados aqui explicitados mostram que o Programa Bolsa Família tem contribuído de forma positiva na diminuição da desigualdade de renda e escolar. O acesso a saúde, educação e assistência social, mostra que o programa busca cada vez mais integrar as famílias desprovidas de recursos. Além da garantia de uma renda mínima, o programa garante o acesso a direitos sociais. Mas não se pode negar que ainda existem grandes desafios a serem superados. É importante ressaltar que toda política possui um limite e com as políticas de

transferência de renda condicionada não é diferente. Silva (2007) aponta esses limites como: a) valor monetário muito baixo transferido, permitindo que as famílias apenas se mantenham em um nível de mera reprodução biológica, o que pode não ser efetivo para a redução da pobreza; b) critérios de acesso aos programas de transferência de renda muito restritivos, de forma que a família deve ter uma baixa renda *per capita* e existência de crianças com idade escolar na família e c) renda como critério único para definir a pobreza pode ser insuficiente para perceber a pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. A autora levanta outros limites em seu artigo, contudo acredita-se que os três mencionados descrevem melhor a realidade atual.

3 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Levando em consideração a intensa desigualdade de renda brasileira e a importância dos programas de transferência de renda, o capítulo tem como objetivo traçar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), em 2019. Compreender o perfil dos beneficiários é de suma importância, visto que em março de 2013, considerando o apurado no Censo de 2010, 26,0% da população foi beneficiada pelo programa (CAMARGO et al, 2013). Analisar essa população, levando em consideração as diferenças regionais bem como a situação censitária, se torna necessário para que políticas sociais sejam elaboradas e combinadas de acordo com as especificidades de cada região e município.

Para alcançar o objetivo, o capítulo foi estruturado em duas seções. A primeira seção aborda a metodologia usada para alcançar os objetivos da pesquisa. Já a segunda seção apresenta os resultados relacionados às características gerais dos beneficiários do Bolsa Família, analisando variáveis como: situação censitária, sexo, cor, anos de estudo e quantidade de pessoas residindo em um mesmo domicílio.

3.1 Metodologia

A tese foi desenvolvida em cinco etapas. Na primeira etapa as bibliografias foram selecionadas e organizadas de acordo com os seguintes temas: a) formação econômica do Brasil; b) questão agrária brasileira; c) contexto socioeconômico no Brasil a partir do milagre econômico; d) políticas sociais e programas de transferência de renda no Brasil; e) conceito de pobreza e extrema pobreza; f) Implantação e impacto do Programa Bolsa Família, e g) o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). As referências contribuíram para a elaboração dos capítulos teóricos, Capítulos 1 e 2, bem como para a contextualização dos resultados nos Capítulos 3 e 4.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A) foi escolhida como base de dados. Ela foi implantada de forma definitiva em todo país em 2012. As perguntas específicas sobre os beneficiários do PBF permitem diferentes análises para essa população. Tendo periodicidade mensal, trimestral e anual, a pesquisa é mais abrangente do que a antiga PNAD e, com a metodologia constantemente atualizada, possibilita o acompanhamento das flutuações e a evolução de indicadores que contribuem para estudos do desenvolvimento socioeconômico do país (IBGE, 2020). O ano de 2019 foi escolhido porque

representa o ano mais recente com dados disponíveis, além de não existir muitos trabalhos relacionados ao PBF que tratem sobre os anos mais recentes.

Na segunda etapa da pesquisa, a base de dados da PNADC foi configurada e organizada, o que possibilitou a recodificação de variáveis importantes para o processamento dos resultados. Na terceira etapa foram processados os dados de acordo com os objetivos propostos. Os resultados foram organizados no Excel através de tabelas e gráficos. Vale ressaltar que a pesquisa utilizou uma abordagem quantitativa. Na última etapa a metodologia apresentada na defesa do projeto foi reescrita e atualizada. Os resultados foram organizados nos Capítulos 3 e 4 com a contextualização da bibliografia pertinente. Os dados foram analisados em dois grupos principais. Enquanto o Capítulo 3 apresenta os resultados relacionados as características gerais dos beneficiários do programa, o Capítulo 4 mostra análises da pobreza e extrema pobreza com o intuito de compreender o papel do Programa Bolsa Família.

3.1.1 Informações sobre a base de dados e variáveis

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) foi implementada progressivamente no Brasil a partir de 1967 e tinha como principal objetivo a produção de informações básicas relacionadas a estudos socioeconômicos no país (IBGE, 2020). A partir de 2016 a PNAD foi substituída pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).

A PNADC foi implantada a partir de 2012, em todo país, com o objetivo de produzir informações contínuas sobre o mercado de trabalho, educação, renda, características da população, etc. Também tem como objetivo elaborar estudos do desenvolvimento socioeconômico do Brasil através de pesquisas específicas de acordo com as necessidades (IBGE, 2020). Por exemplo, há períodos que as pesquisas contemplam dados sobre o trabalho infantil, tecnologia de informação, cuidados pessoais, etc. Os principais dados são divulgados anualmente para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas, Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), Grande Teresina e municípios das capitais (IBGE, 2020).

Outro ponto importante da PNADC é que ela visa observar as flutuações trimestrais, bem como a evolução de médio e longo prazo da força de trabalho e outras informações que sejam importantes serem estudadas no momento. São produzidos assim: resultados mensais,

com informações restritas sobre a força de trabalho; trimestrais, conjunto de indicadores sobre a força de trabalho em todos os níveis de divulgação da pesquisa; anuais, outros temas importantes e indicadores complementares à força de trabalho; e variável, outros tópicos dos temas permanentes que são pesquisados com maior periodicidade ou ocasionalmente (IBGE, 2020). A soma dos dados gerados trimestralmente representa a base de dados anual.

É importante destacar que a PNADC faz parte do Sistema Integrado de Pesquisa Domiciliares (SIPD), implementado a partir de 2006 no país. A principal finalidade do SIPD foi a reformulação das pesquisas domiciliares do IBGE com o intuito de produzir informações sobre o mercado de trabalho de curto prazo (IBGE, 2020). O SIPD também representa o novo modelo de produção de pesquisas amostrais domiciliares. Segundo o IBGE (2020, p. 5) “[...] a amostra de cada uma das pesquisas desse sistema corresponde a uma parte ou à integralidade de uma amostra mestra, e os conceitos e os processos são harmonizados entre elas”. Atualmente o SIPD conta com três pesquisas: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

A cada trimestre são investigados aproximadamente 211.000 domicílios, em torno de 16.000 setores censitários. As informações sobre a força de trabalho são captadas de duas formas, primeiro através de um conjunto de perguntas conjunturais que são divulgadas trimestralmente, e segundo a partir de um conjunto de perguntas adicionais que são investigadas na primeira visita e divulgadas anualmente (IBGE, 2020). A PNADC abrange todo o Território Nacional e tem como população-alvo todas as pessoas que moram em domicílios particulares permanentes da área de abrangência da pesquisa. Algumas áreas são excluídas como as:

[...] classificadas pelo IBGE como setores de aldeias indígenas, quartéis, bases militares, alojamentos, acampamentos, embarcações, barcos, navios, penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e agrovilas de projetos de assentamentos rurais, e também os setores censitários localizados em terras indígenas (IBGE, 2020, p. 9).

A cada trimestre são pesquisados temas e tópicos diferentes. A educação, por exemplo, é investigada no 2º trimestre. Já as questões relacionadas ao acesso à televisão, internet e posse de celular para uso pessoal são pesquisadas no 4º trimestre. Há também outros temas e tópicos que são investigados de acordo com a visita. Questões sobre a habitação, características gerais dos moradores e informações adicionais da força de trabalho

são pesquisadas na 1^o visita. Questões sobre outras formas de trabalho, tais como afazeres domésticos, cuidados de pessoas, produção para autoconsumo, trabalho voluntário e trabalho de crianças e adolescentes, são investigados na 5^o visita. Já os rendimentos de outras fontes são pesquisados tanto na 1^o quanto na 5^o visita (IBGE, 2020).

A partir de cada visita é elaborada uma base de dados que é identificada como Visita 1 e Visita 5. Após analisar os dicionários de variáveis das duas visitas, foi escolhido trabalhar com os dados da 1^o visita já que ela contempla todas as variáveis que foram necessárias para a pesquisa. Com o intuito de compreender as diferenças regionais, os resultados foram separados em grandes regiões e situação censitária (urbano e rural). O trabalho utilizou a classificação oficial do meio rural do IBGE, em que é considerada urbana toda sede de município e de distrito, e rural toda a área situada fora desses limites. Destaca-se que os casos perdidos foram desconsiderados da análise, assim como os domicílios com renda igual a zero. Além disso, a base de dados foi ponderada a partir da variável identificada como peso do domicílio e das pessoas.

Para selecionar os titulares do Programa Bolsa Família foi utilizada a variável V5002A. Tal variável identifica apenas o responsável por receber o benefício, ou seja, o titular do programa. Para identificar os valores recebidos pelo programa, foi utilizada a variável V5002A2. É importante enfatizar que essa variável fornece apenas o valor recebido pelo titular do benefício, ou seja, para as outras pessoas que residem no mesmo domicílio esse valor não aparece. No entanto, a renda recebida pelo titular beneficia todos as pessoas do domicílio, com isso o valor do benefício foi imputado para todos que residiam no mesmo domicílio.

Os resultados foram divididos em dois capítulos. O perfil dos beneficiários do Bolsa Família é apresentado no Capítulo 3. Para a análise foram utilizadas variáveis como número de pessoas que residem em um mesmo domicílio, sexo, raça, e variáveis relacionadas a escolaridade. O Quadro 3.1 apresenta uma síntese das variáveis utilizadas no processamento dos dados e recodificações.

Quadro 3.1 – Variáveis utilizadas no processamento dos dados e recodificações, PNADC, 2019

Variável	Descrição
UF	Unidade da Federação
UPA	Unidade Primária de Amostragem (UPA)
V1008	Número de seleção do domicílio
V1014	Painel
V1022	Situação do domicílio
V1031	Peso do domicílio e das pessoas
V2001	Número de pessoas no domicílio
V2007	Sexo
V2010	Cor ou raça
V3001	Sabe ler e escrever?
V3009A	Qual foi o curso mais elevado que frequentou anteriormente?
V5002A	No mês de referência recebeu rendimentos de Programa Bolsa Família?
V5002A2	Valor recebido pelo PBF em reais
VD3006	Grupos de anos de estudo (pessoas de 5 anos ou mais de idade) padronizado para o Ensino fundamental - SISTEMA DE 9 ANOS
VD5010	Rendimento domiciliar (habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes) (inclusive rendimentos em cartão/tiquete transporte ou alimentação) (exclusive o rendimento das pessoas cuja condição na unidade domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico)
VD5011	Rendimento domiciliar per capita (habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes) (inclusive rendimentos em cartão/tiquete transporte ou alimentação) (exclusive o rendimento das pessoas cuja condição na unidade domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico)

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019

O Capítulo 4 apresenta o papel do PBF na redução da extrema pobreza e pobreza através da análise de dois cenários, um sem o Bolsa Família (cenário 1) e o outro com o Bolsa Família (cenário 2). Para analisar o cenário 1, o valor do rendimento do programa (V5002A2) foi descontado do valor do rendimento domiciliar (VD5010), e o resultado foi dividido pelo número de pessoas no domicílio (V2001), gerando a renda *per capita* sem o Bolsa Família. Para o cenário 2, foi utilizado o rendimento domiciliar *per capita* (VD5011) que considera todas as fontes de renda, inclusive do Bolsa Família. Os cenários foram analisados a partir de faixas de salário mínimo *per capita* mensais e faixas de renda *per capita* mensais, incluindo o critério de seleção do programa como mostra o Quadro 3.2. Além disso, o Quadro 3.3 apresenta as principais variáveis criadas a partir dos processamentos.

Quadro 3.2 Faixas de salário mínimo per capita e faixas de renda per capita utilizadas para analisar o impacto do Bolsa Família na extrema pobreza e pobreza, 2019

Faixas de salário mínimo*	Faixas de renda**
1. até 1/3 de salário mínimo: até R\$ 166,33	1. até R\$ 89,00: extrema pobreza
2. mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo: R\$ 166,34 até R\$ 249,50	2. R\$ 89,01 até R\$ 178,00: pobreza
3. mais de 1/2 até 1 salário mínimo: R\$ 249,51 até R\$ 499,00	3. R\$ 178,01 até R\$ 356,00: em que R\$ 356,00 representa o dobro da linha de pobreza
4. mais de 1 até 1 salário mínimo: R\$ 499,01 até R\$ 998,00	4. R\$ 356,01 até R\$ 499,00: em que R\$ 499,00 representa 1/2 salário mínimo
5. mais de 1 salário mínimo, mais de R\$ 998,00	5. mais de R\$ 499,00

Fonte: Elaboração própria, 2019

*Salário mínimo vigente em 2019: R\$ 998,00

** Faixas de renda incluindo o critério de seleção do Bolsa Família em 2019

Quadro 3.3 – Novas variáveis PNADC, 2019

Variável	Descrição
BOLSAFAM2	Variável V5002A2 expandida para todas as pessoas do domicílio
Renda_Dom2	Renda do domicílio sem os valores do Bolsa Família.
Renda_Percapita2	Renda_Dom2 <i>per capita</i>
Grandes_Regioes	Variável UF recodificada por regiões
Grupamento_V2001	Grupamento de número de pessoas em um mesmo domicílio

Fonte: Elaboração própria, 2019

O número de beneficiários do PBF está subestimado na PNADC. Enquanto em maio de 2019 o número de domicílios beneficiados foi igual a 14,3 milhões (GOVERNO DO BRASIL, 2019), na PNADC esse valor é igual a aproximadamente 9,8 milhões. Segundo Souza *et al* (2019, p. 11), tanto a PNAD quanto a PNAD Contínua, subestimam o número de beneficiários sendo 30,0% e 35,0% menores respectivamente. Embora a PNADC possua perguntas específicas sobre o PBF, o grau de subestimação ainda existe (SOUZA et al, 2019). Os autores ainda apontam que esse não é um padrão exclusivo do PBF, já que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é subestimado em grau ainda maior. Outro destaque é que esse problema acontece em outros países também, por razões “que vão desde o estigma até a confusão entre benefícios, transferências assistenciais são quase sempre subnotificadas em pesquisas domiciliares” (SOUZA et al, 2019, p. 12). De todo modo, os resultados foram interpretados compreendendo os limites da PNADC com a contextualização de outras pesquisas.

3.2 Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que os dados da PNADC mostram?

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa em relação às características gerais dos beneficiários do PBF, no ano de 2019. A Tabela 3.1 mostra como os beneficiários do PBF que vivem em áreas rurais e urbanas se distribuem nas cinco grandes regiões. É importante enfatizar que os beneficiários do Bolsa Família são aqueles que se beneficiam direta (titular do benefício) ou indiretamente (família do titular) do programa.

Tabela 3.1 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Grandes Regiões e Brasil, 2019

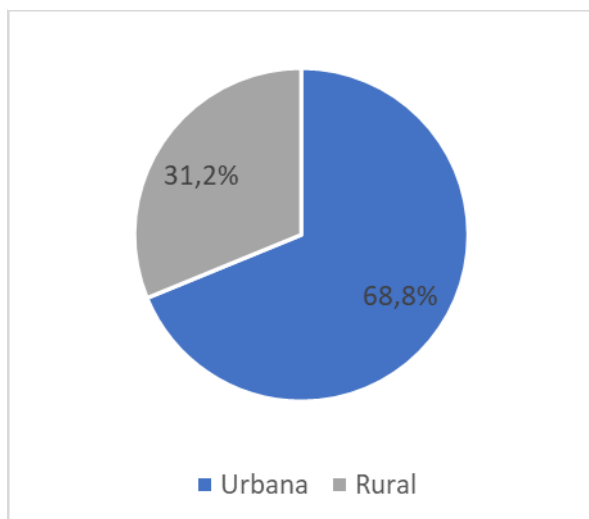
Situação censitária	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Urbana	14,4%	45,7%	27,4%	6,2%	6,2%	100,0%
Rural	19,7%	64,2%	10,7%	3,2%	2,3%	100,0%
Brasil	16,0%	51,5%	22,2%	5,3%	5,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando a área urbana, nota-se que o Nordeste concentra 45,7% dos beneficiários, seguido do Sudeste com 27,4% e Norte com 14,4%. O Sul e Centro-Oeste são as regiões que menos concentram beneficiários, com 6,2% em ambos os casos. Já no meio rural, o Nordeste concentra 64,2% dos beneficiários, seguido do Norte com 19,7% e Sudeste com 10,7%. Mais uma vez o Sul e Centro-Oeste apresentam um baixo percentual de beneficiários, com 3,2% e 2,3% respectivamente. No Brasil como todo, considerando a área rural e urbana, a região Nordeste se destaca com 51,5%, o que representa mais da metade dos beneficiários de todo o país. O Sudeste possui a segunda maior concentração com 22,2%.

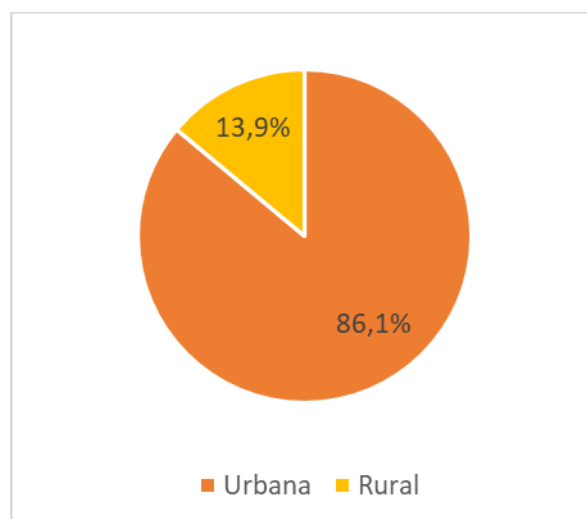
O Brasil apresenta uma concentração de 68,8% dos beneficiários do PBF no meio urbano, como mostra o Gráfico 3.1. Em relação à população total, considerando beneficiários e não beneficiários, 86,1% dos residentes do país estão no meio urbano e 13,9% estão no rural, como mostra o Gráfico 3.2. Embora a maior parte dos beneficiários esteja na área urbana, os resultados evidenciam o maior nível de pobreza no meio rural brasileiro, com um percentual de beneficiários superior ao total da população.

Gráfico 3.1 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Brasil, 2019



Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019

Gráfico 3.2 – Distribuição de toda a população, por situação censitária, Brasil, 2019



Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019

A Tabela 3.2 apresenta o número absoluto de beneficiários por situação censitária e regiões. A área urbana concentra aproximadamente 27,0 milhões de beneficiários, o que representa mais que o dobro da rural que tem valor próximo a 12,1 milhões. Destaca-se a região Nordeste com aproximadamente 20,0 milhões de beneficiários, analisando o total, seguido da Sudeste com valor próximo a 8,6 milhões.

Tabela 3.2 – Distribuição de beneficiários do PBF por situação censitária, Grandes Regiões e Brasil, em número absoluto, 2019 (em milhares)

Situação censitária	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Urbana	3.830	12.195	7.305	1.665	1.665	26.660
Rural	2.376	7.757	1.290	390	276	12.089
Total	6.205	19.952	8.595	2.055	1.941	38.748

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

Os resultados deixam claro o quanto o benefício focaliza seus esforços na região mais pobre do país. Camargo *et al* (2013) aponta que as famílias atendidas pelo PBF, entre o total de Domicílios apurados pelo Censo 2010, é igual a 50,4% no Nordeste; 25,3% no Sudeste;

11,4% no Norte; 7,5% no Sul e 5,4% no Centro-Oeste. As autoras utilizaram a folha de pagamento do PBF (SENARC/MDS), de março de 2013, para elaborar os resultados. Apesar do ano de análise ser diferente da presente pesquisa, nota-se que os valores apresentados na Tabela 3.1 se aproximam dos de Camargo *et al* (2013). A alta concentração de beneficiários no Nordeste provavelmente ocorre pela concentração espacial da pobreza (ARAÚJO et al, 2018). A partir da ocupação econômica do território brasileiro por Portugal, a região Nordeste se destacou por muito tempo devido à alta lucratividade da economia açucareira (GAMA; BARACHO, 2014; FURTADO, 2007; PEREIRA, 2016). Com a perda do monopólio de produção do açúcar e consequente declínio da economia açucareira, o Nordeste passou por um processo de involução econômica que até hoje afeta essa região (FURTADO, 2007; PEREIRA, 2016).

Ao se pensar na distribuição do programa no país é importante destacar que o número de beneficiários de cada localidade é determinado através das cotas estipuladas pelo IBGE com indicação do percentual de pessoas pobres e extremamente pobres (ARAÚJO et al, 2018). A falta de estrutura para implementação do PBF pode dificultar o acesso ao benefício mesmo em municípios com muitos pobres, como enfatiza Araújo *et al* (2018). Os autores também destacam que a ineficiência de agentes-chaves, como Cadastro Único e Secretarias, além da insuficiência de rede assistencial podem dificultar ainda mais o acesso ao benefício.

Os resultados relacionados ao sexo do responsável por receber o benefício do PBF se encontram na Tabela 3.3. Segundo o Artigo 23, do Decreto nº 5.209, o cartão para recebimento do benefício terá como titular preferencialmente uma mulher, em sua ausência ou impedimento, outra pessoa da unidade familiar será o responsável pelo cadastro (BRASIL, 2004a).

Tabela 3.3 – Titulares do PBF distribuídos por situação censitária, sexo, Grandes Regiões e Brasil, 2019

Situação censitária	Sexo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Urbana	Homem	7,2%	7,1%	9,7%	10,7%	8,3%	8,1%
	Mulher	92,8%	92,9%	90,3%	89,3%	91,7%	91,9%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Rural	Homem	11,7%	9,7%	11,1%	10,8%	6,5%	10,1%
	Mulher	88,3%	90,3%	88,9%	89,2%	93,5%	89,9%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

A partir dos resultados é possível compreender que, de fato, a maior parte dos responsáveis por receber o benefício do PBF são mulheres. Na área urbana, mais de 90% dos titulares são do sexo feminino, e isso se repete em todas as regiões, com exceção do Sul que possui 89,3%. No meio rural apenas as regiões Nordeste e Centro-Oeste possuem valores acima de 90,0%, contudo não há uma grande diferença entre as outras regiões que também possuem altos valores percentuais: Norte com 88,3%, Sudeste com 88,9%, e Sul com 89,2%. Já em relação ao Brasil rural esse valor é igual a 89,9%. Segundo Campello (2013), em 2013, 93,0% dos titulares do PBF eram do sexo feminino, o que reflete um ganho de autonomia e ampliação da cidadania das mulheres. A mulher apresenta um papel de suma importância, sendo a responsável por receber e de certa forma administrar como o recurso do programa será gasto.

Através de uma pesquisa qualitativa com beneficiárias do PBF residentes de áreas rurais ou de pequenas cidades, de 2006 a 2011, Leão Rego e Pinzani (2013) mostram que, em um universo de 150 entrevistadas, a maioria afirmou que prefere que o cartão do benefício esteja em seu nome. Os autores apontam que as beneficiárias entrevistadas deram como justificativa a capacidade da mulher cuidar melhor do dinheiro e compreender o que a família necessita além de realizar compras mais econômicas. Houve também relatos de que se o cartão estivesse no nome do marido, o dinheiro poderia ser gasto com bebida alcoólica. Ao serem responsáveis pelo recebimento do benefício, as mulheres adquirem mais poder nas decisões da família, independência financeira do marido, além de autonomia sobre o uso de métodos contraceptivos (JANNUZZI; PINTO, 2013).

Em um estudo em Recife, realizado em 2008, sobre os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a autonomia feminina, Lavinias, Cobo e Veiga (2012) mostram que 95% das entrevistadas relatam que, além de sacarem o benefício, elas são responsáveis por administrar o dinheiro recebido, o que mostra a autonomia financeira da maioria das mulheres. Contudo as autoras enfatizam que embora o Bolsa Família contribua positivamente para o bem-estar e qualidade de vida das famílias, não existe um efeito direto sobre o empoderamento de gênero, já que ainda cabe a mulher as funções domésticas e de cuidado com as crianças (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012).

As Tabelas 3.4 e 3.5 apresentam os beneficiários do PBF distribuídos por cor, na área urbana e rural. Analisando a área urbana, a região Norte apresenta uma grande concentração de beneficiários classificados com a cor parda com 77,0%. As regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste também apresentam uma grande concentração de beneficiários da cor parda, sendo

66,0%, 63,4% e 53,6% respectivamente. Apenas na região Sul que a maior concentração se encontra na cor branca com 53,3%.

Tabela 3.4 – Beneficiários do PBF, na área urbana, distribuídos por cor, Grandes Regiões e Brasil, 2019

Cor	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Branca	14,7%	20,3%	31,4%	53,3%	24,1%	24,8%
Preta	6,7%	12,7%	14,4%	9,9%	11,3%	12,0%
Amarela	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,6%	0,4%
Parda	77,0%	66,0%	53,6%	36,0%	63,4%	62,1%
Indígena	1,2%	0,6%	0,3%	0,5%	0,6%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

Tabela 3.5 – Beneficiários do PBF, na área rural, distribuídos por cor, Grandes Regiões e Brasil, 2019

Cor	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Branca	11,5%	19,0%	30,1%	58,2%	24,7%	20,1%
Preta	7,1%	10,2%	12,2%	4,3%	10,1%	9,6%
Amarela	0,6%	0,4%	0,1%	0,7%	0,1%	0,4%
Parda	78,7%	70,0%	57,3%	36,8%	63,0%	69,2%
Indígena	2,1%	0,4%	0,2%	0,0%	2,1%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

Em relação ao meio rural, há uma alta concentração de beneficiários classificados como pardos nas regiões Norte com 70,5%, Nordeste com 60,0% e Centro-Oeste com 52,7%. Já as regiões Sul e Sudeste apresentam uma alta concentração de beneficiários da cor branca com 73,2% e 50,8% respectivamente.

Os resultados de Camargo *et al* (2013), em um estudo sobre o perfil dos beneficiários do PBF em 2013, mostram que 66,7% desses beneficiários são da cor parda, 24,8% da cor branca e 7,0% da cor preta. Apesar dos resultados não estarem separados por situação censitária, observa-se que há uma tendência semelhante a Tabela 3.4 em que a maioria dos beneficiários são caracterizados pela cor parda. Já os dados da PNADC, em uma análise para toda população em 2019, mostram que 46,8% das pessoas foram classificadas como pardas, 42,7% como brancas, e 9,4% como pretas (IBGE, 2019b).

Analisando a área urbana do Brasil, nota-se uma alta concentração de beneficiários classificados como pardos com 62,1%, seguido da cor branca, 24,8% e preta, 12,0%. Esses percentuais são significativamente diferentes dos valores encontrados na população urbana total, ou seja, naquela composta pelos beneficiários e não beneficiários do PBF: cor parda, 44,9%, branca, 44,4%, e preta, 9,6%. Já o meio rural brasileiro apresenta uma concentração de beneficiários classificados como pardos com 69,2%, seguido da cor branca, 20,1%, e preta, 9,6%. Em contraste, o número total de residentes do meio rural brasileiro, são caracterizados pela cor parda, 58,6%, seguido da branca, 32,0% e preta, 8,4%. Destaca-se que tanto na área urbana quanto na rural o número de beneficiários da cor parda e preta apresentam um número percentual superior ao total da população, o que significa dizer que o programa tem contribuído para a redução das desigualdades por cor.

A educação é um direito e a família e o Estado têm o dever de garanti-la (BRASIL, 1996). No Brasil, o ensino fundamental obrigatório tem duração de 9 anos e a vida escolar inicia-se com 6 anos de idade (BRASIL, 2006). As Tabelas 3.6 e 3.7 apresentam os dados relacionados ao grupamento de anos de estudo dos beneficiários do PBF com 14 anos ou mais de idade. Foi escolhido analisar as pessoas a partir de 14 anos, pois essa é a idade prevista para finalizar o ensino fundamental, 9 anos de estudo: 5 anos (6 a 10 anos de idade) + 4 anos (11 a 14 anos de idade).

Tabela 3.6 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, na área urbana, distribuídos por grupos de anos de estudo, Grandes Regiões e Brasil, 2019

Grupos de ano de estudo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Sem instrução/ menos de 1 ano	4,4%	8,0%	3,5%	4,0%	4,2%	5,8%
1 a 4 anos	10,3%	12,4%	8,9%	8,8%	8,4%	10,7%
5 a 8 anos	27,0%	30,7%	30,4%	38,8%	31,3%	30,6%
9 a 11 anos	23,8%	21,1%	27,8%	27,8%	25,7%	23,9%
12 a 15 anos	31,4%	26,3%	28,0%	19,6%	28,5%	27,2%
16 anos ou mais	3,2%	1,5%	1,4%	1,1%	1,9%	1,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

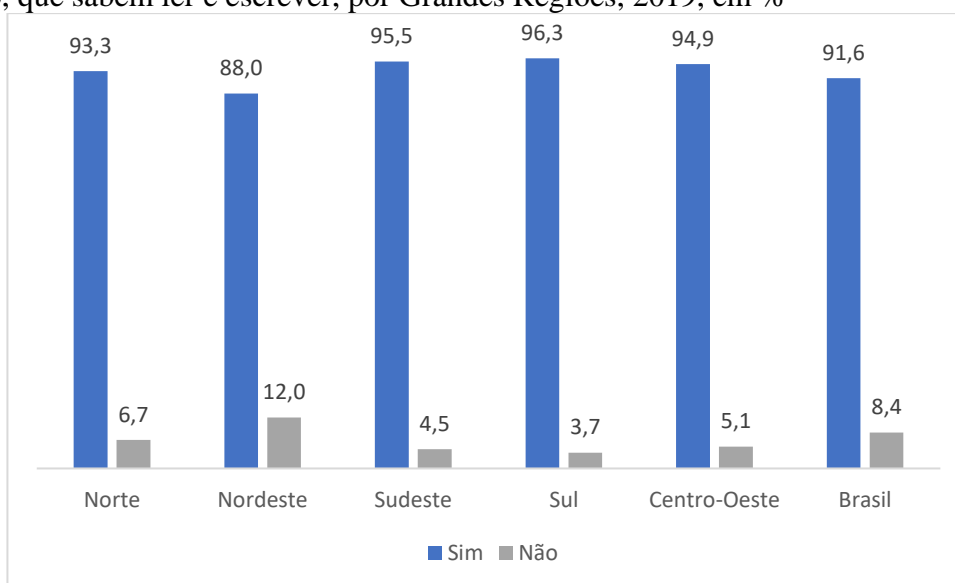
Tabela 3.7 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, na área rural, distribuídos por grupos de anos de estudo, Grandes Regiões e Brasil, 2019

Grupos de ano de estudo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Sem instrução/ menos de 1 ano	7,3%	11,6%	5,0%	3,6%	5,2%	9,7%
1 a 4 anos	18,0%	19,1%	18,4%	15,0%	16,5%	18,6%
5 a 8 anos	37,1%	31,0%	37,8%	44,1%	36,1%	33,4%
9 a 11 anos	20,8%	19,9%	21,4%	25,2%	24,4%	20,5%
12 a 15 anos	15,6%	17,6%	16,9%	11,6%	17,3%	17,0%
16 anos ou mais	1,2%	0,7%	0,5%	0,4%	0,5%	0,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

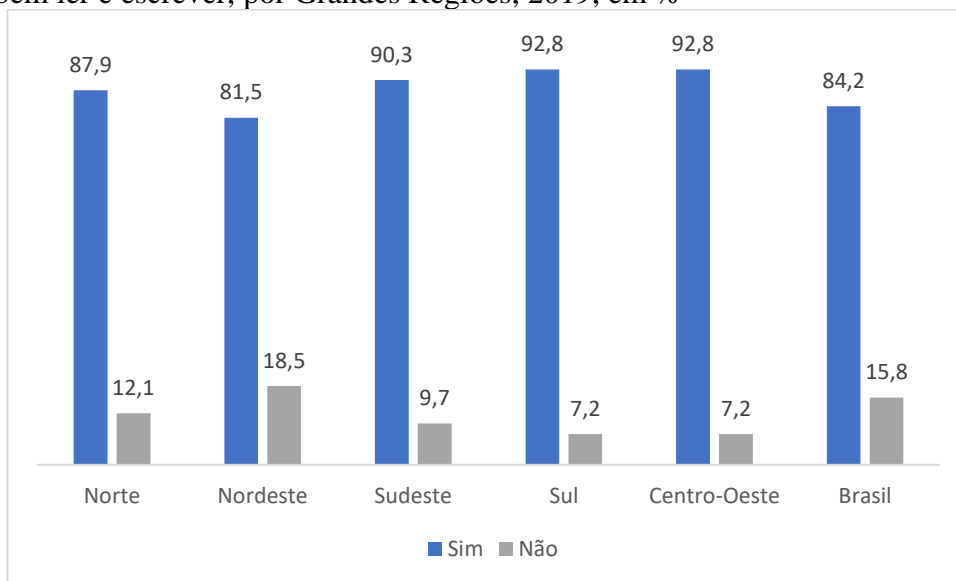
Analisando o meio urbano brasileiro, nota-se que 30,6% dos beneficiários possuem 5 a 8 anos de estudo, 27,2% possuem 12 a 15 anos de estudo e 23,9% possuem 9 a 11 anos de estudo. Apenas 1,7% dos beneficiários possuem 16 anos ou mais de estudo. Em relação ao meio rural brasileiro, destaca-se que 33,4% dos beneficiários têm 5 a 8 anos de estudo, seguido de 9 a 11 anos de estudo com 20,5% e 1 a 4 anos de estudo, com 18,6%. Apenas 0,7% desses beneficiários possuem 16 anos ou mais de estudo. Os Gráficos 3.3 e 3.4, apresentam o percentual de beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano e rural que sabem ler e escrever.

Gráfico 3.3 – Percentual de beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano, que sabem ler e escrever, por Grandes Regiões, 2019, em %



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Gráfico 3.4 – Percentual de beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio rural, que sabem ler e escrever, por Grandes Regiões, 2019, em %



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando o meio urbano, nota-se que no Nordeste 12,0% dos beneficiários não sabem ler e escrever, o que supera o percentual do Brasil que é igual a 8,4%. O Norte possui a segunda maior concentração de beneficiários que não sabem ler e escrever com 6,7%, seguido do Centro-Oeste com 5,1%. O meio rural apresenta uma realidade muito pior, em que 18,5% dos beneficiários do Nordeste não sabem ler e escrever, seguido do Norte com 12,1% e Sudeste com 9,7%. Em relação ao Brasil rural, 15,8% dos beneficiários não sabem ler e escrever. Para complementar esses resultados, as Tabelas 3.8 e 3.9 apresentam os beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano e rural distribuídos por grau de escolaridade mais elevado que frequentou.

Tabela 3.8 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio urbano, distribuídos por grau de escolaridade mais elevado que frequentou e Grandes Regiões, 2019

Qual foi o curso mais elevado que frequentou anteriormente?	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Pré-escola	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,6%	0,3%
Classe de alfabetização - CA	0,9%	3,1%	0,5%	0,3%	0,4%	1,7%
Alfabetização de jovens e adultos	0,5%	0,7%	0,2%	0,4%	0,1%	0,5%
Antigo primário (elementar)	4,9%	4,4%	5,9%	8,1%	5,2%	5,2%
Antigo ginásio (médio 1º ciclo)	0,4%	0,3%	0,7%	0,7%	0,5%	0,5%
Regular do ensino fundamental ou do 1º grau	39,1%	46,7%	43,8%	53,8%	40,5%	44,9%
Educação de jovens e adultos (EJA) ou supletivo do 1º grau	2,4%	1,7%	1,8%	2,2%	2,3%	1,9%
Antigo científico, clássico, etc. (médio 2º ciclo)	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
Regular do ensino médio ou do 2º grau	43,4%	38,9%	40,8%	28,5%	43,0%	39,7%
Educação de jovens e adultos (EJA) ou supletivo do 2º grau	2,7%	0,9%	2,1%	3,5%	2,4%	1,7%
Superior - graduação	4,7%	2,3%	3,5%	1,8%	4,6%	3,1%
Especialização de nível superior	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Mestrado	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Doutorado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

Ao serem questionados sobre o curso mais elevado que frequentaram, a maioria dos beneficiários do PBF, residentes do meio urbano, responderam “Regular do ensino fundamental ou do 1º grau” e “Regular do ensino médio ou do 2º grau”, situação que ocorre em todas as regiões. É importante enfatizar que declarar que frequentou o ensino fundamental, ou outro nível de instrução, não é o mesmo que dizer que possui ensino fundamental completo, já que a PNADC não faz a separação de ensino incompleto e completo. Em relação a região Sul nota-se que 53,8% dos beneficiários frequentaram o ensino fundamental e 28,5% frequentaram o ensino médio. Nas outras regiões os percentuais de beneficiários que frequentaram o ensino fundamental ou o ensino médio se aproximam, sendo 39,1% e 43,4% no Norte; 46,7% e 38,9% no Nordeste; 43,8% e 40,8% no Sudeste e 40,5% e 43,0% no Centro-Oeste respectivamente. Em relação ao ensino superior, todas as regiões apresentam percentuais muito baixos, o mais elevado é o da região Norte com 4,7%. Ao se analisar graus de escolaridade mais elevados como mestrado e doutorado esse percentual é igual a 0,0%. A área urbana do Brasil registra 44,9% de beneficiários do PBF com frequência no ensino fundamental, 39,7% no ensino médio e 5,2% no elementar.

Tabela 3.9 – Beneficiários do PBF, de 14 anos ou mais de idade, no meio rural distribuídos por grau de escolaridade mais elevado que frequentou e Grandes Regiões, 2019

Qual foi o curso mais elevado que frequentou anteriormente?	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Pré-escola	0,1%	0,6%	0,0%	0,0%	0,6%	0,4%
Classe de alfabetização - CA	1,8%	5,4%	0,3%	0,4%	0,8%	3,9%
Alfabetização de jovens e adultos	0,7%	1,5%	1,0%	0,2%	0,4%	1,2%
Antigo primário (elementar)	5,5%	5,5%	6,9%	10,5%	10,5%	5,9%
Antigo ginásio (médio 1º ciclo)	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,5%	0,2%
Regular do ensino fundamental ou do 1º grau	60,1%	53,9%	62,2%	65,0%	52,0%	56,2%
Educação de jovens e adultos (EJA) ou supletivo do 1º grau	2,6%	2,0%	1,2%	2,0%	1,9%	2,0%
Antigo científico, clássico, etc. (médio 2º ciclo)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,0%
Regular do ensino médio ou do 2º grau	25,8%	29,0%	26,2%	19,9%	28,4%	27,8%
Educação de jovens e adultos (EJA) ou supletivo do 2º grau	1,1%	0,8%	1,2%	1,0%	2,4%	0,9%
Superior - graduação	1,8%	1,0%	0,7%	0,9%	2,1%	1,1%
Especialização de nível superior	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%
Mestrado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

O meio rural possui uma alta concentração de beneficiários que frequentaram o ensino fundamental em todas as regiões (Tabela 9). Em relação a região Sul nota-se que 65,0% dos beneficiários frequentaram o ensino fundamental e 19,9% o ensino médio. Nas outras regiões também há uma alta concentração de beneficiários que cursaram o ensino fundamental: Norte com 60,1%; Nordeste com 53,9%; Sudeste com 62,2% e Centro-Oeste com 52,0%. Em relação ao ensino superior ocorre uma situação ainda pior com poucos beneficiários que alcançaram esse grau. Também não há beneficiários que tenham frequentado o mestrado ou doutorado. A área rural do Brasil registra 56,2% de beneficiários do PBF com frequência no ensino fundamental, 27,8% no ensino médio e 5,9% no elementar.

Ao analisar os beneficiários do PBF, de 25 anos ou mais de idade, Camargo et al (2013) mostra que 53,5% possuem o ensino fundamental incompleto, 15,5% se declararam sem instrução e apenas 10,2% possuem o ensino médio completo, o que significa dizer que 69,0% dos beneficiários, em março de 2013, nem mesmo possuíam o ensino fundamental completo. Analisando toda a população brasileira, de beneficiários e não beneficiários, nota-se que 32,2% das pessoas possuem ensino fundamental incompleto, seguido de 27,4% que possuem ensino médio completo e 17,4% possuem o ensino superior completo (IBGE,

2019c). Já a taxa de analfabetismo é igual a 6,6% no Brasil e a região Nordeste possui a maior taxa entre as regiões com valor igual a 13,9% (IBGE, 2019c).

Os resultados apresentam uma prevalência dos beneficiários no ensino fundamental, o que mostra a importância da condicionalidade do Bolsa Família na educação para romper com este ciclo. Os benefícios voltados para as famílias com crianças e adolescentes incentivam a permanência dessas crianças nas escolas e trazem a possibilidade delas alcançarem graus de escolaridade mais elevados que os seus pais. Sem dúvida, romper com este ciclo se faz necessário para que a saída da pobreza e extrema pobreza seja permanente. O Brasil teve grandes avanços na educação básica, mas o ensino médio bem como a defasagem idade-série ainda são grandes desafios a serem superados.

Para compreender o tamanho das famílias beneficiadas pelo programa, as Tabelas 3.10 e 3.11 apresentam o número de pessoas que residem no mesmo domicílio de um titular do PBF, na área urbana. É importante destacar que a PNADC assume a possibilidade de pessoas que não tenham parentesco residindo no mesmo domicílio, seja para dividir despesas ou por outros motivos. Em todo caso, foi detectado que em apenas uma pequena parcela da amostra isso ocorre, o que não afeta de forma significativa o resultado.

Na área urbana, os resultados mostram uma alta concentração de domicílios com 4, 3 e 5 pessoas respectivamente, contando com o titular. As regiões possuem uma concentração relativamente próxima. Analisando os domicílios com 4 pessoas, o Centro-Oeste se destaca com 28,0% seguido do Sul com 27,5%, as outras regiões apresentam valores próximos: Sudeste com 27,0%; Nordeste com 26,2 e Norte com 26,1. Em relação aos domicílios com 3 pessoas, o Nordeste se destaca com 27,7% seguido do Centro-Oeste com 27,4%, mais uma vez as outras regiões apresentam valores próximos: Sul com 26,1%; Sudeste com 25,4 e Norte com 22,7. A partir de 5 pessoas o número de domicílios começa a diminuir.

Tabela 3.10 – Quantidade de pessoas que residem no mesmo domicílio de um titular do PBF, na área urbana, distribuídos por Grandes Regiões, 2019

Número de pessoas	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1	2,2%	4,6%	6,0%	4,4%	2,3%	4,6%
2	9,2%	15,6%	11,7%	10,6%	8,6%	13,0%
3	22,7%	27,7%	25,4%	26,1%	27,4%	26,3%
4	26,1%	26,2%	27,0%	27,5%	28,0%	26,6%
5	17,7%	15,1%	15,8%	16,8%	18,2%	15,9%
6	9,2%	5,8%	8,1%	8,4%	8,9%	7,2%
7	6,2%	2,9%	3,1%	4,0%	2,9%	3,4%
8 ou mais	6,8%	2,1%	2,9%	2,2%	3,8%	3,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

Tabela 3.11 – Quantidade de pessoas que residem no mesmo domicílio de um titular do PBF, na área rural, distribuídos por Grandes Regiões, 2019

Número de pessoas	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1	1,0%	4,2%	4,0%	4,2%	2,3%	3,6%
2	9,0%	14,2%	13,9%	9,3%	11,8%	13,1%
3	21,0%	27,6%	25,6%	31,0%	23,9%	26,3%
4	26,2%	26,6%	28,7%	29,4%	30,2%	26,9%
5	18,1%	15,1%	15,4%	14,7%	17,8%	15,7%
6	10,6%	6,4%	7,8%	8,4%	9,6%	7,4%
7	6,2%	3,2%	2,8%	1,8%	2,8%	3,6%
8 ou mais	7,9%	2,8%	1,8%	1,2%	1,6%	3,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com os dados da PNADC, 2019.

A área rural apresenta o mesmo padrão da urbana com alta concentração de domicílios com 4, 3 e 5 pessoas respectivamente. Contudo as regiões apresentam proporções menos próximas, principalmente em relação aos domicílios com 3 pessoas. Analisando os domicílios com 4 pessoas, mais uma vez o Centro-Oeste se destaca com 30,2% seguido do Sul com 29,4%, as outras regiões apresentam os seguintes valores: Sudeste, 28,7; Nordeste, 26,6 e Norte, 26,2%. Já nos domicílios com 3 pessoas, o Sul se destaca com 31,0% seguido do Nordeste com 27,6%, a proporção nas outras regiões é igual a 25,6% no Sudeste; 23,9% no Centro-Oeste e 21,0% no Norte. A partir de 5 pessoas o número de domicílios começa a diminuir. É interessante destacar que há mais domicílios com 1 pessoa do que com 8 pessoas

ou mais, tanto na área urbana quanto na rural. O número médio de beneficiários por domicílio, no Brasil, é 3,97, valor esperado já que a maior concentração se encontra em domicílios com 4 pessoas.

Há um limite em analisar apenas o ano de 2019, pois impossibilita compreender se ao longo do tempo essas famílias têm crescido. Esse tipo de análise é importante principalmente por conta do mito de que beneficiários do PBF tenderiam a ter mais filhos para receberem mais benefícios variáveis e conseqüentemente teriam famílias maiores. Embora haja um limite pode-se fazer uma breve análise a partir do valor total que um domicílio pode acumular de benefícios. Um titular do PBF, por exemplo, pode receber até 5 benefícios variáveis, relacionado as gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos, e 2 benefícios voltado para os adolescentes de 16 e 17 anos. O que significa dizer que uma família, considerada extremamente pobre, pode ganhar até 7 benefícios variáveis mais o benefício básico, que totalizam R\$ 390,00 e uma família pobre pode receber até 7 benefícios variáveis, o que totalizam R\$ 301,00. Os dados indicam que aproximadamente 7% dos domicílios, tanto na área urbana quanto na rural, possuem 7 pessoas ou mais residindo em um mesmo domicílio, ou seja, uma proporção baixa em comparação com os domicílios com 3 e 4 pessoas. Acredita-se que o valor do benefício não é alto o suficiente para gerar o desejo dessas famílias terem mais filhos. Pelo contrário, superar a pobreza e a extrema pobreza de forma permanente através de trabalhos formais e capacitação seria mais atrativo.

4 EXTREMA POBREZA E POBREZA NO BRASIL: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família expandiu-se rapidamente desde sua implantação. Em 2004, o número de famílias beneficiárias era cerca de 6 milhões. Em 2006, esse número passou a ser em torno de 11 milhões até atingir 14 milhões de famílias, em 2014, valor que permanece estável com oscilações temporárias (SOUZA *et al*, 2019). Sendo um dos benefícios mais bem focalizados do país, o PBF contribuiu de forma positiva para redução da pobreza e extrema pobreza, e conseqüentemente para a redução da desigualdade de renda. Segundo Souza *et al* (2019), em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza por causa do PBF, e 3,2 milhões saíram da pobreza.

Levando em consideração a importância do programa, o capítulo tem como objetivo central compreender o papel do Bolsa Família na redução da extrema pobreza e pobreza. Para isso foram considerados dois cenários, um sem o bolsa família (cenário 1) e outro com o bolsa família (cenário 2). Os cenários foram analisados através de faixas de salário mínimo *per capita* e do critério oficial do programa para selecionar os beneficiários. Os resultados foram analisados por situação censitária, grandes regiões e Brasil.

Para alcançar os objetivos, o capítulo foi desenvolvido em duas seções. A seção 4.1 compreende os resultados relacionados as faixas de salário mínimo *per capita* mensais, de 2019, que foram divididas em cinco faixas, sendo elas: a) até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo, R\$ 0,00 – R\$ 166,33; b) mais de $\frac{1}{6}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, R\$ 166,34 – R\$ 249,50; c) mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, R\$ 249,51 – R\$ 499,00; d) mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo, R\$ 499,01 – R\$ 998,00; e) mais de 1 salário mínimo, maior ou igual a R\$998,01. Já na seção 4.2 foram analisadas cinco faixas de renda *per capita* mensais, incluindo o critério de seleção do programa: a) R\$ 0,00 – R\$ 89,00, extrema pobreza; b) R\$ 89,01 – R\$ 178,00, pobreza; c) R\$ 178,01 – R\$ 356,00, em que R\$ 356,00 representa o dobro da linha de pobreza; e d) R\$ 356,01 – R\$ 499,00, em que R\$ 499,00 representa $\frac{1}{2}$ salário mínimo; e) maior ou igual a R\$499,01.

No Brasil não existe uma linha de pobreza monetária oficial, por isso o trabalho utilizou duas formas de compreender o impacto do Bolsa Família na redução da extrema pobreza e pobreza. Primeiro utilizando como base o valor do salário mínimo, vigente em 2019, que “é referência nacional de padrão mínimo de vida para a população” (IBGE, 2020, p. 59). Além da importância do salário mínimo nas negociações salariais no mercado de trabalho, seu valor é utilizado como referência para benefícios previdenciários e benefícios de

programas sociais diversos (IBGE, 2020). Os domicílios que recebem até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* são inscritos no CadÚnico, aqueles que se encontram abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, com idosos e pessoas com deficiência, podem receber o Benefício de Prestação Continuada. Geralmente o IBGE analisa a desigualdade de renda a partir de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*, contudo o presente trabalho apresenta análises a partir de $\frac{1}{6}$ de salário mínimo com o intuito de verificar rendas menores.

A outra análise utilizou o critério oficial de seleção do PBF, o que possibilitou compreender se o programa conseguiu cumprir seus objetivos, em 2019. Além do critério oficial do Bolsa família, utilizou-se outros dois valores: a) R\$ 356,00, que representa o dobro da linha de pobreza e b) R\$ 499,00, que representa $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

4.1 Análise da extrema pobreza e pobreza através de faixas de salário mínimo *per capita*

A pobreza é considerada um fenômeno multidimensional que vai além de aspectos financeiros, como foi visto no Capítulo 2. Pode-se dizer que este conceito está associado “a falta de voz, poder e independência dos pobres que os sujeita à exploração; à propensão à doença; à falta de infraestrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco” (CRESPO; GUROVITZ, p. 11, 2002). A intensa pobreza sempre foi uma realidade no Brasil, com isso a partir da década de 1990 surgem as primeiras iniciativas com o intuito de combatê-la. Mas é apenas com a implantação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, que o país começa a sentir a redução da pobreza e conseqüentemente da desigualdade de renda. Como foi visto no Capítulo 1, até 2003 a pobreza manteve um alto valor percentual igual a 28,16% (FGV SOCIAL/CPS, 2018). A partir de 2004 este valor cai para 25,23% e se mantém em queda nos anos seguintes até atingir o seu ponto mais baixo, em 2014, com 8,38%.

Compreendendo a importância do PBF na redução da desigualdade de renda, a presente seção teve como objetivo analisar o impacto do programa na extrema pobreza e pobreza através de dois cenários, utilizando faixas de salário mínimo. O cenário 1 analisa como seria a situação da extrema pobreza e pobreza se não houvesse o benefício do Bolsa Família, já o cenário 2 mostra a situação com o benefício.

Para compreender de que forma a população brasileira está distribuída, a Tabela 4.1 apresenta a distribuição da população por situação censitária, grandes regiões e Brasil. Analisando o Brasil, considerando as áreas rurais e urbanas, a região Sudeste se destaca com

42,2% da população, seguido do Nordeste com 27,2% e Sul com 14,3%. As outras regiões possuem um percentual menor, sendo 8,6% no Norte e 7,7% no Centro-Oeste.

Tabela 4.1 – Distribuição da população por situação censitária, grandes regiões e Brasil, 2019

Situação censitária	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Urbana	7,7%	23,7%	45,9%	14,5%	8,2%	100,0%
Rural	14,3%	48,5%	18,9%	13,3%	5,0%	100,0%
Brasil	8,6%	27,2%	42,2%	14,3%	7,7%	100,0%

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando a área urbana, nota-se que o Sudeste concentra 45,9% da população, seguido do Nordeste com 23,7% e Sul com 14,5%. O Centro-Oeste e Norte são as regiões que concentram menos residentes, com 8,2% e 7,7% respectivamente. No meio rural, o Nordeste concentra 48,5% da população, seguido do Sudeste com 18,9%, Norte com 14,3% e Sul com 13,3%. O Centro-Oeste é a região que concentra menos residentes com 5,0%.

A Tabela 4.2 apresenta a distribuição da população brasileira por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto. A área urbana concentra aproximadamente 180,29 milhões de residentes. Já o meio rural concentra aproximadamente 29,20 milhões de residentes. A região Sudeste se destaca com aproximadamente 88,35 milhões de residentes, seguido do Nordeste com 56,92 milhões.

Tabela 4.2 – Distribuição da população por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto, 2019 (em milhares)

Situação censitária	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Urbana	13.935	42.766	82.820	26.059	14.710	180.290
Rural	4.178	14.162	5.530	3.873	1.463	29.207
Total	18.113	56.928	88.350	29.932	16.173	209.496

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.3 apresenta a distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até 1/3 de salário mínimo *per capita*, que equivale a rendimentos de até R\$ 166,33. Para compreender o impacto do Bolsa Família, a tabela apresenta a variação percentual entre os dois cenários: com o PBF e sem o PBF. Os valores foram analisados por situação censitária, grandes regiões e Brasil. Analisando o Brasil urbano, nota-se que aproximadamente 8,97 milhões de pessoas teriam rendimento *per capita* de até 1/3 de salário

mínimo se não existisse o Bolsa Família. Esse número caí para 7,42 milhões aproximadamente no cenário com o benefício, o que representa uma redução de 17,2%. Já no Brasil rural, destaca-se que aproximadamente 6,39 milhões de pessoas teriam rendimento *per capita* de até ½ de salário mínimo no cenário sem o PBF, passando para 5,28 milhões no cenário com o benefício, o que representa uma redução de 17,3%.

Tabela 4.3 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até ½ de salário mínimo *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	8.975.095	6.396.330	7.429.753	5.287.920	-17,2	-17,3
Norte	1.375.938	1.294.888	1.123.264	1.017.991	-18,4	-21,4
Nordeste	4.888.470	4.485.291	3.984.704	3.783.387	-18,5	-15,6
Sudeste	1.973.028	434.894	1.687.337	348.290	-14,5	-19,9
Sul	412.431	128.462	359.199	95.110	-12,9	-26,0
Centro-Oeste	325.228	52.795	275.249	43.142	-15,4	-18,3

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

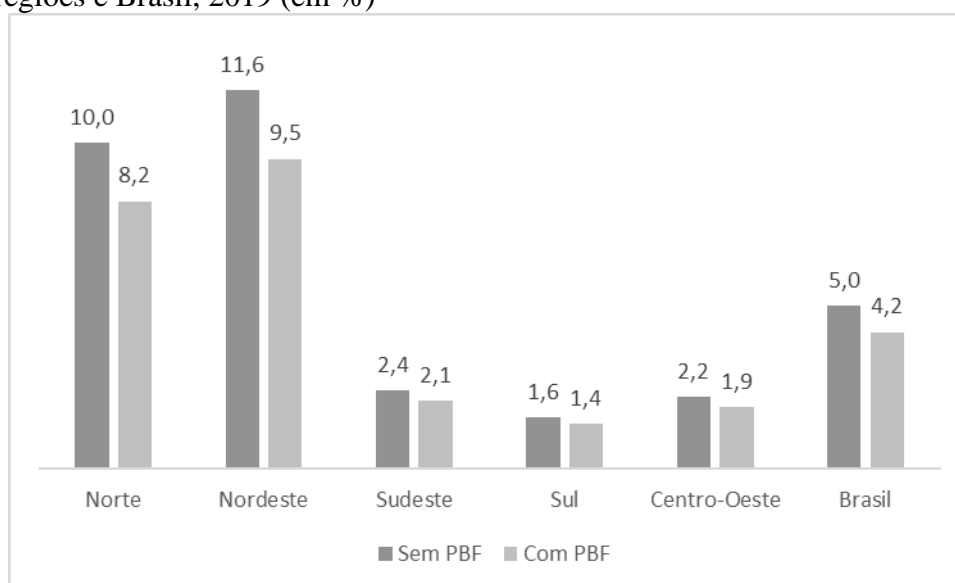
Levando em consideração os dois cenários e analisando o meio urbano, destaca-se que o Programa Bolsa Família contribuiu para reduzir o número de pessoas com rendimento *per capita* de até ½ de salário mínimo em todas as regiões. O Nordeste apresenta uma redução de 18,5%, seguindo do Norte com 18,4% e Centro-Oeste com 15,4%. O Sudeste e Sul possuem uma redução menor, de 14,5% e 12,9% respectivamente.

Analisando o meio rural, nota-se que todas as regiões também sofreram uma redução no número de pessoas com rendimento *per capita* de até ½ de salário mínimo. O Sul apresenta uma redução de 26,0%, seguido do Norte com 21,4% e Sudeste com 19,9%. O Centro-Oeste e o Nordeste apresentam uma redução menor, de 18,3% e 15,6% respectivamente.

Para complementar os resultados, o Gráfico 4.1 apresenta a proporção de pessoas que recebem até ½ de salário mínimo *per capita* no meio urbano, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF. Destaca-se que 11,6% dos residentes do Nordeste teriam rendimento *per capita* de até ½ de salário mínimo caso não houvesse o Bolsa Família, esse percentual cai para 9,5% considerando o cenário com o benefício. Já em relação ao Norte, 10,0% dos residentes teriam rendimento *per capita* de até ½ de salário mínimo caso não houvesse o PBF, e esse

valor cai para 8,2% analisando o cenário com o benefício. O Sudeste, Centro-Oeste e Sul, em um cenário sem o PBF, apresentam percentuais menores comparados com o Nordeste e Norte, de 2,4%, 2,2% e 1,6% respectivamente. No cenário com o PBF esses valores também caem, passando para 2,1% no Sudeste, 1,9% no Centro-Oeste e 1,4% no Sul. Em relação ao Brasil urbano, 5,0% das pessoas teriam rendimentos de até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo *per capita* sem o Bolsa Família, passando para 4,2% no cenário com o benefício. Destaca-se que o PBF tem um maior impacto no Nordeste e Norte que apresentam uma alta concentração de pessoas com rendimentos de até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo *per capita*.

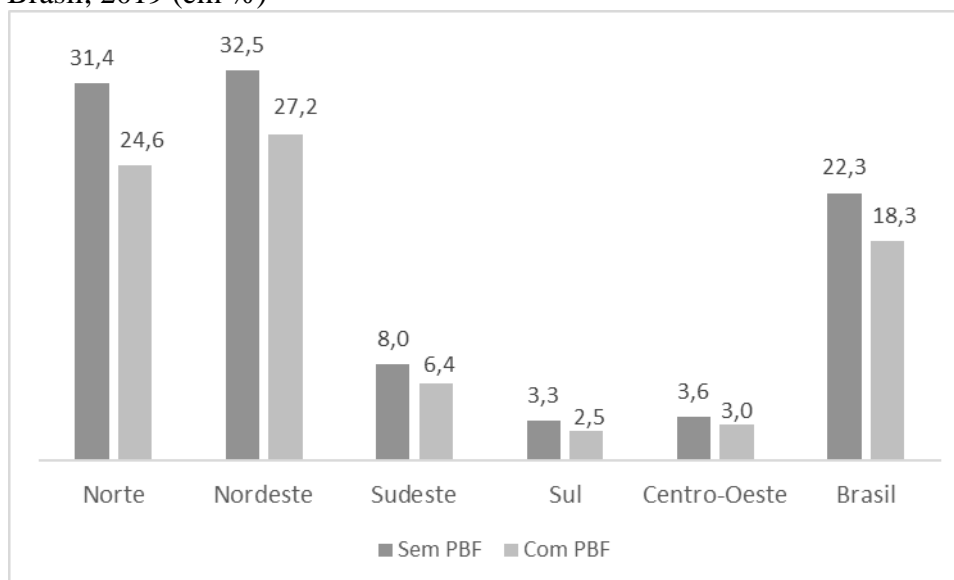
Gráfico 4.1 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.2 apresenta os resultados do meio rural, as regiões Nordeste e Norte também se destacam com uma alta concentração de pessoas com rendimentos de até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo *per capita*. Analisando o cenário sem o Bolsa Família, 32,5% dos residentes do Nordeste teriam renda de até $\frac{1}{6}$ de salário mínimo *per capita*, seguido do Norte com 31,4%. No cenário com o benefício, o percentual do Nordeste passa a ser 27,2%, o que representa uma queda de 5,3 (pontos percentuais) p.p., já no Norte esse valor é 24,6%, ou seja, uma queda de 6,8 p.p.

Gráfico 4.2 Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até 1/3 de salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Assim como no meio urbano, o meio rural do Sudeste, Centro-Oeste e Sul apresentam percentuais menores em comparação com as regiões mais pobres do país. No cenário sem o PBF, o percentual de pessoas com rendimento de até 1/3 de salário mínimo *per capita* é igual a 8,0% no Sudeste, 3,6% no Centro-Oeste e 3,3% no Sul, passando para 6,4%, 3,0% e 2,5% respectivamente, no cenário com o benefício. No Brasil rural, 22,3% das pessoas teriam renda *per capita* de até 1/3 de salário mínimo se não houvesse o benefício, passando para 18,3% na análise com o benefício. Nota-se que o impacto do programa é ainda maior no meio rural, o que evidencia a intensa pobreza no espaço rural em comparação com o urbano.

A Tabela 4.4 apresenta a distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo *per capita*, que equivale a R\$ 166,34 até R\$ 249,50. Além disso, a tabela apresenta a variação percentual entre dois cenários: com o PBF e sem o PBF. Analisando o Brasil urbano, destaca-se que aproximadamente 6,60 milhões de pessoas teriam rendimento de mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo *per capita* se não existisse o PBF. Esse número cai para aproximadamente 5,59 milhões no cenário com o Bolsa Família, o que representa uma redução de 15,3%. Já no Brasil rural aproximadamente 2,64 milhões de pessoas teriam rendimento de mais de 1/3 até 1/2 de salário mínimo *per capita* sem o benefício, passando para 2,61 milhões no cenário com o benefício, o que representa uma redução de 1,1%.

Tabela 4.4 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	6.608.871	2.645.592	5.599.542	2.616.953	-15,3	-1,1
Norte	1.028.187	482.823	935.898	567.562	-9,0	17,6
Nordeste	3.095.104	1.631.656	2.643.079	1.590.747	-14,6	-2,5
Sudeste	1.827.099	352.014	1.474.202	301.904	-19,3	-14,2
Sul	341.634	99.380	273.824	95.329	-19,8	-4,1
Centro-Oeste	316.847	79.719	272.539	61.411	-14,0	-23,0

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

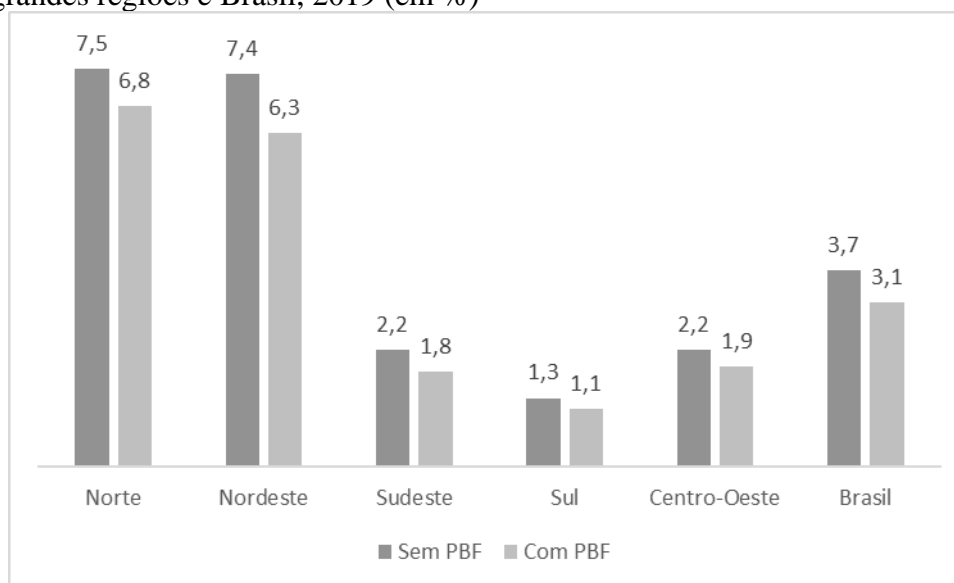
Considerando os dois cenários e analisando o meio urbano, nota-se que o PBF contribuiu para reduzir o número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo em todas as regiões. O Sul apresenta a maior redução de 19,8%, seguido do Sudeste com 19,3% e Nordeste com 14,6%. Já nas regiões Centro-Oeste e Norte a redução é igual a 14,0% e 9,0% respectivamente.

No meio rural, o Bolsa Família também contribuiu para reduzir o número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo em quase todas as regiões. O Centro-Oeste apresenta uma redução de 23,0%, seguido do Sudeste com 14,2%, Sul com 4,1% e Nordeste com 2,5%. O Norte é a única região que apresenta um aumento, igual a 17,6%, no número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo. Provavelmente o número de residentes com rendimento abaixo de 1/5 de salário mínimo é tão grande, que o benefício do Bolsa Família contribui para que mais pessoas recebam rendimentos *per capita* de mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo, o que evidencia a extrema pobreza no Norte.

O Gráfico 4.3 apresenta a proporção de pessoas que recebem mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo *per capita* no meio urbano. Nota-se que as regiões Norte e Nordeste possuem resultados próximos, em que 7,5% das pessoas do Norte teriam rendimento *per capita* de mais de 1/5 até 1/4 de salário mínimo, em um cenário sem o PBF. Esse valor cai para 6,8% considerando o cenário com o benefício. Já no Nordeste, se não houvesse o benefício, 7,4% dos residentes estariam nessa situação, passando para 6,3% no cenário com o PBF. O Sudeste, Centro-Oeste e Sul, apresentam percentuais menores no cenário sem o benefício comparados

com o Norte e Nordeste, com valores de 2,2%, 2,2% e 1,3% respectivamente. No cenário com o PBF esses valores passam para 1,8% no Sudeste, 1,9% no Centro-Oeste e 1,1% no Sul. Mais uma vez, o PBF apresenta um impacto maior no Norte e Nordeste que se destacam com uma alta concentração de residentes com rendimentos de mais de $\frac{1}{2}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*.

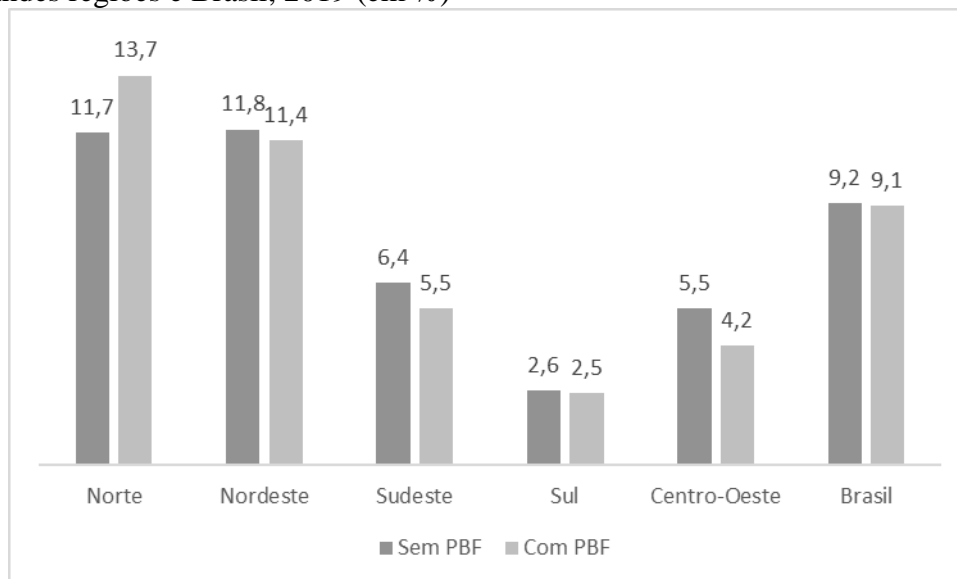
Gráfico 4.3 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de $\frac{1}{2}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.4 apresenta os resultados do meio rural, destaca-se que 11,7% dos residentes do Norte teriam rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{2}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, em um cenário sem o PBF. Esse valor aumenta para 13,7%, em um cenário com o benefício. Provavelmente, o número de pessoas com renda *per capita* abaixo ou igual a $\frac{1}{2}$ de salário mínimo é tão grande, que o valor do PBF apenas contribui para que parte dessas pessoas recebam uma renda acima de $\frac{1}{2}$ de salário mínimo. As outras regiões apresentam tendência semelhante aos resultados anteriores, com concentração maior no cenário sem o PBF e menor no cenário com o benefício. Enquanto o Nordeste apresenta a maior concentração de 11,8%, no cenário sem o benefício, o Sudeste concentra 6,4%, seguido do Centro-Oeste com 5,5% e Sul com 2,6%. Já no cenário com o PBF, esse valor passa para 11,4% no Nordeste, 5,5% no Sudeste, 4,2% no Centro-Oeste e 2,5% no Sul. Mais uma vez o meio rural se destaca com uma alta concentração de residentes com rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{2}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

Gráfico 4.4 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.5 apresenta a distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, que equivale a R\$ 249,51 até R\$ 499,00. A tabela também apresenta a variação percentual entre os dois cenários, com o PBF e sem o PBF. Analisando o Brasil urbano, destaca-se que aproximadamente 26,53 milhões de residentes teriam rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo se não existisse o Bolsa Família. Esse número aumenta para aproximadamente 28,50 milhões no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 7,4%. Já no Brasil rural, nota-se que 6,51 milhões de residentes teriam rendimento de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* sem o benefício, passando para 7,50 milhões no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 15,2%.

Considerando o meio urbano e analisando os dois cenários, destaca-se que o PBF contribuiu para aumentar o número de residentes com rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo em todas as regiões. O Nordeste apresenta o maior aumento de 11,4%, seguido do Norte com 8,6% e Sudeste com 5,3%. O Centro-Oeste apresenta um aumento menor de 1,9%, seguido do Sul com 2,9%.

Tabela 4.5 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ¼ até ½ salário mínimo *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

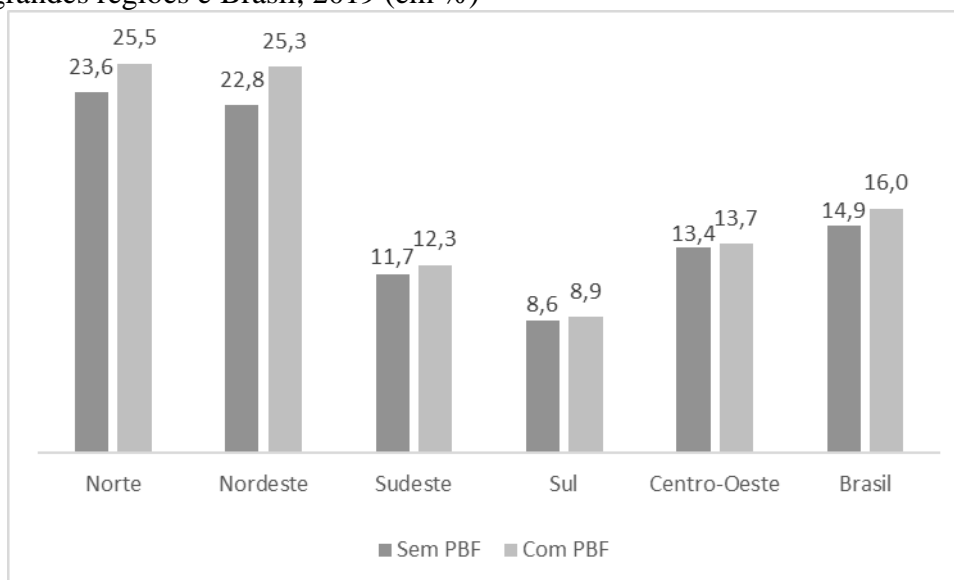
Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	26.538.305	6.515.409	28.509.320	7.503.058	7,4	15,2
Norte	3.231.010	1.050.781	3.509.957	1.204.623	8,6	14,6
Nordeste	9.587.503	3.427.141	10.676.675	4.080.139	11,4	19,1
Sudeste	9.541.460	1.226.450	10.042.853	1.356.885	5,3	10,6
Sul	2.226.421	535.888	2.290.613	568.593	2,9	6,1
Centro-Oeste	1.951.911	275.149	1.989.222	292.818	1,9	6,4

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Na área rural, nota-se que o Nordeste apresenta o maior aumento de 19,1%, seguido do Norte com 14,6% e Sudeste com 10,6%. O Sul e o Centro-Oeste apresentam um aumento menor, igual a 6,1% e 6,4% respectivamente. Os resultados mostram que o Bolsa Família contribuiu de forma positiva para aumentar a renda dos residentes tanto no meio rural quanto no meio urbano, em todas as regiões.

O Gráfico 4.5 apresenta a proporção de pessoas que recebem mais de ¼ até ½ salário mínimo *per capita*, no meio urbano. Mais uma vez as regiões Norte e Nordeste se destacam com altas concentrações. No cenário sem o benefício, 23,6% dos residentes do Norte teriam renda *per capita* igual a mais de ¼ até ½ salário mínimo, já no cenário com o PBF o percentual aumenta para 25,5%. No Nordeste acontece algo similar, em que 22,8% das pessoas se encontram nessa situação sem o benefício, passando para 25,3% com o benefício. Em relação as outras regiões, no cenário sem o PBF, a concentração no Centro-Oeste é igual a 13,4%, seguido de 11,7% no Sudeste e 8,6% no Sul. Já no cenário com o benefício esses valores passam para 13,7% no Centro-Oeste, 12,3% no Sudeste e 8,9% no Sul. Os resultados mostram que o Bolsa Família contribuiu para que mais pessoas do meio urbano recebessem renda *per capita* de mais de ¼ até ½ salário mínimo, em 2019. O Norte apresenta um aumento de 1,9 p.p., enquanto no Nordeste o aumento foi de 2,5 p.p., nas outras regiões o aumento ficou abaixo de 1,0 p.p. No Brasil urbano, 14,9% das pessoas teriam rendimento *per capita* de mais de ¼ até ½ SM passando para 16,0% no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 1,1 p.p.

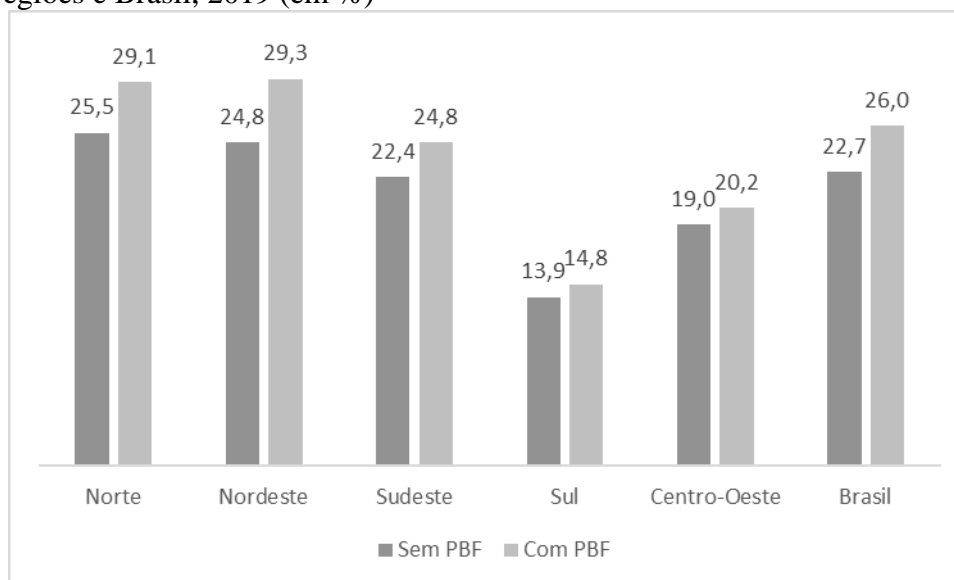
Gráfico 4.5 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ¼ até ½ salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.6 apresenta os resultados do meio rural, nota-se que 25,5% das pessoas do Norte teriam renda *per capita* de mais de ¼ até ½ salário mínimo, em um cenário sem o Bolsa Família. No cenário com o benefício, esse valor passa para 29,1%, o que representa um aumento de 3,6 p.p. O Nordeste apresenta valores próximos ao Norte, com 24,8% no cenário sem o benefício e 29,3% considerando o benefício, ou seja, um aumento de 4,5 p.p. As regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul apresentam tendência semelhante, com concentração maior no cenário com o Bolsa Família e menor no cenário sem o benefício. Enquanto o Sudeste apresenta 22,4% de seus residentes nessa situação, no cenário sem o PBF, o Centro-Oeste apresenta 19,0%, seguido do Sul com 13,9%. Em relação ao cenário com o benefício, esses percentuais aumentam, passando para 22,8% no Sudeste, seguido do Centro-Oeste com 20,2% e Sul com 14,8%. No Brasil rural, 22,7% das pessoas teriam renda *per capita* de mais de ¼ até ½ salário mínimo, em um cenário sem o benefício, passando para 26,0% no cenário com o Bolsa Família, o que representa um aumento de 3,3 p.p. Como nos resultados anteriores, nota-se que o PBF tem um impacto maior no meio rural comparado com a área urbana.

Gráfico 4.6 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ¼ até ½ salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.6 apresenta a distribuição de residentes que vivem em domicílios que recebem rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo, que equivale a R\$ 499,01 a R\$ 998,00. A tabela também apresenta a variação percentual entre os dois cenários.

Tabela 4.6 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	49.425.380	7.806.764	50.064.217	8.069.002	1,3	3,4
Norte	4.095.410	861.740	4.183.527	911.345	2,2	5,8
Nordeste	12.372.155	3.315.732	12.708.291	3.497.645	2,7	5,5
Sudeste	22.036.783	1.875.066	22.130.431	1.888.259	0,4	0,7
Sul	6.647.686	1.251.514	6.705.030	1.255.507	0,9	0,3
Centro-Oeste	4.273.346	502.712	4.336.938	516.246	1,5	2,7

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando o Brasil urbano, nota-se que aproximadamente 49,42 milhões de residentes teriam rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo se não houvesse o PBF. Esse número aumenta para 50,06 milhões aproximadamente no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 1,3%. No Brasil rural, destaca-se que 7,80 milhões das pessoas teriam rendimento de mais de ½ até 1 salário mínimo *per capita* sem o benefício, passando

para 8,06 milhões aproximadamente no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 3,4%.

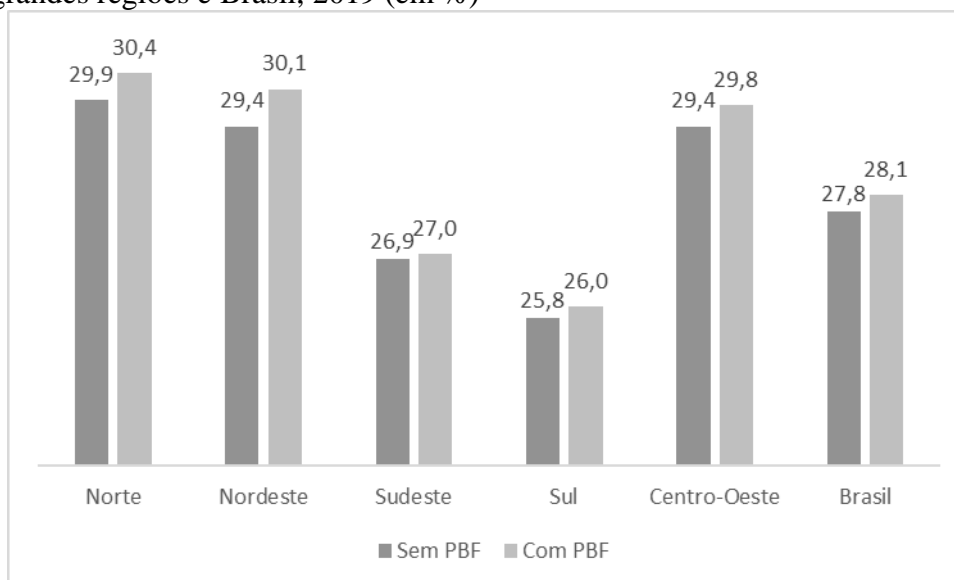
Levando em consideração os dois cenários e analisando o meio urbano, destaca-se que o Bolsa Família contribuiu para aumentar o número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo em todas as regiões. Este aumento ocorre de forma sutil, sendo maior no Nordeste com 2,7%, seguido do Norte com 2,2% e Centro-Oeste com 1,5%. O Sudeste e Sul apresentam um menor aumento, igual a 0,4% e 0,9% respectivamente.

O Bolsa Família também contribuiu para aumentar o número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo em todas as regiões no meio rural. Mais uma vez o Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam os maiores aumentos, de 5,8%, 5,5% e 2,7% respectivamente. Já o Sul e Sudeste apresentam um aumento igual a 0,3% e 0,7% respectivamente.

Os Gráficos 4.7 e 4.8 apresentam a proporção de residentes que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo *per capita*, no meio urbano e rural, respectivamente. No meio urbano, analisando o cenário sem o PBF, 29,9% dos residentes do Norte, teriam rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo, seguido de 29,4% no Nordeste, 29,4% no Centro-Oeste, 26,9% no Sudeste e 25,8% no Sul. Ao analisar o cenário com o benefício o percentual aumenta em todas as regiões passando para 30,4% no Norte, 30,1% no Nordeste, 29,8% no Centro-Oeste, 27,0% no Sudeste e 26,0% no Sul. No Brasil urbano, 27,8% dos residentes teriam renda *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo no cenário sem o Bolsa Família, passando para 28,1% no cenário com o benefício. Mais uma vez os resultados mostram que o PBF contribuiu para que muitas famílias recebessem renda *per capita* acima de ½ salário mínimo, em 2019.

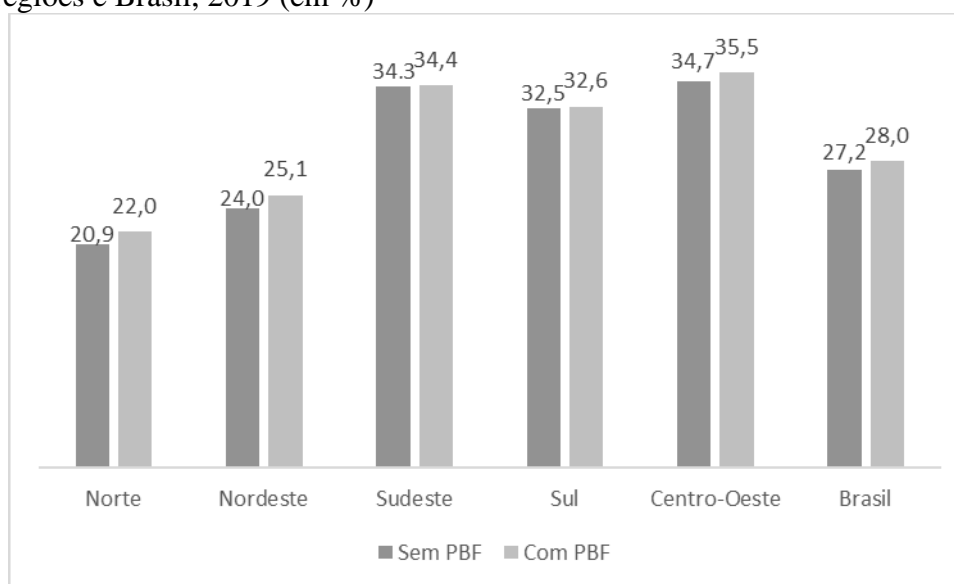
Em relação ao meio rural, em um cenário sem o PBF, há uma alta concentração de pessoas que receberiam rendimento *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo, sendo 34,7% no Centro-Oeste, seguido de 34,3% no Sudeste e 32,5% no Sul. No cenário com o PBF essa concentração aumenta, passando para 35,5% no Centro-Oeste, 34,4% no Sudeste e 32,6% no Sul. Analisando o Nordeste e o Norte, em um cenário sem o benefício, a concentração é menor em comparação com as outras regiões do país, sendo 24,0% e 20,9% respectivamente. Esses valores aumentam para 25,1% no Nordeste e 22,0% no Norte, em um cenário com o benefício. No Brasil rural 27,2% das pessoas receberiam renda *per capita* de mais de ½ até 1 salário mínimo no cenário sem o benefício, passando para 28,0% no cenário com o benefício.

Gráfico 4.7 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Gráfico 4.8 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de ½ até 1 salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Considerando o meio urbano, em 2019, 51,4% das pessoas receberam rendimentos *per capita* de até 1 salário mínimo e 48,6% receberam mais de 1 salário mínimo (PNADC, 2019). No meio rural, 81,4% receberam rendimentos *per capita* de até 1 salário mínimo e 18,6% receberam acima de 1 salário mínimo (PNADC, 2019). O percentual total não muda entre os

cenários, o que mostra que o Bolsa Família teve impacto em rendimentos *per capita* de até 1 salário mínimo, valores acima dessa faixa não sofreram mudanças.

Em síntese, os resultados mostram que quanto menor é a renda *per capita*, maior é o impacto do programa. A partir de ¼ de salário mínimo *per capita* o programa contribui para que mais pessoas tenham este rendimento, o que provavelmente possibilita que as famílias superem sua condição de extrema pobreza, mas ainda permaneçam na pobreza. Os resultados também evidenciam a alta desigualdade de renda entre as regiões e os setores censitários.

Hissa-Teixeira (2018) aponta que embora o Brasil tenha reduzido a pobreza e a desigualdade de renda nas últimas décadas, as desigualdades regionais ainda persistem. O Nordeste se apresenta como a região com os piores indicadores sociais. Destaca-se também a desigualdade intrarregional no Nordeste, com uma grande concentração dos investimentos públicos nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (HISSA-TEIXEIRA, 2018). Em relação à representatividade econômica, o Nordeste teve uma participação no PIB do país de 14,48%, em 2017, como mostra a Tabela 4.7 (BNB/ETENE, 2019). Embora sua participação tenha aumentado, esse crescimento foi inferior ao obtido pelas regiões Norte e Centro-Oeste. Além disso, o Sudeste teve uma participação relativa acima de 50,0%. Analisando a distribuição da riqueza, o Nordeste apresentou um PIB *per capita* igual a R\$ 16.648, em 2017, bem abaixo da média nacional, R\$ 31.702 (BNB/ETENE, 2019).

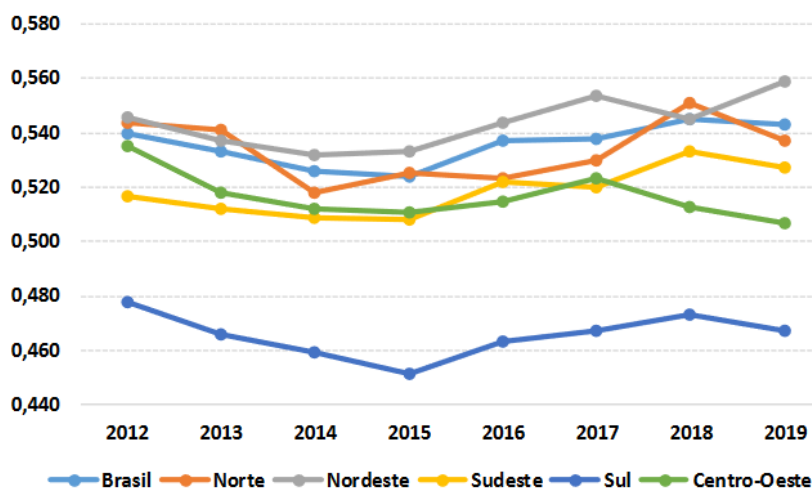
Tabela 4.7 – Produto Interno Bruto (PIB): Brasil e Regiões, 2002 e 2017

Regiões e Brasil	PIB de 2002 Em R\$ mil (R\$ 2017)	PIB de 2017 Em R\$ mil	Part. (%) no PIB do Brasil 2017	Variação em volume do PIB 2002 - 2017		
				Pontos percentuais	Acumulada (%)	Média ao ano (%)
Norte	214.186.594	367.861.916	5,59	0,95	71,75	3,67
Centro-Oeste	388.752.782	659.758.699	10,02	1,61	69,71	3,59
Nordeste	640.212.478	953.213.241	14,48	0,62	48,89	2,69
Sul	819.622.863	1.121.717.832	17,04	-0,70	36,86	2,11
Sudeste	2.557.872.093	3.480.767.312	52,87	-2,49	36,08	2,08
Brasil	4.620.535.640	6.583.319.000	100,00	0,00	42,48	2,39

Fonte: BNB/ETENE, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, p. 2, 2019.

Considerando o percentual de pobres e o índice de Gini, Hissa-Teixeira (2018) aponta que em 2010, o Nordeste apresentou a maior taxa de pobreza do país, superando a média nacional. Embora as políticas de combate à pobreza tenham contribuído para a melhora dos indicadores, o Nordeste ainda possui taxas muito elevadas. Segundo o Banco do Nordeste/ETENE (2020), a partir dos dados divulgados pelo IBGE, em 2019, a região Nordeste apresentou aumento na desigualdade de renda, como mostra o Gráfico 4.9.

Gráfico 4.9 – Variação no Índice de Gini do Rendimento Domiciliar *per capita*, Brasil e Regiões – 2012 a 2019



Fonte: Retirado de BNB/ETENE, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, p. 2, 2020.

Em 2018, o Nordeste se encontrava em penúltima posição em relação ao Índice de Gini com 0,545, passando para a última posição, em 2019, com 0,559. Todas as outras regiões registraram melhora no indicador. Os dados ressaltam a intensa desigualdade de renda no Norte e principalmente no Nordeste.

Em relação as desigualdades socioeconômicas entre os setores censitários, Bastos, Mattos e Santos (2018) destacam que grande parte dos residentes do meio rural foram excluídos do processo de modernização da agricultura. A falta de recursos e dificuldade no acesso aos créditos rurais contribuíram para que muitas famílias ficassem em uma situação precária. Além disso, a baixa ou inexistente escolaridade somada a falta de acesso à tecnologia comprometeram a renda da terra bem como a entrada no mercado de trabalho (BASTOS; MATTOS; SANTOS, 2018). Todos esses fatores levaram a intensificação da pobreza no meio rural.

Analisando os determinantes da pobreza no meio rural através dos dados da PNAD, no período de 2001 a 2012, Bastos, Mattos e Santos (2018) mostram que as transferências de renda, para as regiões com menor grau de desenvolvimento socioeconômico, estão sendo eficazes. Os resultados apontam para uma queda contínua da pobreza em todas as regiões no período analisado. Os autores também apontam que a expansão da aposentadoria rural e as atividades de trabalho não agrícola têm sido fundamentais para a redução da pobreza nesse espaço. Apesar das contribuições positivas, os autores apontam que o número de pobres no meio rural ainda é muito expressivo.

Compreendendo as desigualdades entre os espaços urbanos e rurais, Favareto e Seifer (p. 99, 2012) destacam que “as políticas de combate à pobreza não podem se dissociar de outros esforços voltados à qualidade de vida e à dinamização das economias das regiões interioranas.” Além disso, é necessário que novas políticas e estratégias sejam elaboradas de acordo com as novas feições do rural que deram origem as discussões sobre a “nova ruralidade” (FAVARETO; SEIFER, 2012).

Os resultados da seção mostram que o Bolsa Família tem impacto positivo sobre a renda dos mais pobres. O impacto é ainda maior no meio rural do Nordeste e Norte, o que ressalta as desigualdades entre as regiões e os setores censitários, e mostra a necessidade da elaboração de políticas sociais específicas para esses espaços.

4.2 Análise da extrema pobreza e pobreza através do critério de seleção do Bolsa Família

Como foi visto no Capítulo 2, o Brasil não possui uma metodologia oficial para definir a linha de extrema pobreza e pobreza, o que significa dizer que o Programa Bolsa Família utiliza um critério administrativo para selecionar o seu público-alvo. O critério de seleção muda com o passar do tempo, atualizando as linhas de pobreza e extrema pobreza de acordo com o contexto socioeconômico. Levando em consideração que o presente trabalho tem como objetivo compreender o papel do Bolsa Família no combate à pobreza e extrema pobreza, optou-se por utilizar o critério de seleção oficial do programa para as análises da seção 4.2.

A Tabela 4.8 apresenta a distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 *per capita*. Destaca-se que em 2019, segundo o critério de seleção do PBF, são consideradas extremamente pobres as famílias que têm rendimentos mensais *per capita* de até R\$ 89,00. A tabela também apresenta a variação percentual entre os dois cenários. Analisando o Brasil urbano, destaca-se que aproximadamente 5,16 milhões de pessoas estariam na extrema pobreza se não houvesse o Bolsa Família. Esse número cai para 3,51 milhões no cenário com o benefício, o que representa uma queda de 32,0%. Já no Brasil rural, nota-se que aproximadamente 4,25 milhões de pessoas estariam na extrema pobreza sem o PBF, passando para 2,66 milhões no cenário com o benefício, o que representa uma queda de 37,4%.

Tabela 4.8 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 *per capita* (extrema pobreza), considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	5.165.710	4.255.226	3.511.265	2.664.070	-32,0	-37,4
Norte	734.289	790.577	451.347	414.647	-38,5	-47,6
Nordeste	2.898.134	3.142.742	1.909.505	2.040.474	-34,1	-35,1
Sudeste	1.116.068	236.553	828.686	144.322	-25,7	-39,0
Sul	248.102	59.574	186.992	45.114	-24,6	-24,3
Centro-Oeste	169.117	25.780	134.735	19.513	-20,3	-24,3

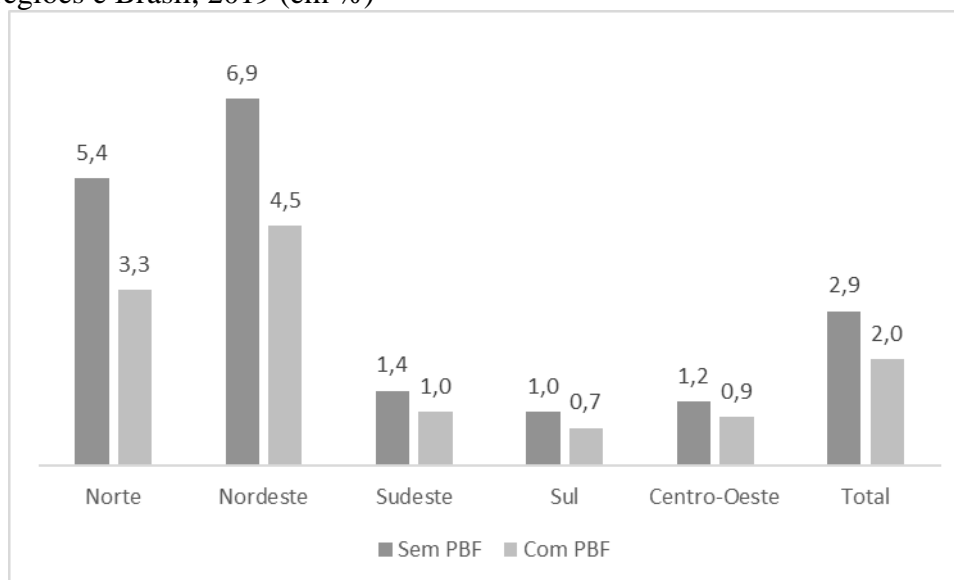
Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando o meio urbano e levando em consideração os dois cenários, destaca-se que o programa contribuiu para reduzir o número de pessoas em situação de extrema pobreza em todas as regiões. O maior impacto ocorre no Norte com uma redução de 38,5%, seguido do Nordeste com 34,1%. As outras regiões também apresentam uma redução expressiva acima de 20,0%, sendo 25,7% no Sudeste, 24,6% no Sul e 20,3% no Centro-Oeste.

No meio rural o Bolsa Família também contribuiu para reduzir o número de pessoas na extrema pobreza em todas as regiões. No Norte ocorre a maior redução de 47,6%, seguido do Sudeste com 39,0% e Nordeste com 35,1%. No Sul e Centro-Oeste a redução também é expressiva, igual a 24,3% em ambos os casos. Os resultados mostram o quanto o programa foi importante para reduzir a extrema pobreza, em 2019, principalmente na área rural.

O Gráfico 4.10 apresenta a proporção de residentes que recebem até R\$ 89,00 *per capita* no meio urbano. Os resultados mostram que 6,9% dos residentes do Nordeste estariam na extrema pobreza se não houvesse o PBF seguido de 5,4% no Norte. No cenário com o benefício esses valores caem para 4,5% no Nordeste e 3,3% no Norte. As outras regiões possuem concentração abaixo de 1,5%, sendo 1,4% no Sudeste, 1,2% no Centro-Oeste e 1,0% no Sul, no cenário sem o programa. Considerando o cenário com o benefício esses valores caem para 0,9% no Centro-Oeste, 1,0% no Sudeste e 0,7% no Sul. Em relação ao Brasil urbano, 2,9% dos residentes estariam na extrema pobreza em um cenário sem o benefício, passando para 2,0% no cenário com o Bolsa Família.

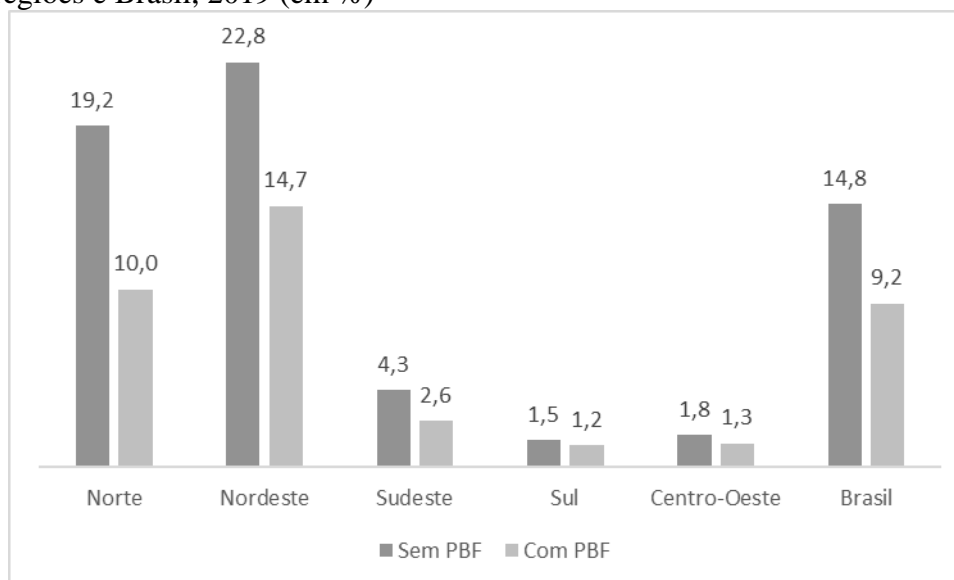
Gráfico 4.10 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 *per capita* (extrema pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.11 apresenta os resultados do meio rural, destaca-se que 22,8% dos residentes do Nordeste estariam em situação de extrema pobreza seguido do Norte com 19,2%, se não houvesse o PBF. No cenário com o benefício há uma queda no resultado, no Nordeste o valor passa para 14,7%, o que corresponde a uma queda de 8,1 p.p. No Norte o valor passa para 10,0%, ou seja, uma queda de 9,2 p.p. Assim como na área urbana as outras regiões apresentam percentuais mais baixos nos dois cenários em comparação com o Nordeste e Norte. No cenário sem o benefício, 4,3% das pessoas do Sudeste estariam em situação de extrema pobreza, seguido do Centro-Oeste com 1,8% e Sul com 1,5%. Esses valores caem no cenário com o benefício passando para 2,6% no Sudeste, 1,3% no Centro-Oeste e 1,2% no Sul. No Brasil rural, 14,8% das pessoas estariam em situação de extrema pobreza no cenário sem o benefício, passando para 9,2% no cenário com o benefício, o que representa uma queda de 5,6 p.p. Os resultados mostram que a extrema pobreza é mais intensa no meio rural, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Gráfico 4.11 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem até R\$ 89,00 *per capita* (extrema pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.9 mostra a distribuição de residentes que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 *per capita*. De acordo com o critério de seleção do PBF, são consideradas pobres as famílias que têm rendimentos mensais *per capita* de mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00. A tabela também mostra a variação percentual entre os dois cenários.

Tabela 4.9 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 *per capita* (pobreza), considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	4.573.690	2.489.114	4.596.158	3.042.665	0,5	22,2
Norte	757.112	575.039	796.146	702.448	5,2	22,2
Nordeste	2.334.109	1.551.046	2.418.674	1.995.764	3,6	28,7
Sudeste	1.092.918	246.848	996.100	251.159	-8,9	1,7
Sul	207.221	83.137	205.526	64.298	-0,8	-22,7
Centro-Oeste	182.330	33.044	179.712	28.996	-1,4	-12,3

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Analisando o Brasil urbano, nota-se que aproximadamente 4,57 milhões de residentes estariam na pobreza se não houvesse o PBF. Esse número aumenta para 4,59 milhões no

cenário com o Bolsa Família, o que representa um aumento de 0,5%. No Brasil rural, destaca-se que aproximadamente 2,48 milhões de pessoas estariam na pobreza sem o programa, passando para 3,04 milhões no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 22,2%.

Levando em consideração os dois cenários e analisando a área urbana, destaca-se que o programa contribuiu para aumentar a pobreza no Norte e Nordeste, em 5,2% e 3,6% respectivamente. Já nas outras regiões houve uma redução da pobreza, em 8,9% no Sudeste, 1,4% no Centro-Oeste e 0,8% no Sul. Provavelmente a pobreza aumenta no Norte e Nordeste mesmo com o Bolsa Família, porque a renda de parte das pessoas é tão baixa que os valores dos benefícios só são suficientes para retirá-las da extrema pobreza.

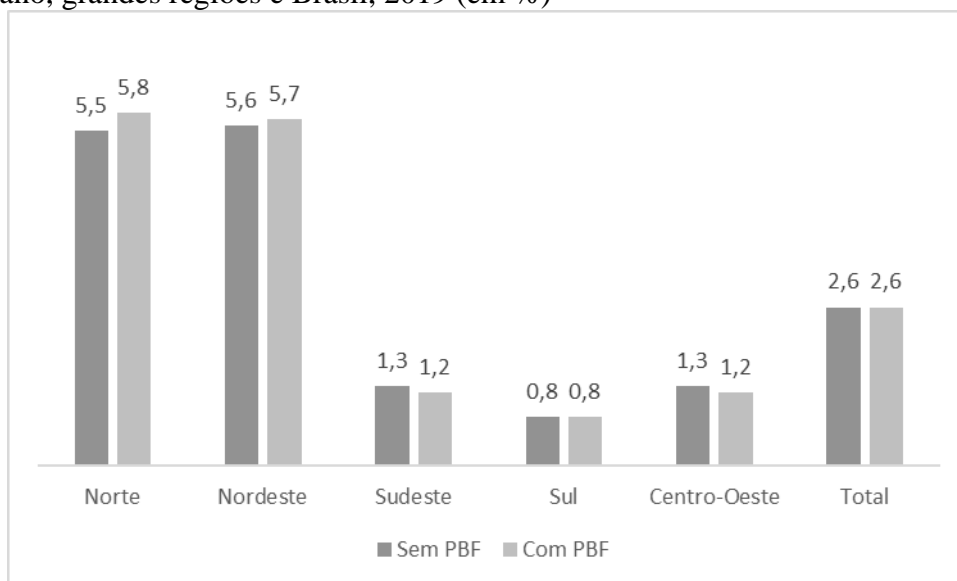
No meio rural o programa contribuiu para aumentar a pobreza no Nordeste em 28,7%, no Norte em 22,2% e Sudeste em 1,7%. Enquanto nas regiões Sul e Centro-Oeste o Bolsa família contribuiu para reduzir a pobreza em 22,7% e 12,3% respectivamente. Os resultados mostram que a situação da extrema pobreza é ainda mais intensa na área rural e nas regiões Norte e Nordeste.

Os Gráficos 4.12 e 4.13 apresentam a proporção de residentes que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 *per capita*, no meio urbano e rural respectivamente. Na área urbana, haveria uma concentração de 5,6% de pessoas em situação de pobreza no Nordeste, seguido do Norte com 5,5%, em um cenário sem o benefício. Já no cenário com o benefício mais pessoas se encontram na pobreza, passando para 5,7% no Nordeste e 5,8% no Norte. As outras regiões apresentam um baixo percentual em ambos os cenários, sendo 1,3% tanto no Sudeste quanto no Centro-Oeste, ambos passando para 1,2% em um cenário com o benefício. O Sul apresenta resultados iguais nos dois cenários de 0,8%. Enquanto no Norte e Nordeste houve um pequeno aumento de residentes na pobreza, no Centro-Oeste e Sudeste houve uma pequena queda. No Brasil urbano, os resultados são iguais em ambos os cenários, ou seja, 2,6%.

A pobreza sofre um impacto maior na área rural, em que 14,0% dos residentes do Norte estariam nessa situação sem o benefício, seguido do Nordeste com 11,2%. Com o benefício o percentual aumenta, passando para 17,0% no Norte e 14,3% no Nordeste. As outras regiões apresentam concentrações mais baixas, sendo 4,5% no Sudeste, 2,3% no Centro-Oeste e 2,3% no Sul, no cenário sem o benefício. Já com o benefício o Sudeste passa para 4,6%, seguido do Centro-Oeste com 2,0% e Sul com 1,7%. No Brasil rural, 8,7% das pessoas estariam em situação de pobreza, passando para 10,6% no cenário com o Bolsa

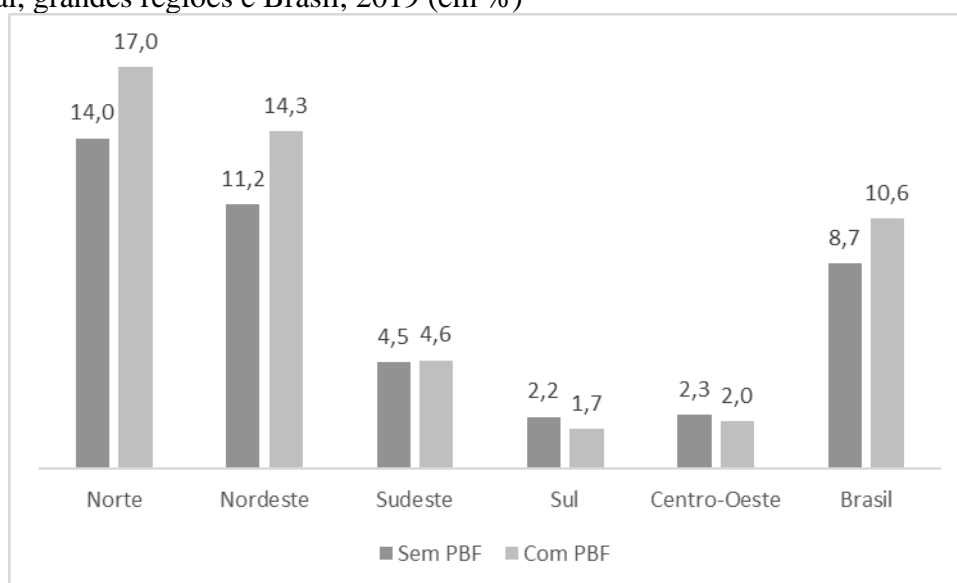
Família, o que representa um aumento de 1,9 p.p. Os resultados mostram que o Bolsa Família contribuiu para que alguns domicílios superassem sua condição de extrema pobreza, contudo uma parcela desses domicílios não conseguiu superar a pobreza, o que explica o aumento da pobreza mesmo no cenário com o programa.

Gráfico 4.12 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 *per capita* (pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Gráfico 4.13 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 89,00 até R\$ 178,00 *per capita* (pobreza), considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.10 apresenta a distribuição de residentes que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, em que R\$ 356,00 representa o dobro da linha de pobreza. A tabela também apresenta a variação percentual entre os dois cenários. Analisando o Brasil urbano, aproximadamente 17,39 milhões de pessoas receberiam rendimentos de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, passando para 17,46 milhões no cenário com o PBF, o que representa um aumento de 0,4%. Já no Brasil rural, aproximadamente 5,49 milhões de pessoas teriam rendimentos de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, passando para 5,97 milhões no cenário com o benefício, o que representa um aumento de 8,8%.

Tabela 4.10 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	17.397.007	5.491.131	17.464.777	5.976.110	0,4	8,8
Norte	2.403.209	956.630	2.448.317	1.080.690	1,9	13,0
Nordeste	7.146.596	3.125.752	7.364.110	3.492.651	3,0	11,7
Sudeste	5.676.634	915.510	5.553.523	906.239	-2,2	-1,0
Sul	1.149.203	310.687	1.124.500	318.965	-2,1	2,7
Centro-Oeste	1.021.365	182.552	974.327	177.565	-4,6	-2,7

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

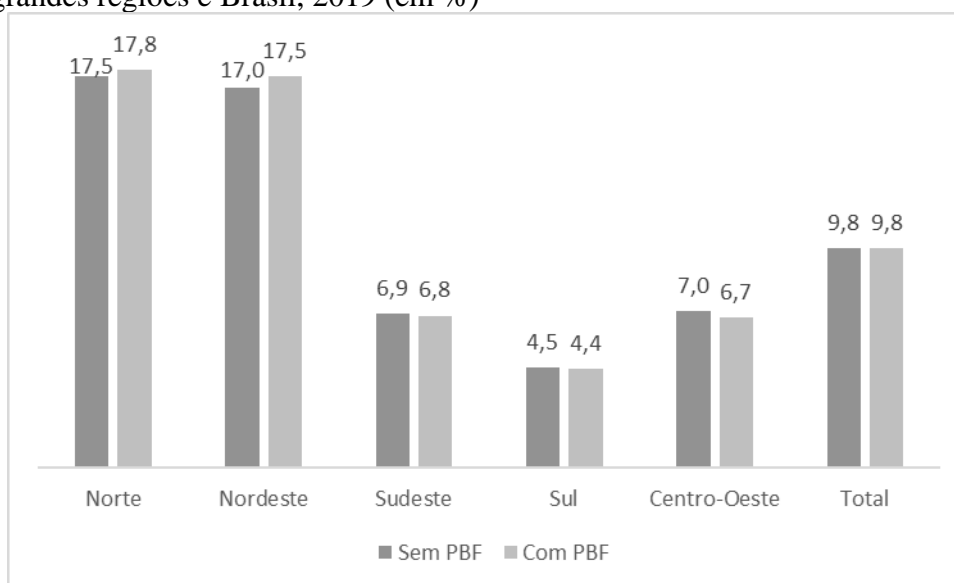
Levando em considerando os dois cenários e analisando o meio urbano, nota-se que o programa contribuiu para aumentar o número de pessoas com rendimentos de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita* no Nordeste e Norte, com valor igual a 3,0% e 1,9% respectivamente. Já nas outras regiões houve uma redução de 4,6% no Centro-Oeste, 2,2% no Sudeste e 2,1% no Sul.

Na área rural o PBF contribuiu para aumenta o número de residentes com renda de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita* no Norte, Nordeste e Sul, sendo 13,0%, 11,7% e 2,7% respectivamente. Já no Centro-Oeste e Sudeste há uma redução de 2,7% e 1,0% respectivamente.

O Gráfico 4.14 apresenta a proporção de residentes com rendimentos de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, no meio urbano. Os resultados mostram que o impacto é pequeno, contudo eles ressaltam as desigualdades regionais que foram explicitadas até aqui.

No cenário sem o benefício, 17,5% dos residentes do Norte teriam rendimento *per capita* de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00, seguido de 17,0% no Nordeste. Esses valores passam para 17,8% no Norte e 17,5% no Nordeste, no cenário com o Bolsa Família. As outras regiões possuem percentuais menores, sendo 7,0% no Centro-Oeste, 6,9% no Sudeste e 4,5% no Sul, no cenário sem o benefício. Já no cenário com o benefício os valores passam para 6,7% no Centro-Oeste, 6,8% no Sudeste e 4,4% no Sul. Analisando o Brasil urbano, o percentual é igual em ambos os cenários, ou seja, 9,8%.

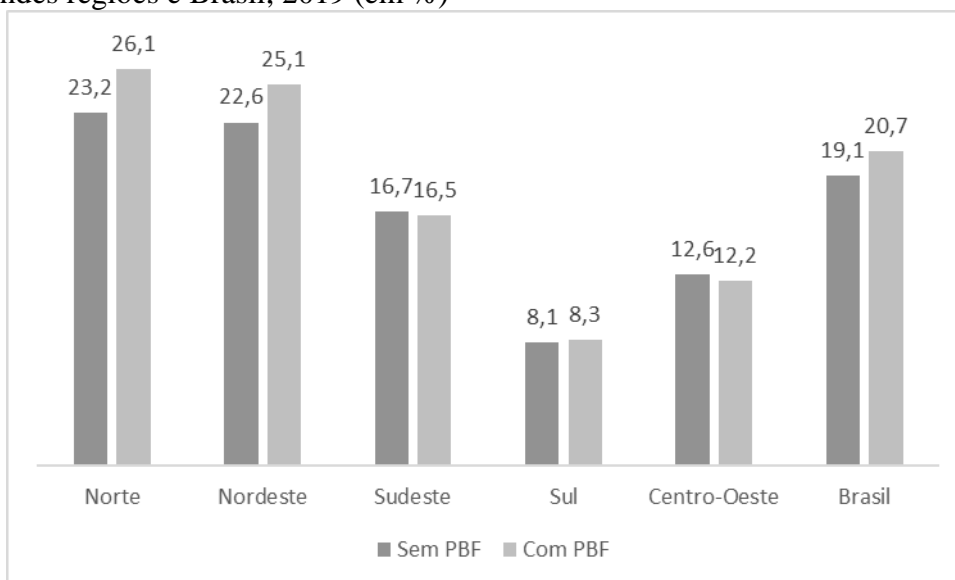
Gráfico 4.14 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.15 apresenta os resultados do meio rural, nota-se que há um impacto maior no Norte e Nordeste e menor nas outras regiões. No cenário sem o PBF, 23,2% dos residentes do Norte teriam rendimento *per capita* de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00, seguido de 22,6% no Nordeste. Esses percentuais aumentam no cenário com o benefício, passando para 26,1% no Norte e 25,1% no Nordeste. Nas outras regiões o impacto é mais sutil, no cenário com o PBF 16,7% dos residentes do Sudeste estariam nessa situação, seguido do Centro-Oeste com 12,6% e Sul com 8,3%. No cenário com o Bolsa Família esses valores passam para 16,5%, 12,2% e 8,3% respectivamente. Analisando o Brasil rural, 19,1% das pessoas teriam rendimento *per capita* de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00, no cenário sem o benefício, passando para 20,7% no cenário com o benefício.

Gráfico 4.15 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00 *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

A Tabela 4.11 apresenta a distribuição de residentes que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo *per capita*. Além disso, a tabela apresenta a variação percentual entre os dois cenários.

Tabela 4.11 – Distribuição de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo *per capita*, considerando dois cenários, um sem o PBF e outro com o PBF, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em número absoluto e variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Sem o PBF		Com o PBF		Variação %	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	14.985.861	3.321.861	15.966.414	3.725.084	6,5	12,1
Norte	1.740.525	506.245	1.873.308	592.390	7,6	17,0
Nordeste	5.192.237	1.724.549	5.612.169	1.925.384	8,1	11,6
Sudeste	5.455.967	614.447	5.826.084	705.357	6,8	14,8
Sul	1.375.959	310.332	1.406.617	330.655	2,2	6,5
Centro-Oeste	1.221.173	166.288	1.248.236	171.298	2,2	3,0

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

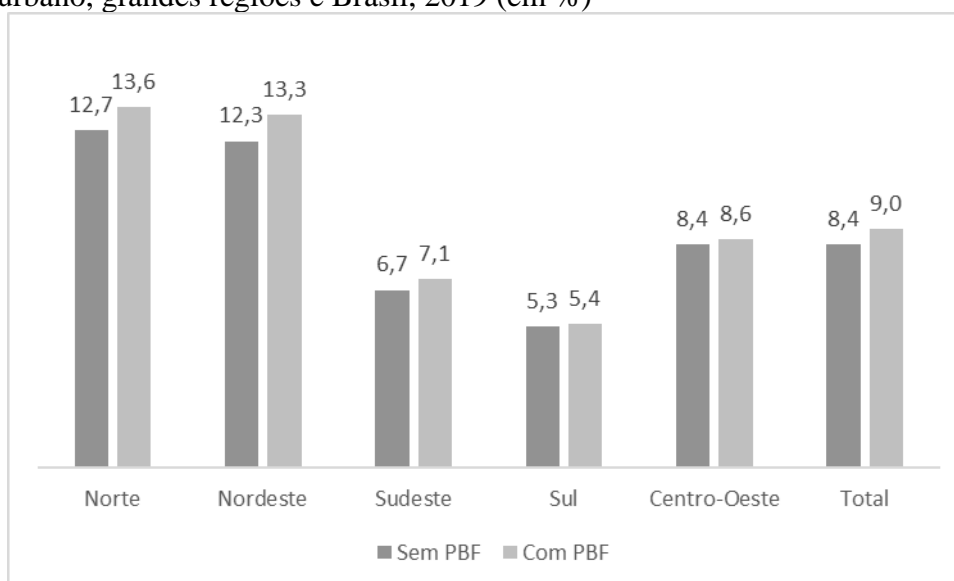
Considerando os dois cenários e analisando o espaço urbano, nota-se que o PBF contribuiu para que mais pessoas tivessem renda *per capita* de mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo em todas as regiões. O Nordeste apresenta o maior aumento de 8,1%, seguido

do Norte com 7,6% e Sudeste com 6,8%. O Sul e o Centro-Oeste apresentam aumentos mais sutis de 2,2% em ambos os casos.

No meio rural o PBF também contribuiu para aumentar o número de pessoas com rendimento *per capita* de mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo. O Norte se destaca com o maior aumento de 17,0%, seguido do Sudeste com 14,8% e Nordeste com 11,6%. O Sul e Centro-Oeste apresentam um aumento mais sutil, de 6,5% e 3,0% respectivamente.

O Gráfico 4.16 apresenta a proporção de pessoas que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo *per capita*, no meio urbano. Os resultados mostram que 12,7% das pessoas do Norte receberiam renda *per capita* de R\$ 356,01 até ½ salário mínimo, seguido do Nordeste com 12,3%, em um cenário sem o benefício. No cenário com o Bolsa Família mais pessoas recebem essa faixa de renda, passando para 13,6% no Norte e 13,3% no Nordeste. As outras regiões apresentam percentuais abaixo de 10,0% nos dois cenários, sendo 8,4% no Centro-Oeste, seguido de 6,7% no Sudeste e 5,3% no Sul, no cenário sem o benefício. Já no cenário com o benefício os valores passam para 8,6% no Centro-Oeste, 7,1% no Sudeste e 5,4% no Sul. No Brasil urbano, 8,4% dos residentes teriam renda *per capita* de R\$ 356,01 até ½ salário mínimo, no cenário sem o benefício, passando para 9,0% no cenário com o benefício.

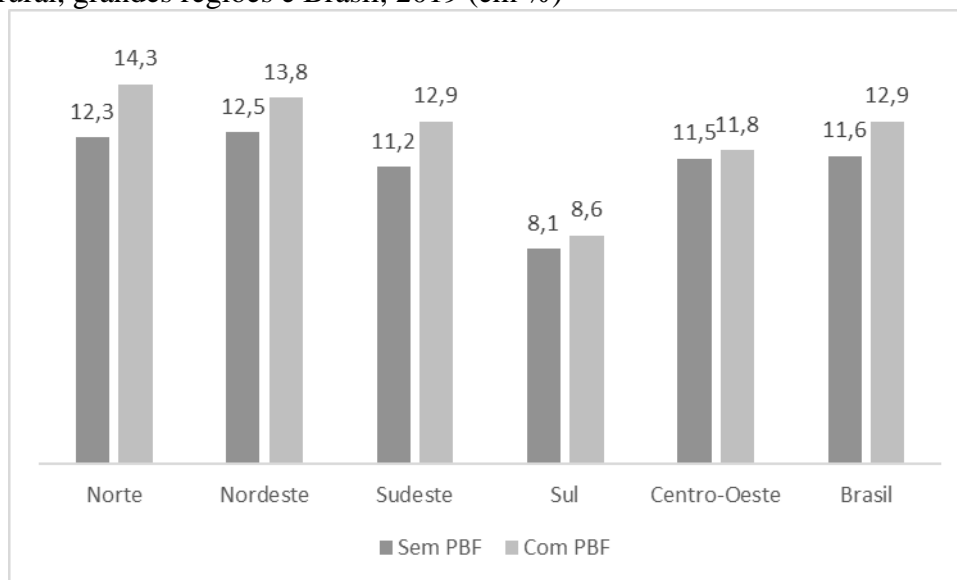
Gráfico 4.16 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio urbano, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

O Gráfico 4.17 apresenta os resultados do meio rural, no cenário sem o PBF, 12,5% dos residentes do Nordeste teriam rendimento *per capita* de mais de R\$ 356,01 até ½ salário mínimo, seguido de 12,3% no Norte. No cenário com o benefício esses percentuais aumentam, passando para 13,8% no Nordeste e 14,3% no Norte. Nas outras regiões, no cenário com o PBF 11,5% dos residentes do Centro-Oeste estariam nessa situação, seguido do Sudeste com 11,2% e Sul com 8,1%. No cenário com o Bolsa Família esses valores passam para 11,8%, 12,9% e 8,6% respectivamente. Analisando o Brasil rural, 11,6% das pessoas teriam rendimento *per capita* de R\$ 356,01 até R\$ ½ salário mínimo, no cenário sem o benefício, passando para 12,9% no cenário com o benefício.

Gráfico 4.17 – Proporção de pessoas que vivem em domicílios que recebem mais de R\$ 356,00 até ½ salário mínimo *per capita*, considerando os cenários sem o PBF e com o PBF, no meio rural, grandes regiões e Brasil, 2019 (em %)



Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Para finalizar, as Tabelas 4.12 e 4.13 apresentam uma síntese dos resultados relacionados a variação percentual entre os dois cenários. É possível notar que, no meio urbano, o Programa Bolsa Família contribuiu para reduzir o número de pessoas com renda *per capita* de até ½ de salário mínimo em todas as regiões, e no meio rural acontece o mesmo. Destaca-se que a redução é ainda maior na área rural.

O programa também contribuiu para reduzir o número de pessoas com renda *per capita* de mais de ½ até ¾ de salário mínimo, no meio urbano em todas as regiões. Em relação ao meio rural, com exceção da região Norte, o programa contribuiu para reduzir o número de pessoas com renda *per capita* de mais de ½ até ¾ de salário mínimo nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Provavelmente a extrema pobreza é tão intensa no Norte, que o

benefício contribuiu para que mais pessoas recebessem renda *per capita* de mais de 1/4 até 1/2 de salário mínimo. É importante destacar que o Nordeste apresenta uma redução de 2,5%, que é menor comparado com as outras regiões, o que evidencia a intensa pobreza neste local.

Tabela 4.12 – Síntese dos resultados da seção 4.1, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Variação %							
	Até 1/4 de SM		Mais de 1/4 até 1/2 de SM		Mais de 1/2 até 1 SM		Mais de 1/2 até 1 SM	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	-17,2	-17,3	-15,3	-1,1	7,4	15,2	1,3	3,4
Norte	-18,4	-21,4	-9,0	17,6	8,6	14,6	2,2	5,8
Nordeste	-18,5	-15,6	-14,6	-2,5	11,4	19,1	2,7	5,5
Sudeste	-14,5	-19,9	-19,3	-14,2	5,3	10,6	0,4	0,7
Sul	-12,9	-26,0	-19,8	-4,1	2,9	6,1	0,9	0,3
Centro-Oeste	-15,4	-18,3	-14,0	-23,0	1,9	6,4	1,5	2,7

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

Tabela 4.13 – Síntese dos resultados da seção 4.2, por situação censitária, grandes regiões e Brasil, em variação percentual, 2019

Brasil e grandes regiões	Variação %							
	Extrema pobreza		Pobreza		R\$ 178,01 até R\$ 356,00		R\$ 356,01 até R\$ 499,00	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	-32,0	-37,4	0,5	22,2	0,4	8,8	6,5	12,1
Norte	-38,5	-47,6	5,2	22,2	1,9	13,0	7,6	17,0
Nordeste	-34,1	-35,1	3,6	28,7	3,0	11,7	8,1	11,6
Sudeste	-25,7	-39,0	-8,9	1,7	-2,2	-1,0	6,8	14,8
Sul	-24,6	-24,3	-0,8	-22,7	-2,1	2,7	2,2	6,5
Centro-Oeste	-20,3	-24,3	-1,4	-12,3	-4,6	-2,7	2,2	3,0

Fonte: Elaboração própria, PNADC, 2019.

No meio urbano, o Programa Bolsa Família contribuiu para aumentar o número de residentes com renda *per capita* de mais de 1/4 até 1/2 salário mínimo em todas as regiões, e o mesmo acontece no meio rural. Destaca-se que, tanto na área urbana quanto na rural, o Nordeste e Norte apresentam o maior aumento. Enquanto na área urbana o aumento é de 11,4% no Nordeste e 8,6% no Norte, na área rural este aumento é de 19,1% no Nordeste e 14,6% no Norte.

O programa também contribuiu para aumentar o número de residentes com renda *per capita* de mais de 1/2 até 1 salário mínimo em todas as regiões, contudo este aumento é bem

menor comparado com a faixa de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Mais uma vez as regiões Nordeste e Norte apresentam o maior aumento tanto na área urbana quanto na rural, o que evidencia o impacto positivo do programa nas regiões mais pobres do país.

Analisando a área rural, os resultados da Tabela 4.13 mostram que o Bolsa Família contribuiu para reduzir a extrema pobreza em todas as regiões, e o mesmo acontece na área rural. Na área urbana, há uma redução de 38,5% no Norte, 34,1% no Nordeste, 25,7% no Sudeste, 24,6% no Sul e 20,3% no Centro-Oeste. Já na área rural, a redução é igual a 47,6% no Norte, 39,0% no Sudeste, 35,1% no Nordeste, 24,3% no Sul e 24,3% no Centro-Oeste. Os resultados mostram que o programa teve impacto positivo para reduzir a extrema pobreza em 2019.

Analisando o meio urbano, nota-se que o Bolsa Família contribuiu para aumentar a pobreza em 5,2% no Norte e 3,6% no Nordeste. Já nas outras regiões houve uma redução de 8,9% no Sudeste, 1,4% no Centro-Oeste e 0,8% no Sul. Na área rural, o programa contribuiu para aumentar a pobreza em 28,7% no Nordeste, 22,2% no Norte e 1,7% no Sudeste. Já no Sul e Centro-Oeste ocorreu uma redução de 22,7% e 12,3% respectivamente. Mais uma vez os resultados enfatizam a intensa desigualdade e pobreza nas regiões Norte e Nordeste.

Analisando a renda *per capita* de R\$ 178,01 até R\$ 356,00 e levando em consideração o meio urbano, destaca-se que o programa contribuiu para aumentar o número de pessoas com este rendimento no Norte em 1,9% e Nordeste em 3,0%. Nas outras regiões ocorre uma redução de 4,6% no Centro-Oeste, 2,2% no Sudeste e 2,1% no Sul. Em relação ao meio rural, ocorre um aumento no número de pessoas com renda *per capita* de R\$ 178,01 até R\$ 356,00 de 13,0% no Norte, 11,7% no Nordeste e 2,7% no Sul. Já no Centro-Oeste e Sudeste ocorrer uma redução de 2,7% e 1,0% respectivamente.

No meio urbano, o programa contribuiu para aumentar o número de residentes com renda *per capita* de R\$ 356,01 até $\frac{1}{2}$ salário mínimo em todas as regiões, e no meio rural acontece o mesmo. Na área urbana este aumento é de 8,1% no Nordeste, 7,6% no Norte, 6,8% no Sudeste, 2,2% no Sul e 2,2% no Centro-Oeste. Já no meio rural este aumento é de 17,0% no Norte, 14,8% no Sudeste, 11,6% no Nordeste, 6,5% no Sul e 3,0% o Centro-Oeste.

Os resultados mostram a importância e o impacto positivo que o PBF tem apresentado, principalmente nas áreas mais pobres do país. Fica evidente a intensa desigualdade entre as regiões e os setores censitários. Embora o PBF contribua para que parte dos beneficiários superem sua condição de extrema pobreza, alguns não recebem renda suficiente para superar a pobreza. O que evidencia a necessidade de estratégias para que a superação da pobreza e

extrema pobreza ocorra de forma sustentável. Destaca-se também que muitos nem mesmo conseguem superar sua condição de extrema pobreza (SOUZA *et al*, 2019).

Souza *et al* (2019) aponta que a pobreza extrema cai 1,3 p.p. por ano, após 2004 com a transferência do Bolsa Família. Já em relação a pobreza a redução é um pouco maior, em média 1,6 p.p. Apesar do impacto positivo do programa e da implantação do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza - BSP (Brasil Carinhoso), ainda não foi possível erradicar a pobreza extrema. E o motivo não é apenas devido aos baixos valores de transferência. Souza *et al* (2019) lista fatores como volatilidade da renda das famílias pobres, que antes das transferências geralmente possuem renda proveniente do trabalho informal ou conta própria sem nenhuma estabilidade. Sendo assim,

Quando a renda da família cai abaixo da renda declarada no Cadastro Único, por exemplo, a renda das transferências deixa de ser suficiente para a família cruzar a linha de pobreza extrema. Se a família tiver uma queda de renda persistente, pode alterar sua declaração de renda no Cadastro. Mas a não ser que declare renda zero, a participação no programa não impede a família de entrar na pobreza em alguns meses ruins, nos quais sua renda caia abaixo da declarada. Se a pesquisa domiciliar do IBGE visita a família neste momento, apesar da transferência do PBF, mesmo com BSP, a família estará na pobreza extrema. A volatilidade de renda dos pobres não é só para baixo da renda declarada. A renda dos pobres também pode subir, o que afeta as estimativas de pobreza de outra forma (SOUZA *et al*, p. 19-20, 2019).

Levando em consideração essa volatilidade, destaca-se que não é tão simples resolver a questão da pobreza e extrema pobreza. Isso mostra a importância de políticas que tenham como objetivo a capacitação e inserção dos beneficiários do programa no mercado de trabalho formal. O Plano Brasil Sem Miséria implementou a questão da capacitação através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Com o objetivo de oferecer gratuitamente “cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional, por meio da Bolsa-Formação Trabalhador, para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico” (MDS, p. 2, 2012). A proposta do Pronatec é articulada a outras políticas que visam “ações de intermediação pública de mão-de-obra de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo individual” (MDS, p. 2, 2012). Isso mostra o quanto o país tem avançado em iniciativas para a superação da pobreza e extrema pobreza. Contudo é necessário trabalhos que analisem o impacto do BSM na inserção dos beneficiários no mercado de trabalho formal. Além disso, se faz necessário analisar as contribuições e impacto do Auxílio Brasil, substituto do Programa Bolsa Família, nos próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do primeiro capítulo, nota-se que desde que o Brasil era uma colônia suas atividades econômicas eram concentradoras e excludentes. Com a Proclamação da República a situação não melhora, destaca-se que houve um aumento dos latifúndios neste período com o auxílio do Estado. Essa situação foi tão aprofundada que ainda existe atualmente uma alta concentração de terras no país. Durante o processo de industrialização brasileira, houve uma grande preocupação com as políticas econômicas, enquanto as políticas sociais eram negligenciadas. O Capítulo 1 enfatiza que o maior desafio para a superação da pobreza está justamente no fato do Brasil possuir uma desigualdade de renda muito alta. Um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2017, mostrou que o Brasil é o sétimo país mais desigual do mundo, sendo apenas melhor que os africanos.

Como foi visto no Capítulo 2, as primeiras iniciativas de transferência de renda condicionada surgem a partir de 1995. Mais tarde, em 2003, é implementada a principal política nacional de combate à pobreza: o Programa Bolsa Família, que recentemente foi substituído pelo Auxílio Brasil. Compreendendo a importância do Bolsa Família, a pesquisa buscou traçar um perfil dos beneficiários e compreender o impacto que o PBF teve sobre a extrema pobreza e pobreza através dos dados da PNAD Contínua de 2019. A partir de 2012, a PNAD Contínua passou a contemplar informações específicas sobre os beneficiários do PBF e valores do benefício recebido, mostrando um grande avanço em comparação à PNAD anual, que teve sua última edição em 2015. Apesar de o número total de beneficiários estar subestimado na pesquisa, os resultados mostraram que os dados sobre seu perfil socioeconômico estão de acordo com estudos recentes que usaram outras metodologias e bancos de dados. Embora existam limites, a PNAD Contínua pode contribuir para estudos mais recentes relacionados ao PBF, possibilitando a compreensão da evolução do programa ao longo dos anos, bem como os desafios ainda existentes.

Os resultados apresentados no Capítulo 3 mostram que o Nordeste concentra 51,5% dos beneficiários de todo o país, enquanto o Sudeste possui a segunda maior concentração de beneficiários com 22,2%. A alta concentração no Nordeste mostra que há uma focalização dos benefícios nessa região, considerada uma das mais pobres do Brasil. Outro destaque é que 68,8% dos beneficiários residem nas áreas urbanas.

Em relação ao sexo dos titulares do programa, há uma alta concentração de titulares mulheres tanto no meio urbano, 91,9%, quanto no rural, 89,9%. A mulher passa a ter participação nas decisões financeiras da família a partir do momento que é responsável pelo recebimento do benefício. Além disso, há um ganho de autonomia financeira. Sobre a cor dos beneficiários, no meio urbano, há uma alta concentração de pardos com 62,1%, seguido da cor branca com 24,8%, e preta com 12,0%. Já no rural a maior proporção se encontra na cor branca com 45,2%, seguido da cor parda com 44,3% e preta com 9,5%. É provável que o benefício contribua para a redução das desigualdades por cor, já que o percentual de beneficiários da cor parda e preta superam ao total da população.

Em relação a escolaridade das pessoas com 14 anos ou mais de idade, os dados mostram que 30,6% dos beneficiários, da área urbana, possuem 5 a 8 anos de estudos, seguido de 12 a 15 anos com 27,2%. No rural, 33,4% dos beneficiários possuem 5 a 8 anos de estudo, seguido de 9 a 11 anos de estudo com 20,5%. Na área urbana do Brasil, 91,6% dos beneficiários sabem ler e escrever, já na rural 84,2% dos beneficiários sabem ler e escrever. Sobre o maior nível de escolaridade que frequentou, os resultados mostram que 44,9% dos beneficiários do meio urbano tiveram frequência no ensino fundamental, 39,7% no ensino médio e 5,2% no elementar. Já na área rural, 56,2% dos beneficiários tiveram frequência no ensino fundamental, 27,8% no ensino médio e 5,9% no elementar.

Os resultados mostram que o número médio de beneficiários por domicílio no país é igual a 3,97. Como o valor do benefício é baixo, provavelmente não há um incentivo para as famílias terem mais filhos com o intuito de receberem mais auxílio do governo.

Entendo a importância do Bolsa Família na redução da desigualdade de renda, o trabalho também analisou o impacto do programa na extrema pobreza e pobreza através de dois cenários, utilizando faixas de salário-mínimo e o critério oficial do programa para selecionar os beneficiários. O cenário 1 analisa como seria a situação da extrema pobreza e pobreza se não houvesse o benefício, já o cenário 2 mostra a situação com o benefício.

O primeiro resultado, que se encontra no Capítulo 4, mostra que 5,0% das pessoas, do meio urbano, teriam rendimento de até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo *per capita* sem o Bolsa Família, passando para 4,2% no cenário com o benefício. Já no meio rural, 22,3% das pessoas teriam renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo se não houvesse o benefício, passando para 18,3% no cenário com o benefício. Analisando o meio urbano, destaca-se que 11,6% dos residentes teriam renda de até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo *per capita* no Nordeste, considerando o cenário sem o benefício, passando para 9,5% no cenário com o benefício. O Norte também

apresenta uma alta concentração de pessoas nesta situação, sendo 10,0% no cenário sem o benefício e 8,2% no cenário com o benefício. Analisando o meio rural, a situação se agrava, nota-se que 32,5% das pessoas teriam renda de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* no cenário sem o benefício no Nordeste, passando para 27,2% no cenário com o benefício. O Norte também apresenta uma alta concentração, sendo 31,4% no cenário sem o benefício e 24,6% no cenário com o benefício.

Na sequência, destaca-se que 3,7% das pessoas, do meio urbano, teriam renda de mais $\frac{1}{6}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* sem o programa, passando para 3,1% no cenário com o benefício. Já no meio rural, 9,2% das pessoas teriam renda de mais $\frac{1}{6}$ até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* se não houvesse o benefício, passando para 9,1% no cenário com o benefício. Nota-se que há uma queda na proporção de pessoas, mas ela é bem menor do que a que acontece entre as que tem condição de pobreza mais extrema, mais especificamente quem vivem em domicílios com renda inferior a $\frac{1}{6}$ de salário mínimo.

Em relação as pessoas que recebem mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, nota-se que 14,9% dos residentes da área urbana estariam nesta situação sem o benefício, passando para 16,0% no cenário com o Bolsa Família, o que representa um aumento de 1,1 p.p. Em contraste, no meio rural, 22,7% das pessoas teriam renda *per capita* de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, em um cenário sem o benefício, passando para 26,0% no cenário com o Bolsa Família, o que representa um aumento de 3,3 p.p.

Por fim, 27,8% dos residentes, do meio urbano, teriam rendimento *per capita* de mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo no cenário sem o Bolsa Família, passando para 28,1% no cenário com o benefício. No meio rural, 27,2% dos residentes receberiam renda *per capita* de mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo no cenário sem o benefício, passando para 28,0% no cenário com o benefício. Isso mostra que são poucos os que recebem o rendimento do PBF e superam a condição de pobreza.

Nos resultados da seção 4.2, nota-se que 2,9% dos residentes do meio rural estariam na extrema pobreza em um cenário sem o benefício, passando para 2,0% no cenário com o Bolsa Família. Já no meio rural, 14,8% das pessoas estariam em situação de extrema pobreza no cenário sem o benefício, passando para 9,2% no cenário com o benefício, o que representa uma queda de 5,6 p.p.

Analisando a pobreza e considerando o meio urbano, nota-se que 2,6% das pessoas estariam em situação de pobreza em ambos os cenários, sem o benefício e com o benefício. Já no meio rural, 8,7% dos residentes estariam em situação de pobreza no cenário sem o

benefício, passando para 10,6% no cenário com o Bolsa Família, o que representa um aumento de 1,9 p.p.

Na sequência, analisando o meio urbano, destaca-se que 9,8% das pessoas receberiam renda *per capita* de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00, em ambos os cenários. Já na área rural, 19,1% dos residentes teriam rendimento *per capita* de mais de R\$ 178,00 até R\$ 356,00, no cenário sem o benefício, passando para 20,7% no cenário com o benefício.

Por fim, analisando o meio urbano, 8,4% das pessoas teriam renda *per capita* maior ou igual a R\$ 356,01 até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, no cenário sem o benefício, passando para 9,0% no cenário com o benefício. Já no meio rural, 11,6% dos residentes teriam essa renda, no cenário sem o benefício, passando para 12,9% no cenário com o benefício.

Os resultados mostram que o Bolsa Família teve um impacto positivo na renda dos beneficiários no ano de 2019. Além disso, o programa teve um impacto ainda maior nas regiões mais pobres do país, como Norte e Nordeste. Seu impacto também foi maior na área rural, evidenciando a intensa pobreza deste espaço. Apesar do benefício ter contribuído para que parte dos beneficiários superassem sua condição de extrema pobreza, alguns não receberam renda suficiente para superar a pobreza. Isso mostra os limites do programa no combate à pobreza, o que evidencia a necessidade de estratégias que levem a superação da extrema pobreza e pobreza de forma sustentável. Agora cabe ao novo programa de transferência de renda com condicionalidade, intitulado como Auxílio Brasil, superar os desafios enfrentados pelo Programa Bolsa Família no combate à extrema pobreza.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 233-245, 2013.

ANAND, S.; SEN, A. Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective. **Human Development Papers**, United Nations Development Programme, New York, 1997.

ARAÚJO, F. R. de et al. Distribuição espacial do desempenho do Programa Bolsa Família: um estudo à luz do IGD-M. **Revista de Ciências Sociais**, v.61, n.3, p. 773-806, 2018.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.

BANCO DO NORDESTE. **Concentração de Renda Aumentou no Nordeste em 2019**. Diário Econômico ETENE (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste), ano III, n. 71, 2020. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/522/1/2020_DEE_71.pdf Acesso em: 25 abr. 2022

_____. **PIB do Nordeste cresce acima da média Nacional**. Diário Econômico ETENE (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste), ano II, n. 117, 2019. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/1342439/5804193/117_02_12_2019.pdf/8f2ab569-ac5c-4f8a-0521-f9a07aefcc2b Acesso em: 25 abr. 2022

BARBOSA, A. L. N. de H.; CORSEUIL, C. H. L. **Bolsa família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 30 p. (Texto para discussão 1948).

BARRO, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 24 p. (Texto para discussão 800)

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa família, autonomia feminina equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Rio de Janeiro: IPEA, 2017. 32 p. (Texto para discussão 2331)

BERLINCK, M. T.; COHEN, Y. Desenvolvimento econômico, crescimento econômico e modernização na cidade de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 10, p. 45-64, 1970.

BASTOS, P. de M. A.; MATTOS, L. B. de; SANTOS, G. C. Determinantes da pobreza no meio rural brasileiro. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 20, n. 41, p. 4-30, 2018.

CAMARGO, C. F. et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único Revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, Marcelo Cortês. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 157-177, 2013.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 15-24, 2013.

CODES, A. L. M. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza: em Direção a uma Visão Complexa**. Brasília: IPEA, 2008. 29 p. (Texto para discussão 1332)

COSTA, E. S. **A política salarial no Brasil, 1964-1985: 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória**. 1996. 315f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1996.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. A. Dez anos do programa bolsa família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 109-123, 2013.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, jul/dez 2002.

DATA SUS. **Indicadores de mortalidade**, 2012. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**. Acesso em: 25 mar. 2022.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. 1º ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 144 p.

DENES, G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, n. 3, p. 292-312, jul/set. 2018.

FALCÃO, T.; COSTA, P. V. de. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T. *et al.* (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, p. 67-96, 2014.

FAVARETO, A.; SEIFER, P. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes – implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. In: BUAINAIN, A. M. et al (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, p. 55-105, 2012.

FERRARIO, M. N. **Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo**. 91 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada, Universidade de São Paulo, 2013.

FISHLOW, A. On the emerging problems of development policy, Brazilian size distribution of income. **The American Economic Review**, v. 62, n. 1/2, p. 391-402, mar. 1972.

FOX, M. L. Distribuição de Renda no Brasil: dados mais exatos e novas descobertas. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 29-39, 1984.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda? 2018. Disponível em: <https://portal.fgv.br/think-tank/qual-foi-impacto-crise-sobre-pobreza-e-distribuicao-renda>. Acesso em: 25 mar. 2022.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

GAMA, M. L.; BARACHO, H. U. A formação da desigualdade regional, suas premissas e a questão do Nordeste brasileiro. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v.5, n.10, p.235-254, 2014.

GIAMBIAGI, F.; *et al.* **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 272 p.

GOVERNO DO BRASIL. **Bolsa Família atende 14,283 milhões de famílias no mês de junho**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-atende-14-283-milhoes-de-familias-no-mes-de-junho>. Acesso em: 06 out. 2021.

GUROVITZ, A. P. A. C.A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. **ERA-eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1–12, jul./dez. 2002.

HISSA-TEIXEIRA, K. Uma análise da estrutura espacial dos indicadores socioeconômicos do nordeste brasileiro (2000-2010). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago de Chile, v. 44, n. 131, p. 101-124, 2018

HOFFMANN, R. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Editores). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, v.1, p. 93–105, 2006.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas técnicas**, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101733_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 5 mai. 2021.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**: 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**: 2019a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça o Brasil - População: cor ou raça**, 2019b. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça o Brasil - População**: educação, 2019c. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. Censo Demográfico, 1970, 1980 e 1991.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Em 10 anos, redução da extrema pobreza foi de ao menos 63%**, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27000. Acesso em: 25 mar. 2022.

JANNUZZI, P. de M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 179-192, 2013.

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

LACERDA, A. C. de *et al.* **Economia Brasileira**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 318 p.

LANGONI, C. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação. **Ensaio Econômico**, Rio de Janeiro, n. 7, 1973.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, ano 6, n.10, p.31-56, jan/jun 2012.

LEÃO RÊGO, W. D.; PINZANI, A. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do programa Bolsa família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 359-366, 2013.

LINHARES, M. Y.; SILVA, F. C. T. da. Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 212 p.

MANKIW, N. G. Desigualdade de renda e pobreza. In: MANKIW, N. G. **Introdução à Economia**. Tradução da 3ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, p. 429-449, 2005.

MDS. SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO**, 2014. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Pronatec Brasil Sem Miséria**, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, mai./ ago. 2003.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. de. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 193- 206, 2013.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: IPEA, 2012. 32p. (Texto para discussão 1738)

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Crescimento da renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome, diz ONU**, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>. Acesso em: 1 mar. 2020.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D; SOUZA, P. H. G. F. de S. **Erradicar a Pobreza Extrema: um Objetivo ao Alcance do Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. 58 p. (Texto para Discussão 1619)

PEÑA, C. R. *et al.* A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 889-913, jul./ago. 2015.

PEREIRA, J. M. D. **Manual de Economia Brasileira**: da formação econômica à economia contemporânea. 1. ed. Santa Maria: Editora UFSM, 2016. 259 p.

PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

PNADC. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. PNADC: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: a evolução de longo prazo (1970-2011). Rio de Janeiro: INAE, 2013. 51 p. (Estudos e Pesquisas, n. 492)

_____. **Pobreza no Brasil, afinal de que se trata?** 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Brasil Sem Miséria**, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>. Acesso em: 31 out. 2019

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Bolsa Família repassa R\$ 2,6 bilhões a beneficiários em abril. Disponível em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/abril/bolsa-familia-repassa-r-2-6-bilhoes-a-beneficiarios-em-abril> > Acesso em: 6 de novembro de 2019.

SENARC. SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Pagamento do Bolsa Família começa nesta sexta-feira, dia 16**, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2018/marco/15032018_boletim_BFInforma.html. Acesso em: 27 mai. 2021.

_____. Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>> Acesso em: 1 de março de 2020.

SILVA, M. O. DA S. E. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155–163, jul./dez. 2010.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

_____. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v.7, n. 2, p. 233-253, 2003.

_____. O debate sobre a pobreza: questões teóricas-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.

SILVA, M. O. da S. e S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, D. di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 223 p.

SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 50 p. (Texto para discussão 1381)

SOUZA, P. H. G. F. de et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 38 p. (Texto para Discussão 2499)

SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 139-155, 2013.

Leis, Decretos e Medidas Provisórias

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019/2022/2021/Mpv/mpv_1061.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9396.htm. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 7.447, de 1 de março de 2011.** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7447.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009.** Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009.** Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008.** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6491.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

_____. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências, [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm#art3. Acesso em: 20 jun. 2021

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004a.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências, [2004]. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/brasil_sem_miseria/decreto-no-7494.pdf. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004b.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências [2003]. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida..** Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. **Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002.** Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10608.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

_____. **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" [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm. Acesso em: 8 out. 2018

_____. **Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências [2001]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2206-1-6-setembro-2001-395378-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.** Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, [2001]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3877-24-julho-2001-332172-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. **Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997.** Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, [1997]. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida..** Acesso em: 9 out. 2019.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 20 jun. 2021

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, [1993]. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.** Acesso em: 9 out. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 80, de 16 de abril de 1991.** Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM e da outras providencias [1991]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>. Acesso em: 31 mar. 2022.

_____. **(Constituição, 1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

CAMPINAS. **Decreto nº 11.741, de 03 de março de 1995.** Regulamenta a Lei nº 8261/95, que institui o "programa de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco", [1995] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/decreto/1995/1175/11741/decreto-n-11741-1995->. Acesso em: 29 mar. 2022

_____. **Lei nº 8.261, de 06 de janeiro de 1995.** Institui o programa de garantia de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco, [1995]. Disponível em: <https://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95>. Acesso em: 10 out. 2019.

RIBEIRÃO PRETO. **Decreto nº 283, de 20 de dezembro de 1995.** Regulamenta a Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995, que institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e dá outras providências, [1995]. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.** Acesso em: 31 mar. 2022.

_____. **Lei nº 7.188, de 28 de setembro de 1995.** Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos em situação de risco, [1995]. Disponível em: <https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/687568/lei-7188-95#art-3>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SANTOS. **Decreto nº 2.649, de 1995.** Regulamenta a Lei nº 1416, de 04 de outubro de 1995, que institui o Programa de Apoio à Família com Filhos e/ou Dependentes em Situação de Risco, e dá outras providências, [1995].

_____. **Lei nº 1.416, de 4 de outubro de 1995.** Institui o Programa de Apoio à Família com Filhos e/ou Dependentes em Situação de Risco, e dá outras providências, [1995]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/1995/141/1416/lei-ordinaria-n-1416-1995-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>. Acesso em: 31 mar. 2022.