

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
FACE – FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA  
PPGE – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO**

**DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE  
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO BOLSA FAMÍLIA NO COREDE  
NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

**JOSÉ MARTINS DOS SANTOS**

**PORTO ALEGRE**

**2007**

**JOSÉ MARTINS DOS SANTOS**

**DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE  
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO BOLSA FAMÍLIA NO COREDE  
NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

**Dissertação apresentada à Coordenação do  
Curso de Pós-Graduação em Economia, da  
Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre.**

**ORIENTADOR**

Professor Dr. Nali Jesus de Souza

**PORTO ALEGRE**

**2007**

**JOSÉ MARTINS DOS SANTOS**

**DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE  
EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO BOLSA FAMÍLIA NO COREDE  
NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

**Dissertação apresentada à Coordenação do  
Curso de Pós-Graduação em Economia, da  
Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre.**

**APROVADA EM \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Professor Dr. Nali Jesus de Souza**

---

---

**Para meus pais: Antônio e Neuza  
(*in memoriam*). Para Lucas Antônio,  
Oliver, Guilherme, João Pedro,  
David, Carolina, Rafaela, Luiza,  
Laura e Isabel Rosa Gritti.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus e a meus pais pelo Dom da Vida. Aos meus filhos e sobrinhos, e em especial, a Professora Dr<sup>a</sup>. Isabel Rosa Gritti pela sua colaboração e dedicação na viabilidade deste trabalho.

Agradeço a todos os Professores do PPGE/PUCRS responsáveis por mais essa importante etapa da minha formação acadêmica, em particular ao meu orientador, Professor Dr. Nali Jesus de Souza, pela firmeza e objetividade. A todos o meu respeito.

Meus agradecimentos a João Carlos Zottis, Luiz Tomazzeli, Nelci Dallagostini, Elizabeth Maria Baggio, Marcos Asturian, Prefeitos e equipes das áreas de Saúde e Assistência Social dos Municípios de Centenário, Getúlio Vargas, Herval Grande, Marcelino Ramos e Ponte Preta e à ONG CEPO (Centro de Educação Popular) pela colaboração na realização da pesquisa.

## RESUMO

No século XX o padrão de consumo mundial evoluiu em proporção superior a toda história da humanidade. Concomitante à riqueza global e ao progresso tecnológico persistiu a pobreza, com pouca alteração no grau de concentração de renda. No Brasil, verificou-se certa reversão dessa tendência histórica, atribuída, entre outros fatores às políticas de transferência de renda, refletindo sua relevância como política de segurança alimentar e desenvolvimento. Nesta perspectiva, o Programa Bolsa Família assumiu status internacional como política pública, por integrar políticas emergenciais e estruturantes, permitindo, por um lado, o acesso à alimentação e, por outro, à superação da condição de pobreza. Entretanto sua sustentação configura-se ainda como um grande obstáculo tanto no âmbito financeiro quanto no âmbito político e institucional. O maior desafio consiste em superar a condição de política pública de governo para tornar-se uma política pública de Estado. Neste contexto, a avaliação de impacto junto às famílias beneficiárias pode constituir-se em um indicador fundamental para tomada de decisões consistentes ao nível da gestão pública. Este estudo procurou demonstrar a contribuição do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento econômico e social, a partir dos indicadores de cobertura financeira e populacional e de impacto social. A análise, entretanto, delimitou-se à microrregião do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE) Norte. Nessa microrregião, as coberturas financeira e populacional alcançaram 97,7% em 2006 com relação à estimativa de pobreza de 2001 e 104,6% comparativamente à estimativa de pobreza de 2004. No mesmo período, a pobreza no COREDE Norte foi reduzida em 6,5%. Os índices de cobertura superaram a barreira dos 100% em 48% dos municípios. O estudo confirma a hipótese de efetividade social com alteração nos indicadores de acesso às políticas públicas maior bem-estar proporcionado pela transferência de renda condicionada, demonstrando a relevância do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento e Pobreza. Política Pública. Bolsa Família. Fome Zero. Segurança Alimentar. Cobertura Financeira. Cobertura Populacional. Impacto Social.

## ABSTRACT

Consumption increased worldwide in the twentieth century more than ever in History. While we watched the growing of global richness and high technology, poverty persisted with little alteration in income concentration. In Brazil, we verified a certain reversion in this historical trend, which can be attributed to public policies of income transference, reflecting its relevance as a policy of food security and development. In this perspective, Program Bolsa Família assumed an international status of public policy, because it integrates emergency and structural policies, permitting access to alimentation and overcoming of poor condition as well. However, its sustentation is still either a great financial or political and institutional obstacle. The great challenge it faces is to surpass the condition of being a public policy of the government to become a public policy of the State. In this context, the evaluation of its impact in the beneficiary families may be one fundamental indicator to take consistent decisions of public management. This study shows the contribution of Program Bolsa Família to the economic and social development, based on indicators of financial and populational covering and social impact. Analysis, however, is limited to micro region of Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE) Norte. In this micro region, financial and populational covering hit 97,7% in 2006, compared with poverty in 2001 and 104,6% compared to poverty in 2004. In the same period, poverty in COREDE Norte was reduced in 6,5%. Indexes of covering surpassed 100% in 48% of municipalities. This study confirms the hypothesis of social effectivity with alteration in the indexes of access to public policies of health, education, income, habitation and food security, more well-being to those families who are in poverty, provided by income transference, showing the relevance of Program Bolsa Família to reduce poverty in this micro region.

**Key-words:** Development and poverty. Public policy. Bolsa Família. Fome Zero. Food security. Financial covering. Populational covering. Social impact.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 DESENVOLVIMENTO E POBREZA.....</b>	<b>17</b>
1.1 A Pobreza Como a Outra Face da Moeda .....	17
1.2 Panorama da Desigualdade Mundial .....	22
1.3 Desigualdade e Crescimento Pro-Pobre no Brasil.....	24
<b>2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>30</b>
2.1 Política Econômica Versus Política Pública Social: Uma Falsa Dicotomia .....	30
2.2 Metodologia e Análise das Políticas Públicas .....	31
2.3 O Estado Brasileiro e o Papel das Políticas Públicas .....	33
2.4 O Novo Modelo de Políticas Públicas.....	37
<b>3 FOME ZERO E BOLSA FAMÍLIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA “PRÓ-POBRE”</b>	
<b>.....</b>	<b>40</b>
3.1 Programa Fome Zero .....	40
3.3 Programa Bolsa Família .....	45
3.3 Balanço Social do Fome Zero .....	52
3.4 Balanço Social do Bolsa Família.....	58
<b>4 O DESENVOLVIMENTO DO COREDE NORTE DO RIO GRANDE DO SUL ...</b>	<b>64</b>
4.1 O Processo de Ocupação .....	64
4.2 Breve Caracterização do Desenvolvimento.....	65
4.3 Aspectos Institucionais e Distribuição Geográfica dos COREDES no Rio Grande do Sul.....	66



4.4 COREDE Norte: Localização E Indicadores Socioeconômicos .....	67
<b>5 O BOLSA FAMÍLIA NO COREDE NORTE DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>77</b>
5.1 Metodologia da Pesquisa .....	77
5.2 Análise da Eficiência e Eficácia .....	83
5.3 Análise da Efetividade.....	89
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 - Modelo vigente e modelo proposto de políticas públicas sociais .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabela 2- Critérios de elegibilidade do Bolsa Família .....</b>	<b>47</b>
<b>Tabela 3- Índice de desenvolvimento socioeconômico e o ranking dos municípios do COREDE Norte/RS, no período de 2000 e 2003 .....</b>	<b>72</b>
<b>Tabela 4 - Classificação dos cinco melhores e dos cinco piores municípios do COREDE Norte pelo Índice de exclusão, IDH-M e IDESE – 2000 e 2003 .....</b>	<b>76</b>
<b>Tabela 5 - Eficiência, eficácia e efetividade do Programa Bolsa Família no COREDE Norte do Rio Grande Sul – 2001-2006, 2004-2006 em (%) .....</b>	<b>115</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico coeficiente de GINI – Março/2002 a Outubro/2005.....	25
Figura 2: Taxa de crescimento da renda média <i>per capita</i> , crescimento pro-pobre e ganhos de bem-estar .....	26
Figura 3: Contribuição da renda do trabalho e do não-trabalho no crescimento total e pro-pobre – em (%).....	27
Figura 4: Eixos estruturantes do Fome Zero .....	43
Figura 5: Participação da renda de transferência no rendimento familiar dos pobres por regiões, áreas metropolitanas, urbanas e rurais – 2002 a 2004 (%).....	55
Figura 6: Prevalência de insegurança alimentar em domicílios particulares no Brasil, por situação do domicílio em 2004 (%).....	56
Figura 7: Situação de insegurança alimentar da população residente em domicílios particulares no Brasil, por sexo, cor ou raça em 2004 (%).....	57
Figura 8: Desigualdade histórica de renda família <i>per capita</i> e a recente mudança no padrão de medida pelo índice de Gini, no período de 1976 a 2004 .....	58
Figura 9: Distribuição geográfica dos COREDES no Estado do Rio Grande do Sul .....	67
Figura 10: Distribuição geográfica dos municípios do COREDE NORTE do Rio Grande do Sul e a Barragem do rio Passo Fundo, localizada entre os Municípios de Entre Rios do Sul, Cruzaltense, Campinas do Sul, Jacutinga e Quatro Irmãos.....	68
Figura 11: População total, urbana e rural do COREDE Norte, no período de 1991 a 2005 em mil habitantes.....	69
Figura 12: Índice de Gini da distribuição de renda microrregional do COREDE Norte – 1991 a 2000 .....	70
Figura 13: Taxa bruta de freqüência escolar dos municípios do COREDE Norte, no período de 1991 a 2000 (%) .....	73
Figura 14: Exclusão social no COREDE Norte e ranking em 2000.....	75
Figura 15: Cobertura do PBF no COREDE Norte/RS em 2006 (%) .....	84
Figura 16: Índice de eficácia ou cobertura do PBF no COREDE Norte/RS e o índice redutor estimado em 2006 (%).....	87

Figura 17: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Aratiba em 2006 (%) .....	90
Figura 18: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Áurea em 2006 (%) .....	91
Figura 19: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Barão de Cotegipe em 2006 (%) .....	92
Figura 20: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Barra do Rio Azul em 2006 (%).....	93
Figura 21: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Benjamim Constant do Sul em 2006 (%) .....	94
Figura 22: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Campinas do Sul em 2006 (%).....	95
Figura 23: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no município de Carlos Gomes em 2006 (%) .....	97
Figura 24: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Centenário em 2006 (%).....	98
Figura 25: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Charrua em 2006 (%) .....	99
Figura 26: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Cruzaltense em 2006 (%) .....	100
Figura 27: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Entre Rios do Sul em 2006 (%).....	101
Figura 28: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no município de Erebango em 2006 (%).....	102
Figura 29: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Erechim em 2006 (%).....	103
Figura 30: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Erval Grande em 2006 (%).....	104
Figura 31: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Estação em 2006 (%).....	105
Figura 32: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Gaurama em 2006 (%).....	106

Figura 33: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Getúlio Vargas em 2006 (%).....	107
Figura 34: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Itatiba do Sul em 2006 (%).....	108
Figura 35: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Jacutinga em 2006 (%).....	109
Figura 36: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Marcelino Ramos em 2006 (%).....	110
Figura 37: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Paulo Bento em 2006 (%).....	111
Figura 38: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Ponte Preta em 2006 (%).....	112
Figura 39: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Quatro Irmãos em 2006 (%).....	113
Figura 40: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Corede Norte em 2006 (%).....	114

## INTRODUÇÃO

O PIB *per capita* dos 20 países mais ricos em relação aos 20 países mais pobres quase duplicou entre 1960 e 1995. A diferença que era de 18 vezes em 1960, passou para 37 vezes em 1995, indicando a concentração mundial da renda. O número de pessoas pobres variou por grandes regiões do planeta. Mas em todo o mundo a pobreza aumentou de 1.183,2 bilhões em 1987 para 1.198,9 bilhões de pessoas em 1998 (BANCO MUNDIAL, 2000).

Em 2000, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial estimaram a população global em cerca de 6,15 bilhões, dos quais 2,8 bilhões sobreviviam com renda inferior a US\$ 2 por dia e 1,4 bilhões com menos de US\$ 1 por dia; somando chega-se a 4,2 bilhões de pessoas, ou 70% da população do planeta. Nos países pobres, de cada 100 crianças, uma quinta parte não completa 5 anos de vida e 50% delas, nessa idade, são desnutridas. Nos países ricos, apenas 1 a cada 100 crianças não completa 5 anos e menos de 5% são desnutridas.

No Brasil, a pobreza e a desigualdade mantiveram-se no tempo apesar do dinamismo da economia brasileira conferir-lhe o ranking das 10 maiores economias mundiais. Na década de 1980, a renda média da população rica era 10 vezes superior em relação à população pobre, elevando-se atualmente para 14 vezes. A diferença sobe para 80 vezes, se comparada aos 20% da população mais pobre<sup>1</sup>.

Essa tendência histórica parece ter encontrado certa reversão com uma redução nos níveis de pobreza e desigualdade medidos pelo coeficiente de GINI – indicador de concentração de renda. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Getúlio Vargas, a pobreza no Brasil reduziu-se em 8% no período de 2001 a 2005, contribuindo, para isso, as políticas públicas de transferência de renda, sobretudo o programa Bolsa Família.

A questão a ser discutida é saber se o Programa Bolsa Família consegue eliminar a marginalização de grande parte da população brasileira, e se melhora significativamente os indicadores sociais, constituindo-se em um instrumento eficaz no combate à pobreza.

---

<sup>1</sup> Marques, 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate (número 1). Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) – acessado em dezembro de 2006. FGV/DADOS. Disponível em: [www.fgv/dados.fgv.br](http://www.fgv/dados.fgv.br)

Que oportunidades o programa proporciona no atual contexto social em que milhares de famílias vivem sem a menor expectativa de melhorar suas condições de vida? A gestão dos benefícios encontra-se suficientemente adequada à superação da cultura política presente nas esferas de governo e na maioria dos municípios? Espera-se que este estudo do Programa Bolsa Família (PBF) contribua para elucidar algumas dessas questões.

O objetivo desse trabalho consiste em avaliar o acesso das famílias às políticas públicas básicas, como saúde, educação, qualificação, trabalho, renda, segurança alimentar e habitação, e as melhorias sociais obtidas no período de 2003 a 2007, quando da implantação do programa e da realização da pesquisa respectivamente. Procura-se verificar se os indicadores de acesso alteraram-se substancialmente, e se as condições de bem-estar proporcionadas são duradouras no sentido da autonomia das famílias, confirmando assim a hipótese de efetividade social.

Busca-se analisar se as condicionalidades e o acesso às políticas públicas proporcionadas pelo Programa Bolsa Família são capazes de reduzir a pobreza nos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Norte do Rio Grande do Sul; confirmando a hipótese de efetividade do programa nesta microrregião. Os pressupostos assumidos são de que políticas públicas são relevantes para o desenvolvimento, se houver *efetividade* social, fato que motivou a realização desta pesquisa.

Portanto este trabalho constitui-se num estudo de natureza analítica e descritiva do impacto social do Programa Bolsa Família por meio dos parâmetros de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*. Ressalta-se que não se trata de um estudo de causalidade, mas do grau de cobertura financeira cobertura populacional, acessibilidade das políticas públicas e melhorias proporcionadas em termos de bem-estar social, podendo, intervir outras variáveis, como por exemplo, a participação das Prefeituras e a dinâmica econômica local.

A *eficiência* está associada à alocação de recursos para alcançar metas e objetivos. Nesta análise limitar-se-á a apurar o grau de cobertura financeira do Programa Bolsa Família (PBF), resultante do total de recursos aplicados no programa e o total de recursos necessários para atender a população em situação de pobreza estimada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001.

A *eficácia* procura demonstrar o grau de cobertura populacional, derivado do total de pessoas pobres atendidas pelo Programa Bolsa Família e o total de pessoas em situação de pobreza estimada pela PNAD de 2001. A *eficácia* compreendida como o grau de cobertura populacional verificará se a quantidade de pessoas pobres atendidas está próxima ou distante

da quantidade total estimada pela PNAD de 2001. Para procedimento de cálculo tomar-se-á como referência a lista de beneficiários em cada um dos municípios do COREDE Norte.

A *efetividade*, por sua vez, corresponde ao acesso à educação, à qualificação, trabalho, renda, saúde, segurança alimentar, habitação e os respectivos impactos decorrentes dessa acessibilidade, todos definidos como subíndices da dimensão pobreza. O subíndice acesso à educação (A1) será composto pelas variáveis crianças até 7 anos em Escola ou creche, crianças de 7 a 15 anos estudando, pessoas acima de 15 anos estudando e pessoas acima de 15 anos que tiveram acesso à qualificação profissional.

O subíndice acesso a trabalho e renda (A2) mede a variação percentual na renda e a inserção das famílias em programas de geração de renda; o acesso à saúde (A3) compõe-se pelo número de crianças até 7 anos com carteira de vacinação atualizada, gestante com acompanhamento pré-natal e nutrízes com orientação nutricional; e o subíndice acesso à segurança alimentar e habitação (A4) captura a inclusão das famílias em programas alimentares e habitacionais.

Os índices foram calculados com base na metodologia de cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Como exposto anteriormente, subdividiu-se o índice de *efetividade* em quatro subíndices (A1, A2, A3 e A4) ponderados com pesos iguais. Os índices de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* são calculados e transformados em percentuais.

Para efeito de interpretação, a *eficiência* e a *eficácia* poderão assumir valores inferiores ou superiores a 100%, uma vez que são medidas pela quantidade de recursos aplicados e o total de recursos necessários (*grau de cobertura financeira*) e o número de pessoas beneficiadas em relação ao total de pessoas em situação de pobreza (*grau de cobertura populacional*). Já a *efetividade*, varia de 0 a 100. Considera-se (*efetividade = 0*), a situação em que o Programa Bolsa Família não proporcionou acesso em nenhum dos subíndices da dimensão pobreza (A1, A2, A3 e A4) e (*efetividade = 100*) onde houve 100% de acessibilidade em todos esses subíndices.

Como já exposto, a abrangência deste trabalho delimitou-se à microrregião do COREDE Norte do Rio Grande do Sul, totalizando 32 municípios. A escolha deveu-se à homogeneização da região com predominância agrícola em pequenas propriedades de caráter familiar, industrialização recente com grau relativamente elevado de exclusão social na maioria dos municípios. Outro aspecto motivador da escolha consiste no fato de conhecer a região, facilitando a execução da pesquisa.

O tamanho da amostra estatística correspondeu a 848 pessoas para um universo de 9.238 beneficiários do Programa Bolsa Família, utilizando-se, portanto, o conceito de



população finita. Entretanto optou-se por uma amostra de 1.000 pessoas titulares entrevistadas nos meses de outubro de 2006 a janeiro de 2007, correspondendo a 10,8% da população total beneficiária em 2006.

O trabalho está estruturado em seis capítulos. O capítulo I apresenta a revisão de literatura sobre crescimento, desenvolvimento e pobreza, com ênfase na evolução teórica e nas contribuições recentes como a que envolve a teoria do crescimento “Pró-Pobre”. Neste capítulo discute-se também o panorama das desigualdades mundial e brasileira.

O capítulo II discute o caráter multidimensional das políticas públicas e o método de análise, destacando o papel que elas cumpriram no Brasil em cada período histórico. O debate sugere que os Programas Fome Zero e Bolsa Família superaram a visão meramente compensatória e assistencialista que marcou historicamente a política social no Brasil. Ambos os programas são concebidos no âmbito da política pública como direito no contexto do desenvolvimento econômico e social.

O capítulo III dedica-se aos aspectos evolutivos que culminaram na estruturação do Fome Zero e do Bolsa Família, articulados à segurança alimentar e à redução da pobreza. São abordados os fundamentos, os eixos estruturantes e os desafios à consolidação do Programa Bolsa Família. O capítulo IV trata especialmente do balanço social do PBF, contrastando com a situação de insegurança alimentar no Brasil, que atingiu 72 milhões de pessoas em 2005, dentre as quais 14 milhões conviveram freqüentemente com o drama da fome.

O capítulo V reporta-se exclusivamente ao COREDE Norte. Examina o processo ocupacional, a caracterização demográfica, a distribuição de renda, o desenvolvimento socioeconômico, os indicadores de pobreza e de exclusão social<sup>2</sup>. O capítulo VI analisa a *eficiência, eficácia e efetividade* do Programa Bolsa Família nesta microrregião. Descreve-se inicialmente a metodologia da pesquisa e posteriormente analisam-se os resultados, apresentando-se, por último, as conclusões e os limites do trabalho.

---

<sup>2</sup> Serão utilizados como fonte de dados o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Atlas da Exclusão Social no Brasil e indicadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

## **1 DESENVOLVIMENTO E POBREZA**

Este capítulo apresenta uma revisão de literatura da economia política e as recentes contribuições teóricas sobre desenvolvimento e pobreza. Prioriza as questões conceituais e o panorama das desigualdades mundial e brasileira. Assume que uma política pública, como o Programa Bolsa Família promove mudanças qualitativas nos indicadores de bem-estar social e de pobreza, mas que erradicá-la exigirá-se-ão ações estruturais.

### **1.1 A Pobreza Como a Outra Face da Moeda**

Na literatura econômica, desenvolvimento e pobreza são categorias antinômicas, não podendo haver pobreza, quando ocorre desenvolvimento. Entretanto uma correlação inversa sugere a redução e não a sua erradicação. Em última instância ela é intrínseca ao desenvolvimento capitalista e coexiste como a outra face da mesma moeda.

O desenvolvimento como teoria econômica tem sua origem nos mercantilistas, para os quais a riqueza das nações baseava-se no acúmulo de metais preciosos. Embora não houvesse preocupação com a pobreza, acreditava-se que o bem-estar estivesse assegurado pelo Estado regulador e centralizador das relações econômicas e sociais.

As Escolas Fisiocrata e Clássica (século XVIII) trouxeram novos impulsos teóricos acerca do desenvolvimento. A primeira considerava a terra a única fonte de riqueza e a segunda entendia que não eram os metais preciosos nem a terra os determinantes da riqueza, mas sim o trabalho produtivo com alocação eficiente de capital, tecnologia, divisão do trabalho e ampliação dos mercados.

O economista clássico David Ricardo (1772-1823) preocupou-se com a questão da distribuição dos rendimentos. Para ele a agricultura constituía um entrave ao desenvolvimento econômico, porque era incapaz de produzir alimentos baratos para o consumo dos trabalhadores, elevando os salários nominais e os fundos para o custeio dos mesmos,

inviabilizando o investimento, fundamental para o aumento da produção e melhoria do quadro social.

O princípio da população do clérigo e economista Robert Thomaz Malthus (1766-1834) consiste noutra contribuição importante no campo da concepção clássica de desenvolvimento. De acordo com essa teoria malthusiana concluiu-se que a pobreza era inexorável, uma vez que a população cresce mais, proporcionalmente ao aumento da produção. Entretanto o avanço tecnológico parece refutar esse princípio.

Os clássicos admitiam que a trajetória intertemporal do desenvolvimento ocorria com o declínio da taxa de lucro e com o conflito distributivo, idéia próxima do pensamento marxista, porém divergente em termos de perspectiva, já que os clássicos acreditavam no equilíbrio geral por meio da interação dos mercados e Marx, na autodestruição do capitalismo, dada pela exploração, pobreza, conflito na relação capital/trabalho e tendência decrescente da taxa de lucro no longo prazo.

A teoria keynesiana de desenvolvimento enfatizou o princípio da demanda efetiva e a participação do Estado na economia, como fatores preponderantes para o equilíbrio de curto prazo e para a redução da pobreza. Por seu turno, a abordagem schumpeteriana argumenta que o desenvolvimento ocorre em condições de desequilíbrio macroeconômico, progresso técnico e destruição criadora, impulsionado por inovações tecnológicas, disponibilidade de crédito, empresários audaciosos e empreendedores, não havia preocupação com a pobreza.

A visão cepalina considerou impossível o desenvolvimento por meio da especialização e exportação de produtos primários em razão da deterioração dos termos de intercâmbio, transferência de renda dos países pobres para os países ricos, relações assimétricas e desequilíbrios permanentes no balanço de pagamentos. A condição para o desenvolvimento seria a industrialização através do processo de substituição de importações e proteção do Estado à indústria nascente (SOUZA, 2005).

Essa concepção de desenvolvimento exerceu forte influência na industrialização do Brasil, onde as características do modelo cepalino por substituição de importações são marcantes, assim como os níveis de pobreza e desigualdade. A questão freqüente no debate acerca do desenvolvimento consiste em determinar suas relações com o crescimento, desenvolvimento e pobreza.

A teoria da causação circular elucida essas relações pelos efeitos *backwash effects* e *spread effects*<sup>3</sup>, que designam relações maléficas e benéficas respectivamente. O

---

<sup>3</sup> MYRDAL, 1997, p. 8-10

desenvolvimento assume característica perversa, quando os fatores de produção se deslocam para economias dinâmicas com tendência ao empobrecimento. Entretanto provoca efeitos benéficos com a ampliação dos mercados e o progresso tecnológico, impulsionando o desenvolvimento das economias atrasadas e, por consequência, a redução da pobreza.

Por muito tempo se acreditou que o crescimento levaria inexoravelmente ao desenvolvimento, e que aquele era suficiente para a existência deste. No modelo de desenvolvimento juscelinista, por exemplo, acreditava-se que era possível desenvolver as regiões do país a partir de um centro dinâmico irradiador de desenvolvimento. Entretanto isso não ocorreu como acentuou a pobreza, a concentração econômica e tecnológica no país.

Aceitava-se, normalmente, como medida de desenvolvimento, o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* expresso em poder de paridade de compra (*Purchasing Power Parity*) que, em síntese, significa aumentar a produtividade por pessoa. A insuficiência deste conceito levou à noção de desenvolvimento sustentável. Supõe-se que o planeta não suporta o padrão de consumo das sociedades desenvolvidas, consolidando a idéia de que o desenvolvimento deve levar em conta a satisfação e o bem-estar das gerações presentes sem o comprometimento das gerações futuras, chamando a atenção para o equilíbrio social e ambiental (BECKER, 1997).

Todavia o desenvolvimento tem sido focado sob a ótica da alocação eficiente dos fatores de produção. Diz-se que a eficiência poderá ser alcançada por meio da demanda agregada e do aumento do valor agregado nacional, tendo como coadjuvante a escolaridade e a qualificação da mão-de-obra. Deste modo, uma estratégia de desenvolvimento poderia alcançar maior êxito, se estivesse voltada à maximização do emprego e da renda, mas isto depende do grau de incorporação da força de trabalho e da sua produtividade na economia.

A estratégia de desenvolvimento, entretanto, pode tornar-se suscetível à influência política e assim provocar assimetria no âmbito das relações econômicas em benefício das camadas sociais de renda elevada, impedindo o desenvolvimento não apenas em relação ao incremento do PIB *per capita*, mas principalmente no que se refere à qualidade de vida, melhoria nos indicadores sociais e redução da pobreza.

Os modelos de convergência<sup>4</sup> de rendas *per capita* sustentam que, supondo retornos decrescentes da acumulação de capital, países pobres e ricos convergiriam. Mas não só as economias desenvolvidas continuaram crescendo mais rapidamente que as economias pobres, como os países pobres apresentaram relativa estagnação e pobreza. No longo prazo, as

---

<sup>4</sup> JONES, (2000).

mudanças ocorrem em velocidades díspares, impedindo a materialização do crescimento convergente. Evidências demonstram que, vigorando a hipótese de retornos constantes ou crescentes para o capital, o mais provável é a existência de clubes de convergência<sup>5</sup>.

As teorias de convergência não consideram o efeito conjunto das desigualdades entre países e em cada um deles. A esse respeito, Bougignon e Morrison (2002) empregaram um conceito mais amplo, focando a análise sobre os cidadãos<sup>6</sup> e não sobre os países, como os modelos de convergência sugerem. Nesta perspectiva, a teoria do crescimento “Pro-Pobre” embora não tendo uma definição precisa desse conceito, traz uma noção mais clara acerca da qualidade do crescimento, desenvolvimento e pobreza.

Entende-se como crescimento “Pro-Pobre” a capacidade deste em reduzir o nível de pobreza, possibilitando oportunidade aos pobres e beneficiando-os mais proporcionalmente do que os não-pobres como argumentam Kakwani e Pernia (2000). Busca-se analisar o impacto do crescimento econômico sobre a redução da pobreza, podendo haver crescimento “Pro-Pobre” ou antipobre, se houver respectivamente redução das desigualdades ou aumento delas.

A redução das desigualdades torna-se, de acordo com esse conceito, dependente de sete condições<sup>7</sup>. A primeira condição refere-se ao aspecto espacial do crescimento, ou seja, potencialmente a atividade econômica reduz a pobreza conforme ela estiver distribuída, sendo pouco provável sua redução, se a concentração desta estiver numa determinada região e o crescimento ocorrer em outra região.

A segunda condição está no padrão setorial de crescimento, ou seja, o efeito sobre a redução da pobreza depende do grau de abertura dos setores aos pobres, como, por exemplo, o crescimento do setor agrícola. Conforme a estrutura fundiária, o crescimento neste setor exerce potencial significativo na redução da pobreza rural, como Datt e Ravallion (1998) mostraram para o caso da Índia<sup>8</sup>. Naquele país, 85% da redução da pobreza rural deveu-se ao crescimento na agricultura.

A terceira condição relaciona-se à intensidade e ao uso dos fatores de produção. Se a economia for abundante no fator-trabalho, quanto mais trabalho-intensivo utilizar maior impacto terá o crescimento econômico sobre a redução da pobreza. A quarta condição está

---

<sup>5</sup> As economias homogêneas convergem e as heterogêneas divergem em termos de rendas *per capita*.

<sup>6</sup> Para melhor discussão dos autores ver CEPAL (2002): GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, capítulo 3, disponível em [www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones).

<sup>7</sup> TOCHETO et al. (2006).

<sup>8</sup> Datt, G. and M. Ravallion. 1998. Farm Productivity And rural Poverty In India. Journal of Development Studies. Forthcoming. <<http://citeseer.ist.psu.edu/datt98farm.html>>. Acesso em 11 jun. 2007.

relacionada com o nível de desigualdade de renda e riqueza. Quanto maior o grau de concentração de renda menor será a capacidade do crescimento econômico em reduzir a pobreza.

A quinta condição consiste na dimensão não-renda. Para que o crescimento promova bem-estar deve-se considerar o grau de acessibilidade dos indivíduos às políticas públicas tais como saúde, educação e mercado de trabalho. A existência de restrições dessas dimensões não-econômicas reduzirá a capacidade do crescimento e o impacto sobre a pobreza.

A sexta condição para que o crescimento reduza a pobreza está na qualidade do gasto público. Como articulador das políticas públicas de crescimento e desenvolvimento, o governo detém os principais mecanismos de distribuição e redistribuição de renda. Desta forma, a redução da pobreza terá maior ou menor alcance, dependendo do nível de responsabilidade social da administração pública no direcionamento e monitoramento dos recursos, evitando políticas públicas ineficientes.

Por fim, a sétima condição diz respeito ao meio ambiente. Se o crescimento econômico causar externalidades negativas, como a degradação ambiental e a poluição dos recursos naturais, afetando proporcionalmente os mais pobres, e assim privá-los das condições de sobrevivência, não se pode esperar que os benefícios distributivos tenham impacto sobre a redução da pobreza e em tais circunstâncias as desigualdades aumentariam.

Não menos importante, entretanto, é o fato de que as nações modernas caracterizam-se pelas economias de mercado, e que, portanto, a dimensão renda afeta diretamente o bem-estar das famílias, já que o Estado não garante o acesso aos serviços básicos como alimentação, vestuário, transporte e lazer. O nível de pobreza está fortemente associado à desigualdade na distribuição de renda, de modo que a mudança neste indicador constitui uma condição fundamental à existência de crescimento “Pró-Pobre”. Não se quer com isso sobrepor a dimensão renda às outras dimensões da pobreza, mas considerá-la como um fator essencial à sua redução.

Uma demonstração disso, como se ver adiante para o caso brasileiro, são os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), Exclusão Social (IE). Em todos esses indicadores a renda é determinante, sendo que uma melhor distribuição teria impactos significativos sobre a pobreza. Um exame detalhado dessa questão mostra que nos últimos anos os índices educacionais e de saúde alcançaram maior desempenho do que os índices de renda. Portanto para que tais indicadores continue evoluindo não pode-se desprezar o fator renda.

Cabe esclarecer também que pobreza e desigualdade não são sinônimos, pois como abordado na literatura econômica, não há um sentido unidimensional acerca do que vem a ser

pobreza. Contudo uma noção geral desse conceito está associada a situações de carência a que indivíduos e/ou populações estão impedidos por sua restrição orçamentária a alcançar um nível de consumo mínimo para a sua sobrevivência.

Uma outra abordagem mais ampla relaciona a pobreza com privações de capacidades<sup>9</sup>, sem a negação da renda como uma dimensão essencial. Não obstante, a desigualdade vista pelo âmbito econômico refere-se ao processo de geração e distribuição de renda e riqueza. Revela os aspectos estruturais do desenvolvimento, expresso pelo o nível de concentração. Portanto pode-se considerar a desigualdade como a principal causa da pobreza.

## 1.2 Panorama da Pobreza Mundial

A pobreza mundial oscilou de acordo com as macrorregiões do planeta. No Leste da Ásia e Pacífico houve redução de 417,5 para 278,3 milhões de pessoas; excluindo-se a China a redução seria de 114,1 para 65,1 milhões. Percentualmente seriam 11,3% e 12,6% da população daquela região<sup>10</sup>.

Na Europa e Ásia Central o percentual da população pobre aumentou de 0,2% para 5,1% e na América Latina e Caribe de 15,3% para 15,6%, porém em termos absolutos o número de pobres saltou de 63,7 para 78,2 milhões. Já no Oriente Médio e Norte da África o percentual de pobreza diminuiu de 4,3% em 1987 para 1,6% em 1998.

Em relação ao Sul da Ásia, a pobreza caiu modestamente de 44,9% para 40% da população, mas em termos absolutos o número de pobres subiu de 474,4 milhões para 522 milhões de pessoas, caso semelhante ao da África Subsaariana. No mesmo período o número de pessoas pobres subiu de 217,2 para 290,9 milhões. Em todo o mundo a pobreza aumentou de 1.183,2 para 1.198,9 bilhões de pessoas.

A face oculta da pobreza revela que os pobres não têm voz nem poder de representação; são vulneráveis aos choques econômicos e catástrofes naturais, como tem apontado recentemente o Banco Mundial (2000). Esses aspectos privam-nos do acesso a serviços básicos. Portanto investimentos em infra-estrutura, capital humano, qualidade educacional, saúde, ampliação dos mercados, gestão democrática e transparente são condições fundamentais à obtenção de êxito no combate à pobreza.

Como já referido, utiliza-se o Índice de Desenvolvimento Humano como noção de pobreza por abranger dimensões não apenas econômicas. Considera-se o rendimento *per*

---

<sup>9</sup> SEN, 2000, p. 109.

<sup>10</sup> Banco Mundial, 2000.

*capita* corrigido em poder de paridade de compra da moeda de cada país, acrescido dos indicadores de educação expressos pela taxa de analfabetismo e frequência à escola, e longevidade, aferida pela expectativa de vida ao nascer.

Mas os países também são classificados especificamente em termos de rendimento. Aqueles que alcançaram o PNB *per capita* igual ou superior a US\$ 9.266 são considerados países de rendimento alto; rendimento médio de US\$ 756 a 9.265 e rendimento baixo menor ou igual a US\$ 755. Quanto ao IDH o índice varia de zero (0) a um (1), assumindo a pior e a melhor posição quanto mais próximo estiver dessas duas extremidades, classificado também em alto (0,800 e acima), médio (0,500 a 0,799) e baixo menor ou igual a (0,500).

De acordo com essa classificação o primeiro grupo de nações com rendimento e IDH elevados totalizava 33 e 48 países; o segundo com rendimento e IDH médios 71 e 78 países e o terceiro grupo com rendimento e IDH baixos correspondiam a 58 e 36 países. Tais diferenças refletem maior avanço proporcional nos indicadores de educação e saúde do que nos indicadores de rendimento *per capita*. Em termos de rendimento o Brasil e a Argentina estão classificados como países de rendimento médio, mas a Argentina classifica-se como país de alto desenvolvimento humano, enquanto o Brasil, Uruguai, Chile, Peru e outros são classificados como países de médio desenvolvimento humano.

No tocante à extrema pobreza, verificam-se dois cenários para o ano de 2015, considerando um rendimento equivalente a US\$ 700 dólares por ano. No primeiro cenário a distribuição do rendimento permaneceria constante. Aceitando-se tal hipótese, espera-se um total de 704 milhões de pessoas em condição de extrema pobreza no mundo. Caso a renda dos pobres aumentasse o dobro, a pobreza mundial extrema se reduzir-se-ia para 446 milhões de pessoas. As Nações Unidas propõem intensificar a ajuda internacional, aumentando a quantidade de recursos disponíveis em ações no combate à pobreza, o que requer uma nova visão em termos de cooperação internacional, passando de uma ótica caritativa à necessidade de investimento para assegurar o futuro com maior prosperidade e segurança coletiva<sup>11</sup>.

No relatório do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe<sup>12</sup>, 25% dos latino-americanos vivem com menos de US\$ 2/dia. Houve pequeno progresso na redução da pobreza nos últimos 15 anos. Na América Central a desigualdade caiu modestamente de 30% para 29%. Nos países andinos aumentou de 24% para 29%. No Cone Sul diminuiu de 24% para 19%. Na Jamaica a pobreza reduziu em 15% e na República Dominicana aumentou 8%.

---

<sup>11</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), 2005.

<sup>12</sup> Banco Mundial, 2005. “*Reduccion de la Pobreza y crecimiento: circulos virtuosos y circulos viciosos*”.



O Estudo do Banco Mundial chama a atenção para a correlação entre pobreza e crescimento. O crescimento econômico 1% na América Latina diminui a pobreza em 1,25% e o aumento de 10% na pobreza reduz o crescimento econômico em 1%, afetando os investimentos em média de 6% a 8%. O rompimento com o ciclo de pobreza na América Latina somente tornar-se-á possível com a adoção de políticas sociais agressivas. O Bolsa Família é citado como estratégia eficaz de combate à pobreza, à fome e a desnutrição.

### 1.3 Desigualdade e Crescimento “Pro-Pobre” no Brasil

Na década de 1980 a renda média da população mais rica era 10 vezes superior em relação à população mais pobre, elevando-se na década de 1990 para 14 vezes. Comparativamente aos 20% da população mais pobre a diferença atingiu 80 vezes. Não obstante, observou-se em 2005 um total de 55,38 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza<sup>13</sup>.

O modelo de crescimento e desenvolvimento brasileiro assumiu ao longo do tempo características desiguais, conquanto possa estar em andamento um cenário de redução das desigualdades, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a menor dos últimos 30 anos. Com o intuito de compreender o sentido dessa redução, organizou-se uma mesa de trabalho com os maiores especialistas no tema. A iniciativa resultou em um documento submetido posteriormente a um comitê internacional<sup>14</sup> especializado em pobreza para possíveis contribuições e sugestões de política pública.

As desigualdades reduziram-se acentuadamente de março de 2002 a outubro de 2005, como demonstradas na figura 1, elaborada a partir do estudo da FGV/Poverty Centre International<sup>15</sup>. O coeficiente de GINI de 0,638 passou para 0,597. Com efeito, a apropriação

---

<sup>13</sup> FGV/DADOS. Disponível em [www.fgv/dados.fgv.br](http://www.fgv/dados.fgv.br)

<sup>14</sup> Composição do Comitê Internacional: Luiz Henrique Proença Soares (Presidente do IPEA); Cláudio Arbix (USP); Manuela Carneiro da Cunha (Universidade de São Paulo e titular da Universidade de Chicago); François Bourguignon (Economista Chefe do Banco Mundial); James Heckman (Especialista em microeconometria, Prêmio Nobel de economia em 2000, Ph. D. pela Universidade de Princeton e titular da Universidade de Chicago); Nora Lustig (Ex Presidenta da Universidade das Américas (Puebla, México), Ph. D. pela Universidade da Califórnia (1979); Nanak Kakwani (Ph. D. pela University of Dehli (Índia), Professor de Estatística na University Of New South Wales (UNSW) na Austrália); Álvaro Augusto Comin (Presidente do CEBRAP); Rodolfo Horffmann (Pós-Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas em economia (Yale University e University Of Califórnia (Berkeley – EUA); José Alexandre Scheinkman (Ph. D. pela Universidade de Rochester (EUA) e José Luis Machineia (Secretário-Executivo da CEPAL, Doutor em Economia pala University Of Minnesota (EUA).

<sup>15</sup> KAKWANI et al. (2006): Crescimento Pró-Pobre: O Paradoxo Brasileiro.

da renda dos (50%) mais pobres cresceu mais proporcionalmente do que a renda dos não-pobres. Em 2002 o segmento mais pobre apropriou-se de 9,8% da renda nacional e os 10% mais ricos ficaram com 50,1%, confirmando a extrema desigualdade da sociedade brasileira. Porém, em outubro de 2005, os percentuais alteraram-se respectivamente para 12,2% e 46,3%, enquanto a renda dos 40% intermediários aumentou de 40,74% para 41,45%.

Todavia mesmo que não se possa concluir esse cenário como uma tendência de longo prazo, os indicadores são extremamente relevantes para a sociedade brasileira. O estudo mostra pela primeira vez a existência de crescimento “Pró-Pobre” com a renda dos pobres crescendo mais proporcionalmente do que a renda dos não-pobres (KAKWANI et al. 2006). Isto demonstra a possibilidade de combinar estratégias de crescimento econômico aliado à execução de políticas sociais de combate à pobreza.

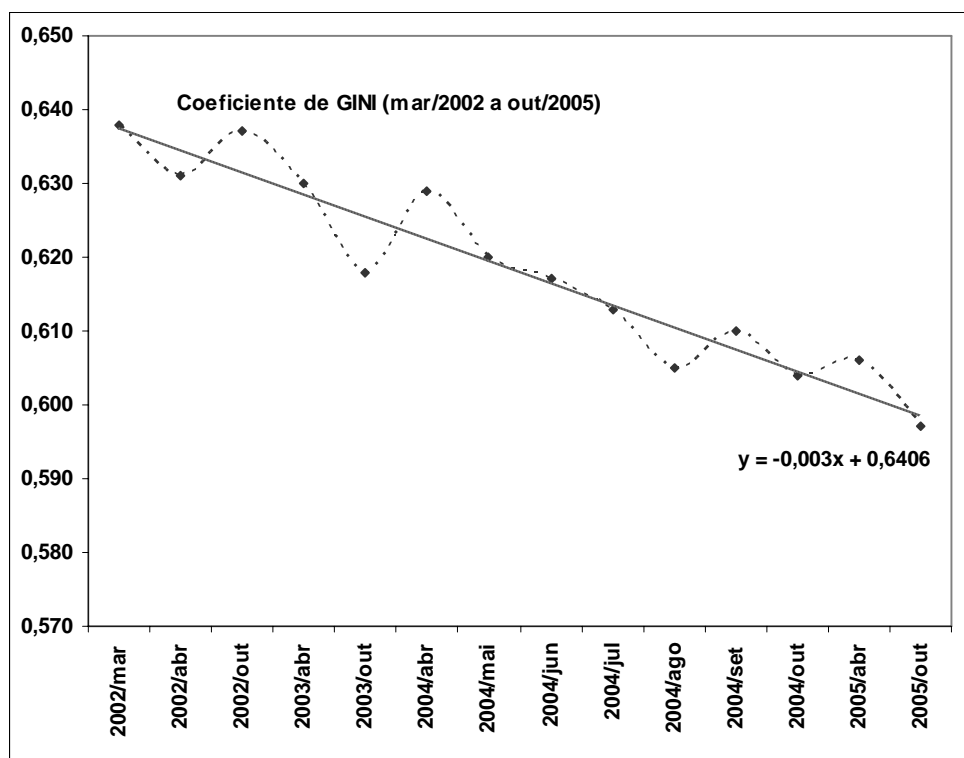


Figura 1:: Coeficiente de GINI – Março/2002 a Outubro/2005  
 Fonte: FGV/United Nations Development/Programme International Poverty Centre.

Entretanto deve-se cuidar para não dissociar tal política de uma estratégia de crescimento e desenvolvimento no país. A renda real *per capita* obteve desempenho negativo de 0,63% no período de 1995 a 2004. Nos períodos subsequentes – 1995 a 2001 e 2001 a 2004, as taxas de crescimento mantiveram-se declinantes em 0,30% e 1,35%. Porém o

crescimento ajustado ao bem-estar expresso pela taxa de crescimento pro-pobre<sup>16</sup> pôde amortecer a tendência declinante da renda real *per capita*, tornando-a positiva no período de 2001 a 2004 em 4,42%, como evidencia a figura 2.

Os fatores determinantes das taxas de crescimento “Pró-Pobre” estão associados aos efeitos da renda não-provenientes do trabalho decomposta em três categorias: seguridade social, outras fontes de renda não-provenientes do trabalho como os programas sociais e rendas de capital, e renda não-social, que compreende aluguéis e transferências privadas (KAKWANI et al. 2006). De acordo com os autores, dentre as três fontes de renda não provenientes do trabalho, o componente descrito como outras fontes de renda não-provenientes do trabalho teve maior impacto sobre a redução da desigualdade, representando 24,17% no período de 1995 a 2004.

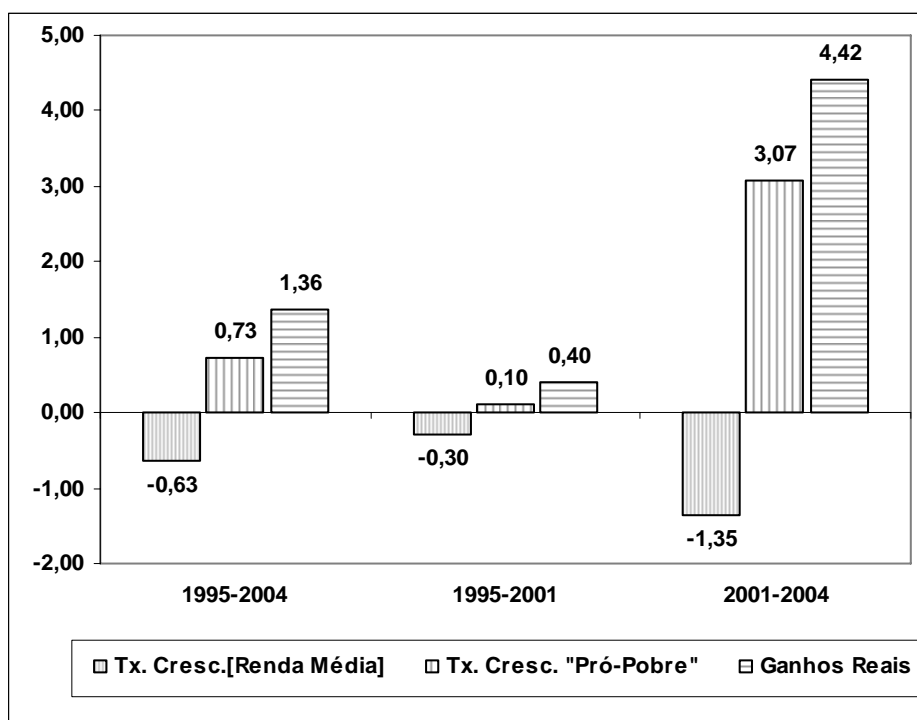


Figura 2: Taxa de crescimento da renda média *per capita*, crescimento pro-pobre e ganhos de bem-estar  
 Fonte: FGV/United Nations Development /Programme International Poverty Centre

Na figura 2 estão plotados os indicadores das taxas de crescimento total e pro-pobre, bem como a participação da renda do trabalho e do não-trabalho. Entre 1995 e 2004 a renda do trabalho decresceu 1,17% e a do não-trabalho cresceu 0,54% totalizando um crescimento

<sup>16</sup> Na metodologia de cálculo desenvolvida por KAKWANI et al. (2005), o ganho nas taxas de crescimento obtém-se pela subtração da atual taxa de crescimento e a taxa de crescimento “Pró-Pobre”.

negativo de 0,63%. A renda do não-trabalho permaneceu positiva em 1,33%, caracterizando o crescimento “Pró-Pobre” enquanto a renda do trabalho manteve-se negativa.

No segundo período (2001 a 2004) o crescimento total foi negativo pelo declínio da renda do trabalho. Diferentemente do crescimento “Pro-Pobre”, que aumentou de 0,73% para 3,07% com as rendas de 0,61% e 2,46% positivas, respectivamente. O IPEA estimou uma queda de 4% na concentração de renda no período de 2001 a 2004. Comparativamente aos 75 países que dispunham de informações sobre desigualdade, apenas 1/4 deles atingiram taxas superiores.

Em ambos os períodos houve taxas de crescimento totais negativas e taxas de crescimento Pró-Pobre positivas, tendência visivelmente superior no período de 2001 a 2004, decorrente de três fatores: recuperação do poder de compra do salário mínimo, ampliação dos benefícios previdenciários e os programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

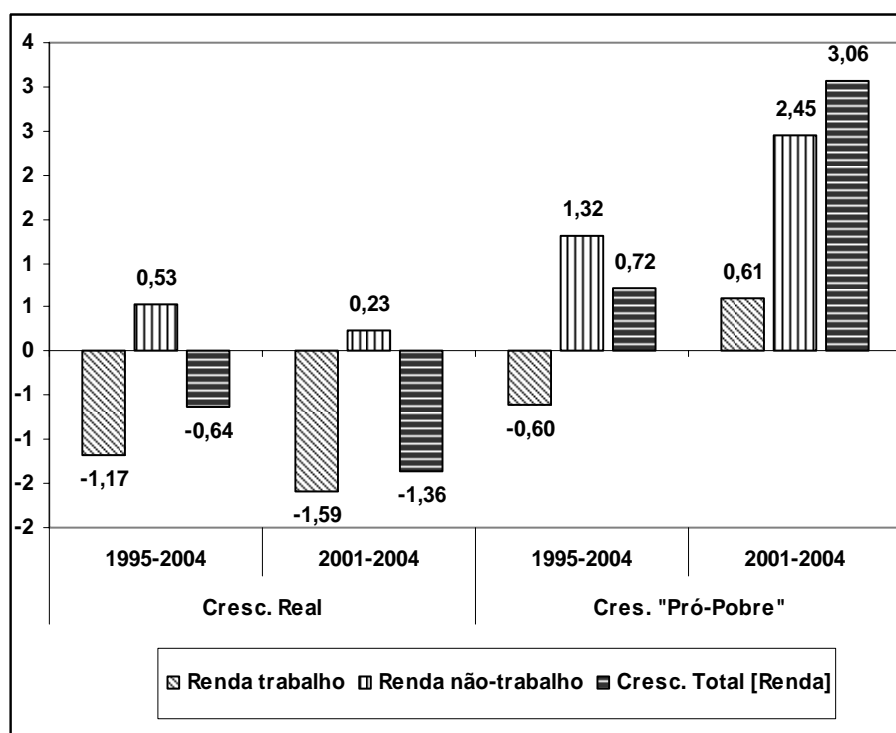


Figura 3: Contribuição da renda do trabalho e do não-trabalho no crescimento total e pro-pobre – em (%)  
Fonte: FGV/United Nations Development /Programme International Poverty Centre

A redução na desigualdade de renda elevou o rendimento dos 20% mais pobres em relação à renda dos 20% mais ricos em 20%. Portanto, apesar do lento crescimento do PIB e da queda de 0,8% na renda *per capita* nacional, a pobreza reduziu-se em 1,8% e 2,2%<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> IPEA – Nota Técnica Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil, Brasília, julho de 2006.

Os determinantes do crescimento “Pró-Pobre” enfrentarão muitos obstáculos. Tem-se, por um lado, uma curva de crescimento da renda do trabalho decrescente e torná-la ascendente exigirá uma política econômica expansiva. Por outro lado, os programas de transferência de renda são incipientes e a consolidação do Bolsa Família dependerá da superação dos limites inerentes a uma política dessa natureza, como deixar de ser uma política de governo para se tornar uma política de Estado.

O impacto social do Bolsa Família, no que concerne às acessibilidades, autonomia das famílias beneficiadas, melhoria nos indicadores sociais, bem como ações estruturantes ligadas às políticas de geração de renda e inclusão produtiva estão ainda no plano das intenções. Uma política social de impacto abrangente como o Bolsa Família pode capacitar o país a enfrentar a exclusão social e a marginalização, de modo a desbloquear o acesso dos pobres ao conjunto das políticas públicas, como esclarece SEN (2000), mas se a economia não cresce a perspectiva de redução da pobreza torna-se inócua.

Se, por um lado, a dimensão da desigualdade no Brasil não se supera no âmbito da livre concorrência devido às falhas de mercado, mostrando a necessidade de intervenção do governo na economia com políticas públicas sociais distributivas, a intervenção se justifica para aumentar a eficiência econômica, melhorar a distribuição de renda e o bem-estar da população pobre.

Entretanto pode ocorrer falha de governo, se não houver monitoramento das metas estabelecidas, tornando a intervenção ineficiente. Dessa forma, não basta que o governo promova políticas públicas sociais, há também que se preocupar com a *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* das políticas públicas, buscando confirmar a hipótese de que elas são capazes de alterar os indicadores sociais e reduzir a pobreza.

A partir do exposto, conclui-se que, desde os primórdios, a pobreza configura-se como a outra face do desenvolvimento capitalista. Sua elevação ou redução dependerá da qualidade de intervenção do governo na promoção do bem-estar e ampliação dos mercados. A evolução no campo da economia política e as contribuições teóricas correlacionando inversamente desenvolvimento e pobreza exageram ao considerar tais categorias antinômicas.

Como abordado na teoria do crescimento “Pró-Pobre”, o abrandamento da pobreza envolve o encadeamento de condições referentes aos âmbitos espacial, setorial, intensidade dos fatores de produção, desigualdade de renda, políticas públicas, responsabilidade social e ambiental. Neste contexto, em que pese os esforços multilaterais para o desenvolvimento do milênio, a pobreza mundial aumentou. Foram acrescentados 15,7 milhões de pessoas no período de 1987 a 1998. Em 2006 a fome atingiu 854 milhões de pessoas. Não obstante, a

Organização das Nações Unidas gastou no mesmo ano US\$ 106 bilhões com ações de combate à fome no mundo.

No caso do Brasil, as transferências de renda exerceram forte influência sobre o nível de pobreza. Contudo a estagnação da renda média nacional pode comprometer o crescimento “Pró-Pobre”, se não forem encontradas estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico, o que demonstra que as políticas sociais são necessárias, mas não suficientes para redução das desigualdades no Brasil. No próximo capítulo, analisam-se as políticas públicas e sua evolução, caracterizando o Programa Fome Zero como política de segurança alimentar e nutricional articulada às políticas de transferência de renda do Programa Bolsa Família.

## **2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA**

Este capítulo discute o caráter multidimensional das políticas públicas e o papel que elas exerceram em cada período histórico no Brasil. Enfoca a metodologia de análise e postula que o Fome Zero e o Bolsa Família são coadjuvantes à atual Política Econômica de Desenvolvimento. Neste contexto procuram romper com a função meramente compensatória, clientelista e paternalista que caracterizou as políticas sociais no Brasil, estruturando-se como uma política complementar para o desenvolvimento econômico e social.

### **2.1 Política Econômica Versus Política Pública Social: Uma Falsa Dicotomia**

Políticas públicas são atributos do desenvolvimento capitalista. Compreendê-las implicará num exame atento acerca dos fundamentos teóricos que orientam sua elaboração e execução. Fatores como concepção política e ideológica, estrutura de Estado e o modelo de desenvolvimento exercem grande influência sobre as políticas públicas, chegando a definir, em determinadas circunstâncias, o caráter e o conteúdo delas; podendo, inclusive, ser universais quando envolvem toda a sociedade ou sua parcela, voltada a atender segmentos em condições especiais.

Cumprem o papel de promover a segurança coletiva e as condições de reprodução do sistema social. As políticas públicas devem ser entendidas no âmbito das contradições do Estado e, sobretudo, como parte deste. Expressam as dimensões política, institucional, econômica, social e ambiental, integradas à política econômica e à estratégia governamental.

Esta perspectiva analítica reconhece o mérito da interdisciplinaridade, justamente requerida no debate das políticas públicas como direito, mais especificamente, os direitos humanos muito em voga atualmente no campo da ciência política, como abordado por Bucci (2006). Na compreensão da autora, a política pública tem o sentido de afirmação e concretização dos direitos humanos. Esta concepção torna falsa a dicotomia entre política econômica e política social.

Esse enfoque é relevante para diferenciar o conceito de política pública e política social. Ambos originaram-se no contexto do Estado capitalista por meio do aparato jurídico-institucional, caracterizados pela intervenção estatal como função intransferível. Entretanto, a política pública traz o sentido universalista, enquanto que a política social assume normalmente caráter focalista, geralmente voltada a corrigir falha de mercado ou atender situações de pobreza.

## 2.2 Metodologia e Análise das Políticas Públicas

A análise das políticas públicas constitui um campo muito controverso no âmbito da ciência política e econômica, especialmente nos países em desenvolvimento como o Brasil. Contribui para isso a falta de um instrumental teórico analítico voltado à realidade desses países. Os instrumentais instituídos servem para análise dos países desenvolvidos, por serem mais adequados às suas realidades históricas.

Nestes países, instituiu-se o método de “*Policy Analysis*”, que correlaciona os efeitos das políticas públicas com as instituições políticas, o processo político e os conteúdos das políticas. No caso do Brasil, esses estudos ganharam força na década de 90, com ênfase nas estruturas setoriais, instituições e negociações de políticas específicas, porém com um grau restrito de análise, diversidade metodológica e pouco embasamento teórico (FREY, 2000).

A abordagem de “*Policy Analysis*” utiliza os conceitos de “*Polity*”, “*Politics*” e “*Policy*” para designar respectivamente as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos das políticas. O primeiro conceito refere-se à dimensão institucional, demarcado pelo sistema político, jurídico e administrativo.

O segundo, de ordem processual, dimensiona o processo político que, por sua vez, está em conflito com os objetivos, os conteúdos e as decisões políticas, especialmente no que tange aos aspectos alocativo e distributivo. O terceiro diz respeito à concretização dos conteúdos – os programas propriamente ditos, a estrutura de gestão e execução das políticas públicas. Essas especificidades não desconsideram suas influências mútuas, já que são interdependentes e não-estáticas.

Nesta perspectiva, a “*Policy Analysis*” corrobora a idéia de que a metodologia para análise de políticas públicas não deve se limitar aos parâmetros puramente quantitativos, dado o grau restrito de explicação; sugere que um exame mais detalhado requer uma investigação intensa sobre o processo político-administrativo, de modo a identificar no âmbito interno da



estrutura governamental, as causas dos possíveis sucessos ou fracassos das políticas públicas, sejam elas de caráter universal ou focalista.

Para tanto, propõe-se acrescentar ao método de “*Policy Analysis*” as categorias “*Policy Networks*”, “*Policy Arena*” e “*Policy Cycle*”. A primeira procura caracterizar “as interações entre as diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese de uma determinada política pública” (FREY, 2000, p. 11)<sup>18</sup>. Na prática os autores referem-se às “redes de relações sociais” conveniadas, menos rígidas e não disciplinadas pela institucionalidade.

A “*Policy Arena*” ou arena política busca apreender a dinâmica social e a relação com os atores relevantes na definição das políticas públicas. Questões como externalidades provocadas por uma ação política produzem reações preliminares quanto aos efeitos das políticas, dando, assim, o tom e a dinâmica social do processo político, reações embasadas em expectativas racionais de ganhos ou de perdas (FREY, 2000)<sup>19</sup>.

A categoria “*Policy Cycle*” consiste no chamado ciclo político, associado ao prazo de validade das políticas públicas que levam em conta os tempos políticos governamentais. Sendo assim, elas são passíveis de modificações a partir dos processos político-administrativos. Portanto, a temporalidade constitui uma variável estratégica para avaliar os efeitos de uma determinada política pública (FREY, 2000)<sup>20</sup>.

Considera-se ainda como método para análise de políticas públicas o neoinstitucionalismo. Este método ganhou espaço no âmbito da ciência política em contraposição à metodologia “*Policy Analysis*”, com a crítica ao excessivo peso dado aos processos políticos e aos conteúdos das políticas, bem como pelo pressuposto de que os processos políticos são determinados pelo conteúdo das políticas.

O neoinstitucionalismo procura negar essa visão por entendê-la claramente adequada à realidade dos países desenvolvidos, com instituições estáveis. Para os países em desenvolvimento que possuem instituições políticas pouco consolidadas, os processos políticos e o conteúdo das políticas são atrelados às estruturas político-institucionais, e em última instância determinados por elas, configurando-se em uma importante fonte de análise para avaliação das políticas públicas.

---

<sup>18</sup> HECLO, Hung. Issue Networks and the Executive Establishment. In: FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000.

<sup>19</sup> LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000.

<sup>20</sup> COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000.

Para Frey (2000), o neoinstitucionalismo não se confunde com o institucionalismo tradicional que tenta explicar o sucesso e o insucesso das políticas públicas por meio das instituições. O neoinstitucionalismo amplia, inclusive, o conceito de instituição, reconhecendo não apenas as estruturas institucionais, mas também a “constituição, as representações e práticas compartilhadas” exercidas por meio das redes de relações sociais.

A visão neoinstitucionalista compreende que nem sempre os processos políticos são determinados pelos conteúdos das políticas, mas também entende que nem tudo se explica pelas instituições políticas, de modo que um determinado fato pode ser explicado tanto por um processo político pouco consolidado quanto por estruturas institucionais frágeis. Assim, o neoinstitucionalismo avança para além da explicação processual do comportamento político e passa a contribuir na formulação de estratégias para análise científica de políticas públicas (FREY, 2000).

A “*Policy Analysis*”, embora apropriada para avaliação de políticas públicas, exige, para o caso do Brasil, complementaridade do neoinstitucionalismo, uma vez que saltam aos olhos a fragilidade das instituições políticas de caráter exclusivamente delegativas e o seu grau de fluidez prevalecente, condições sobre as quais atuam interesses de grupos e os arranjos de cúpula em detrimento do fortalecimento das instituições e dos atores sociais. Fica incompleto proceder a uma análise com ênfase apenas nos conteúdos das políticas, como sugere a metodologia de “*Policy Analysis*”.

Todavia cabe ressaltar as inúmeras dificuldades para análise de políticas públicas por não se dispor de uma teoria uniforme. Apesar disso, considera-se relevante uma combinação metodológica para esse aprofundamento teórico (FREY, 2000)<sup>21</sup>. Fato evidente para o caso brasileiro, já que as políticas públicas têm histórico compensatório e focalista quase sempre atreladas aos grupos oligárquicos, sendo praticamente inexistente o peso das instituições políticas e dos atores sociais.

### 2.3 O Estado Brasileiro e o Papel das Políticas Públicas

No Brasil, não se pode falar em políticas públicas no período em que vigorou o modelo agrário-exportador (1500-1930) sustentado na monocultura com mão-de-obra escrava nos latifúndios, pois, como identificou Pinheiro (1995, p. 7) “na América Latina os Estados

---

<sup>21</sup> BEYME, Klaus von. *Policy Analysis und Traditionelle Politikwissenschaft*. In: FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000.

surgem como braço armado das oligarquias primário-exportadoras, as quais o controlam e o colocam sob seus interesses políticos e econômicos”.

No período imediatamente pós-abolição pode-se afirmar que as políticas sociais estiveram orientadas pela lógica da intervenção do Estado, visando a assegurar e disciplinar as condições de trabalho dos imigrantes, viabilizando, dessa forma, aquele regime econômico de produção. Daí resulta a noção de política pública de educação e outras que tinham o intuito de garantir nacionalidade à população imigrante.

Com a industrialização por substituição de importação a partir de 1930, as políticas públicas e sociais assumem claramente a ideologia do nacionalismo populista presente na era Vargas e nos períodos subsequentes. As condições em que se assentou o processo de industrialização exigiram a consolidação de grupos sociais capazes de sustentar uma demanda efetiva de bens manufaturados e a legitimidade do regime autoritário, conseguido graças ao sistema de proteção social e trabalhista implantado na década de 1940.

A legislação sindical e trabalhista de inspiração fascista colocou os trabalhadores sob a tutela do Estado, estruturando um regime de colaboração de classes, consubstanciado na Consolidação das Leis do Trabalho, a qual instituiu o direito à estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário mínimo, jornada de 48 horas semanais, isonomia salarial, saúde e previdência.

As políticas públicas sociais neste período, cumpriram simultaneamente o papel de convencimento da classe média emergente a pegar a onda desenvolvimentista e legitimar o regime político pela vertente da colaboração de classes, atuando na regulação da relação capital/trabalho, funcional ao modelo de desenvolvimento por substituição de importação.

Nas décadas seguintes (1960-1970), quando se processa a crise do populismo resultante da insuficiência de demanda efetiva, bem como da incapacidade em sustentar um modelo de crescimento com base na produção de bens de consumo duráveis em meio à estagnação econômica e à crise social, ascende o regime militar que, no primeiro momento, trata de preparar o terreno à internacionalização e ao aprofundamento da associação ao capital internacional, configurando o que Brum (2005, p. 149) caracteriza como modelo “periférico-associado-dependente em relação ao exterior, elitista-concentrador e excludente no plano interno”.

O “novo” modelo acentuou a concentração de renda, já elevada nos governos anteriores, em especial no Governo JK. Neste período, as políticas públicas sociais serviram de base para justificar o que se convencionou chamar a “teoria do bolo”, apoiada numa visão

elitista, segundo a qual primeiro deve crescer a riqueza para que esta possa posteriormente ser distribuída, em contraposição à visão sustentável de que é possível crescer distribuindo.

Argumentava-se que a concentração de renda geraria demanda efetiva para a produção de bens de consumo duráveis, impulsionando o crescimento econômico, de modo que os demais setores se beneficiar-se-iam por externalidades através do multiplicar econômico, incrementando o nível de emprego e a demanda agregada.

As políticas públicas sociais fortaleceram uma classe média que, supostamente, dinamizaria o mercado de consumo interno, mas que resultou na profunda desigualdade, pobreza e miséria existentes atualmente no país. A intencionalidade do Estado consolida a visão de utilização das políticas sociais como forma de viabilizar o modelo econômico.

Com o advento da crise dos anos 80, o Estado encontra-se asfíxiado pelos interesses privados e corporativos no aparelho estatal. O acesso à seguridade social e aos benefícios previdenciários obedeceu à hierarquia e aos privilégios dos grupos inseridos na burocracia estatal.

Aos poucos o Estado foi empurrado para a falência fiscal e o déficit público crônico, alimentado pelo déficit social, em consequência das discrepâncias no acesso às políticas públicas, agravado pela crise das dívidas externa e interna, desemprego, estagflação, estrutura produtiva oligopólica pouco competitiva, necessidade de financiamento e investimento para retomada do desenvolvimento e redução da pobreza.

O esgotamento da estratégia industrialista substitutiva de importação e a estagnação econômica praticamente inviabilizaram o princípio da universalização e concretização das políticas públicas como direito social, instituindo o que Pinheiro (1995) chamou de regressividade dos benefícios sociais, privilegiando os setores de classe média com maior poder de intervenção na estrutura administrativa do Estado.

Durante as décadas de 80 e 90 seguem-se as políticas de ajuste estrutural inspiradas no neoliberalismo. Os ventos neoliberais começaram a soprar mais fortemente em todo o mundo, no início dos anos 70, impulsionados de um lado pela crise do paradigma keynesiano de política econômica vigente desde o pós-guerra, e de outro pela desestruturação da União Soviética, marcando o fim do conflito bipolar e demarcando concomitantemente a configuração do poder econômico mundial e a “nova ordem” internacional.

As políticas de ajuste estrutural no Brasil manifestaram-se em um contexto de crise interna, instabilidade macroeconômica e profundas mudanças em nível mundial, arrastando o país a aceitar incondicionalmente a ortodoxia neoliberal, tais como a abrupta abertura econômica, financeira e comercial, que acabou por impor uma reestruturação produtiva nos

moldes do que Schumpeter chamou de “*destruição criadora*” com desregulamentação, privatização, reformas fiscal e monetária, restauração da taxa natural de desemprego, rígida disciplina orçamentária e contenção de gastos sociais.

Tudo isso ocorreu concomitante ao processo de redemocratização do país, levando as massas marginalizadas à arena política para disputarem as políticas públicas, garantindo importantes conquistas na Constituição Federal de 1988. A esse respeito merece atenção o capítulo da seguridade social onde se verificam avanços significativos como o resgate do princípio da universalidade, integralidade e equidade, em que pese a formidável incapacidade do Estado em atender essas demandas, relegando a materialização das políticas públicas sociais ao ajustamento orçamentário por meio de uma reforma fiscal de caráter restritivo.

A reforma fiscal compôs um pacote de reformas condicionadas à ortodoxia neoliberal, relegando as políticas públicas sociais para segundo plano, provocando o que Pinheiro (1995) denominou “desequilíbrio estrutural”, caracterizado por uma situação na qual as demandas sociais são definidas no âmbito da arena política em um contexto de ascensão do movimento social reivindicativo, enquanto a oferta de benefícios fica condicionada à capacidade de financiamento do Estado, inviabilizando o princípio constitucional da universalidade.

A partir dos anos 90 verificou-se uma “nova” mudança na arena política internacional por conta do elevado nível de pobreza e miséria no mundo, resultante do ajustamento estrutural. A consolidação do processo de regionalização e globalização econômica não se sustenta num ambiente de instabilidade social que, aliado a outros fatores de ordem macroeconômica, alimenta o risco sistêmico, minando as bases da estabilidade econômica e política.

Este cenário exigiu que as agências internacionais de desenvolvimento como o FMI e o Banco Mundial modificassem seus estilos tecnocratas para uma postura negociadora socialmente responsável. O “novo” paradigma de desenvolvimento tornou inócuo o debate muito presente na arena política dos anos 90, quanto ao tamanho ótimo do Estado. A questão essencial não era mais o Estado mínimo ou máximo, mas sim, o Estado capaz de reestruturar a economia para o desenvolvimento. Neste contexto, as políticas públicas sociais são reorientadas pelo espectro focalista e compensatório, cumprindo o papel de compensar os efeitos colaterais da política econômica.

## 2.4 O Novo Modelo de Políticas Públicas

A nova orientação modifica radicalmente o enfoque das políticas públicas sociais, ocorrendo uma transição para o “novo” modelo proposto. No que tange ao critério alocativo, o modelo anterior priorizava uma universalização hierarquizada, enquanto o modelo proposto prioriza a focalização compensatória. A população-objetivo passa a ser os pobres, diferentemente do modelo anterior, que privilegiava a classe média e os segmentos mais organizados da sociedade. O financiamento, que era exclusivamente de responsabilidade do Estado, propõe o cofinanciamento e a inversão do subsídio com o foco na demanda e não mais na oferta de serviços e benefícios, como apresentado na tabela 1.

Outra mudança significativa ocorre em relação à institucionalidade. No modelo anterior o financiamento, o desenho e o controle das políticas públicas sociais estavam sob responsabilidade direta do Estado, constituindo-se num monopólio da ação governamental. No modelo atual vigora a pluralidade, na qual o Estado interage com a sociedade: setor privado, organizações filantrópicas e ONG’S.

Prevalece a descentralização em contraposição à centralização do modelo anterior. Com relação à decisão sobre alocação de recursos, a nova orientação privilegia decisões com ênfase em projetos, o que difere do modelo anterior, centrado numa espécie de burocracia estatal, impedindo a participação de atores sociais como ONG’s, instituições de pesquisa e Universidades. Como se ver, a política social estava centrada nos meios com ampliação da oferta de serviços públicos e o indicador principal era o gasto público. O novo modelo privilegia os fins e o parâmetro de avaliação passa a ser a relação custo-impacto sobre a população-objetivo, tornando relevante a análise de efetividade social.

As diretrizes do novo modelo de política pública social proposta pela CEPAL, serviram de base para elaboração da Política de Assistência Social do Governo FHC, concretizada nos Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima e o Auxílio-Gás. Em todos esses programas adotou-se o critério alocativo focalista e a opção clara pelos pobres como população-objetivo.

**Tabela 1 - Modelo vigente e modelo proposto de políticas públicas sociais**

	<b>MODELO VIGENTE</b>	<b>MODELO PROPOSTO</b>
<b>Critério Alocativo</b>	▶ Universalização como ampliação progressiva de cima para baixo	▶ Focalização
<b>População-Objetivo</b>	▶ Classe média/grupos organizados	▶ Pobres
<b>Financiamento</b>	▶ Estatal ▶ Subsídio estatal	▶ Cofinanciamento ▶ Subsídio à demanda
<b>Institucionalidade</b>	▶ Monopólio ou semi-monopólio estatal (financiamento, desenho, implementação e controle) ▶ Centralismo	▶ Pluralidade: Estado em interação com o setor privado, filantrópico, (ONG'S), informal (famílias) ▶ Descentralização
<b>Lógica de decisão</b>	▶ Burocrática	▶ Projetos
<b>Enfoque</b>	▶ Nos meios (infra-estrutura social, gasto corrente)	▶ Nos fins (impacto sobre a população-objetivo)
<b>Indicador</b>	▶ Gasto público social	▶ Relação custo-impacto

Fonte: Pinheiro, 1995. Modelo da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL)

No âmbito do financiamento, aprimorou-se a transferência de renda, o subsídio à demanda e o cofinanciamento com a participação da sociedade civil, substituindo o monopólio estatal pela pluralidade e a centralização pela descentralização, implantando parcerias com o terceiro setor e Universidades. A lógica de decisão governo passou a ser os projetos e os convênios com diversas organizações sociais, tendo como indicador de avaliação a relação custo-impacto sobre a população-objetivo, configurando-se, assim, uma nova institucionalidade para a política pública social no Brasil.

Com a criação dos Programas Fome Zero e Bolsa Família, o Governo Lula não apenas seguiu essas diretrizes como as aprofundou, dando uma contribuição inexorável à Política Social. Neste período, concretizou-se uma série de benefícios, como a previdência rural, os Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as transferências de renda não previstas constitucionalmente. Outras medidas como a recuperação do salário mínimo, ampliação do crédito popular e abertura de vagas nas Universidades para alunos carentes, compõem uma estratégia abrangente de desenvolvimento social e crescimento “Pró-Pobre”, que vão além das diretrizes da CEPAL.

As considerações, neste capítulo, dão conta de que as políticas públicas sociais são funcionais à política econômica, sendo falsa a visão que concebe tais processos dicotômicos. No período desenvolvimentista o Estado direcionava-as para as classes organizadas. O “novo”

modelo orienta-se para a população mais pobre, funcionando como amortecedor dos ajustes econômicos estruturais.

O método para análise de políticas públicas não se encontra suficientemente adequado aos países em desenvolvimento, onde as peculiaridades inerentes à estrutura de poder são determinantes na definição do conteúdo e da gestão, em detrimento dos atores sociais e da sociedade em geral. Sugere-se, além de uma adaptação às metodologias “*Policy Analysis*” e “neoinstitucionalismo”, incluir indicadores de eficiência econômica e efetividade social para avaliação e análise das políticas públicas.

As políticas públicas sociais, por essência, são funcionais ao desenvolvimento capitalista e à governabilidade sistêmica. No caso do Brasil isto ficou evidente em cada período histórico. As características que elas adquiriram na década de 90 tiveram relação direta com os ajustes estruturais. Seu objetivo principal foi o de atenuar os altos custos sociais, especialmente nas camadas mais pobres da sociedade, revelando o caráter compensatório da política econômica.

Os programas Fome Zero e Bolsa Família implantados em 2002 procuram superar esses supostos, tanto no âmbito da ação compensatória, quanto no tripé clientelista, paternalista e assistencialista. Com o foco na população em situação de pobreza, estruturou-se no país uma política pública como direito, mudando radicalmente sua concepção, abrangência, estrutura e gestão, voltadas essencialmente para o desenvolvimento social e o crescimento “Pró-Pobre”.

Como se ver, no próximo capítulo, o Fome Zero e o Bolsa Família compõem uma estratégia abrangente de segurança alimentar com ações estruturantes locais e emergências, visando reduzir a desigualdade, a erradicação da fome e de suas causas. No aspecto conceitual e operacional assegura o direito humano à alimentação e o acesso às políticas públicas básicas de educação, saúde, habitação e abastecimento, não limitando-se ao modelo da CEPAL.



### **3 FOME ZERO E BOLSA FAMÍLIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA “PRÓ-POBRE”**

O capítulo trata da evolução, dos fundamentos e do balanço social dos Programas Fome Zero e Bolsa Família, no período de 2003 a 2006. Ambos caracterizam a política pública de segurança alimentar no Brasil, por meio da transferência de renda condicionada, produção e consumo de alimentos saudáveis, fortalecimento da agricultura familiar, alimentação e geração de renda. Configuram-se também como estratégias de mobilização e controle social para o desenvolvimento e melhoria nos indicadores de pobreza.

#### **3.1 O Programa Fome Zero**

A fome mundial sempre esteve associada às crises econômicas, guerras e à carestia. Como problema social, o tema ganhou força a partir de 1945, com a *Food And Agriculture Organization* (FAO), instituindo-se desde então, mecanismos permanentes de segurança alimentar. Prevaleceu o conceito de “liberdade das necessidades” (*freedom from want*), segundo o qual “o homem que passa fome não é um homem livre” (DEAN, 2005 apud TAKAGI, 2006, p. 19).

A superação da fome passa a ser uma meta internacional tanto para o alcance da sonhada paz quanto para a existência de uma vida digna. Noção fortemente associada à produção de alimentos proposta por Josué de Castro, em 1952. Surge daí a necessidade de os países suprirem a demanda de alimentos para o consumo da população como fator essencial à segurança nacional.

A redução dos estoques mundiais de alimentos na década de 1970 e o aumento dos insumos agrícolas decorrentes da crise do petróleo contribuíram enormemente para agravar a crise mundial alimentar. Predominou a idéia de que a fome estava relacionada à falta de alimentos, resumindo o problema apenas a uma questão de oferta, bastando para solucionar a fome no mundo aumentar a produção agrícola.

Nos anos 80, Amartya Sen sugeriu o conceito de intitlamento – “*intitlement*”. Para ele o aumento linear da produção de alimentos não é suficiente para eliminar a fome no mundo, se não forem garantidas as condições de acessibilidade. Castro (1968, p. 22) já argumentava que a “fome não é um problema de limitação da produção por coerção de forças naturais” antes de tudo a “fome é um produto de estruturas econômicas defeituosas e um problema de distribuição<sup>22</sup>”.

Chega-se ao conceito amplo de segurança alimentar, o qual considera a oferta suficiente de alimentos e a garantia de acesso. De acordo com a FAO, pressupõe o acesso físico e econômico à alimentação básica. Agregaram-se a esse conceito a qualidade e a sanidade dos alimentos, noção que se articula com a proposta de alimento seguro, desenvolvida pela FAO e pela Organização Mundial de Saúde, quando da conferência sobre alimentação e saúde, em 1992.

Entretanto a erradicação da fome enquanto objetivo estava demasiadamente longe de ser alcançada. Na ocasião, a FAO estimava que em 2010 cerca de 680 milhões de pessoas passariam fome no mundo. Na Cúpula Mundial da Alimentação, em novembro de 1996, encaminhou-se como resolução o compromisso dos chefes de Estado de erradicar a fome e a subnutrição pela metade até 2015, metas que não saíram das intenções. Em 2002, a FAO apontava um total de 816 milhões de pessoas atingidas pela fome mundial (TAKAGI, 2006).

O direito à alimentação adequada passou a ser monitorado pela Relatoria Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, forçando a necessidade de uma política de segurança alimentar e nutricional para a concretização dos direitos humanos, fato que se materializa com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome pela metade até 2015 e a miséria até 2025.

No caso do Brasil, o combate à fome e à subnutrição não encontrava respaldo até a publicação da obra “Geografia da Fome” em 1940, que denuncia com persistência e lucidez o problema da fome no mundo moderno como resultado de fatores políticos ligados à estrutura socioeconômica. Linhares (1979) mostra que o país vivenciou “crises crônicas de abastecimento alimentar” desde a era colonial.

Superada a capacidade produtiva de alimentos no país e o abastecimento urbano, a preocupação voltou-se à perda do poder aquisitivo dos salários, em decorrência dos elevados índices de inflação. A crise econômica e social dos anos 80 revelou mais claramente que a fome estava associada à insuficiência de renda familiar para aquisição dos alimentos.

---

<sup>22</sup> A Explosão Demográfica e a Fome no Mundo. Artigo publicado na revista *Civiltà Della Machine*, em 1968, incluído no livro *Fome: Um Tema Proibido*, 2003. Org. Anna Maria de Castro.

Com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e a Primeira Conferência Nacional de Alimentação, formulam-se as bases de uma política de segurança. Porém a concepção de uma política com ênfase na insuficiência de renda se fortalece com inúmeras iniciativas municipais e a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” (1992-93), caracterizando um movimento nacional no combate à fome e à exclusão social.

O desaguadouro desse movimento e a materialização em uma política de segurança alimentar concretiza-se com o Fome Zero e o Bolsa Família visando, a erradicar a fome no Brasil. O debate retoma a dimensão social do desenvolvimento e a superação da dicotomia entre política econômica *versus* política social, de modo que ambas promovam o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza.

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta. Alimentos para o povo, ou seja, a libertação da fome. Esta dramática situação alimentar, expressão do subdesenvolvimento nacional e das contradições econômicas que esta situação gera no país, impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas de paliativos e de correção de falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais [...] O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orienta-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo (CASTRO, 2001, p. 291-292).

O autor demonstra que a causa da pobreza está fortemente enraizada no modelo de crescimento econômico assentado prioritariamente nas camadas de maior renda, gerando situações crescentes de insegurança alimentar. O Fome Zero e o Bolsa Família contêm em sua concepção e estrutura de gestão os elementos essenciais para o desenvolvimento econômico equilibrado, como estratégia de emancipação alimentar e solução da fome no Brasil.

O Programa Fome Zero articula uma estratégia nacional de segurança alimentar, constituindo-se na própria política de segurança alimentar no Brasil, estruturada em quatro eixos: acesso à alimentação, geração de trabalho e renda, fortalecimento da agricultura familiar, mobilização e controle social. O Bolsa família integra o eixo acesso à alimentação por meio da política de transferência de renda condicionada, como subsídio à demanda de alimentos aos segmentos pobres.

A concepção de insegurança alimentar caracteriza os fundamentos do Fome Zero. Designa pessoas sem condições de obter a alimentação digna e com qualidade todos os dias. Utilizou-se a noção de vulnerabilidade social, ao incluir pessoas ainda não afetadas pela fome e a subnutrição, mas que estão na iminência de serem atingidas. O conceito está associado à situação de risco alimentar e a não garantia de alimentos em quantidade, qualidade, regularidade e dignidade, fatores decorrentes da insuficiência de renda, preço dos alimentos, poder aquisitivo e exclusão social (TAKAGI, 2006).

Tais supostos não ficaram imunes às controvérsias visto a dificuldade em determinar a quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar. Polêmica dos números tem origem nos limites do Estado em promover a pesquisa como fonte fidedigna do grau de vulnerabilidade à fome e à subnutrição. A esse respeito, Rocha (2000<sup>a</sup> apud TAKAGI, 2006) identificou que, de acordo com a metodologia utilizada, a linha de indigência e de pobreza pode sofrer variações demasiadas. Portanto a ausência de indicadores dessa natureza induziu à diversidade metodológica sem prejuízo ao programa.

Como exposto na figura 4, o Fome Zero estruturou um conjunto de programas e subprogramas para assegurar a alimentação à população pobre, dentre os quais encontra-se o Programa Bolsa Família, considerado o carro-chefe. Mas também são parte os Programas Alimentação Escolar; Alimentação a Grupos Populacionais Específicos (populações indígenas, comunidades quilombolas, catadores e acampados) e o programa de cisternas, voltado às populações do semi-árido.



Figura 4: Eixos estruturantes do Fome Zero  
Fonte: Cartilha Fome Zero, 2004

Os restaurantes populares, os bancos de alimentos, as hortas comunitárias, a vigilância alimentar e nutricional, a distribuição de vitaminas A+ para prevenção de infecções, com o intuito de prevenir anemias, são todos componentes do eixo acesso à alimentação e nutrição do Fome Zero.

O eixo “fortalecimento da agricultura familiar” interage com o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), o programa garantia de safra agrícola na região do semi-árido e o seguro da agricultura familiar. A aquisição de alimentos incentiva a produção, compra, formação de estoques e distribuição para pessoas em situação de carência alimentar, ações implantadas junto aos programas específicos da agricultura familiar. A produção de alimentos nestes programas destina-se à merenda escolar, hospitais e entidades beneficentes.

Os programas de geração de renda buscam integrar as famílias em atividades produtivas. Inserem-se nesta política as ações do programa de qualificação profissional para a população de baixa renda, visando ao acesso do mercado de trabalho e à elevação da escolaridade; o Programa Economia Solidária e inclusão produtiva oportuniza aos egressos do sistema público de emprego qualificação para trabalhadores de baixa renda, tornando-os empreendedores.

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSAD's) prioritariamente para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, procuram articular o atendimento à carência alimentar com a produção de alimentos e geração de renda, motivando as famílias beneficiárias a inserirem-se no processo de produção de sua própria cesta de alimentos, incentivando a emancipação socioeconômica.

O programa Organização Produtiva de Comunidade segue a mesma estratégia, com desempregados, comunidades pobres, catadores e trabalhadores de empresas em processo falimentar, buscando organizá-los em empreendimentos autogestionários. As cooperativas de catadores para triagem e beneficiamento do lixo seco articulam uma estratégia de inclusão dos catadores no gerenciamento da cadeia produtiva dos resíduos sólidos, geração de renda e redução dos lixões na maioria das cidades brasileiras.

A mobilização tem como propósito estimular campanhas de combate à fome e o controle social, estabelecendo parcerias com empresas, entidades e o Fome Zero. Os canais de participação da sociedade se efetivam através dos Conselhos e Comitês Gestores. Em síntese, o Fome Zero subdivide-se em um conjunto de 31 ações estruturadas em 11 Ministérios, Estados e Municípios.

### 3.2 Programa Bolsa Família

Componente da política de segurança alimentar do Fome Zero, o Bolsa Família cumpre a função de transferência de renda condicionada para garantir o acesso à alimentação. Insere-se na concepção de insuficiência de renda como causa principal da fome e da subnutrição no Brasil. Os fundamentos do Bolsa Família como política de transferência de renda remontam ao acúmulo de experiências históricas. Como analisado em Weissheimer (2006), os estudos de Parker (1989 apud SUPPLY, 2002) são pioneiros na proposição de uma política de “renda mínima”. Furtado (1968) defendeu veementemente a mudança do perfil da demanda agregada para alcançar maior distribuição de renda por meio de um sistema tributário mais equânime.

É urgente repensar o sistema tributário. Foge ao bom senso que o setor da economia de maior rentabilidade – o sistema financeiro – praticamente não seja tributado. [...] Muitos têm a opinião ingênua de que o imposto direto é superior ao indireto. Isso ocorreu no passado, no século XIX. Hoje, o imposto socialmente mais correto é o indireto, porque incide exatamente sobre o ato de consumo, e pode atingir os grupos de maior coeficiente de desperdício (FURTADO, 2002, p. 21-22).

Nessa mesma vertente, Silveira (1975) propôs pela primeira vez uma renda mínima, assim como Bacha e colaboradores (1978) propuseram a reforma agrária e uma política de renda mínima como instrumentos vitais à concretização da democracia no Brasil<sup>23</sup>. O debate suscitou a aprovação, no Senado em 1991, do projeto “Garantia de Renda Mínima”, deflagrando uma série de experiências de transferência de renda em centenas de municípios brasileiros e no Distrito Federal, culminando na aprovação do Bolsa Família, em 2002.

A legalidade fundamenta-se na Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, convertida posteriormente na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto-Lei nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. A unificação dos procedimentos de gestão permitiu autonomia e agilidade operacional ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tanto na liberação de recursos às famílias quanto no controle da gestão, reduzindo os entraves burocráticos.

---

<sup>23</sup> Sobre a discussão desenvolvida por BACHA et al ver WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família**: limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

A Lei nº. 10.836 unificou os procedimentos de gestão e execução do Programa Bolsa Escola, regido pela Lei nº. 10.219, de 11 de abril de 2001; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Lei nº. 10.689, de 13 de junho de 2003; do Programa Nacional de Renda Mínima, Medida Provisória nº. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; do Auxílio-Gás, Decreto nº. 4.102, de 24 janeiro de 2002 e do Cadastro Único do Governo Federal, Decreto nº. 3.877, de 24 de junho de 2001.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro 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 (DECRETO nº. 5.209, de 17 de dezembro de 2004).

Um passo adiante nas ações de transferência de renda condicionada. Avançou-se do isolamento setorial à intersectorialidade nas esferas governamentais, interligando os benefícios monetários com o acesso à rede de serviços básicos de Saúde, Educação, Assistência Social, combate à fome e à subnutrição, com ações concretas no enfrentamento da pobreza e estímulos à superação da condição de dependência das famílias.

A transferência de renda condicionada constituiu-se como um dos pilares na construção da cidadania, na medida em que são assumidos compromissos mútuos. O Estado promove o desenvolvimento humano, transferindo renda e ofertando serviços públicos básicos e o representante familiar titular do Bolsa Família compromete-se a assegurar o acesso a esses direitos como contrapartida do benefício monetário.

São duas as condicionalidades a serem asseguradas pelo representante familiar: “Ações de acesso à educação e permanência na escola” e “ações de saúde”. As ações de educação estão regulamentadas pela Portaria Interministerial nº. 3.789, de 17 de novembro de 2004, que versa sobre o monitoramento da frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos componentes de famílias atendidas pelo Bolsa Família, estipulada em 85% da frequência, calculada com base no calendário escolar.

As condicionalidades na área de saúde de responsabilidade das famílias beneficiárias são acompanhamento às gestantes e nutrizes, desde a inscrição no Pré-Natal, consulta mensal e ações de orientação ao aleitamento materno. Em famílias com crianças de até 7 anos o

titular obriga-se a vaciná-las, manter o calendário de imunização em dia e encaminhá-las às Unidades Básicas de Saúde para verificação do estado nutricional e de saúde.

Caberá ao setor público de saúde a oferta de serviços para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil [...] As famílias com gestantes, nutrizes e crianças menores de 07 anos deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família [...]. Compete às Secretarias Municipais de Saúde: indicar um profissional de saúde para coordenar o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família (PORTARIA INTERMINISTERIAL n.º 2.509).

A regulamentação do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família como um órgão colegiado, de caráter deliberativo, fortalece a dinâmica intersetorial fundamentada na gestão compartilhada, possibilitando maior controle social das ações de transferência de renda no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional nas três esferas de governo.

**Tabela 2- Critérios de elegibilidade do Bolsa Família**

Critérios de Elegibilidade do PBF		Ocorrência de criança/adolescente 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipos de Benefícios	Valores dos Benefícios
Situação	Renda Mensal <i>per capita</i>	01 Membro	(1) Variável	R\$ 15,00
Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	02 Membros	(2) Variável	R\$ 30,00
		03 Membros ou +	(3) Variável	R\$ 45,00
		Sem ocorrência	Básico	R\$ 50,00
Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	01 Membro	Básico + (1) Variável	R\$ 65,00
		02 Membros	Básico + (2) Variável	R\$ 80,00
		03 Membros ou +	Básico + (3) Variável	R\$ 95,00

Fonte: MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). Decreto n.º 5.749, de 11/04/2006

A seleção das famílias depende do grau de cobertura existente em cada município, do número de famílias pobres estimado pela PNAD e dos dados fornecidos pelos municípios no Cadastro Único<sup>24</sup>. Ambos servem de referência para expansão do programa. Com essas informações o MDS seleciona automaticamente as famílias obedecendo aos critérios da tabela 02. A mulher tem prioridade como titular da família.

Como se pode ver, o Bolsa Família consiste em um programa de transferência de renda para famílias extremamente pobres, com renda mensal de R\$ 60,00 *per capita* e



famílias pobres, com renda mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 *per capita*, que tenham gestantes, nutrizes e crianças até 15 anos. Há dois tipos de benefícios: básico e variável<sup>25</sup>. O benefício básico corresponde a R\$ 50,00 e o benefício variável a R\$ 15,00, limitado a 3 crianças ou adolescentes.

A contrapartida está regulamentada pela Portaria GM/MDS nº. 246, de 20 de maio de 2005. A portaria estabelece, para que os municípios se habilitem ao recebimento de recursos do Bolsa Família, a assinatura do Termo de Adesão, a indicação do gestor do programa e a instância de controle social. O gestor municipal deve ser nomeado pelo Prefeito e compete a ele a boa gestão dos benefícios em âmbito municipal. A Portaria GM/MDS nº. 555, de 11 de novembro de 2005, trata da competência do gestor municipal. Ele pode bloquear, desbloquear e cancelar benefícios suspeitos ou fora dos critérios de enquadramento, bem como proceder a reversão de cancelamento, suspensão e reversão de suspensão de benefício.

No caso dos Estados, a regulamentação dar-se-á pela Portaria GM/MDS nº. 360, de 12 de julho de 2005, e as alterações procedentes da Portaria GM/MDS nº. 454, de 06 de setembro de 2005 e da Portaria GM/MDS nº. 232, de 29 de junho de 2006<sup>26</sup>. Ambas condicionam os recursos transferidos à atualização das informações, monitoramento e aperfeiçoamento do sistema de gestão, sendo que esta última prevê o repasse de recursos fundo a fundo, para os Estados, com execução até 31/12 e a prestação de contas até 28 de fevereiro de cada ano consecutivo.

No âmbito das competências, o MDS é o órgão do Governo Federal responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do Bolsa Família. Arbitra sobre a concessão e o pagamento de benefícios, monitora o Cadastro Único, fiscaliza o cumprimento das condicionalidades e a oferta de serviços intersetoriais. Aos municípios compete identificar, inscrever e atualizar o Cadastro Único referente às famílias em situação de pobreza; fazer a gestão dos benefícios, apurar denúncias e disponibilizar serviços públicos. Os Estados são responsáveis pelo apoio logístico, normatização e capacitação dos municípios sobre a base de dados do Cadastro Único em consonância com a Portaria GM/MDS nº 360, de 2005.

Para o aperfeiçoamento da gestão criou-se o Índice de Gestão Descentralizada, que mede a qualidade da gestão do PBF. É um mecanismo de incentivo a qualidade da gestão municipal que possibilita aumentar a quantidade de recursos transferidos para o município. A

---

<sup>24</sup> Sistema de informações e coleta de dados que visa a identificar as famílias em situação de pobreza no Brasil.

<sup>25</sup> Lei nº. 10.836, de 09/01/2004. Decreto nº. 5.209, de 17/09/2004. Os valores foram corrigidos pelo Decreto nº. 5.749, de 11/04/2006.

<sup>26</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Adesão dos Estados e Municípios. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) – Acessado em: 28/12/2006.

metodologia de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) leva em conta o preenchimento correto e a atualização do Cadastro Único, a frequência à escola e o acompanhamento à saúde das crianças.

O índice número varia de zero (0) a um (1). Habilitam-se a receber recursos para apoio à gestão os municípios que atingirem  $IGD \geq 0,4$ . Para obter o total de recursos, multiplica-se o índice por uma unidade de referência equivalente a R\$ 2,50 e pelo número de beneficiários (Exemplo:  $0,4 \times 2,5 \times n^{\circ}$  beneficiários). De acordo com o MDS serão repassados R\$ 15,8 milhões para 499 municípios enquadrados no critério de “boa gestão”.

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido aperfeiçoado no Governo Lula, Impõem-se-lhe, ainda, grandes desafios. O *primeiro* deles refere-se à área de cobertura. Apesar de o programa beneficiar atualmente 11,1 milhões de famílias em situação de pobreza, não consegue atender localidades críticas em termos de violência e pobreza, sobretudo em Estados como o Rio de Janeiro, Amapá e Distrito Federal.

De acordo com Weissheimer (2006), no Rio de Janeiro é notória a falta de cadastramento das famílias por parte dos municípios. No Amapá, a cobertura alcança aproximadamente 53% e no Distrito Federal mais de 20 mil famílias cadastradas não recebem o benefício. Uma análise mais atenta deste problema sugere soluções em pelo menos duas direções: disponibilidades orçamentárias e rigidez nos procedimentos de gestão.

No Cadastro Único encontravam-se 16.068.253 milhões de famílias com renda equivalente a 1/2 salário mínimo mensal *per capita*. Considerando esse número como meta de cobertura, exigir-se-ia recursos da ordem de R\$ 12.015 bilhões. Não obstante, o diagnóstico da segurança alimentar no Brasil expõe números gritantes: 72 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar e 14 milhões convivem com o drama da fome.

Se, como aponta o diagnóstico, isto se deve à insuficiência de renda para aquisição dos alimentos, aumenta enormemente o desafio de cobertura do Programa Bolsa Família como política de transferência condicional de renda com vistas à segurança alimentar. Entre os que passam fome, os grupos mais suscetíveis são crianças, negros e moradores das regiões Norte e Nordeste<sup>27</sup>. A região Nordeste concentra mais de 50% dos 14 milhões de brasileiros famintos. Em todos os Estados daquela região, 50% da população encontra-se abaixo da linha de pobreza e 14% co-existem com o problema da fome e da subnutrição, confirmando a relação entre insuficiência de renda e insegurança alimentar.

---

<sup>27</sup> IBGE/PNAD (Suplemento Segurança Alimentar), 2004, p. 28-37.

Por mais que a gestão tenha evoluído, ela enfrenta dificuldades no cadastramento, processamento e fidelidade das informações, retardando o fluxo de entrada e saída de famílias sem dispêndio adicional de recursos. Mas a maior gravidade no sistema de gestão é a vulnerabilidade à fraude, como tem sido mostrado freqüentemente pela imprensa.

A raiz desse problema talvez esteja no próprio sistema federativo, restando ao governo o compartilhamento e a instituição de mecanismos capazes de reduzir os riscos ao mínimo possível. Há que se avançar em resolução normativa que garanta autonomia à Caixa Econômica Federal, como operadora nacional do sistema, para que esta possa fazer o cruzamento de informações e uma espécie de “malha fina”. Voltar-se-á a esse tema, quando da análise da eficiência, eficácia e efetividade.

O *segundo* grande desafio concernente ao Bolsa Família está na promoção do desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiadas, de modo a tirá-las da situação de dependência, para adentrar-se em estratégias de geração de renda capazes de inseri-las no mercado de trabalho e em atividades econômicas que lhes garantam autonomia.

Devem-se arregimentar esforços em ações de inclusão produtiva nos diversos perfis de pobreza, tal qual identificado pela (PNAD, 2004 apud WEISSHEIMER, 2006), classificada em três grupos: (a) pobreza estrutural caracterizada pela insuficiência de renda, pouca escolaridade e condições precárias de saneamento básico; (b) famílias “novas” originadas de outras famílias de baixa renda; e (c) famílias relativamente estruturadas que recebem o benefício variável, mas que não acessam o mercado de trabalho.

O *terceiro* grande desafio do Bolsa Família deriva do pouco reconhecimento da sociedade na defesa de um programa de transferência de renda alicerçado em uma política de segurança alimentar como direito. O reconhecimento implica mobilidade social e não apenas opinião pública favorável que, embora se constitua em valor positivo, não é suficiente.

O Bolsa Família continua exposto a todo tipo de preconceito do senso comum. Esta questão traz envolta uma dimensão cultural pouco difusa no Brasil de uma política de segurança alimentar e nutricional como direito. Isso se expressa no tratamento enfático da imprensa às irregularidades em detrimento da escassa justiça social proporcionada pelo Bolsa Família, sem mencionar que a fraude é de responsabilidade última do município.

O Bolsa Família tem mais reconhecimento internacional do que internamente. É reconhecido pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial como uma política eficaz no combate a pobreza. Em um artigo intitulado “Pobreza na América Latina – Nova abordagem sobre um problema antigo, de 27/09/2005, a revista *The Economist* citou o México e o Bolsa Família do Brasil como exemplo de esforços no enfrentamento à pobreza”.

Em visita a uma comunidade pobre de Brasília, o Presidente do Banco Mundial afirmou que este é o maior dos programas sociais estruturados na América Latina. A própria Lisa Schineller, representante da agência de classificação de risco *Stander & Poors*, reconheceu a relevância do programa para o desenvolvimento humano (WEISSHEIMER, 2006). Infelizmente, nada disso teve merecida atenção por parte da imprensa brasileira.

O *quarto* grande desafio do Bolsa Família diz respeito ao seu financiamento, sem dúvida o mais complexo. Evidente que guarda relação direta com as disponibilidades orçamentárias. Contudo a alocação de recursos reflete concepções políticas e ideológicas nem sempre assentadas em senso de justiça. Neste contexto, o Bolsa Família como uma política de governo, menos de Estado e tão pouco da sociedade, enfrentará limite de recursos.

Nessa perspectiva, sua consolidação suscitará conflitos que se expressarão na arena política. Desde outubro de 2003 os recursos para financiar o PBF aumentaram significativamente, porém o montante representou 0,36% do PIB, em 2006, percentual bastante modesto para que o país avance em direção aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, fato que torna razoável a crítica de Porchman, referida por Weissheimer (2006), para quem “o Brasil está jogando fora oportunidades”.

O *quinto* grande desafio do Bolsa Família remete ao modelo de desenvolvimento abordado na literatura como a principal causa da pobreza no Brasil. Coloca-se na ordem do dia a revisão do atual modelo de desenvolvimento à promoção de maior equidade e inclusão social<sup>28</sup>, vencendo os obstáculos que tornam possível a convivência da fome e da subnutrição com a má alimentação, o consumismo e o desperdício de alimentos.

Estimativa realizada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, em 1992, revelou que o desperdício de alimento era da ordem de 1,4% do PIB. Somente as redes de supermercados desperdiçavam cerca de 13 milhões de toneladas de alimentos por ano. Aproximadamente 1.000 toneladas de alimentos são jogados fora diariamente, nas feiras livres. Um verdadeiro contra-senso à política de segurança alimentar. As questões de sanidade dos alimentos poderiam ser facilmente solucionadas por sistemas de gestão eficientes envolvendo os feirantes e os bancos de alimentos.

O *sexto* grande desafio reporta-se ao comércio multilateral. No Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional concluiu-se que os acordos patrocinados pela Organização Mundial do Comércio podem comprometer a soberania alimentar e o compromisso com os “Objetivos do Milênio”. Na arena política internacional, os pressupostos são de que a opção

---

<sup>28</sup> Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Versão integral. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

por uma estratégia não exclua a outra. As Diretrizes da FAO<sup>29</sup> e o esforço do Governo Brasileiro em colocar o tema da pobreza e da fome na agenda mundial são determinantes ao vislumbrar um cenário favorável em direção aos objetivos do milênio.

Conclui-se neste capítulo que a oferta de alimentos configura-se fundamental, mas não suficiente para acabar com a fome no mundo e no Brasil. Suas causas são estruturais e, associam-se ao bloqueio no acesso aos alimentos pela insuficiência de renda, razão pela qual muitos planos com vistas à erradicação da fome fracassaram.

A dimensão renda como causa essencial da fome no Brasil está expressa na concepção do Bolsa Família. As transferências governamentais funcionam como um desbloqueio do acesso na aquisição dos alimentos das populações pobres, complementados pelas políticas do Fome Zero nos quatro eixos de atuação do programa.

O sucesso do Bolsa Família como política pública “Pro-Pobre” deve-se à unificação dos procedimentos de gestão e ao monitoramento das condicionalidades junto aos municípios, que se tornaram mais rigorosas. Entretanto isto representa apenas um passo adiante para o enfretamento da pobreza extrema no Brasil, não devendo descuidar-se de fatores como cobertura, autonomia das famílias, legitimidade, financiamento, desenvolvimento econômico e social, configurando-se como obstáculos à erradicação da pobreza no Brasil.

A seguir serão abordados os balanços sociais dos Programas Fome Zero e Bolsa Família consoante à melhoria nos indicadores de bem-estar e redução da pobreza. São verificados como indicadores os investimentos realizados e os resultados obtidos em termos sociais. Utilizar-se-á a base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>30</sup>, da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>31</sup>, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>32</sup>, a pesquisa MDS/DATAUFF/UFBA<sup>33</sup> e indicadores da PNAD<sup>34</sup> de 2004.

### 3.3 Balanço Social do Fome Zero

---

<sup>29</sup> Diretrizes Voluntárias do Direito Humano à Alimentação aprovadas pela FAO com vista a assessorar os governos dos países na concretização da segurança alimentar como um direito humano básico, citado no Documento Final do ENSAN – Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, versão integral, p. 7.

<sup>30</sup> SOARES, Sergei. “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004”, IPEA, 2006.

<sup>31</sup> KAKWANI, Nanak et al. (2006). Crescimento Pró-Pobre: O Paradoxo Brasileiro. FGV/CPS, disponível em: [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps), [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) - Acessado em: 25/07/2007.

<sup>32</sup> Desmistificando o Debate Fiscal: O Equívoco de Confundir Gasto Social com Custeio da Máquina. BNDES, nº 6, Julho de 2006.

<sup>33</sup> MDS/DATAUFF/UFBA – 01 a 18 de março de 2006.

<sup>34</sup> IBGE/PNAD de 2004 – Suplemento Aspectos Complementares de Educação e Acesso à Transferência de Renda.

De acordo com dados do MDS<sup>35</sup>, constata-se um volume de recursos investidos da ordem de R\$ 27.657,27 bilhões no período de 2003 a 2005. Para 2006 o montante previsto somava R\$ 11,7 bilhões, 89% superior ao total de recursos de 2003, equivalente a R\$ 6,2 bilhões. Todos os programas e ações receberam recursos em 2004 e 2005. O Bolsa Família recebeu 78,5% dos recursos nesses dois anos, ocorrendo o mesmo para os demais programas e ações do Fome Zero.

Nos programas alimentação saudável e apoio para melhorias socioeconômicas das famílias ocorreu praticamente o inverso. Esses programas receberam 97% e 92% dos recursos, respectivamente, nos anos de 2003 e 2004, reduzindo-se drasticamente nos anos seguintes, fato que pode estar refletindo a adoção desses programas como projetos-piloto em fase de avaliação ou contingenciamento.

Os programas da agricultura, embora tenham recebido recursos em 2003 e 2004, aumentaram significativamente seus valores em 2005, o que expressa a valorização da agricultura familiar para a política de segurança alimentar e nutricional, posto que mais de 80% dos alimentos são provenientes deste setor. A mesma lógica pode ser observada nos programas de qualificação profissional, inclusão produtiva, gestão e capacitação.

Em 2006 o Programa Bolsa Família atendeu 9 milhões de famílias pobres com renda *per capita* de até R\$ 120,00/mês, de um total de 11,1 milhões de famílias nessa condição, meta praticamente alcançada com investimentos de R\$ 8,3 bilhões, 27% superior a 2005. No período de 2002 a 2006, os programas de transferência de renda custaram R\$ 26,22 bilhões.

O Bolsa Família está presente em 5.561 municípios do Brasil, atendendo um total de 8,7 milhões de famílias que, somadas às famílias beneficiadas de programas remanescentes, totalizam 11.177.931 milhões. As famílias receberam em média R\$ 24,75 em 2003, R\$ 66,93 em 2004 e R\$ 64,67 em 2005. No Rio Grande do Sul, foram beneficiadas 459.968 famílias em 2005, distribuídas em 497 municípios do Estado.

O Bolsa Família representa uma importante fonte de renda para aquisição e consumo de alimentos. Dos recursos aportados para os programas de transferência de renda, 50,3% destinaram-se ao atendimento de domicílios com rendimento de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, 37,2% para domicílios entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e 12,5% para domicílios com rendimento equivalente a  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. Balanço resumido do Fome Zero. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) – acessado em 17/12/2006.

<sup>36</sup> PNAD (Suplemento Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais, 2004, p. 27).

Com relação à segurança alimentar, deve-se considerar, de acordo com a FAO, pelo menos quatro indicadores: disponibilidade dos alimentos, nutrição/subnutrição, acesso à alimentação e vulnerabilidade das famílias. Conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), houve maior disponibilidade dos alimentos mais consumidos no Brasil, como arroz, feijão, milho e trigo. O estoque desses produtos cresceu com exceção do milho por conta da estiagem ocorrida na Região Sul. Nas safras subsequentes a 2000 foram recuperados os estoques que estavam praticamente zerados (TAKAGI, 2006).

Destaca-se o importante papel desempenhado pela CONAB, que estava desativada, mas que neste período grande parte de sua estrutura foi recuperada e colocada à disposição do Fome Zero, servindo como principal instrumento de estocagem. Passou-se a valorizar a Aquisição do Governo Federal com os Programas de Aquisição de Alimento e Compra Direta de alimentos dos agricultores.

O consumo e o estoque de leite e de farinha de mandioca também aumentou sem comprometer o nível de preços. Comparando os períodos de 1999-2002 e 2003-2005, o INPC atingiu 30,1% e 20,1%, enquanto o INPC (alimentos e bebidas) diminuiu de 37,5% para 10,4%. O IPCA caiu 27,3% para 23,9% e o IPCA (alimentos e bebidas) de 33,7% para 14,8% (IBGE apud TAKAGI, 2006).

Quanto à subnutrição, utilizou-se o índice de desnutrição infantil em crianças com até 1 ano de idade apurado pelo Ministério da Saúde. Em 1999 o índice atingiu 10,1%, reduzindo-se gradativamente para 2,9% em 2005, uma melhora significativa de 71,3% em apenas cinco anos<sup>37</sup>, comparando o índice pela base 100.

O resultado surpreendente da diminuição do índice de subnutrição infantil não deve ser atribuído apenas ao Fome Zero. A esse respeito, estudos como o de Macinko e outros (2005 apud Takagi, 2006) têm demonstrado que a melhora nos indicadores de saúde das crianças no Brasil está associada diretamente ao Programa Saúde da Família, que avançou de uma cobertura de 0% para 36%, fazendo reduzir a taxa de mortalidade infantil de 49,7 por mil nascidos vivos em 1990, para 28,9 em 2002. De acordo com os autores, um aumento de 10% na cobertura do Programa Saúde da Família reduz a mortalidade infantil em 4,5%.

O indicador de acesso à alimentação, tendo como parâmetro a renda, tornou-se mais evidente com os dados da PNAD de 2002 e 2004 analisados por Takagi (2006) e por outros autores. A desigualdade aferida pelo índice de GINI da renda do trabalho diminuiu de 0,563 para 0,547. A participação dos 50% mais pobres na renda total aumentou de 14,5% para

---

<sup>37</sup> Ministério da Saúde/SIAB/CGPAN apud Takagi (2006), p. 139.

15,2% e os 5% mais ricos diminuíram de 33,8% para 32,5%, ao passo que as famílias sem rendimento ou com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo baixou de 27,1% para 26,1%, refletindo a redução da pobreza em relação à população total<sup>38</sup>, no período de 2002 a 2004, que correspondia respectivamente a 26%, 28% e 25%.

Na Região Nordeste a redução de famílias pobres alcançou 260 mil, das quais 128 mil residentes em áreas rurais. No Sudeste foram 290 mil famílias, 240 mil em áreas metropolitanas e urbanas não-metropolitanas. As duas regiões representaram 72% do total de famílias pobres no Brasil. A transição para uma condição melhor de bem-estar deve-se a indicadores econômicos favoráveis, previdência e Bolsa Família.

Em 2004 a renda do trabalho representava 76% da composição da renda familiar dos segmentos pobres e 77% dos segmentos não-pobres. Entretanto, a participação da renda previdenciária e de transferências monetárias diferenciou-se enormemente, correspondeu a 12% nos segmentos pobres e a 20% nos segmentos não-pobres. Porém as transferências monetárias representaram 9% e 1% respectivamente, como exposto na figura 5.

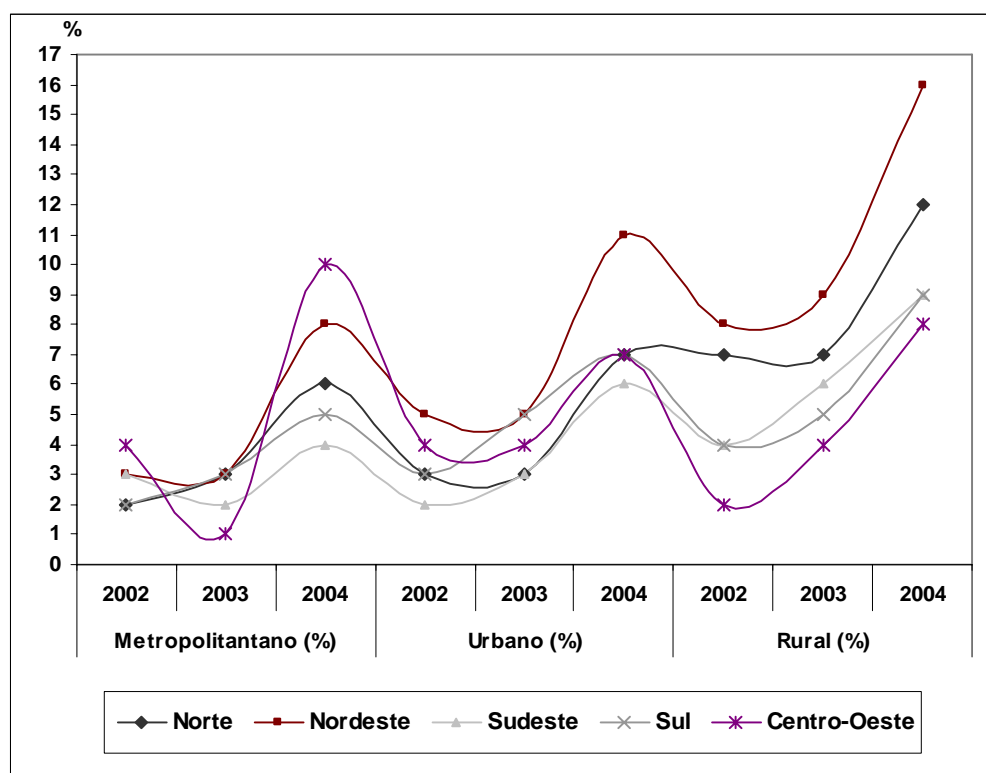


Figura 5: Participação da renda de transferência no rendimento familiar dos pobres por regiões, áreas metropolitanas, urbanas e rurais – 2002 a 2004 (%)

Fonte: IBGE/PNAD de 2004

Em todas as regiões do país as áreas rurais assumiram o ranking das transferências no rendimento familiar dos pobres, com destaque para o Nordeste que aumentou de 8% em

<sup>38</sup> PNAD, 2004, apud Takagi, 2006 e outros autores.



2002, 9% em 2003 e 16% em 2004. O Nordeste metropolitano participou com 3%, 3% e 8%. Predominam áreas rural, urbana e metropolitana, inclusive no Sudeste, com maior concentração de pobreza em áreas metropolitanas. Exceção ao Centro-Oeste, onde a participação no rendimento familiar da renda de transferência nos segmentos pobres, em 2004, foi de 10% em áreas metropolitanas, 7% urbana e 8% rural.

A segurança alimentar e nutricional no Brasil avançou com a implantação do Fome Zero. Os indicadores de disponibilidade de alimentos, subnutrição e acesso à alimentação digna mostraram-se extremamente favoráveis à aceitação dessa hipótese. Isso não significa assumir o extremo de que a política de segurança alimentar esteja consolidada no Brasil, mas o reconhecimento de uma estratégia plausível no combate à fome e à subnutrição. A erradicação da fome está muito longe de ser alcançada. Basta para isso se ater à base de dados da PNAD de 2004, que classifica os domicílios brasileiros segundo categorias de insegurança alimentar leve, moderada e grave<sup>39</sup>.

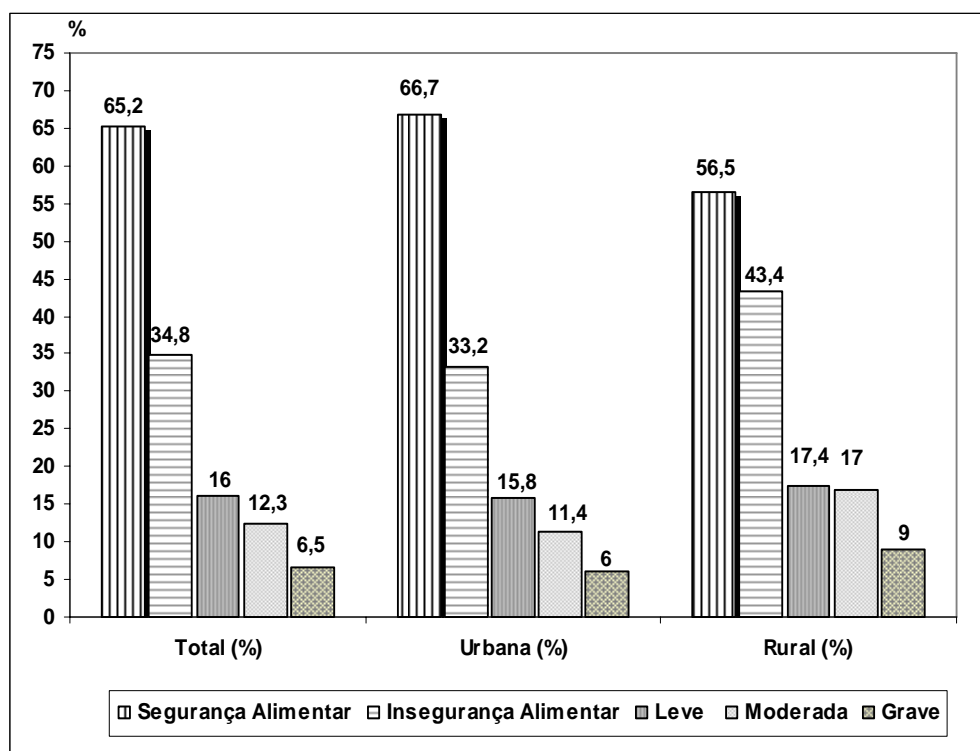


Figura 6: Prevalência de insegurança alimentar em domicílios particulares no Brasil, por situação do domicílio em 2004 (%)

Fonte: IBGE/PNAD – Suplemento Segurança Alimentar de 2004

Os indicadores apresentados na figura 6 mostram que, 34,8% dos domicílios no Brasil sofrem de insegurança alimentar. No meio urbano 33,2% dos domicílios têm problema

<sup>39</sup> IBGE/PNAD – Suplemento Segurança Alimentar de 2004. Para maior compreensão da metodologia consultar o subitem: Aspectos metodológicos sobre segurança alimentar de 2004, p. 22 a 27.

de insegurança alimentar e no meio rural o percentual eleva-se para 43,4% dos domicílios em situação de insegurança alimentar leve, moderada ou grave.

A Região Sul destaca-se com maior percentual de segurança alimentar 76,5%, o Sudeste 72,9%, o Centro-Oeste 68,4%, o Norte 53,6% e o Nordeste 46,4%. Quanto à situação de insegurança alimentar, o Nordeste assume o ranking da pior situação: leve 19,5%, moderada 21,6% e grave 12,4%, contra 14,9%, 8,4% e 3,8% da Região Sul. A segunda pior é a Região Norte, com 18,3%, 17,1% e 10,9% dos domicílios sofrendo de insegurança alimentar, leve, moderada e grave, respectivamente.

A insegurança alimentar torna-se mais evidente, quando são desagregados os dados por sexo e cor, como demonstrado na figura 7. Verifica-se que nos domicílios particulares com todos os moradores acima de 18 anos, por sexo da pessoa de referência, predomina maior insegurança alimentar nos domicílios particulares, chefiados por mulheres 17,3%, contra 13,2% dos domicílios chefiados por homens.

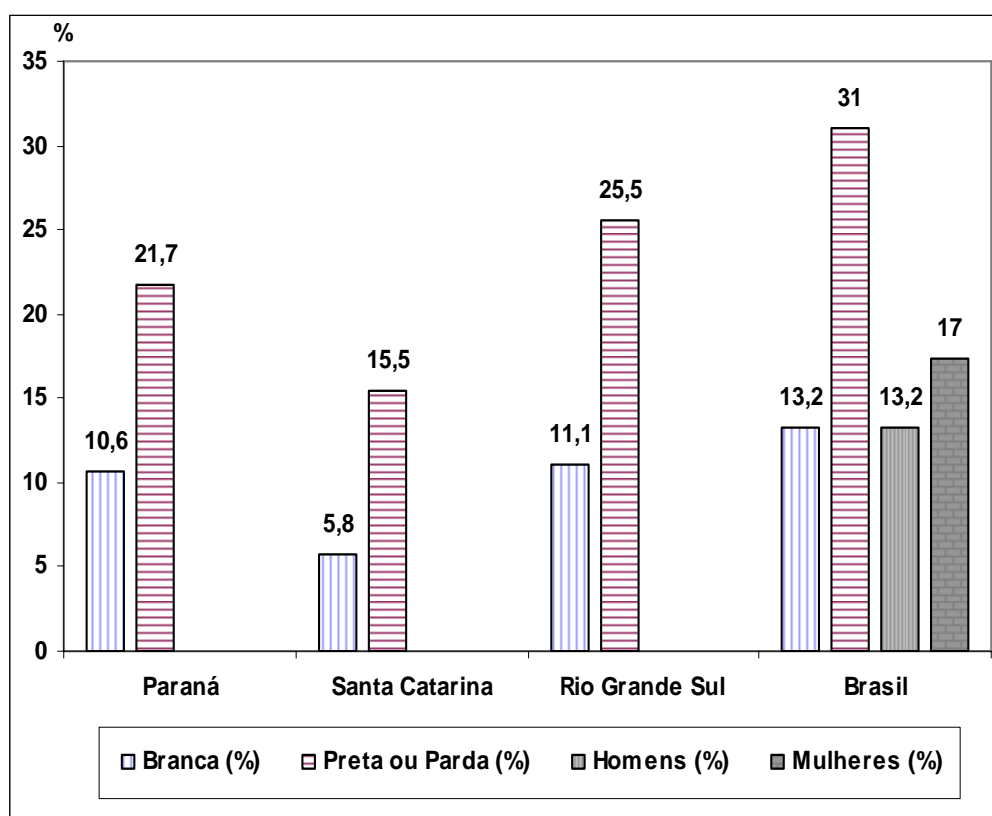


Figura 7: Situação de insegurança alimentar da população residente em domicílios particulares no Brasil, por sexo, cor ou raça em 2004 (%)

Fonte: IBGE/PNAD – Suplemento Segurança Alimentar de 2004

Nos Estados da Região Sul prevaleceu a tendência de insegurança alimentar nos domicílios chefiados por mulheres em relação aos domicílios chefiados por homens. Do

mesmo modo, a população preta ou parda foi mais atingida do que a população branca. No Estado do Paraná 21,7% e 10,6%, Santa Catarina 15,5% e 5,8% e no Rio Grande do Sul 25,5% e 11,1%, configurando-se em desafios adicionais para o Fome Zero, já que configura-se como uma política pública voltada a corrigir as injustiças sociais nos setores mais vulneráveis da sociedade, incluindo também as questões de raça e gênero.

### 3.4 Balanço Social do Bolsa Família

Neste balanço social analisam-se o coeficiente de GINI de desigualdade da renda, situação ocupacional dos beneficiários, uso dos recursos, auto-estima, crédito, trabalho infantil, frequência escolar e variação na renda. Inicia-se com a análise do coeficiente de GINI, a recente queda na desigualdade de renda e sua relação com o Bolsa Família.

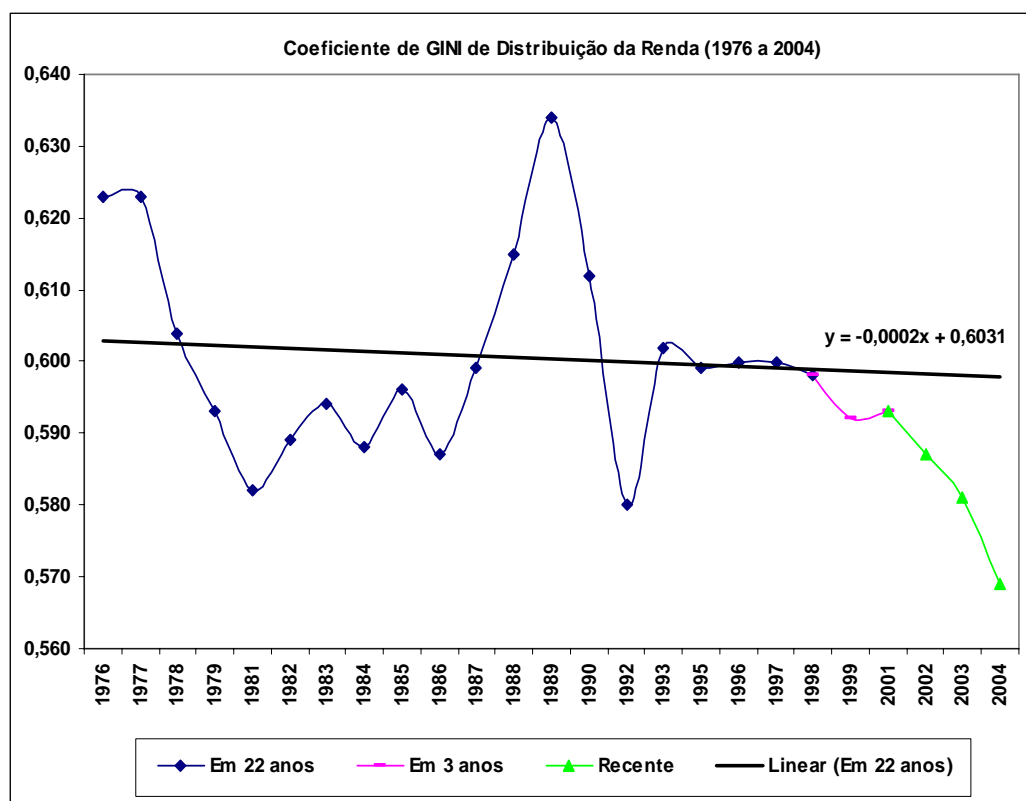


Figura 8: Desigualdade histórica de renda família *per capita* e a recente mudança no padrão de medida pelo índice de Gini, no período de 1976 a 2004

Fonte: IPEADATA

Nos últimos dois anos, desencadeou-se uma série de pesquisas para explicar os fatores determinantes desta recente queda na desigualdade de renda medida pelo coeficiente de GINI. Como mostra a figura 8, a desigualdade de renda no Brasil tem-se mantido no

mesmo nível de distribuição até 1998, com uma tendência de queda acentuada a partir de 2001.

Em 22 anos, o índice de desigualdade praticamente não diminuiu de 0,600. Entretanto em 2001 o GINI era 0,593. Uma mudança de 1,17% em relação a 1998. Porém, em 2004, houve uma queda acentuada de 0,593 para 0,569, uma melhora de 4,22% em apenas 3 anos. Para o IPEA, as transferências governamentais contribuíram com um terço da redução da desigualdade e o mercado de trabalho respondeu pelos outros dois terços<sup>40</sup>.

A renda dos 30% mais ricos decresceu enquanto a renda dos 20% mais pobres cresceu a uma taxa de 7% ao ano (SOARES, 2006). De acordo com o autor, um crescimento de tal magnitude exigiria que a economia crescesse à mesma taxa. É como se os pobres brasileiros morassem na China, que cresce a 7% ao ano. Para Kakwani et al (2006), a mudança na desigualdade de renda brasileira, numa perspectiva “Pró-Pobre”, reduziu em 8% os níveis de pobreza com impacto significativo no coeficiente de GINI. O autor atribui grande parte dessa redução ao Programa Bolsa Família.

Para o BNDES a queda acentuada na desigualdade de renda guarda forte correspondência com as despesas correntes da União, em especial com o salário mínimo e o Bolsa Família. A recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo e os benefícios monetários elevaram a participação na renda total dos 50% mais pobres de 13,5% em 2004, para 14,1% em 2005 e 15,1% em 2006.

O IPEA classificou os determinantes da redução da desigualdade de renda familiar *per capita* no Brasil em cinco categorias fundamentais: (a) características demográficas, (b) transferência de renda, (c) remuneração de ativos, (d) acesso a trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho, (e) distribuição dos rendimentos do trabalho<sup>41</sup>.

No âmbito das características demográficas observou-se que os grupos familiares tornaram-se mais homogêneos com a adultização do país, diminuindo por sua vez, a quantidade de dependentes familiares. Supõe-se que quanto mais homogêneos os grupos familiares menor a desigualdade de renda familiar *per capita*. Porém isso ocorreu dentro dos mesmos grupos de renda, não contribuindo em nada para a recente queda na desigualdade.

As transferências de renda participam com 21% na composição da renda domiciliar. Entretanto o impacto sobre a redução da desigualdade depende dos valores monetários efetivamente repassados às famílias e do grau de cobertura. A partir dos dados da PNAD de 2004, o IPEA qualificou as transferências em pensões, aposentadorias públicas, Benefício de

---

<sup>40</sup> IPEA (Nota Técnica, agosto de 2006).

<sup>41</sup> IPEA (Nota Técnica, agosto de 2006).

Prestação continuada, Bolsa Família e remanescentes. O conjunto dessas transferências contribuiu com 1/3 na melhoria das desigualdades de renda.

Com relação à “remuneração de ativos”, não se encontrou evidência de que tenham contribuído com a redução da desigualdade, por estarem concentrados em alguns setores e participarem com apenas 3% na composição da renda familiar. Quanto ao mercado de trabalho, o IPEA considera que houve evolução no “acesso a postos de trabalho, menor desemprego e maior participação das famílias no mercado de trabalho”.

Entretanto os impactos sobre a redução da desigualdade de renda corresponderam apenas a 3%. A razão para isso está relacionada com o grau de ocupação das famílias. Os empregos gerados não foram ocupados por trabalhadores de famílias com maior grau de desocupação, mas por famílias onde já havia maior quantidade de adultos ocupados.

Os “rendimentos do trabalho” responderam por 50% da redução na desigualdade da renda. A mudança verificada desde 1995 acelerou-se no período de 2001 a 2004. O fabuloso desempenho é explicado pela “desigualdade educacional” e pela redução das “diferenças de remuneração” do trabalho. As imperfeições no mercado de trabalho estão diminuindo. Os diferenciais educacionais e de remuneração por escolaridade, segundo o IPEA já vinham declinando, mas ganharam velocidade extraordinária recentemente. em que pese a elevada discriminação por raça, gênero e a lenta homogeneização em termos etários e experiência da força de trabalho.

As diferenças regionais e nos Estados continuaram altas, não contribuindo em nada para a redução das desigualdades. Nos segmentos formal e informal o IPEA constatou a existência de duas forças atuando em sentidos opostos. A informalidade vem diminuindo, impactando positivamente sobre a queda na desigualdade de renda, mas o rendimento do trabalho formal *versus* informal tem aumentado, não produzindo efeito algum sobre a redução das desigualdades de renda.

A recente melhora na desigualdade de renda não habilita o país a sair do ranking mundial de desigualdade social. Sob este aspecto o Brasil continua sendo o país mais desigual do mundo. A fração da população mais rica, representada por 1% da sociedade, apropria-se do equivalente à renda dos 50% mais pobres. Esta proporção mantém o país no ranking das desigualdades internacionais. Esse grau de concentração supera 95% dos países signatários das Nações Unidas. Uma vez mantida a velocidade alcançada recentemente, o país levaria 20 anos para ostentar os níveis de desigualdade dos países com desenvolvimento semelhante.

Portanto, longe de esvaziar as iniciativas que resultaram na excepcional redução da desigualdade de renda, a estratégia do Brasil deve reforçá-las e ampliá-las. A recomendação

de políticas consistentes voltará suas atenções ao conjunto de fatores determinantes dos resultados obtidos até o momento, como fortalecimento da rede de proteção social, maior integração dos mercados locais, redução das imperfeições no mercado de trabalho e aceleração das políticas educacionais.

A contribuição do Bolsa Família na recente queda da desigualdade de renda familiar *per capita*, torna-se mais evidente, quando são disponibilizados os dados sobre o perfil dos beneficiários, expectativa alimentar, consumo diário de alimentos, qualidade alimentar e satisfação, indicadores que demonstram a efetiva redução da pobreza e maior segurança alimentar (MDS/DATAUFF/UFBA).

O perfil dos beneficiários classificou-se em quatro categorias: idade, sexo, escolaridade, cor e raça. No tocante às faixas etárias, 67,7% encontram-se em idade ativa (25 a 44) anos. Na categoria escolaridade, verificou-se um percentual elevado de pessoas sem instrução, 35,1% e 51,6% com no máximo o primeiro grau completo.

A questão racial aparece relativamente bem distribuída. A população branca representa 32,5%, pardos 48,4% e pretos 16,8%. A representação da população branca merece uma investigação mais apurada, pois, embora represente 53,74%, supõe-se que estariam sub-representados<sup>42</sup>, como argumenta WEISSCHEIMER (2006, p. 93). No entanto a identificação da raça no Brasil é algo muito delicado, não capturada em sua dimensão pelas pesquisas. No limite os indicadores mostram que o Bolsa Família atende majoritariamente os mais pobres, independentemente de cor ou raça.

A posição ocupacional de dona-de-casa dispara com 37,5%, seguida de desempregado (18,4%), autônomo (14,4%) e assalariados (10,1%), empregadas domésticas (5,8%), diaristas (4,3%) e funcionários públicos (1%). Estes dados confirmam a hipótese de que o Bolsa Família atende a população em situação de pobreza.

Com relação ao uso dos recursos do Bolsa Família, 76,4% dos beneficiários utilizam para aquisição de alimentos, 11% adquirem material escolar, roupa e calçados 5,4%, água, luz e gás 3,4%. O maior percentual destinado à alimentação evidencia a correlação com a política de segurança alimentar. Esta questão é essencial para o balanço social do PBF. Sua ação transformadora concretiza-se na medida em que os recursos são utilizados no consumo de alimentos.

Quanto à qualidade e diversidade alimentar, as famílias têm expectativas de consumir carnes, frutas, verduras e legumes. Nas Regiões Sul e Nordeste, grandes produtoras

---

<sup>42</sup> IBGE - Censo, 2000.

de carne 35,3% e 27% dos beneficiários têm como maior expectativa o consumo deste produto. No Centro Oeste 24,6%, no Norte 24,3% e no Sudeste 20,5%. As frutas são mais demandadas pelas regiões Sudeste 31,3%, Centro-Oeste 29,1% e Norte 26,4%, com menor expectativa nas regiões Sul 18,7% e Nordeste 14,4%.

Aumentou a frequência e a quantidade de alimentos consumidos por crianças, jovens e adultos componentes dos grupos familiares do PBF. Para 59,2% delas houve aumento de quantidade e para 60,4% aumento de frequência. Há uma percepção desse fato em todas as regiões do país, com destaque no Centro-Oeste 67,5%, Norte 64,3% e Nordeste 58,9%.

A insuficiência de renda para aquisição dos alimentos estava presente em 87,5% das famílias. Caiu em 5%, após as famílias tornarem-se beneficiárias. Havia situação de insegurança alimentar moderada ou grave em 58,3% dos domicílios. Os entrevistados declaram que nos últimos três meses algum membro do grupo familiar ficou sem comer. Não se alimentou por falta de alimentos (MDS/DATAUFF/UFBA apud WEISSHEIMER, 2006).

Para 85,6% dos beneficiários, a condição alimentar melhorou. Os números, entretanto, não devem ser absolutizados. As condições precárias dos domicílios e a convivência com situações de insegurança alimentar moderada ou grave exerce um efeito psicológico, pelo simples fato de se ter o que comer, de modo que os indicadores podem refletir uma mudança emergencial.

Quanto à periodicidade na aquisição dos alimentos a partir do PBF, consta que 21,5% dos beneficiários declaram adquirir alimentos para no máximo 30 dias, 33% para 21 dias, 29,4% para 14 dias e 16,5% conseguem comprar alimentos para no máximo 8 dias. Situação bem melhor do que anteriormente, onde 34,9% das famílias compravam alimentos para no máximo 8 dias, 34% para 14 dias, 20,2% adquiriam alimentos para 21 dias e somente 10,9% dos beneficiários tinham alimentos para os 30 dias do mês.

O público beneficiário encontra-se dentro da população em situação de pobreza. A frequência escolar de crianças na faixa etária de 6 a 15 caracterizou-se como um precioso instrumento de monitoramento da permanência de crianças na escola. No quesito satisfação, o conceito ótimo e bom totalizou 88,7%, regular 9,8%, ruim 0,9% e péssimo 0,7%, motivando ao cumprimento das condicionalidades e à materialização da estratégia de segurança alimentar e redução da pobreza.

Os indicadores da PNAD de 2004 referentes ao percentual de domicílios que receberam dinheiro de programa social, segundo a classe de rendimento domiciliar *per capita*; taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais e posição na ocupação da atividade

principal do titular<sup>43</sup> são consistentes com as condicionalidades do Bolsa Família. Majoritariamente beneficiam-se do programa aqueles que mais precisam.

Este capítulo tratou do balanço social dos Programas Fome Zero e Bolsa Família, numa perspectiva de redução da pobreza. Os estudos são unânimes quanto à confirmação desta hipótese, sustentada em um processo de redução das desigualdades sociais, embora ressalvadas as peculiaridades de um país profundamente desigual como o Brasil.

O aporte significativo de recursos repassados a partir de 2003 contribuiu para que a renda dos pobres crescesse mais do que a renda dos não pobres. No caso do Bolsa Família, 87,5% dos recursos destinaram-se para domicílios com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo e 12,5% para domicílios com rendimento entre 1/2 e 1 salário mínimo, contribuindo para reduzir as desigualdades no Brasil.

Contudo a erradicação da fome como objetivo encontra-se distante. Evidências dão conta de que 1/3 da população tem problemas de insegura alimentar leve, moderada e grave. A fome atinge mais proporcionalmente a população negra e as mulheres, manifestando, portanto, uma questão de raça e gênero. Uma vez mantida a velocidade da mudança no perfil da distribuição de renda no Brasil e os avanços nos indicadores sociais, o país levaria 20 anos para se equiparar aos países emergentes, indicando o fortalecimento da estratégia em curso.

O próximo capítulo dedica-se exclusivamente ao COREDE Norte do Rio Grande do Sul, descrevendo suas potencialidades e perspectivas para proceder em seguida à análise de impacto social do Bolsa Família por meio dos parâmetros de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* social, razão e objeto deste trabalho.

---

<sup>43</sup> IBGE/PNAD, 2004 – Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferência de Renda de Programa Social.



## 4 O DESENVOLVIMENTO DO COREDE NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo caracteriza o COREDE Norte do Rio Grande do Sul (figuras 9 e 10), sua ocupação, potencial agrícola e o modelo de desenvolvimento. Procede-se examinando a demografia, a distribuição de renda, o Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, indicadores educacionais e de pobreza e o índice de exclusão social<sup>44</sup>. Em 2005 a população residia majoritariamente em municípios com até 5 mil habitantes, exceção aos Municípios de Erechim e Getúlio Vargas. Ambos representam atualmente 51% da população do COREDE.

### 4.1 O Processo de Ocupação

Geograficamente, a microrregião considerada neste trabalho compreende um total de 32 municípios. Um breve histórico da colonização regional aponta que ela inseriu-se no contexto da ocupação do Estado do Rio Grande do Sul. Sabidamente, esse processo ocorreu em dois momentos: a ocupação de grandes extensões territoriais para a produção extensiva de gado, denominada “campanha” – séculos XV a XIX; e a colonização européia no início do século XIX, que chega à microrregião de Erechim no início do século XX, tendo como marco a criação da grande colônia Erechim, em 1908. A ocupação desta região se deu com imigrantes vindos diretamente da Europa e das chamadas colônias velhas<sup>45</sup>.

A pequena propriedade rural caracterizada pela policultura, localizada no Norte do Estado, prosperou, porque essas pequenas áreas de terras de relevo acidentado e distantes dos grandes mercados consumidores despertaram pouco interesse ao latifúndio pecuarista e interessava ao governo brasileiro proteger essas terras, palco de constantes disputas com os

---

<sup>44</sup> Serão utilizados como fonte de dados o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Atlas da Exclusão Social no Brasil e indicadores da FEE – Fundação de Economia e Estatística.

<sup>45</sup> Entende-se por colônias velhas os primeiros núcleos criados com imigrantes europeus no Rio Grande do Sul, tais como Caxias, Alfredo Chaves e outros que reemigraram para a região do então grande Erechim em busca de espaço.

espanhóis (GRITTI, 2003). A presença dos imigrantes e o assentamento dos mesmos não alterou a estrutura fundiária no Estado, intocável até hoje. Contexto que gerou a discussão sobre a prosperidade econômica do Norte e a suposta pouca prosperidade do Sul do Estado.

O Alto Uruguai, onde se instala a colônia Erechim, situa-se no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, confrontado com Santa Catarina através do Rio Uruguai. A Oeste o limite natural é o Rio Passo Fundo e a Leste estende-se, aproximadamente, até o Rio Inhandava (Rio dos Índios). No Sul, o limite é mais impreciso, embora possa ser identificado como sendo a passagem, de relevo mais acidentado, para formações onduladas, ou ainda: o limiar entre a já destruída floresta subtropical com araucária e as áreas de campo (PIRAN, 1995, p 28-29).

#### 4.2 Breve Caracterização do Desenvolvimento

O desenvolvimento do COREDE Norte concentrou-se no Município de Erechim, representando 43,6% da população, 42% do PIB total e 92,7% das exportações *Free On Board* (FOB). Em 2004 o PIB *per capita* do COREDE atingiu R\$ 12.511,00, maior que o PIB *per capita* do Brasil, R\$ 8.694,00 e do Município de Erechim R\$ 12.050,00. Abaixo, porém, do PIB *per capita* do Estado, R\$ 13.320,00. A taxa de mortalidade infantil e o analfabetismo caíram sensivelmente: de 23 por 1.000 nascidos vivos em 1991 para 16 em 2000 e 13 em 2005, próxima à taxa recomendada pela Organização Mundial de Saúde.

A taxa de mortalidade infantil em Erechim caiu de 20 em 1991 para 14 em 2000 e para 10 em 2005. O analfabetismo microrregional no mesmo período diminuiu de 11,89% para 8,35% e 5,22%. Em Erechim o analfabetismo caiu de 8,74% para 5,22% e 4%. A expectativa de vida elevou-se de 68,74 anos em 1991 para 72,61 anos em 2000, indicadores muito bons se comparados à maioria dos municípios brasileiros.

A agricultura familiar que historicamente produziu alimentos para abastecer o mercado interno assume papel preponderante no desenvolvimento do COREDE Norte. As cadeias produtivas ligadas esse a setor representaram em 2004 cerca de 10% do PIB nacional e 32% do PIB do agronegócio, gerando o equivalente a R\$ 169 bilhões<sup>46</sup>. No Estado do Rio Grande do Sul o papel da agricultura familiar assume ênfase na geração de riqueza, representando 55% do PIB do agronegócio e 27% do PIB gaúcho.

Esse potencial agrícola parece não ter ressonância na dinâmica econômica local, que se encontra arrefecida. No período de 1985 a 2002 o PIB regional cresceu a uma taxa de 2,1% ao ano, semelhante à taxa de crescimento nacional e estadual. Porém o desempenho do setor agrícola

---

<sup>46</sup> A esse respeito acessar [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) – pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) juntamente com a Universidade de São Paulo/USP, 2004.

foi pequeno, apenas 0,7%, enquanto o da indústria correspondeu a 4,5% ao ano. O percentual do setor agrícola para o Estado e o Brasil foi de 2,3% e 1,8% e o da indústria 2,4% e 2,8%.

Com relação à dinâmica econômica regional, Rosa e Porto (2005) alertaram para a ocorrência de dois processos simultâneos: perda de dinamismo econômico da agricultura e expansão do setor industrial. De acordo com o estudo, há uma crise no setor agrícola regional e esta não decorre de uma crise nacional ou estadual; acima de tudo ela é uma crise localizada e expressa a falência do modelo econômico na exploração dos recursos naturais, gestão e comercialização da produção. Uma vez não encontradas estratégias plausíveis, o desenrolar da crise poderá agravar a situação de pobreza.

O dinamismo do setor industrial, segue o estudo, não deve se dar em detrimento do setor agrícola, ao contrário, este precisa ser preservado. A região deve encontrar estratégias para modificar sua estrutura econômica sem desestruturar os sistemas agroindustriais. Para a tendência de industrialização recente, os autores propõem potencializar as cadeias produtivas competitivas e novos segmentos industriais. Para tanto, apresentam como condição indispensável economias de aglomeração, capacitando Erechim como pólo irradiador de desenvolvimento.

Entretanto economias de aglomeração estruturadas em pólos de desenvolvimento relembram o debate dos anos 50, em que se acreditava desenvolver o país a partir de pólos concêntricos, resultando na drástica concentração de renda no Brasil. Como enfatizado por MYRDAL (1997), esse processo pode assumir características assimétricas com relações econômicas desfavoráveis entre economias exportadoras de produtos de alto valor agregado e economias exportadoras de produtos primários, provocando efeitos maléficos e benéficos<sup>47</sup>, de modo que, tal equilíbrio não ocorre pelo livre jogo das forças de mercado.

Portanto é salutar que a região avance seu processo de industrialização de forma equilibrada, melhorando os indicadores sociais e reduzindo a pobreza, o que requer o monitoramento das políticas e estratégias aplicadas, possibilitando mensurar empiricamente a proporcionalidade os efeitos sobre o desenvolvimento e as possíveis externalidades negativas, concentrando esforços para o estabelecimento de condições de equilíbrio nas dimensões econômica, social e ambiental.

### 5.3 Aspectos Institucionais e Distribuição Geográfica dos COREDES no Rio Grande do Sul

---

<sup>47</sup> MYRDAL, 1997, p. 8-10.

Criados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, os COREDES têm como missão articular os segmentos sociais para diagnóstico, formulação e execução de políticas públicas de desenvolvimento regional. No artigo 149 da Constituição Estadual consta que eles são “instâncias de regionalização do orçamento do Estado”. Geograficamente são distribuídos conforme a figura 9. Essa composição obedece à Lei nº 10.283 e o Decreto nº 42.277, de 22 de dezembro de 2003, que regulamenta sua criação, fusões e desmembramentos.



Figura 9: Distribuição geográfica dos COREDES no Estado do Rio Grande do Sul  
Fonte: Governo do Rio Grande do Sul Geolivres. Disponível em: [www.rs.gov.br](http://www.rs.gov.br)

#### 4.3 COREDE Norte: Localização E Indicadores Socioeconômicos

Na figura 10 visualiza-se a composição geopolítica do COREDE Norte. A população total, em 2005 era de 221.155 habitantes, abrangendo uma área de 5.908,5 km<sup>2</sup>, o que corresponde a uma densidade demográfica de 37,4 habitantes por km<sup>2</sup>. Muito abaixo da densidade demográfica do Município de Erechim, que é de 224 habitantes por Km<sup>2</sup>. A densidade demográfica dos Municípios de Ponte Preta e Quatro Irmãos é de 15 e 7,3 habitantes por km<sup>2</sup>.



Figura 10: Distribuição geográfica dos municípios do COREDE NORTE do Rio Grande do Sul e a Barragem do rio Passo Fundo, localizada entre os Municípios de Entre Rios do Sul, Cruzaltense, Campinas do Sul, Jacutinga e Quatro Irmãos

Fonte: URI CAMPUS DE ERECHIM/COREDE NORTE. Disponível em [www.uri.com.br/datanorte/região.html](http://www.uri.com.br/datanorte/região.html)

A população total cresceu no período de 1991, 2000 e 2005 pouco mais de 3% ao ano, ou seja, de 205.317 habitantes para 213.075 e para 221.155 habitantes respectivamente. Não houve explosão demográfica. Entretanto a tendência de urbanização fica evidente, quando observada a figura 11. A população urbana aumentou de 26% para 30%. Ocorrendo o oposto com a população rural que decresceu -22% e -45%, elevando bruscamente a taxa de urbanização, que em 1991 era 54%, em 2000 passou para 65% e em 2005 alcançava 81%. No Município de Erechim o movimento campo cidade foi ainda mais intenso, 86%, 90% e 93%, respectivamente.

Os indicadores demográficos apontaram uma tendência de urbanização no COREDE, numa velocidade maior que a verificada em nível nacional e estadual. Situação extremamente preocupante, por se tratar de uma região de vocação economicamente agrícola. Exceção aos municípios de Erechim e Estação, fato que pode estar refletido nos indicadores de composição do PIB analisados por Rosa e Porto (2006).

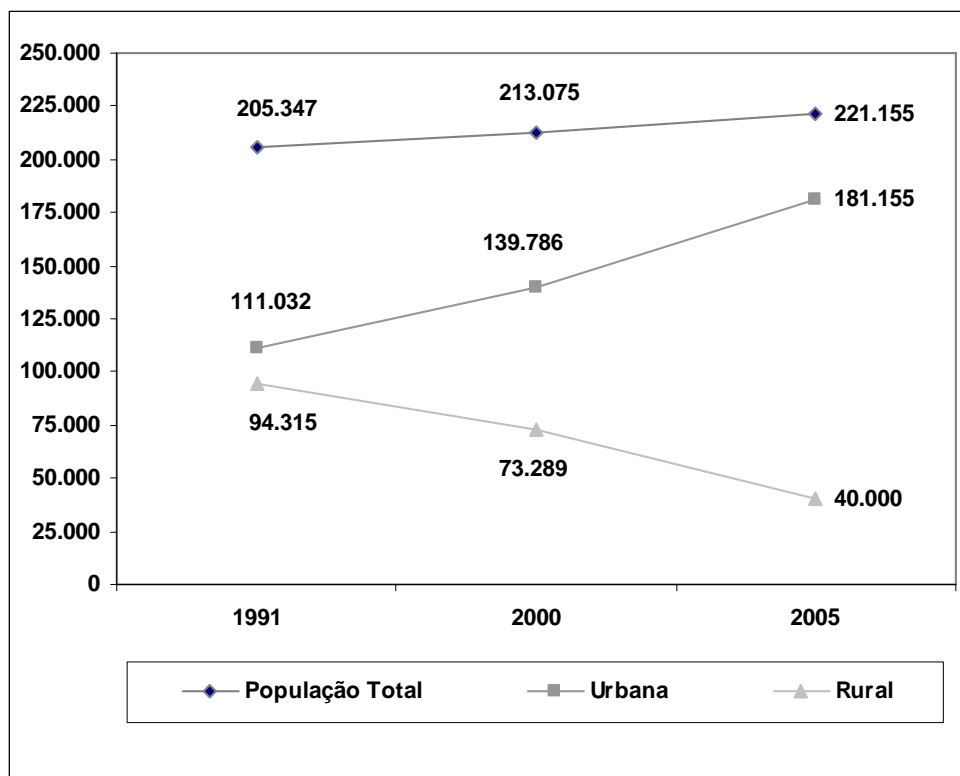


Figura 11: População total, urbana e rural do COREDE Norte, no período de 1991 a 2005 em mil habitantes  
Fonte: FEE (2005).

No caso de Estação, onde a indústria participa com 42% do PIB, grande parte da composição do setor industrial provém do setor agrícola, de modo que uma expansão urbana desordenada não seria suportada por nenhuma dessas economias, o que certamente contribuiria com o aumento da pobreza nas pequenas cidades do COREDE Norte.

Concernente à distribuição de renda microrregional, encontram-se disponíveis na figura 12 os índices de GINI de desigualdade da renda, domicílios segundo a renda do chefe de famílias, a renda do trabalho e a renda proveniente de transferências governamentais. De uma maneira geral, houve melhora na distribuição de renda no período de 1991 a 2000, exceto nos Municípios de Benjamin Constant do Sul, Floriano Peixoto e Severiano de Almeida.

Nos Municípios de Áurea, Carlos Gomes, Centenário, São Valentim e Três Arroios observaram-se mudanças substanciais na desigualdade de renda, atribuídas a fatores macroeconômicos, mudanças na estrutura de mercado e fatores internos ligados ao modelo de desenvolvimento regional. Em que pese o comportamento cíclico, verificou-se uma tendência de redução na desigualdade de renda microrregional.

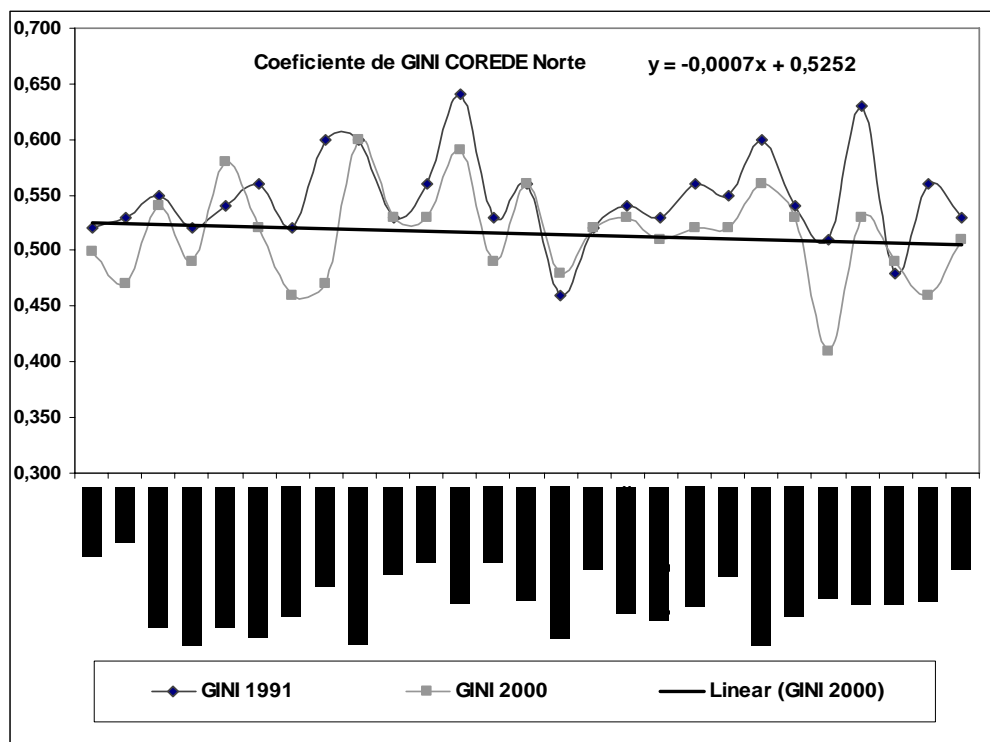


Figura 12: Índice de Gini da distribuição de renda microrregional do COREDE Norte – 1991 a 2000

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Os municípios com maior percentual de domicílios com o chefe de família sem rendimento são Entre Rios do Sul 8,7%, São Valentim 5,6%, Getúlio Vargas 4,5%, Erebangó 3,9% e Erechim 3,7%. Em muitos municípios há um percentual elevado de domicílios com o chefe de família recebendo abaixo de 1 salário mínimo. É o caso, por exemplo, dos Municípios de Benjamin Constant do Sul 29,1%, Erval Grande 22,5%, Centenário 21,4%, Florianópolis 16,1%, Faxinalzinho 15,0% e São Valentim 14,5%.

No Município de Ponte Preta, em 80,6% os domicílios o rendimento do chefe de família encontrava-se no intervalo de 1 a 5 salários mínimos. O menor percentual de domicílios nesta faixa de renda verificou-se em Benjamin Constant do Sul. Na faixa de renda de 5 a 10 salários mínimos, os Municípios de Carlos Gomes e Áurea assumem o ranking dos menores percentuais. Os maiores são Erechim, Mariano Moro e Viadutos.

As transferências governamentais aumentaram na composição da renda domiciliar. De 7,9% em 1991 para 19,4% em 2000, ao passo que a renda do trabalho diminuiu de 84,3% para 73,7%. Tais indicadores refletem a ampliação dos benefícios sociais ocorridos na década de 1990. Considerando que as transferências de renda intensificaram-se a partir de 2000, supõe-se que os percentuais de participação terão sido ainda maiores.

Com exceção do Município de Benjamin Constant do Sul todos os demais avançaram no desenvolvimento humano, com mudanças bruscas de posição. Em 1991, os maiores IDH do COREDE Norte eram Getúlio Vargas (1°), Erebango (2°), Áurea (3°), Floriano Peixoto (4°) e Carlos Gomes (5°). Os piores eram os de Ponte Preta (27°), Faxinalzinho (26°), Gaurama (25°), Itatiba do Sul (24°) e Benjamin Constant do Sul (23°). Uma década depois o ranking dos melhores são Ipiranga do Sul (1°), Erechim (2°), Gaurama (3°), Severiano de Almeida (4°) e Estação (5°).

Surpreendentemente os municípios de Gaurama e Ponte Preta avançaram da posição (25°) para a (3°) e (27°) para a (16°) posição, respectivamente. Os Municípios de Itatiba do Sul e Faxinalzinho também ganharam posição (24°) para (21°) e (26°) para (24°). Já Benjamin Constant do Sul, que estava no (23°) lugar, piorou para o (27°). Nenhum dos cinco municípios que tinham melhor desenvolvimento humano em 1991 mantiveram a posição. Getúlio Vargas caiu do (1°) para o (12°) em 2000, perdeu posição para Ipiranga do Sul, que passou do (16°) para (1°), Erechim do (6°) para o (2°), Gaurama do (25°) para o (3°), Severiano de Almeida (17°) para o (4°) e Estação do (21°) para o (5°) lugar em desenvolvimento humano, em 2000.

Apresenta-se na tabela 3 o índice de desenvolvimento socioeconômico<sup>48</sup> dos municípios do COREDE Norte. Em 2000, os cinco melhores municípios em desenvolvimento socioeconômico eram Erechim (1°), Estação (2°), Getúlio Vargas (3°), Campinas do Sul (4°) e Erebango (5°). De 2000 a 2003 apenas os Municípios de Erechim e Estação mantiveram-se no ranking dos cinco melhores. Getúlio Vargas perdeu o ranking do terceiro melhor para Estação que, por sua vez, perdeu o ranking do segundo melhor para Campinas do Sul.

Os municípios menos desenvolvidos são Benjamin Constant do Sul, Carlos Gomes, Cruzaltense, Paulo Bento e Quatro Irmãos. Em 2003, praticamente os mesmos municípios mantinham o ranking dos municípios com menos desenvolvimento, exceção ao Município de Quatro Irmãos, que avançou rapidamente do último para o (12°) lugar. Já Centenário, que era o (25°) passou para o 28° município do COREDE Norte classificado pelo IDESE.

Os indicadores educacionais para o propósito deste trabalho são a taxa de analfabetismo, a taxa bruta de frequência escolar e o percentual de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos e de 7 a 14 anos na escola. A taxa de analfabetismo, no período de 1991 a 2000, mostrou-se elevada na maioria dos municípios. No ranking dos cinco piores estavam

---

<sup>48</sup> O índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) compõe-se pelas condições de saneamento dos domicílios, saúde, educação e renda. Análogo ao IDH, porém mais abrangente. O indicador varia de zero (0) a um (1). Os municípios com indicadores próximos de zero (0) são menos desenvolvidos do que aqueles próximos de um (1), considerados mais desenvolvidos (FEE, 2003, n° 58, p. 6).



Benjamin Constant do Sul 19,6%, Erval Grande 15,4%, Faxinalzinho 12,6%, Itatiba do Sul 11,4% e Entre Rios do Sul 11,4%. As menores taxas de analfabetismo em 2000 eram as de Estação 4,7%, Ipiranga do Sul 5,2%, Erechim 5,2%, Três arroios (5,4%) e Getúlio Vargas (5,8%). Os demais municípios encontravam-se na faixa intermediária, muitos, inclusive, acima da taxa de analfabetismo do COREDE Norte de 6,8%. O mais distante era o Município de São Valentim com 10,5% da população analfabeta.

**Tabela 3- Índice de desenvolvimento socioeconômico e o ranking dos municípios do COREDE Norte/RS, no período de 2000 e 2003**

Ranking 2000, IDESE		Ranking 2003, IDESE	
Erechim	0,794 ( 1º)	Erechim	0,803 ( 1º)
Estação	0,759 ( 2º)	Campinas do Sul	0,773 ( 2º)
Getúlio Vargas	0,738 ( 3º)	Estação	0,768 ( 3º)
Campinas do Sul	0,715 ( 4º)	Getúlio Vargas	0,749 ( 4º)
Erebango	0,698 ( 5º)	Ipiranga do Sul	0,725 ( 5º)
Gaurama	0,698 ( 6º)	Jacutinga	0,720 ( 6º)
Jacutinga	0,688 ( 7º)	Erebango	0,718 ( 7º)
Ipiranga do Sul	0,688 ( 8º)	Gaurama	0,710 ( 8º)
Marcelino Ramos	0,680 ( 9º)	Aratiba	0,698 ( 9º)
Aratiba	0,670 ( 10º)	Marc. Ramos	0,692 ( 10º)
São Valentim	0,667 ( 11º)	Entre Rios Sul	0,692 ( 11º)
Entre Rios do Sul	0,664 ( 12º)	Quatro Irmãos	0,690 ( 12º)
Barão de Cotegipe	0,664 ( 13º)	São Valentim	0,689 ( 13º)
Mariano Moro	0,663 ( 14º)	Sev. Almeida	0,687 ( 14º)
Sev. Almeida	0,661 ( 15º)	Barão Cotegipe	0,677 ( 15º)
Viadutos	0,640 ( 16º)	Mariano Moro	0,674 ( 16º)
Faxinalzinho	0,639 ( 17º)	Três Arroios	0,660 ( 17º)
Três Arroios	0,637 ( 18º)	Faxinalzinho	0,656 ( 18º)
Erval Grande	0,623 ( 19º)	Erval Grande	0,653 ( 19º)
Itatiba do Sul	0,617 ( 20º)	Viadutos	0,652 ( 20º)
Áurea	0,616 ( 21º)	Áurea	0,646 ( 21º)
Barra do Rio Azul	0,594 ( 22º)	Cruzaltense	0,631 ( 22º)
Floriano Peixoto	0,593 ( 23º)	Itatiba do Sul	0,629 ( 23º)
Ponte Preta	0,588 ( 24º)	Floriano Peixoto	0,620 ( 24º)
Centenário	0,569 ( 25º)	Barra Rio Azul	0,609 ( 25º)
Carlos Gomes	0,554 ( 26º)	Ponte Preta	0,608 ( 26º)
Benj. Constant Sul	0,500 ( 27º)	Paulo Bento	0,601 ( 27º)
Cruzaltense	-	Centenário	0,591 ( 28º)
Paulo Bento	-	Carlos Gomes	0,565 ( 29º)
Quatro Irmãos	-	Benj. Const. Sul	0,515 ( 30º)

Fonte: FEE/DADOS, 2007

A taxa bruta de frequência escolar de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos avançou extraordinariamente, modificando o ponto de média de 56,8% em 1991 para 81,5% em 2000, conforme os indicadores da figura 13. A maior variabilidade pode ser atribuída à universalização da educação básica, a vinculação de receita, que obriga os municípios a destinar 25% dos recursos orçamentárias para o custeio da educação e maior controle na

gestão educacional. Em 1991 os Municípios de Florianio Peixoto 46,1%, Benjamin Constant do Sul 47,3%, Erval Grande 47,8%, Carlos Gomes 51,3% e Três Arroios 51,7% assumiram o ranking das cinco piores taxas brutas de frequência escolar em crianças nessa faixa etária.

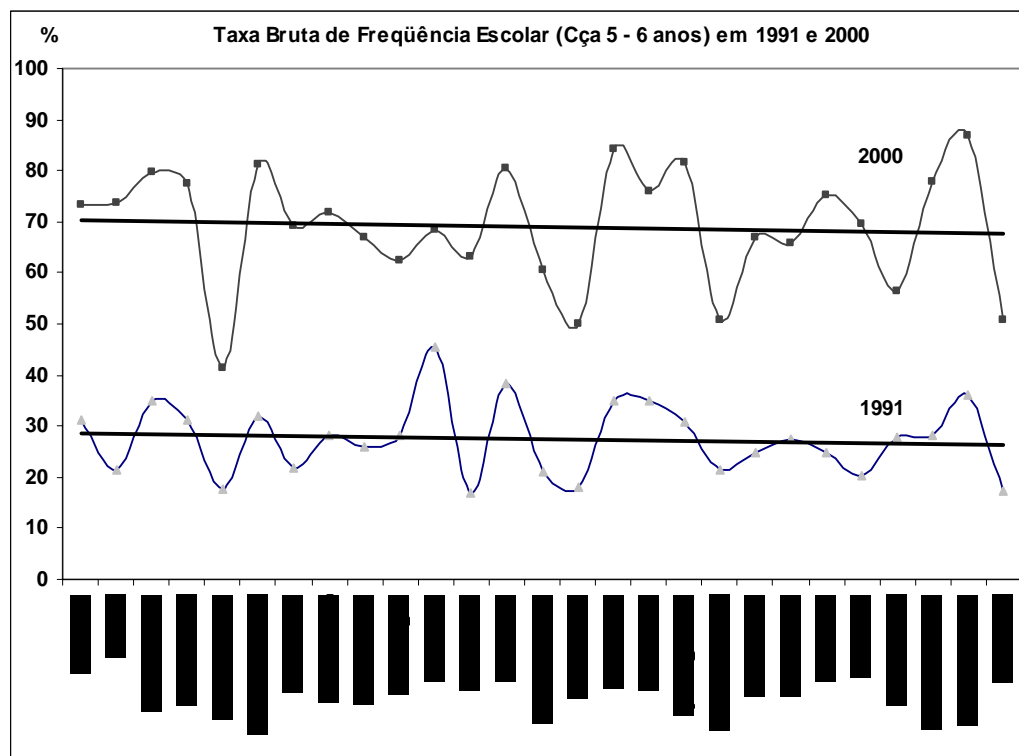


Figura 13: Taxa bruta de frequência escolar dos municípios do COREDE Norte, no período de 1991 a 2000 (%)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

A frequência escolar média das crianças na faixa etária de 5 a 6 anos saltou de 27,4% em 1991 para 68,9% em 2000. Os maiores percentuais em 1991 foram verificados nos Municípios de Erechim 45,4%, Estação 38,2%, Três Arroios 36,2%, Barão de Cotegipe 35,1% e Getúlio Vargas 34,8%. Uma década depois, Três Arroios 86,9% manteve o ranking do maior percentual de crianças de 5 a 6 anos na Escola.

Já os menores percentuais estavam nos Municípios de Erval Grande 17%, Viadutos 17,4%, Benjamin Constant do Sul 17,6%, Florianio Peixoto 17,9% e Ponte Preta 20,1%. Em 2000, Benjamin Constant do Sul e Florianio Peixoto permaneceram no ranking dos piores índices 41,5% e 49,8%, respectivamente. Os outros quatro melhores eram Gaurama 84,0%), Ipiranga do Sul 81,6%, Campinas do Sul 81,1% e Estação 80,3%. O Município de Erechim no topo dos melhores índices caiu para o (16°) lugar com 68,5%.

O percentual de crianças na Escola, na faixa etária de 7 a 14 anos, também evoluiu de 79,6% para 94,0%. Em 1991, os cinco melhores eram Erechim 91,7%, Getúlio Vargas

91,9%, Estação 90,3%, Jacutinga 87,3% e Gaurama 85,1%. Em 2000, Gaurama obteve o maior percentual (99,35%). O ranking modificou-se radicalmente para pequenos municípios como Três Arroios 99,3%, Ponte Preta 99,1%, Severiano de Almeida 98,9% e Carlos Gomes 98,9%. Os cinco piores percentuais foram verificados em Benjamin Constant do Sul 70,9%, Erval Grande 71,0%, Florianópolis 77,8%, Viadutos 78,6% e Faxinalzinho 80,2%. Em 2000, o Município de Benjamin Constant do Sul continuou com o menor percentual 88,1%.

Chamam atenção a intensidade de indigência e pobreza<sup>49</sup>, no período de 1991 a 2000. A intensidade de pobreza diminuiu de 47,0% para 40,7% e a de indigência, que era de 36,6% em 1991, aumentou para 40,1% em 2000, fatores ligados à dinâmica de desenvolvimento e as políticas sociais. A reestruturação produtiva da década de 1990 afetou significativamente a economia da região. As políticas econômicas contribuíram para desestruturar importantes segmentos no setor urbano-industrial, como ocorreu no Município de Getúlio Vargas. No setor primário, a âncora cambial, o elevado custo de produção e o acirramento da competitividade dos produtos agrícolas arrefeceu a economia local, causando estagnação econômica e pobreza. Entretanto esta foi atenuada pelas políticas sociais que atenderam mais proporcionalmente os pobres, enquanto que a população mais pobre não teve acesso às políticas sociais.

Por último, apresentam-se na figura 14 os índices de exclusão social<sup>50</sup>. Em 2000 os melhores índices estavam com Erechim (0,620), Ipiranga do Sul (0,588), Estação (0,584), Getúlio Vargas (0,571) e Jacutinga (0,569), posições semelhantes à do IDH desses municípios. Os maiores índices de exclusão social mantiveram-se em Benjamin Constant do Sul (0,417), Erval Grande (0,450), Itatiba do Sul (0,464), Faxinalzinho (0,475) e Centenário (0,488). Ambos encabeçaram o ranking dos piores índices do COREDE Norte. Como observa-se na tabela 4, os Municípios de Erechim, Ipiranga do Sul, Estação, Getúlio Vargas e Jacutinga assumiram o ranking dos cinco municípios mais desenvolvidos, enquanto que Ponte Preta, São Valentim, Severiano de Almeida, Três Arroios, Viadutos, Erval Grande,

---

<sup>49</sup> De acordo com o PNUD (2000), considera-se indigentes as pessoas cuja renda *per capita* familiar corresponde a  $\frac{1}{4}$  salário mínimo e as pessoas pobres a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. A incidência de indigência e pobreza compreende ao percentual de indigentes e pobres na população total. As intensidades de indigência e pobreza expressam-se como o percentual das defasagens média de renda (DR) em relação à linha de indigência (LI) e a linha de pobreza (LP).

<sup>50</sup> O Índice de Exclusão Social (IE) abrange **Vida Digna** representado pelos indicadores de pobreza (x 22,65), desemprego (x 5,70), desigualdade (x 22,65). **Conhecimento** expresso pelo nível de alfabetização (x 5,70) e escolarização superior (x 11,30). **Vulnerabilidade** capta a exposição da população infanto-juvenil a condições de violência, definido como parâmetros a população infantil (x 17,00) e violência/homicídios (x 15,00). O índice geral será dado pelo Índice de Pobreza, Desemprego, Desigualdade, Alfabetização, Escolarização Superior, Homicídios e População Infantil. Semelhante ao IDH o índice varia de zero a 1. IE = 1 = Inclusão Total. IE = 0 = Exclusão Total, condições de vida aceitáveis e inaceitáveis respectivamente (POCHMAN et al. 2004, p. 15-26).

Faxinalzinho, Paulo Bento e Centenário são subdesenvolvidos, discrepâncias associadas a diversos fatores.

No caso de Erechim que assumiu o ranking dos municípios mais desenvolvidos, com melhores indicadores sociais pode-se explicar pela sua dinâmica de desenvolvimento, onde predominou a agregação de valor no setor primário, com forte vocação associativa, concomitante ao processo de industrialização em vários ramos produtivos, destacando-se os setores de alimentação, metalmeccânico, comércio e serviços de infra-estrutura industrial.

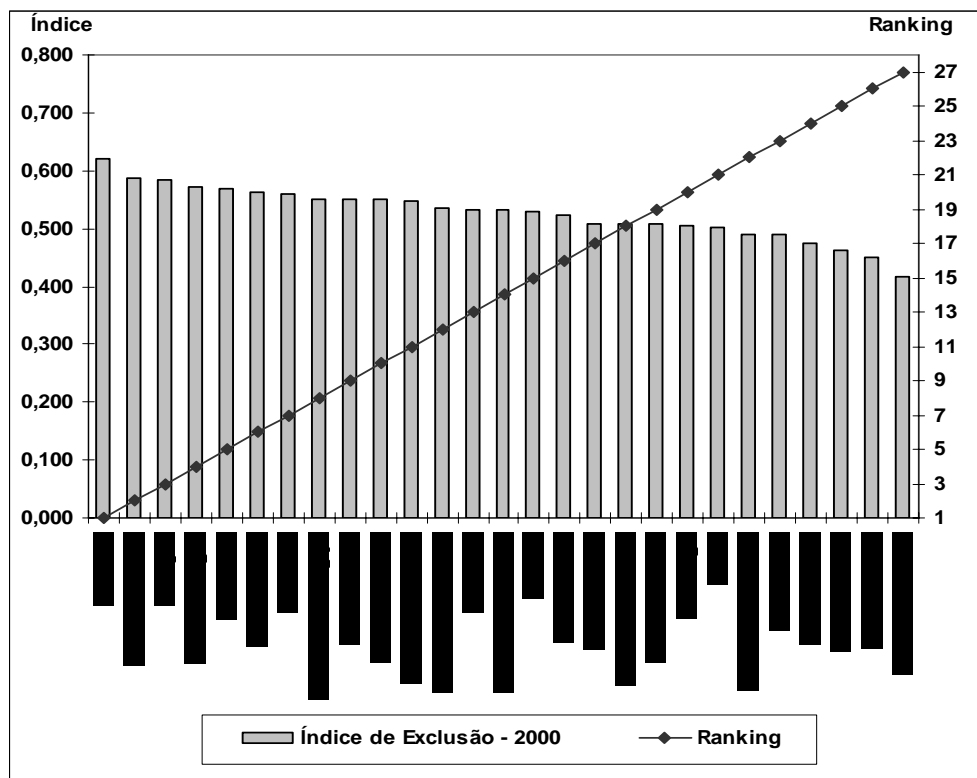


Figura 14: Exclusão social no COREDE Norte e ranking em 2000  
Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2004.

Os demais municípios com melhor desenvolvimento socioeconômico seguiram caminhos parecidos. Prevaleceu a participação do setor primário agroindustrial, articulado à diversificação nos setores produtivos industriais. Essa dinâmica não ocorreu nos municípios menos desenvolvidos, concentraram-se no setor primário com grau reduzido de agregação de valor e pouca industrialização, tornando os outros setores dependentes do setor primário, fatores que aliado aos ajustes estruturais da economia brasileira na década de 1990, contribuíram para que houvesse uma espécie de círculo vicioso de subdesenvolvimento e reprodução da pobreza.

**Tabela 4 - Classificação dos cinco melhores e dos cinco piores municípios do COREDE Norte pelo Índice de exclusão, IDH-M e IDESE – 2000 e 2003**

MUNICÍPIO	IE, 2000	MUNICÍPIO	IDH-M, 2000	MUNICÍPIO	IDESE, 2003
<i>Erechim</i>	0,620 (1º)	<i>Ipiranga Sul</i>	0,827 (1º)	<i>Erechim</i>	0,803 ( 1º)
<i>Ipiranga do Sul</i>	0,588 (2º)	<i>Erechim</i>	0,826 (2º)	<i>Campinas Sul</i>	0,773 ( 2º)
<i>Estação</i>	0,584 (3º)	<i>Gaurama</i>	0,814 (3º)	<i>Estação</i>	0,768 ( 3º)
<i>G. Vargas</i>	0,571 (4º)	<i>Sev. Almeida</i>	0,808 (4º)	<i>G. Vargas</i>	0,749 ( 4º)
<i>Jacutinga</i>	0,569 (5º)	<i>Estação</i>	0,806 (5º)	<i>Ipiranga Sul</i>	0,725 ( 5º)
<i>P. Preta</i>	0,523 (23º)	<i>E. Rios Sul</i>	0,757 (23º)	<i>Ponte Preta</i>	0,608 (26º)
<i>S. Valentim</i>	0,509 (24º)	<i>Erval Grande</i>	0,744 (24º)	<i>Paulo Bento</i>	0,601 (27º)
<i>S. Almeida</i>	0,551 (25º)	<i>Faxinalzinho</i>	0,744 (25º)	<i>Centenário</i>	0,591 (28º)
<i>T. Arroios</i>	0,562 (26º)	<i>Áurea</i>	0,742 (26º)	<i>C. Gomes</i>	0,565 (29º)
<i>Viadutos</i>	0,533 (27º)	<i>B. Const Sul</i>	0,666 (27º)	<i>B. Const Sul</i>	0,515 (30º)

Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2004/FEE, 2005/Atlas Desenvolvimento Humano, 2000

Os indicadores disponibilizados permitiram uma radiografia socioeconômica do COREDE Norte. Percebe-se que a região vem passando por uma crise que se expressa na perda de dinamismo econômico e na redução da participação do setor agrícola na composição do PIB regional, ao passo que ganha força o processo de industrialização, o que, por sua vez, deve ocorrer complementarmente ao setor primário, como base econômica representativa.

A população do COREDE migrou para os centros urbanos, seguindo a tendência nacional de urbanização das últimas décadas. No mesmo período ocorreram mudanças significativas nos indicadores sociais na maioria dos municípios, atribuídas à concretização das políticas públicas de saúde e educação. Essas evoluíram mais que as políticas de renda e alcançaram mais proporcionalmente a população pobre do que a indigente.

Destacadamente há um grupo de municípios melhor desenvolvidos e uma parcela significativa de municípios no eixo da pobreza, com suas economias estagnadas. Enquadram-se nesta classificação os Municípios de Benjamin Constant do Sul, Erval Grande, Faxinalzinho, Itatiba do Sul, Entre Rios do Sul, Floriano Peixoto, Áurea e Centenário onde as mudanças nos indicadores socioeconômicos foram inexpressivas, refletindo o ciclo de reprodução da pobreza e a ausência de políticas públicas junto à população extremamente pobre.

Uma investigação mais detalhada acerca disso será procedida no próximo capítulo, com análise dos índices de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* do Programa Bolsa Família na microrregião do COREDE Norte do Rio Grande do Sul.

## 5 O BOLSA FAMÍLIA NO COREDE NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo dedica-se à análise da *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* do Programa Bolsa Família no COREDE Norte. Lembrando os conceitos já apresentados na introdução, o *índice de eficiência* refere-se à aplicação de recursos para alcançar metas de cobertura no atendimento da população em condição de pobreza. O *índice de eficácia* compreende a capacidade do Bolsa Família em termos de cobertura da população total em situação de pobreza em relação à população efetivamente atendida. Corresponde ao número de famílias atingidas pelo programa. O *índice de efetividade*, por sua vez, captura a mudança gerada no bem-estar das famílias após a inclusão programa.

### 5.1 Metodologia da Pesquisa

Os índices de *eficiência* e *eficácia* foram obtidos a partir da base de dados da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério do Desenvolvimento Social. O índice de *efetividade* obteve-se através da pesquisa de campo junto às famílias beneficiárias do programa nos meses de outubro a janeiro de 2007. Definiu-se o tamanho da amostra com base na equação abaixo:

$$n = \frac{\sigma^2 \times p \times q \times N}{e^2 \times (N - 1) + \sigma^2 \times p \times q} \quad n = \frac{2^2 \times 30 \times 70 \times 9.238}{3^2 \times (9.238 - 1) + 2^2 \times 30 \times 70} = 847,77$$

**Sendo:**

$n$  = Tamanho da amostra;

$\sigma^2$  = Número de desvios – padrão;

$p$  = Percentual considerado para que o fenômeno se verifique;

$q$  = Percentual complementar (100 –  $p$ );

$N$  = Tamanho da população;

$e^2$  = Erro máximo permitido.

Utilizaram-se como critérios dois desvios-padrão, 30% para verificação do fenômeno e um erro de 3%, obtendo-se assim uma amostra de 848 pessoas, para um universo de 9.238 usuários em 2006. Aplicando os mesmos critérios para os municípios verificou-se que a amostra abrangeria um total de 7.456 pessoas, correspondendo a 80,71% da população usuária, o que é dispendioso, inviável e também desnecessário.

A solução passou pela mudança nos critérios, reduzindo-se o desvio-padrão de dois para um, o percentual de verificação do fenômeno de 30% para 5% e o aumento na variável erro de 3% para 10%, obtendo-se assim uma amostra de 725 pessoas, o que correspondeu a 7,85% da população beneficiária em cada município. Entretanto foram realizadas 1.000 entrevista com pessoas titulares beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes na microrregião, representando 10,82% da população total incluída no programa no COREDE Norte e nos municípios.

Permitiu-se, assim, a construção de indicadores de *efetividade* do Bolsa Família na promoção do bem-estar, combate à fome e redução da pobreza. A escolha dessa região esteve motivada pela homogeneidade predominantemente agrícola, pouco industrializada, relativo índice de exclusão social, conhecimento dos agentes econômicos (governos municipais, ONG's e entidades), bem como dos processos de desenvolvimento regional.

A *eficiência* limitou-se a verificar o total de recursos aplicados em proporção aos recursos necessários para atender a população em situação de pobreza<sup>51</sup>. O total de recursos aplicados foram disponibilizados para os anos de 2004, 2005, 2006, e o total de recursos necessários, obteve-se multiplicando o número de famílias pobres da PNAD de 2001, pelo valor médio do benefício. Assim, encontrou-se o total de recursos necessários para atender a população em situação de pobreza, ou seja, para alcançar a meta de (100%) de cobertura.

Com isso pôde-se calcular o índice de *eficiência*. Para o cálculo da eficácia tem-se como base de dados o número de famílias atendidas em 2006 e os indicadores da PNAD de 2001 e 2004. O cálculo dos índices tem como referência a equação do PNUD/ONU para o cálculo do IDH, conforme segue:

$$Eficiência = \frac{Valor\ Atual - Valor\ Mínimo}{Valor\ Máximo - Valor\ Mínimo} \quad (1)$$

$$Valor\ Atual = Total\ de\ Recursos\ Aplicados$$

$$Valor\ Mínimo = Zero\ (0)$$

<sup>51</sup> Considerou-se o número de pessoas em situação de pobreza estimado pela PNAD de 2001.

*Valor Máximo = Total de Recursos Necessários*

$$Eficácia = \frac{Valor\ Atual - Valor\ Mínimo}{Valor\ Máximo - Valor\ Mínimo} \quad (2)$$

*Valor Mínimo = Zero (0)*

*Valor Atual = Número de Famílias Beneficiadas*

*Valor Máximo = Total de Famílias em Situação de Pobreza*

Em síntese, a *eficiência* e a *eficácia* são os quocientes da quantidade de recursos aplicados para execução do programa e a quantidade de recursos necessários para o atendimento das famílias pobres. Ambos os índices foram calculados e transformados em percentuais, podendo sofrer variações abaixo ou acima de 100%. Porém como dissemos, no caso da *efetividade*, que compreende o alcance da *eficiência* e da *eficácia* na busca de resultados duradouros, o índice assume uma variação percentual mínima de 0%, representando nenhuma alteração no bem-estar e máxima efetividade de 100% em todos os indicadores.

Levam-se em conta aspectos *quantitativos e qualitativos* da situação inicial em que as famílias se encontravam e as alterações promovidas pelo Programa Bolsa Família. A hipótese de *efetividade* será aceita, se as condições de acesso à educação e qualificação, trabalho e renda, saúde, segurança alimentar e habitação se alteraram em relação à situação anterior, e se são duradouras.

O *índice de efetividade* será composto por quatro subíndices ponderados com pesos iguais. O *subíndice educação e qualificação* compõe-se das variáveis número de crianças até 7 anos em Escola ou creche, número de crianças de 7 a 15 anos estudando, número de pessoas acima de 15 anos estudando e o número de pessoas acima de 15 anos que tiveram acesso à qualificação profissional. Para obtenção do subíndice ponderam-se as quatro variáveis com pesos iguais.

O subíndice trabalho e renda obteve-se pela variação na renda familiar e a inclusão em projetos de geração de renda, ponderando essas duas variáveis com pesos iguais. O subíndice saúde observou as condicionalidades, como o número de crianças de até 7 anos vacinadas, gestante com acompanhamento pré-natal e nutrízes com orientação nutricional. Ponderando as três variáveis, construiu-se o subíndice *efetividade saúde*.



A dimensão segurança alimentar e habitação verificou a inclusão em programas do Fome Zero e em projetos habitacionais. A melhoria na condição habitacional e alimentar aumenta o bem-estar, sendo, portanto, um indicador de efetividade social. O *subíndice segurança alimentar* foi obtido ponderando as duas variáveis com pesos iguais. A pesquisa permitiu também formular indicadores qualitativos de acordo com a ótica dos beneficiários, como o grau de satisfação e a destinação dos recursos. Entretanto, por limitação deste trabalho não serão tratados.

A *efetividade* tem como referência a pesquisa de campo realizada no COREDE Norte<sup>52</sup>. Para melhor compreensão metodológica, reproduziram-se os procedimentos de cálculo. Retomando a equação básica e modificando as variáveis compostas em cada subíndice<sup>53</sup>, obteve-se o *índice de efetividade total e líquida*. Ambos abreviados como (A1) acesso à educação e qualificação, (A2) trabalho e geração de renda, (A3) saúde e (A4) alimentação e habitação. A seguir uma ilustração dos cálculos passo a passo.

### **Passo 1 – Cálculo do subíndice educação e qualificação**

$$(A1) = \frac{\text{Valor Atual} - \text{Valor Mínimo}}{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}} \times 100 \quad (3)$$

*Valor Atual* = Número de crianças até 7 anos em Escola ou creche

*Valor Mínimo* = Zero (0)

*Valor Máximo* = Número de crianças até 7 anos na família

Segue o mesmo procedimento para as variáveis: número de crianças de 7 a 15 anos estudando, número de pessoas acima de 15 anos estudando e número de pessoas acima de 15 anos que tiveram acesso a curso profissionalizante. O subíndice educação e qualificação (A1) será calculado conforme a equação abaixo.

$$(A1) = \frac{1}{4} \times (x1 + x2 + x3 + x4)$$

<sup>52</sup> Houve casos em que a situação era inexistente como, por exemplo, famílias que não tinham crianças até 7 anos ou de 7 a 15 anos. Nestes casos, ponderaram-se os subíndices de acordo com a situação existente (1/4), (1/3), (1/2) e (1/1) com pesos iguais. O mesmo se aplicou às famílias que não tinham gestantes ou nutrizes. Porém, a existência pessoas acima de 15 anos não estudando considerou-se como um redutor de efetividade, análoga às famílias que não tiveram acesso à habitação, alimentação e geração de trabalho e renda. O número zero (0) é um redutor de efetividade para o cálculo dos subíndices.

<sup>53</sup> Os dados estão disponíveis em planilha.

$x1 = \text{Índice parcial (Número de crianças de até 7 anos estudando)}$

$x2 = \text{Índice parcial (Número de crianças de até 7 a 15 anos estudando)}$

$x3 = \text{Índice parcial (Número de pessoas acima de 15 anos estudando)}$

$x4 = \text{Índice parcial (Número de pessoas acima de 15 anos com qualificação)}$

Para facilitar a compreensão fez-se o cálculo dos subíndices **A1**, **A2**, **A3**, **A4** e o *índice de efetividade total* utilizando esse procedimento com dados reais<sup>54</sup>.

*Na família há 2 crianças até 7anos estudando antes e depois.*

$$(A1) = \frac{2 - 0}{2 - 0} \times 100 = 100$$

*Há 2 crianças de 7 a 14 anos e estão estudando antes e depois.*

$$(A1) = \frac{2 - 0}{2 - 0} \times 100 = 100$$

*Há duas pessoas acima de 15 anos não estudando antes e depois.*

$$(A1) = \frac{0 - 0}{2 - 0} \times 100 = 0$$

*Há duas pessoas acima de 15 anos sem acesso à qualificação antes e depois.*

$$(A1) = \frac{0 - 0}{2 - 0} \times 100 = 0$$

Ponderando os resultados (100, 100, 0, 0), obtém-se o subíndice (A1).

$$(A1) = \frac{1}{4} \times (x1 + x2 + x3 + x4) \quad (2)$$

$$(A1) = \frac{1}{4} \times (100 + 100 + 0 + 0) = 50$$

**(A1) = 50 (antes e depois)**

**Obs.: Crianças estudando e adultos não estudando antes e depois do Bolsa Família**

**Passo 2 – Cálculo do subíndice acesso a trabalho e geração de renda (A2)**

*Renda da família antes do PBF R\$ 50,00 (renda do trabalho)*

<sup>54</sup> Beneficiária do Programa Bolsa Família residente no Município de Erechim/RS.

$$(A2)1 = \frac{50,00 - 0}{115,00 - 0} \times 100 = 43$$

*Renda da família depois do PBF R\$ 115,00 (renda transferência R\$ 65,00)*

$$(A2)2 = \frac{115,00 - 0}{115,00 - 0} \times 100 = 100$$

*A família não estava incluída em atividade econômica de geração de renda*

$$(A2) = \frac{0 - 0}{0 - 0} \times 100 = 0 \text{ (antes e depois)}^{55}$$

$$(A2) = \frac{1}{2} \times (43 + 0) = 21,5$$

$$(A2) = \frac{1}{2} \times (100 + 0) = 50$$

**(A2) = (21,5) antes e (50) depois**

**Passo 3 – Cálculo do subíndice acesso à saúde (A3)**

*Na família há 2 crianças até 7 anos com carteira de vacinação atualizada*

$$(A3) = \frac{2 - 0}{2 - 0} \times 100 = 100 \text{ (antes e depois)}$$

*Não havia gestante nem nutriz antes e depois*<sup>56</sup>

$$(A3) = \frac{1}{1} \times (100) = 100$$

**(A3) = (100) antes e (100) depois**

**Passo 4 – Cálculo do subíndice segurança alimentar e habitação (A4)**

*A família não estava incluída em programa de segurança alimentar, mas foi incluída depois do Bolsa Família.*

$$(A4) = \frac{0 - 0}{0 - 0} \times 100 = 0 \text{ (antes)}^{57}$$

$$(A4) = \frac{1 - 0}{1 - 0} \times 100 = 100 \text{ (depois)}$$

*A família não estava incluída em programa habitacional antes e depois.*

<sup>55</sup> O número zero (0) é um redutor de efetividade porque a situação existe e o subíndice (A2) será dado por 1/2.

<sup>56</sup> Neste caso, o número zero (0) não será considerado redutor de efetividade e o subíndice (A4) dado por 1/1.

<sup>57</sup> O número zero (0) é um redutor de efetividade e o subíndice será ponderado por 1/2 antes e depois.

$$(A4) = \frac{0 - 0}{0 - 0} \times 100 = 0 \text{ (antes)}$$

$$(A4)4 = \frac{0 - 0}{0 - 0} \times 100 = 0 \text{ (depois)}$$

$$(A4) = \frac{1}{2} \times (0 + 0) = 0 \text{ (antes)}$$

$$(A4) = \frac{1}{2} \times (100 + 0) = 50 \text{ (depois)}$$

**(A4) = (0) antes e (50) depois**

#### **Passo 5 – Cálculo da EFETIVIDADE TOTAL**

$$\text{Efetividade } e = \frac{1}{4} \times [(A1) + (A2) + (A3) + (A4)] / 100 \quad (4)$$

$$\text{Efetividade } e = \frac{1}{4} \times [(50 + 21,5 + 100 + 0)] / 100 = 0,429 \text{ (antes)}$$

$$\text{Efetividade } e = \frac{1}{4} \times [(50 + 50 + 100 + 50)] / 100 = 0,625 \text{ (depois)}$$

**EFETIVIDADE TOTAL = (0,429) antes e (0,625) depois**

**EFETIVIDADE LÍQUIDA = (0,625 - 0,429) = 0,196. A efetividade líquida correspondeu ao acréscimo de bem-estar proporcionado pelo Programa Bolsa Família. No exemplo acima equivalente a 19,6%.**

## 5.2 Análise da Eficiência e Eficácia

A situação de pobreza no COREDE Norte alcançava 9.446 famílias em 2001. Em dezembro de 2006 havia 9.238 famílias atendidas pelo Bolsa Família, com um montante de recursos aplicados na ordem de R\$ 5.957.227,00. Considerando o valor médio do benefício recebido por família em cada um dos municípios, os recursos necessários para atingir a meta de 100% de cobertura seriam equivalentes a R\$ 6.091.560,30.

Os índices de *eficiência* e *eficácia*<sup>58</sup> são, portanto 97,8% em 2006. Em 48,4% dos municípios a cobertura ultrapassou o número de pessoas em condição de pobreza, adicionando 498 pessoas acima da estimava. Os Municípios de Faxinalzinho 120,56%, Quatro Irmãos 119,2%, São Valentim 117,7%, Benjamin Constant do Sul 114,8% e Áurea 111,9%, como visto na figura 15, encontram-se no ranking dos cinco maiores percentuais de cobertura, mas são relevantes os casos de Charrua, Erechim e Campinas do Sul.

A menor cobertura são Ipiranga do Sul 47,2%, Severiano de Almeida 57,5%, Viadutos 61,1% e Ponte Preta 66,4%, Mariano Moro 66,4%, Aratiba 68,0% e Gaurama 68,5%. A meta de cobertura abaixo de 100%, em 52,6% dos municípios do COREDE, decorre de problemas no cadastramento, gestão do benefício e trâmites institucionais. Constatou-se um conjunto de pessoas em situação de extrema pobreza não beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, enquanto pessoas em melhores condições recebiam o benefício monetário.

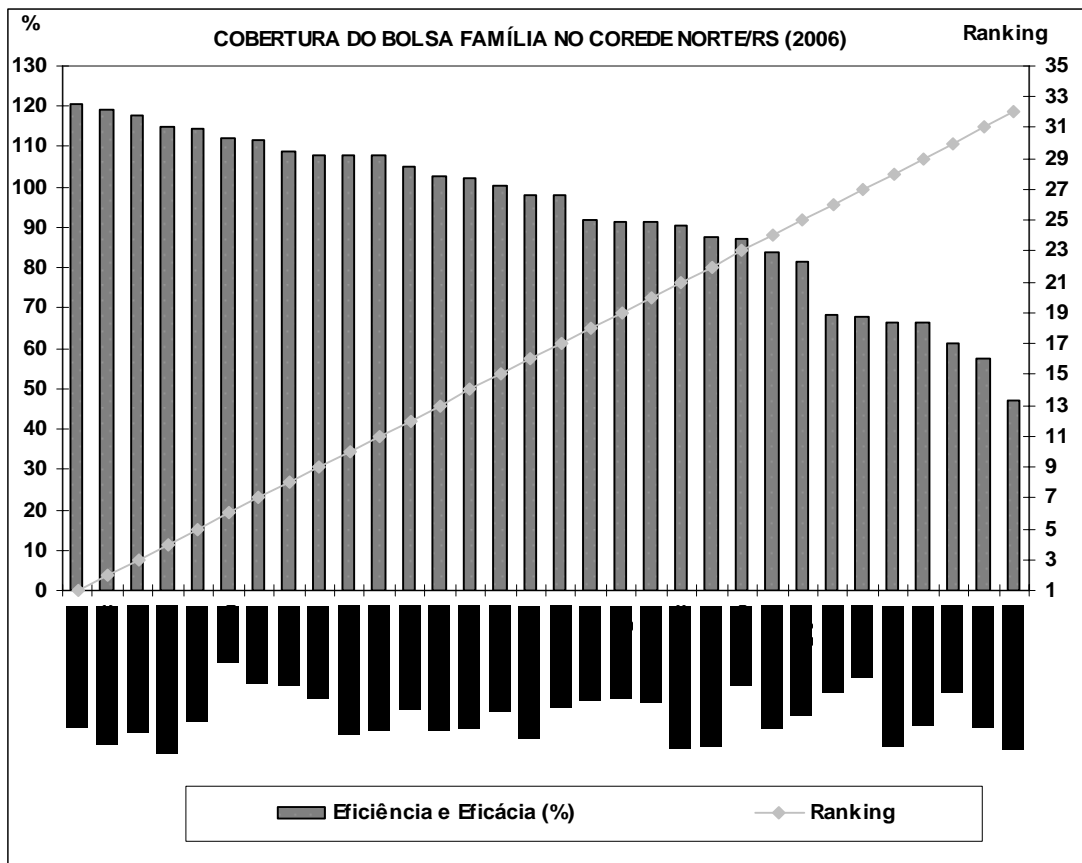


Figura 15: Cobertura do PBF no COREDE Norte/RS em 2006 (%)  
Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006)

<sup>58</sup> A *eficiência* assume o mesmo percentual da *eficácia* porque a estimativa dos montantes de recursos aplicados e os recursos necessários derivou do valor médio do benefício em cada município, multiplicado pelo total de pessoas em situação de pobreza.

O índice de *eficiência* e *eficácia* fundamental para avaliação dos graus de cobertura financeira e populacional não deve ser tomado isoladamente, pois as práticas de gestão do Bolsa Família, na maioria dos municípios não consegue evitar as discrepâncias quanto aos critérios de elegibilidade. A convivência com estruturas políticas suscetíveis a manipulações é trivial. Corretamente, o esforço do MDS concentrou-se no aperfeiçoamento do sistema de gestão. Entretanto há indícios de fraudes tão emblemáticos que o aparato jurídico institucional criado não consegue pelos mecanismos vigentes apurar.

Essa questão levou a rever os índices de *eficiência* e *eficácia* de modo que o resultado capturasse a realidade mais próxima possível. O caminho encontrado foi utilizar um *índice de discrepância*, que indica a diferença entre os critérios de elegibilidade do PBF e o que foi observado na prática. Esse índice é um forte indicador da existência de fraude em todos os municípios pesquisados, como por exemplo, pessoas que exercem atividades informações com rendimentos superiores aqueles que eles declaram no cadastramento para recebimento do benefício. O novo índice considera indícios de fraude em todos os municípios.

Metodologicamente utilizou-se a mesma equação para análise da discrepância<sup>59</sup> pela coerência com o trabalho. Entretanto não deve-se tomar como referência o fato de que em mais de 50% dos municípios o número de beneficiários seja maior do que o total de pessoas em situação de pobreza. A discrepância não se refere ao excedente, mas à incoerência com os critérios de elegibilidade, tanto que nos municípios em que o número de beneficiários estava abaixo do total de pessoas em situação de pobreza observou-se tais discrepância em relação aos critérios de elegibilidade.

Veja o procedimentos tomando como exemplo alguns municípios selecionados:

#### **Município de Erechim**

***Valor Atual = 2.961 (Número de famílias beneficiadas atualmente)***

***Valor Mínimo = Zero (0)***

***Valor Máximo = 2.718 (Número de famílias em situação de pobreza)***

<sup>59</sup> O índice fraude não se refere ao excedente de beneficiários estimados pela PNAD. É normal que haja divergência entre o número estimado e o total de pessoas em situação de pobreza em cada município. O número de beneficiários pode refletir de forma mais realista o cadastro único, que é maior do que o número de beneficiários. Nenhuma dessas questões tem relação com a fraude. O índice constitui tão-somente uma tentativa de mensurar a discrepância entre os critérios de elegibilidade para o recebimento do Bolsa Família e as situações observadas aparentemente fora do enquadramento. A confirmação da fraude, requer intensa investigação, não sendo, portanto, objeto deste trabalho.

$$Eficácia = \frac{2961 - 0}{2718 - 0} = 1,089 \times 100 = 109\%$$

$$Discrepância = \frac{1 - 0}{1 - 0} = 1 \times 100 = 100\%$$

**O valor atual igual a um (1) na equação representa a discrepância nos critérios de elegibilidade em todos aos municípios pesquisados (100%); como adotado até então, considerou-se o valor mínimo como sendo zero (0); o valor máximo será representado por (1) porque a discrepância não ultrapassa o total de beneficiários (100%). Em seguida ponderou-se os dois índices, subtraindo o resultado pelo índice de eficácia.**

$$Ip = \frac{1}{2} \times [(109) + (100)] / 100 = 1,045$$

$$\text{Índice Discrepância} = Ip - \text{Índice de Eficácia}$$

$$\text{Índice Discrepância} = 1,045 - 1,089 \times 100 = -4,5\%$$

**Obs.: Inverter a subtração ou ignorar o sinal negativo (-)**

**Em Erechim, a eficácia seria reduzida em -4,5%, ou seja, em 122 pessoas.**

#### **Município de Getúlio Vargas**

$$Eficácia = \frac{707 - 0}{780 - 0} = 0,906 \times 100 = 90,6\%$$

$$IR = \frac{1}{2} \times [(90,6) + (100)] / 100 = 0,953$$

$$IR = 0,906 - 0,953 \times 100 = -4,7\%$$

**Em Getúlio Vargas, a eficácia seria reduzida em -4,7% ou 33 pessoas.**

#### **Município de Faxinalzinho**

$$Eficácia = \frac{242 - 0}{201 - 0} = 1,204 \times 100 = 120,4\%$$

$$IR = \frac{1}{2} \times [(120,4) + (100)] / 100 = 1,10$$

$$IR = 1,10 - 1,20 \times 100 = -10\%$$

**Em Faxinalzinho, a eficácia seria reduzida em -10% ou 24 pessoas.**

### Município de Ipiranga do Sul

$$Eficácia = \frac{41 - 0}{87 - 0} = 0,471 \times 100 = 47,1\%$$

$$IR = \frac{1}{2} \times [(47,1) + (100)] / 100 = 0,736$$

$$IR = 0,471 - 0,736 \times 100 = -26,5\%$$

**Em Ipiranga do Sul, a eficácia seria reduzida em -26,5% ou 11 pessoas.**

O *índice de discrepância* reduziu a eficácia em ( $\approx -4,5\%$ ) para os Municípios de Erechim e Getúlio Vargas; ( $\approx -10\%$ ) para Faxinalzinho e ( $\approx -26,5\%$ ) para o Município de Ipiranga do Sul. Em Erechim seriam 133 pessoas supostamente beneficiadas indevidamente, somando R\$ 92.025,36 por ano. Em Getúlio Vargas, 32 pessoas corresponde a R\$ 19.445,76 anuais. No COREDE, 775 pessoas com um montante de recursos na ordem de R\$ 366.291,84 anuais, tomando como referência o valor médio do benefício em 2006. A figura 16 ilustra os índices de eficácia e discrepância para todos os municípios do COREDE Norte.

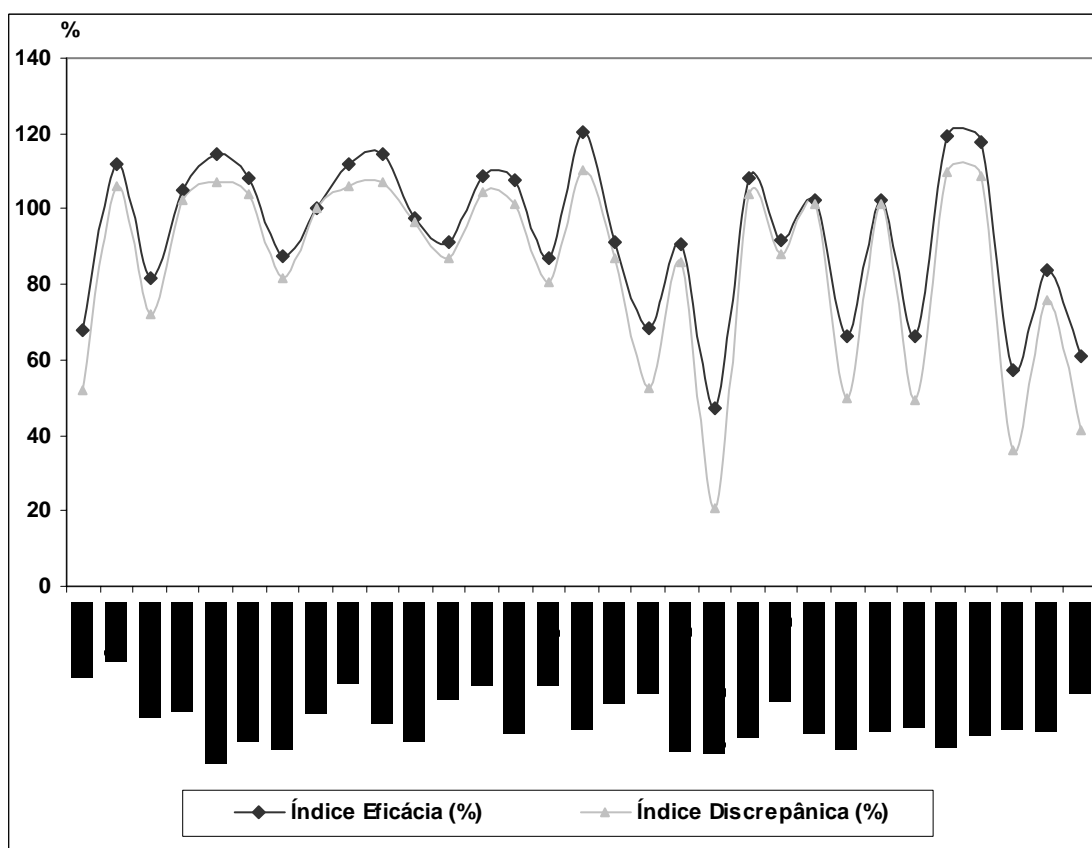


Figura 16: Índice de eficácia ou cobertura do PBF no COREDE Norte/RS e o índice redutor estimado em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS, (2006)



O *índice de discrepância* é uma estimativa representativa de fraude. A confirmação exigirá investigação minuciosa, o que não é objeto deste trabalho. O contato com a realidade, entretanto, determinou que o tema fosse tratado. De acordo com essa análise, no Município de Gaurama, por exemplo, a eficácia seria reduzida em (16%). Pairem suspeitas de que o percentual estaria subestimado, semelhante à maioria dos municípios. Concretamente houve um caso gravíssimo de fraude confirmado em Gaurama, sendo que, por intervenção da Promotoria Pública Federal, o benefício foi bloqueado.

Em Erechim, a Prefeitura vem tentando implantar maior controle social. Realizou, por meio do comitê gestor, o recadastramento dos beneficiários. Um total de 1.800 pessoas foram recadastradas, mas 800 não se recadastraram por motivos desconhecidos. Houve 100 denúncias de fraude, 60 confirmadas e excluídas da lista de beneficiários, circunstância ilustrativa da discrepância apurada neste trabalho.

O problema da fraude remete olhar o contexto do Bolsa Família de forma ampla, não restrita aos alardes característicos da imprensa, servidos para desqualificação do programa, induzindo a opinião pública ao conceito de ineficiência como política pública. O *índice de discrepância* aqui estimado, entretanto, não invalida a *eficácia* do Bolsa Família, já que majoritariamente são a população em situação de pobreza, mas demanda o necessário aperfeiçoamento do sistema de gestão nos municípios do COREDE Norte.

O MDS há muito toma providências no âmbito da gestão para evitar as fraudes, como o Cadastro Único e a capacitação dos gestores municipais. Ações como essas impactam positivamente, mas não evitam a fraude. Um mecanismo mais eficaz seria permitir à Caixa Econômica Federal fazer o cruzamento de informações e o bloqueio imediato dos casos suspeitos e, posterior investigação.

Em síntese, a raiz do problema pode ser explicada mais pela cultura oportunista do que pela ineficiência nos mecanismos de gestão implantados pelo MDS. Se aceita tal hipótese, o princípio da ética dos operadores do sistema em âmbito municipal deve ser observado. Essa realidade parece exigir um operador ético e competente tecnicamente, como a Caixa Econômica Federal. Não menos importante são os processos de recadastramentos para que se possa estreitar a malha, apurar e punir os fraudadores do programa.

As providências para inibir as fraudes vêm sendo tomadas pelo MDS, que anunciou recentemente o bloqueio de 330 mil benefícios do Bolsa Família em âmbito nacional, confirmando a discrepância, representativa da existência de fraude tal qual estimada no COREDE Norte. Esse fato gera externalidade positiva na medida em que dar credibilidade ao

Bolsa Família, com mostras claras de que, apesar dos percalços, essa política social tem rumo e direção.

Os gestores, na sua grande maioria, seja no âmbito federal, estadual ou municipal estão preocupados com práticas de gestão socialmente responsável, e de um modo geral a imprensa e a sociedade passaram a ser mais vigilantes, o que também contribui para a credibilidade do programa. Tudo leva a crer que esteja em gestação uma nova concepção de política pública e uma nova cultura de gestão em meio ao terreno pedregoso do Estado e das instituições públicas.

### 5.3 Análise da Efetividade

Para análise da efetividade do Bolsa Família aplicaram-se os subíndices acesso à educação e qualificação (A1), trabalho e geração de renda (A2), à saúde (A3), alimentação e habitação (A4) em 31 municípios do COREDE Norte, por ordem alfabética. Posteriormente faz-se a discussão global dos aspectos determinantes da *efetividade* total e líquida<sup>60</sup>. Relembrando a metodologia, os índices foram calculados utilizando a equação do PNUD, ponderados de acordo com a real situação encontrada em cada família entrevistada e transformados em percentuais.

A efetividade do Bolsa Família no Município de **Aratiba**, analisada a partir da figura 17, evoluiu de 43,3% para 50,2%. Partindo do ponto inicial, observou-se uma efetividade líquida de 6,9%. Como se esperaria, a variação na renda participou mais proporcionalmente com relação aos demais indicadores, uma contribuição líquida de 22,7%, seguida do cumprimento das condicionalidades ligadas à saúde.

A efetividade na educação baixou de 23,1% para 22,7%. Um resultado negativo de 0,4%. O indicador de segurança alimentar e habitação participou com 56,3% na efetividade total, mantendo o mesmo percentual após o ingresso das famílias no programa. Portanto não influenciou a efetividade líquida. Em síntese, pode-se afirmar que a melhora do bem-estar das famílias encontra-se em patamar relativamente baixo e dependente da transferência monetária.

A soma de recursos transferidos para o Município de Aratiba, nos últimos três anos, correspondeu a R\$ 9.375.217,42, incluído o montante de R\$ 407.074,00 do Bolsa Família que, até dezembro de 2006, atendeu 224 pessoas em condição de pobreza, de um total

---

<sup>60</sup> A efetividade líquida obtém-se subtraindo a efetividade total nos períodos imediatamente anterior e posterior ao ingresso das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

estimado pela PNAD de 2001 de 330 famílias, uma cobertura de 67,7%, com um índice redutor de 16%. De todo modo, em 2004 a pobreza extrema variou em -4,2% com a saída de 14 pessoas da situação de miséria. Entretanto as condições para elevação do grau de efetividade são precárias, uma vez que as ações não incidem sobre as causas da pobreza no município.

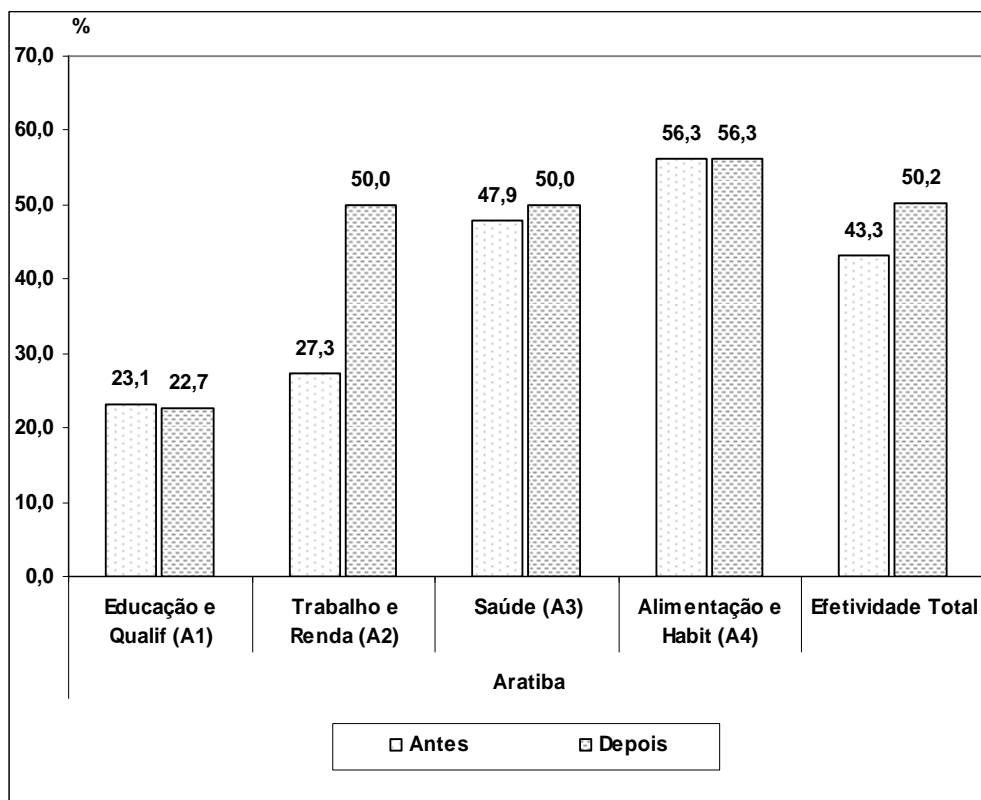


Figura 17: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Aratiba em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No Município de **Áurea**, a efetividade de 30,4% para 36% concentrou-se nos indicadores de saúde e renda. Essas áreas contribuíram com 10,9% e 10,0% para uma efetividade líquida de 5,6%, como ilustra a figura 18. Curiosamente o indicador de acesso à educação também variou negativamente em -3,10%, puxando para baixo a efetividade. Algumas famílias estavam descumprindo as condicionalidades básicas do programa, como a frequência escolar. Tão pouco elas tiveram acesso à qualificação profissional, fatores redutores de efetividade. Da mesma forma, não houve alteração no indicador de acesso à alimentação e habitação, que permaneceu em 1,9%, não contribuindo para elevar a efetividade.

A transferência de recursos da União para o Município de **Áurea**, nos últimos três anos, totalizou R\$ 7.758.738,44 inclusa a soma dos valores repassados para o Bolsa Família, da ordem de R\$ 343.878,00, para beneficiar um total de 275 famílias pobres em dezembro de 2006, uma cobertura de 111,9%) com referência ao total de 246 pessoas em condição de extrema pobreza. Entre 2001 e 2004 a pobreza diminuiu -5,2%, tirando 13 pessoas da condição de miséria.

Os indicadores demonstram a efetividade do Bolsa Família no combate à pobreza, ainda que parcial e assentado em bases pouco sustentáveis, posto que a composição da renda domiciliar depende basicamente da renda de transferência. Por outro lado, as condições para elevação da efetividade como acesso à qualificação, inclusão em atividades econômicas produtivas para geração de renda e autonomia das famílias beneficiárias não se efetivaram no município, assim como persistem dificuldades no cumprimento das condicionalidades do programa na área de educação.

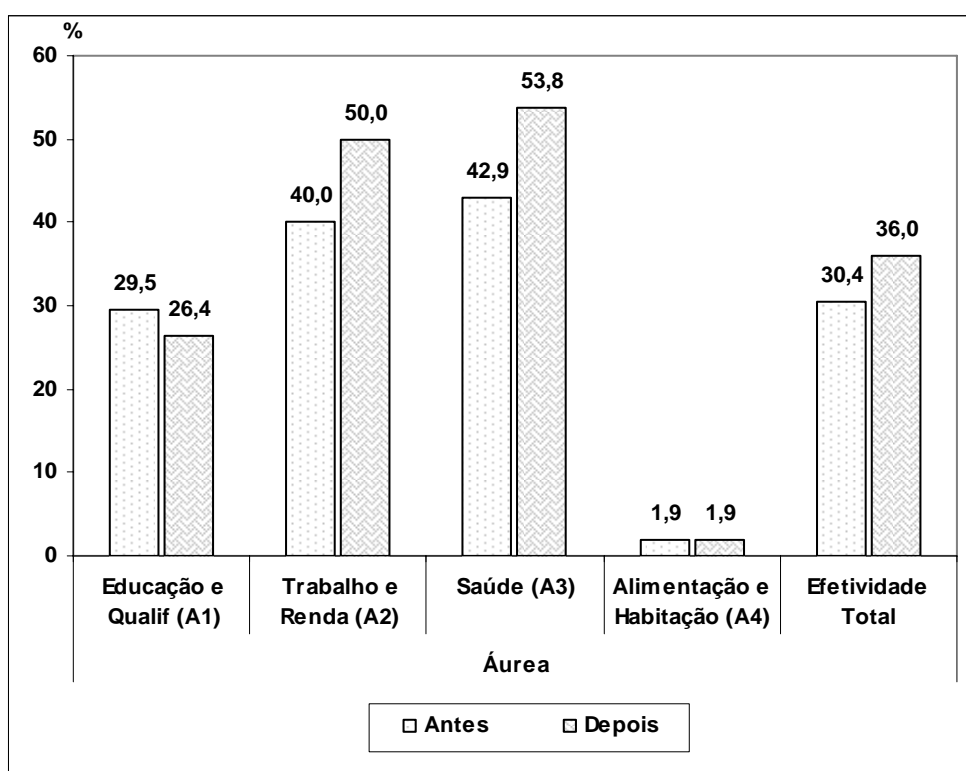


Figura 18: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Áurea em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Para **Barão de Cotegipe**, no período de 2004 a 2006, foram transferidos da União R\$ 7.866.338,66. Desse montante, R\$ 369.774,00 destinaram-se para o pagamento de benefícios do Bolsa Família. Na figura 19 estão plotados os indicadores de efetividade.

Verificou-se que após o ingresso no PBF houve uma melhora no bem-estar de 37,1% para 44,3%, com uma efetividade líquida de 7,2%, contribuindo para isso o acesso à renda 14,0%, saúde 7%, alimentação 4,8% e educação 2,8%. Uma participação de todos os indicadores na efetividade total, sendo mais sustentável em termos duradouros.

Evidente que a efetividade plena está longe de ser alcançada. Dever-se-ão desencadear junto às famílias em condição de pobreza atividades econômicas de geração de renda e qualificação profissional para aumentar a renda do trabalho em proporção à renda de transferência. As famílias participam do Programa Fome Zero recebendo mensalmente uma cesta de alimentos, evitando casos de insegurança alimentar no município.

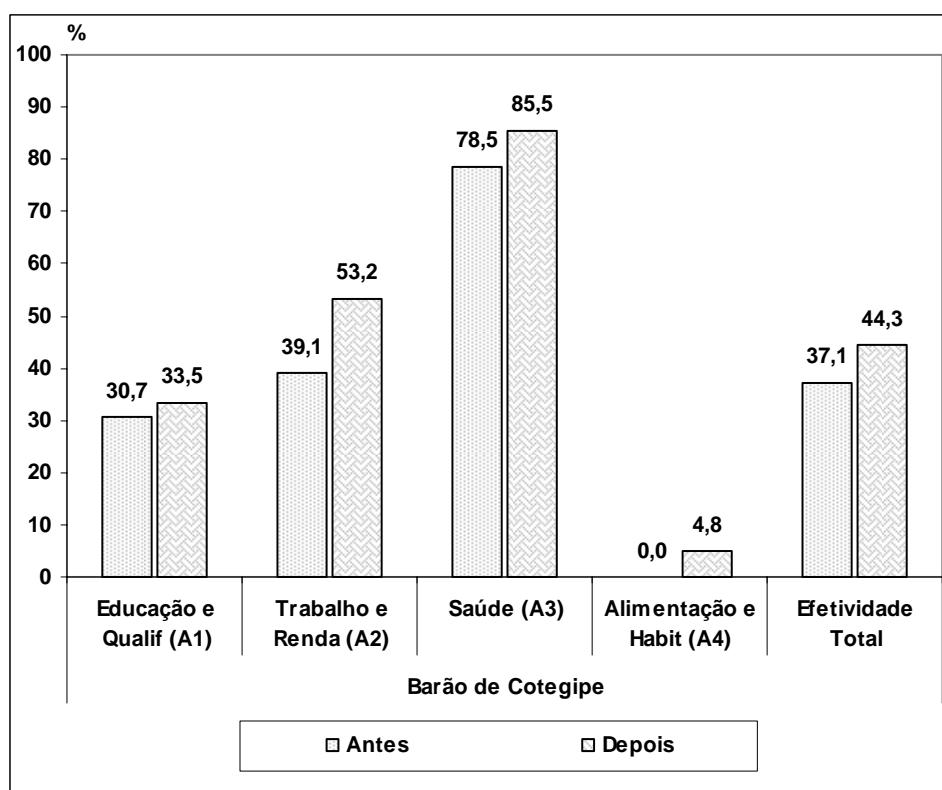


Figura 19: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Barão de Cotegipe em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

A ação particular do Programa Fome Zero garantindo uma cesta mensal de alimentos correspondeu a (4,8%) da efetividade total no período imediatamente posterior ao ingresso das famílias no programa, situação não encontrada antes. Porém o acesso à alimentação limita-se ao recebimento dos alimentos, quando deveria proporcionar condições à produção dos mesmos. A condição de pobreza e extrema pobreza reduziu-se em 6% entre 2001 e 2004,

atestada pelos indicadores da PNAD nesses dois anos, o que resultou na saída de 16 pessoas da situação de miséria no município.

No triênio 2004 a 2006 o Município de **Barra do Rio Azul** recebeu R\$ 6.917.685,70 da União, dos quais R\$ 104.341,00 para o pagamento de benefícios do Bolsa Família. A estimativa de pobreza correspondia a 106 pessoas. Em dezembro de 2006, o PBF atendeu 111 famílias. Um índice de cobertura de 105% ou 102%, considerando o índice reduzido.

A efetividade líquida no município ficou em 6,9% em relação à situação imediatamente posterior ao ingresso das famílias no programa. A melhora de bem-estar decorreu fundamentalmente do acesso à renda 18,1% e à educação 9,4%.

Os indicadores de acesso à saúde mantiveram-se elevados antes e depois do Bolsa Família, sugerindo que as condicionalidades de saúde são cumpridas independentemente do Bolsa Família, não havendo participação desse indicador na efetividade líquida, ocorrendo o mesmo com os indicadores de acesso à alimentação e habitação que, em posição extrema, não contribuíram para melhorar a efetividade, como visualizado na figura 20.

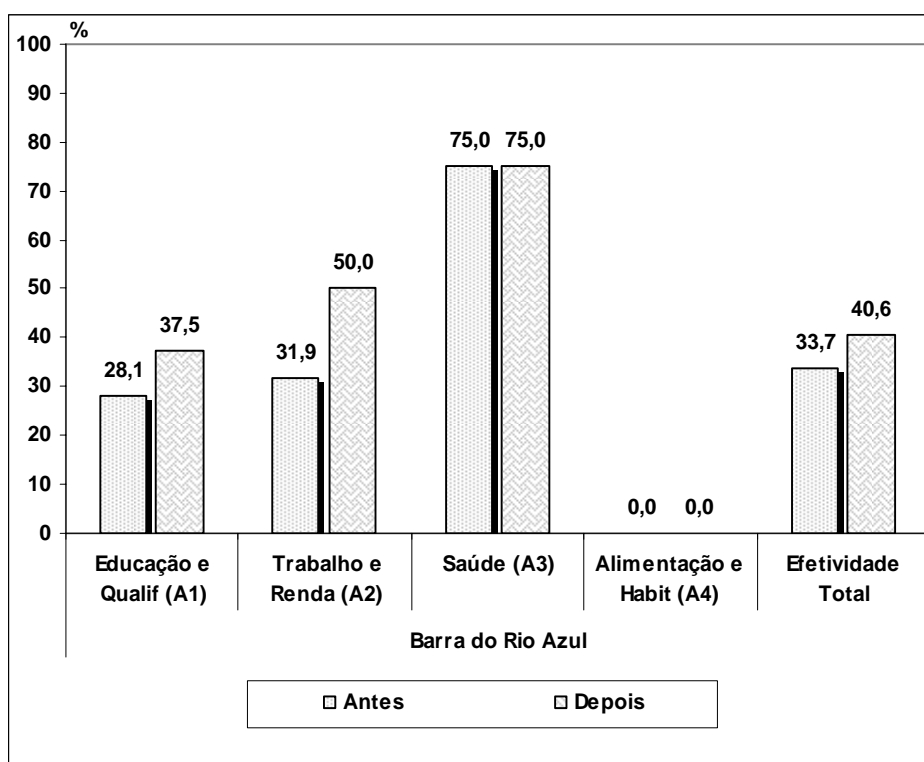


Figura 20: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Barra do Rio Azul em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Entre 2001 e 2004 a condição de extrema pobreza no Município de **Barra do Rio Azul** variou em -4%. No total de 6 famílias saíram da condição de extrema pobreza. Mesmo

que não se atribua esse resultado exclusivamente ao Bolsa Família, dada a pouca efetividade do programa no município, não há dúvida quanto a sua relevância no atendimento às carências imediatas da população pobre com a transferência monetária. O maior desafio consiste na sustentabilidade, uma vez que elevar o grau de efetividade exige a incorporação das famílias em atividades econômicas e autonomia em termos de renda e alimentação.

Em 2001 havia no Município de **Benjamin Constant do Sul** 178 famílias em condição de pobreza extrema. O número de beneficiários do Bolsa Família, em dezembro de 2006, totalizou 204 pessoas. Uma cobertura de 114,8% ou 107%, aplicando o índice reduzido de eficácia. A efetividade líquida do programa foi de 8,6%, percentual relativamente melhor que o dos quatro municípios anteriores, mas muito baixo como mostrado na figura 21. Este município liderou o ranking dos piores indicadores socioeconômicos do COREDE Norte.

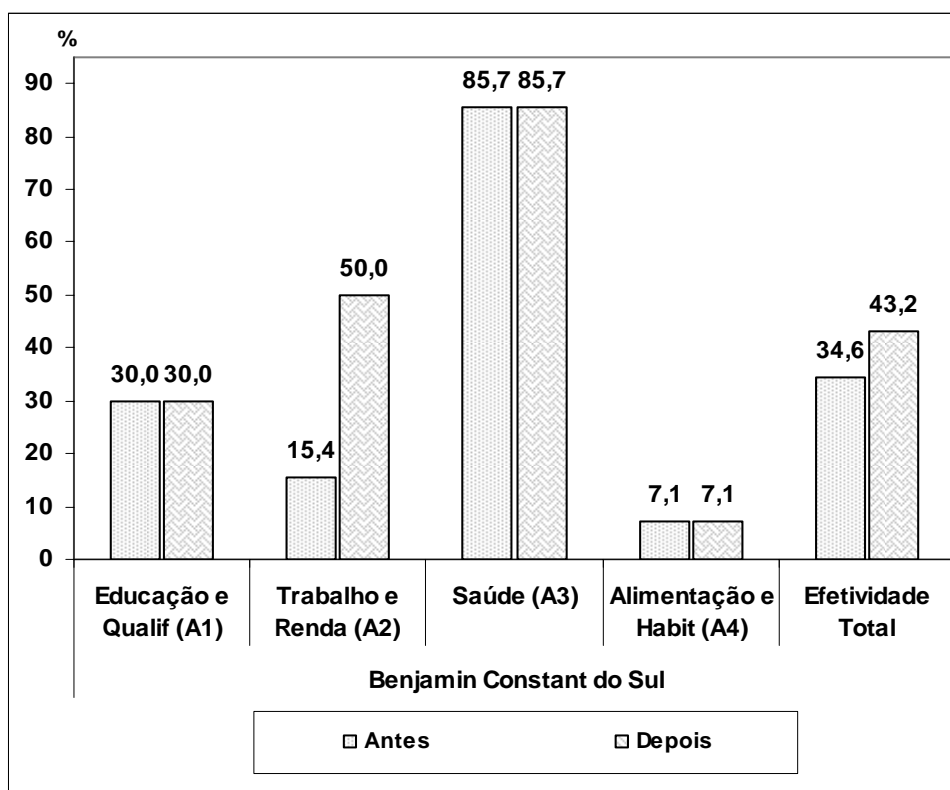


Figura 21: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Benjamin Constant do Sul em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

O acesso à renda respondeu por 34,6% da mudança gerada. Situação extremamente crítica visto que a efetividade líquida depende quase que exclusivamente da transferência monetária, representando mais de 90% na composição da renda familiar. Os demais indicadores praticamente não participaram da efetividade líquida. As famílias continuam sem

acesso à qualificação e não estão incorporadas em atividades econômicas ou de subsistência, limitando-se à renda de transferência.

O indicador elevado de saúde 85,7% representa o cumprimento das condicionalidades de saúde no município, em especial a saúde das crianças atendidas na rede básica. Política idêntica à educação 30% e habitação 7,1% que mantiveram os percentuais antes e depois, não participando na efetividade líquida. Para efeito de interpretação não houve alterações nessas áreas após o PBF, o que não significa que sejam inefetivas.

**Benjamin Constant do Sul** recebeu nos últimos três anos uma quantia volumosa de recursos federais, equivalente a R\$ 8.084.254,02, dos quais R\$ 323.200,00 destinaram-se ao Bolsa Família, havendo, portanto, pouca relação da baixa efetividade com a quantidade de recursos repassados ao município. Não obstante, a pobreza diminuiu no período de 2001 a 2004 em -3,8%, tirando 7 famílias da pobreza extrema para um patamar melhor de bem-estar.

No Município de **Campinas do Sul**, a efetividade do Bolsa Família ocorreu de forma mais homogênea, com a participação de todos os indicadores. Comparativamente aos períodos anterior e posterior, obteve-se uma efetividade líquida de 12,6%, um incremento considerável no bem-estar das famílias. Foram relevantes os indicadores de acesso à alimentação 19,1%, saúde 15,2%, transferência de renda 9,1% e educação 6,1%, como apontado na figura 22.

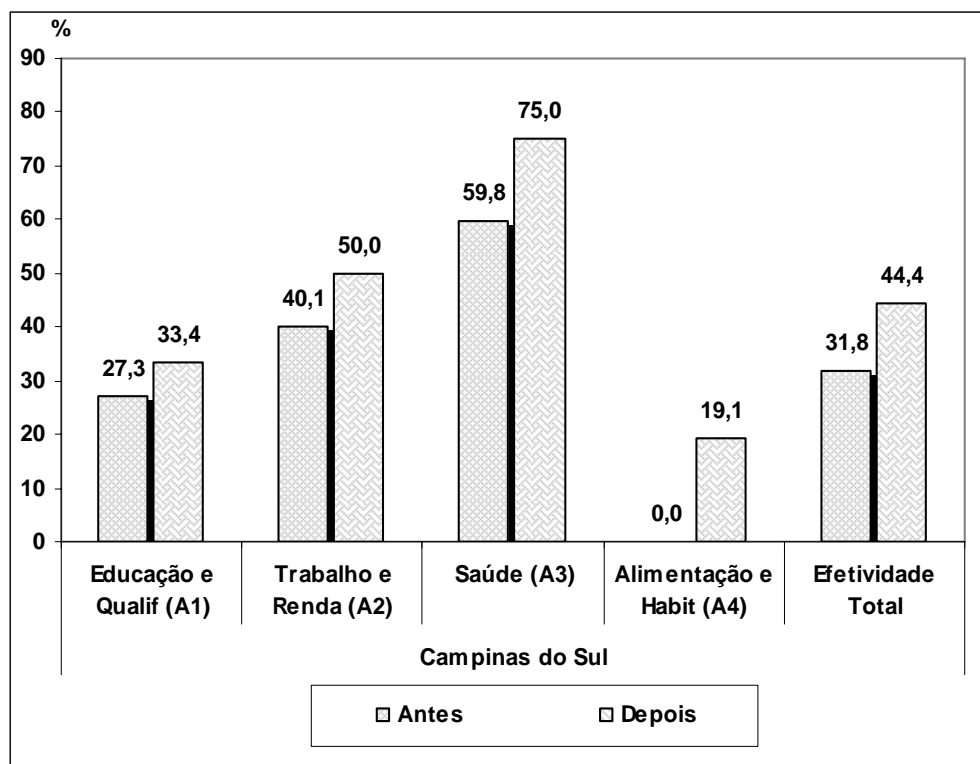


Figura 22: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Campinas do Sul em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).



A contribuição específica da educação está no controle e aumento da frequência escolar que se tornou mais rígido com o Bolsa Família. A renda não se limitou às transferências monetárias. Na média a renda do trabalho compõe 70% da renda familiar, porém as famílias continuam sem acesso à qualificação profissional. Crianças, gestantes e nutrizes são acompanhadas pela rede de saúde, recebendo orientações. Várias famílias melhoraram a condição habitacional e alimentar dos seus domicílios após ingressarem no Bolsa Família.

O maior empecilho está na gestão dos benefícios. A estimativa de pobreza em 2001 era de 214 pessoas. Em dezembro de 2006 o número de beneficiários somou 231 pessoas. Portanto uma cobertura de 108,1%. Pairam suspeitas de irregularidades na lista de beneficiários. Informações deram conta de que muitos beneficiários não mereciam o benefício, enquanto pessoas na condição de extrema pobreza não estavam atendidas pelo Programa Bolsa Família, situação constatada in loco.

Os recursos transferidos da União para o município, no triênio 2004 a 2006, totalizaram R\$ 8.918.351,56, inclusos os R\$ 535.820,00 do Bolsa Família. Houve redução da pobreza extrema em -6%. No total 13 pessoas alcançaram um novo patamar de bem-estar, confirmando a hipótese de efetividade. Esta, por sua vez, demonstrou-se mais sustentável pelo fato de não ser dependente da renda de transferência. A efetividade, no entanto, exige maior controle da lista de beneficiários e resolutividade no encaminhamento das pessoas em condição de extrema pobreza, com maior agilidade no fluxo de entrada e saída do programa.

Em **Carlos Gomes**, de maio a dezembro de 2006, a cobertura do PBF subiu de 27,9% para 87,6%. Os recursos federais transferidos nos últimos três anos totalizaram R\$ 6.941.546,01. Para o Programa Bolsa Família o montante foi de R\$ 104.747,00. Em maio de 2006, havia apenas 29 famílias beneficiadas. Isso não isentou maior responsabilidade no controle da gestão municipal, adequando-se à estimativa de pobreza de 104 pessoas.

Algumas famílias beneficiárias confirmaram a suposição de fraude, mas nenhuma denúncia tinha sido impetrada até aquele momento. Com relação à efetividade total, os indicadores da figura 23 mostram uma evolução de 19% para 29,8%. Uma efetividade líquida de 10,8%. A saúde contribuiu com 20%, a educação com 11%, a transferência de renda com 7,3% e a habitação com 5%.

As ações do Bolsa Família no município não se restringiram ao repasse de recursos, integraram-se ao controle da frequência escolar e da saúde das crianças. A diferença no indicador reflete as ações da gestão 2000/2004, mantidas pela atual administração. Parte das famílias beneficiárias tiveram melhoria habitacional e a principal fonte de renda provém do

trabalho. Houve modesta redução da pobreza -1,2%. Uma pessoa saiu dessa condição no período de 2001 a 2004.

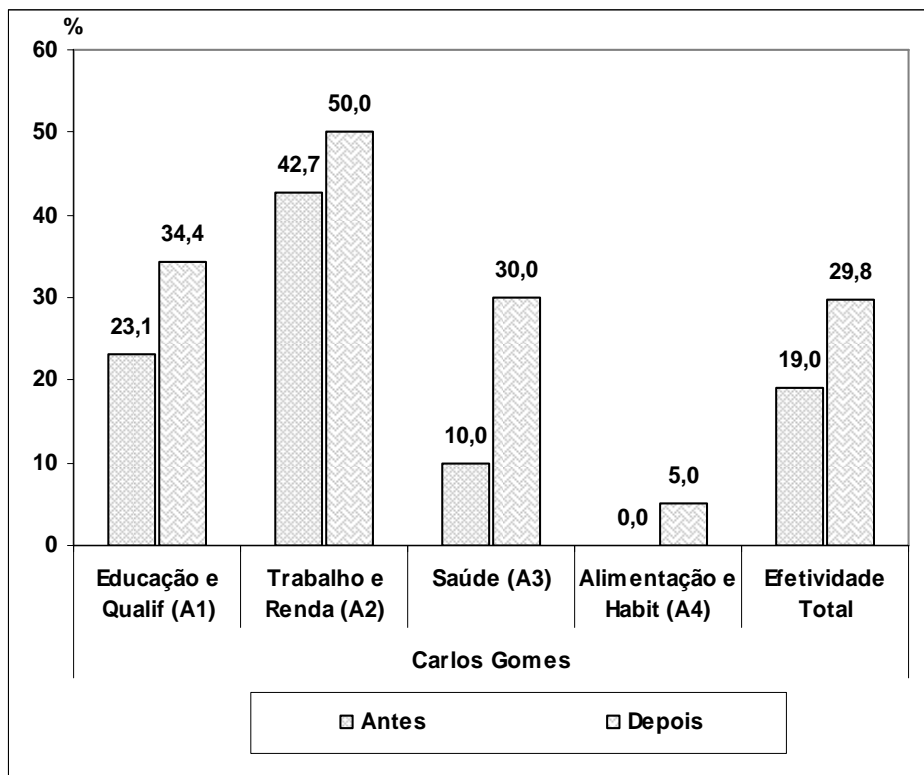


Figura 23: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no município de Carlos Gomes em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS, (2006).

Para o Município de **Centenário**, a efetividade líquida correspondeu a 17,3%, como indicado na figura 24. Os subíndices, renda 34,1%, Alimentação 20% e educação 15% compuseram esse resultado. A área de saúde já vinha cumprindo as condicionalidades exigidas pelo programa, como o acompanhamento às crianças, gestantes e nutrizes. O aporte de recursos federais para o município, somou no triênio 2004 a 2006, um total de R\$ 7.195.860,18. Para o Bolsa Família foram liberados R\$ 300.663,00, com uma cobertura de 100% em 2006.

A efetividade incidiu sobre a redução da pobreza no município. De 2001 a 2004 caiu de 237 famílias para 224, indicando que 13 pessoas superaram a condição de extrema pobreza. Entretanto o programa terá dificuldades em avançar a efetividade, se não modificar o peso da renda de transferência e se os programas alimentares do Fome Zero limitarem-se à doação, quando deveriam através de processos educativos e pedagógicos avançar em alternativas de produção para subsistência e geração de renda.

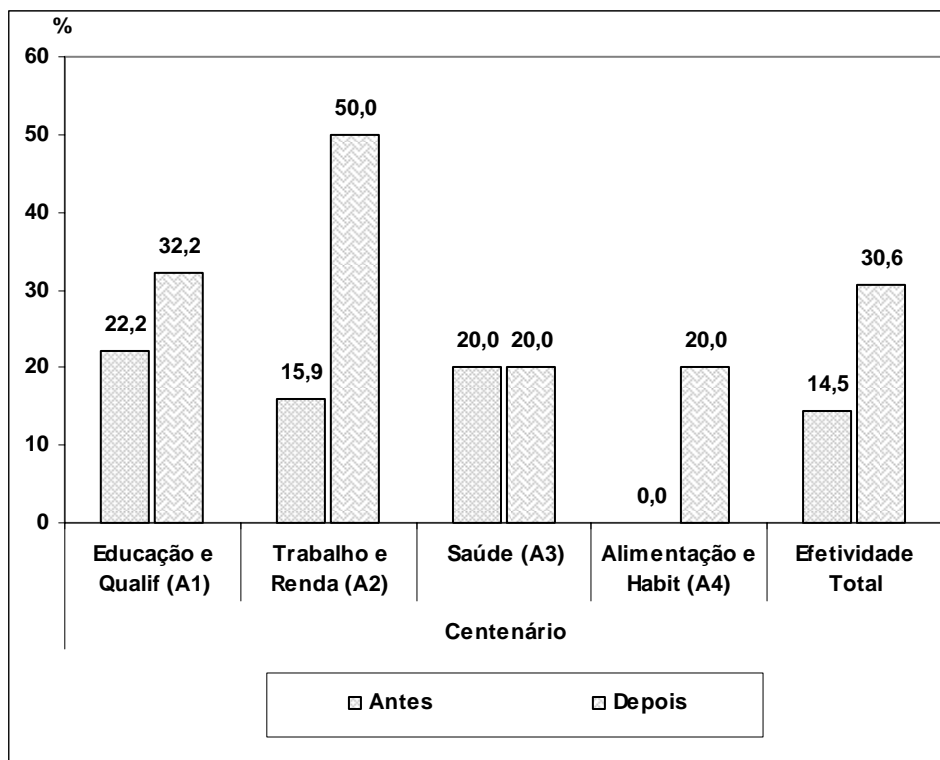


Figura 24: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Centenário em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No Município de **Charrua** a pobreza extrema totalizava 164 pessoas em 2001. Em 2006 havia-se contemplado 183 famílias. Uma cobertura de 111,7%. De 2004 a 2006 os recursos transferidos da União corresponderam a R\$ 8.334.66,18, sendo destinados R\$ 360.139,00 às transferências monetárias do Programa Bolsa Família.

De acordo com a figura 25, a efetividade total aumentou de 33,9% para 44,5%, uma efetividade líquida de 10,6% no bem-estar. Foram determinantes os indicadores de acesso à alimentação e habitação 20%, transferência de renda 17,7%, saúde 3,9% e educação 1,8%. Houve redução da pobreza extrema em -6,3%. De um total de 164 pessoas em 2001 para 154 em 2004, com a saída de 10 pessoas da extrema pobreza.

A efetividade total está concentrada no acesso à alimentação, habitação e renda responsáveis pela composição da efetividade líquida. Como nos demais municípios, a efetividade somente tornar-se-á duradoura com a inversão da renda de transferência em relação à renda do trabalho na composição da renda domiciliar, o que implica em articular as políticas complementares integradas ao desenvolvimento local. Nesta perspectiva colocam-se como possibilidades o associativismo, pequenas agroindústrias familiares para a agregação de valor, comercialização da produção e maior inserção nas cadeias produtivas locais.

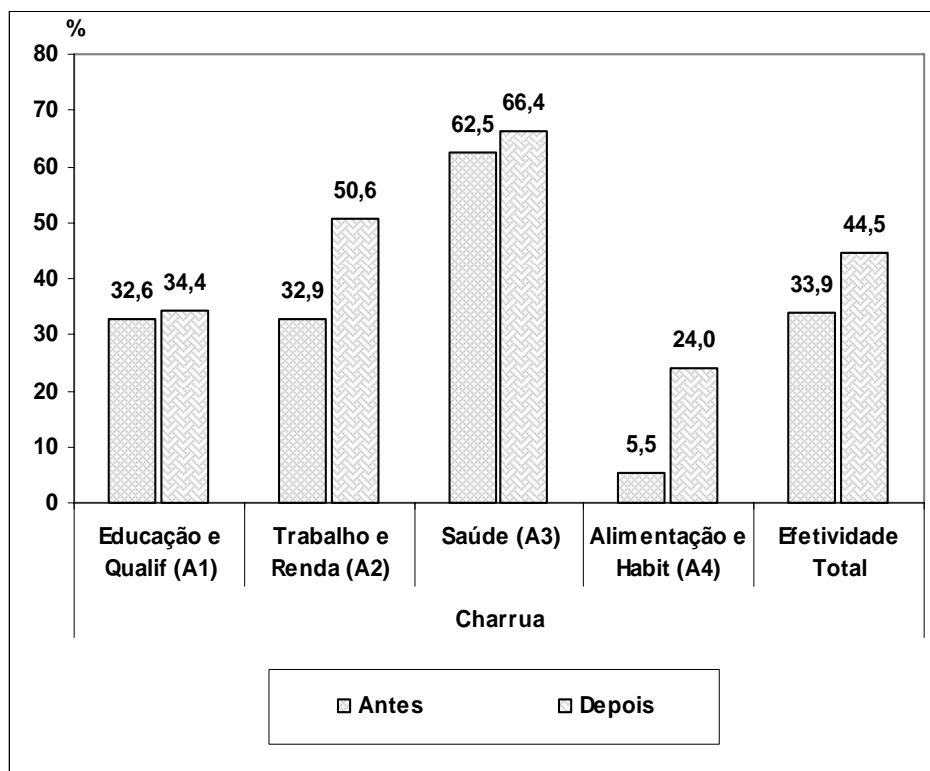


Figura 25: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Charrua em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Em **Cruzaltense** o Programa Bolsa Família recebeu recursos da ordem de R\$ 242.207,00 de um montante correspondente a R\$ 7.160.214,02 transferidos da União no período 2004 a 2006. A cobertura teve alcance de 114,5%, beneficiando 197 pessoas de um total de pessoas em condição de pobreza estimado em 172 pessoas. Como visto na figura 26, a efetividade líquida de 7% foi influenciada essencialmente pela transferência monetária 19,3% e saúde 5,5%.

A excessiva participação da transferência de renda na efetividade líquida inibe a robustez desse indicador como parâmetro de efetividade duradoura. A gestão dos benefícios encontra-se em processo de transição, as famílias não estão incluídas em programas complementares de qualificação profissional e geração de renda, condições indispensáveis à maior efetividade. Mesmo assim, a pobreza extrema no município foi reduzida em -6%, confirmando a relevância do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza, ainda que assentada em bases pouco sólidas, posto que a transferência de renda exerceu o maior peso para determinação da efetividade do programa no município.

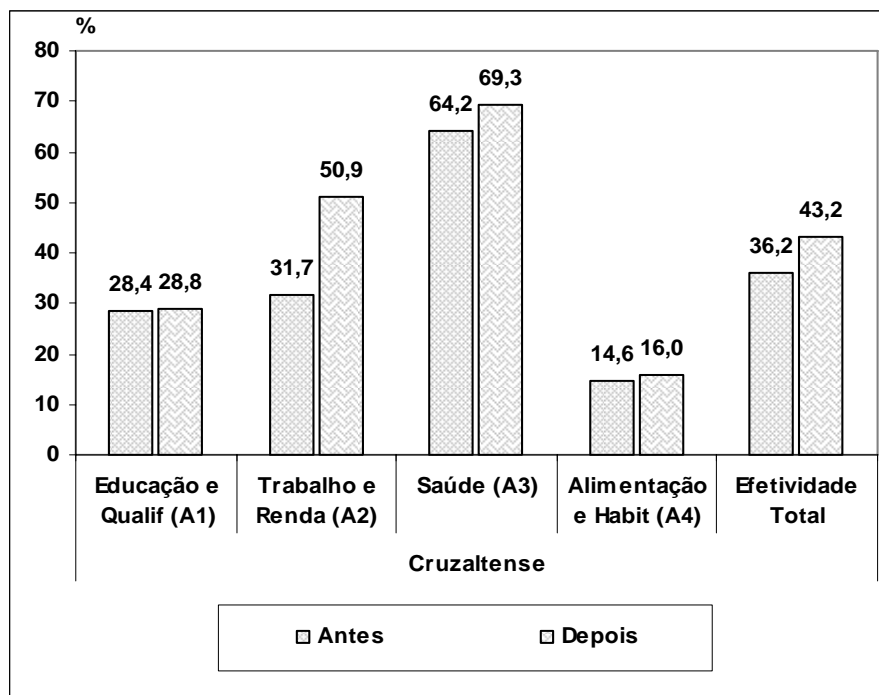


Figura 26: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Cruzaltense em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No Município de **Entre Rios do Sul** o Bolsa Família beneficiou 250 pessoas de um total de 256 estimado em 2001. Uma cobertura de 96,68% e um custo correspondente a R\$ 365.547,00 (4,7%) do valor total de R\$ 7.715.692,39 transferidos da União. A efetividade total passou de 39,1% para 44,7%, como exposto na figura 27.

O resultado deveu-se basicamente aos indicadores de acesso à renda 14,8% e saúde 10,9%. A principal fonte de renda, na maioria dos lares pesquisados, advém da transferência monetária, responsável por 90% da renda familiar. As condicionalidades na área de saúde vêm sendo cumpridas no acompanhamento às crianças, gestantes e nutrizes. A educação participou com apenas 1,5% na efetividade líquida. Isso pode ser interpretado como maior solidez da política pública de educação que cumpre as condicionalidades independentemente da existência do Bolsa Família.

Raciocínio análogo atribui-se ao indicador de acesso alimentação e habitação, que participou com 32,6% na efetividade total e não teve nenhuma contribuição para a efetividade líquida, demonstrando que as famílias já tinham acesso a essas políticas. A pobreza absoluta no município variou -3,2% com a saída de 8 pessoas da miséria. Entretanto a efetividade está assentada em condições pouco sustentáveis por conta do peso elevado da transferência monetária na composição da renda familiar.

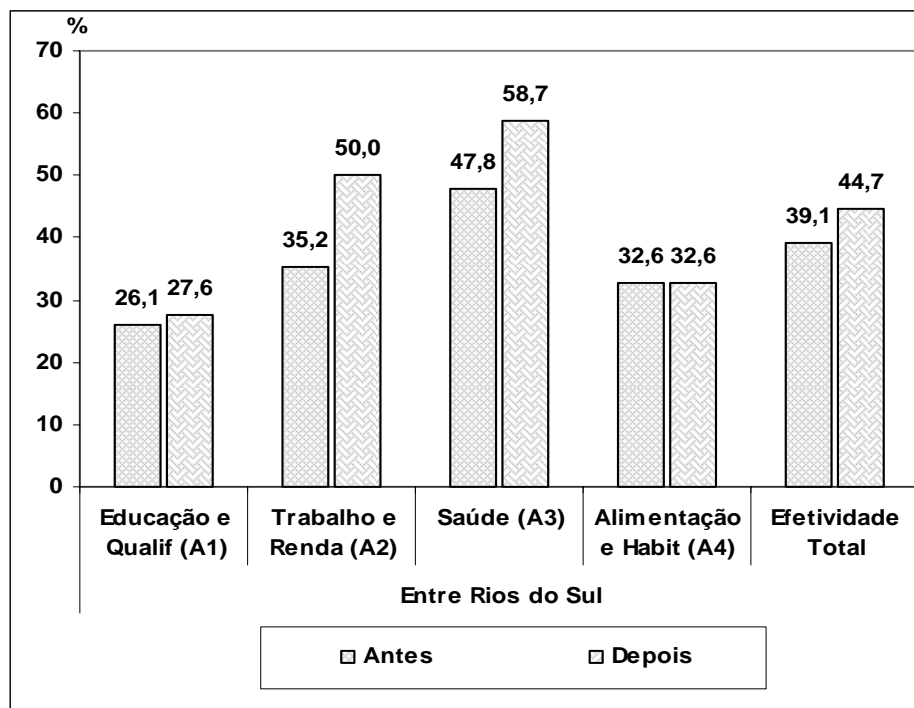


Figura 27: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Entre Rios do Sul em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

A efetividade no Município de **Erebango** revelou-se atípica. De acordo com os indicadores plotados na figura 28, os índices de efetividade total corresponderam a 42,5% e 46,5%. Uma efetividade líquida de apenas 4%, composta basicamente dos subíndices renda 13,1% e saúde 5,2%. Comparando a situação anterior e a posterior observaram-se pequenas alterações na educação e no acesso à habitação. Ambos não contribuíram para elevar a efetividade líquida.

Nestas áreas os supostos são de que o cumprimento das condicionalidades do programa já era uma realidade. As políticas públicas básicas vêm se consolidando e os beneficiários acessavam essas políticas antes de ingressarem no programa. Isso aliado ao fato da composição da renda domiciliar provir em mais de 90% da renda do trabalho, o que revelou maior sustentabilidade, pois se tem assim menor dependência e maior autonomia das famílias.

Portanto um caso bem atípico de baixa efetividade líquida em condições sustentáveis de autonomia das famílias. A redução da pobreza dá-se pela própria dinâmica econômica do município. Se aceita tal hipótese, as políticas de desenvolvimento municipal devem ser fortalecidas da mesma forma que a gestão do programa para aumentar o fluxo de entrada e saída de pessoas do Bolsa Família sem ônus adicionais à entrada de novos beneficiários.

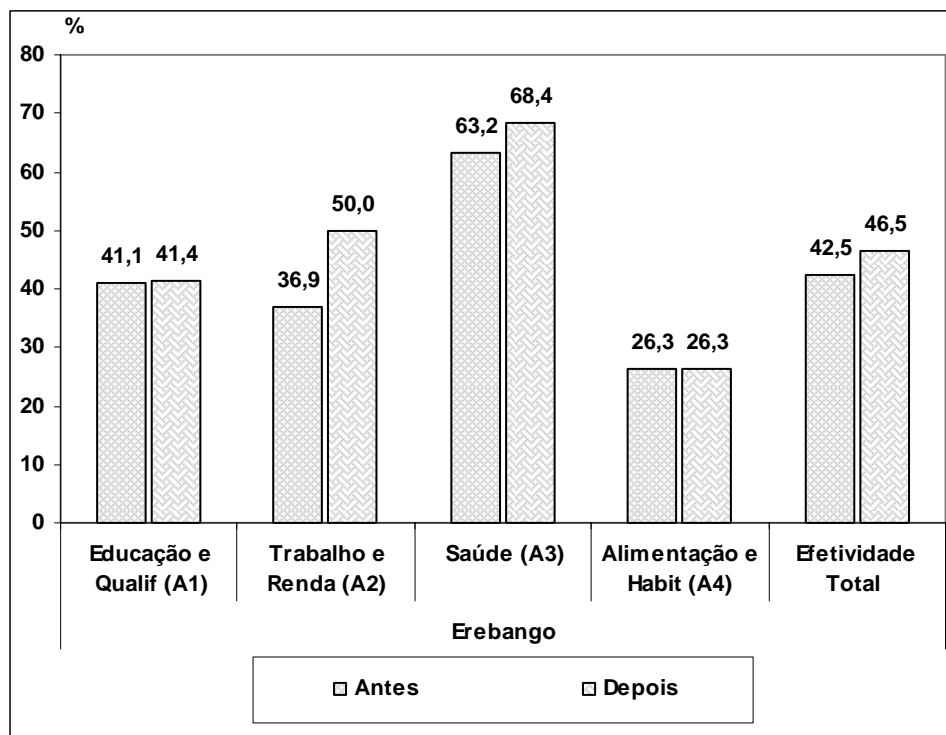


Figura 28: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no município de Erebango em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS, (2006).

Os recursos transferidos da União somaram, no último triênio, R\$ 7.266.244,55. Os benefícios monetários do Bolsa Família representaram R\$ 332.471,00 para beneficiar 154 famílias, de um total de 169 em condição de extrema pobreza. Houvesse agilidade na gestão dos benefícios, a cobertura de 91,1% e a redução da pobreza em -5,4% teriam sido maiores.

O Município de **Erechim** destacou-se no ranking dos melhores indicadores socioeconômicos do COREDE Norte. Seu desempenho deriva do dinamismo econômico intrínseco à posição de pólo industrial e agroindustrial, mas também guarda forte relação com o aporte de recursos federais recebidos da União. Nos últimos três anos acumulou um montante de R\$ 51.516.097,67 (17,8%) do total de recursos transferidos para o COREDE Norte. O Bolsa Família representou R\$ 5.746.929,00 (34,4%) do montante da região.

A figura 29 apresenta os indicadores de efetividade. Fica evidente a participação expressiva dos subíndices renda 18,9% e alimentação 29% na composição da efetividade total. Os subíndices educação e saúde foram inexpressivos 1,6% e 0,8% respectivamente. Nessas áreas as políticas públicas estão se consolidando e as condicionalidades do Bolsa Família, no município, já vinham sendo cumpridas. As condições de efetividade são precárias, visto que dependem da transferência de renda e do acesso à alimentação. As famílias não

tiveram qualificação profissional nem foram inseridas em programas de geração de renda para aumentar a renda do trabalho e a autonomia das mesmas.

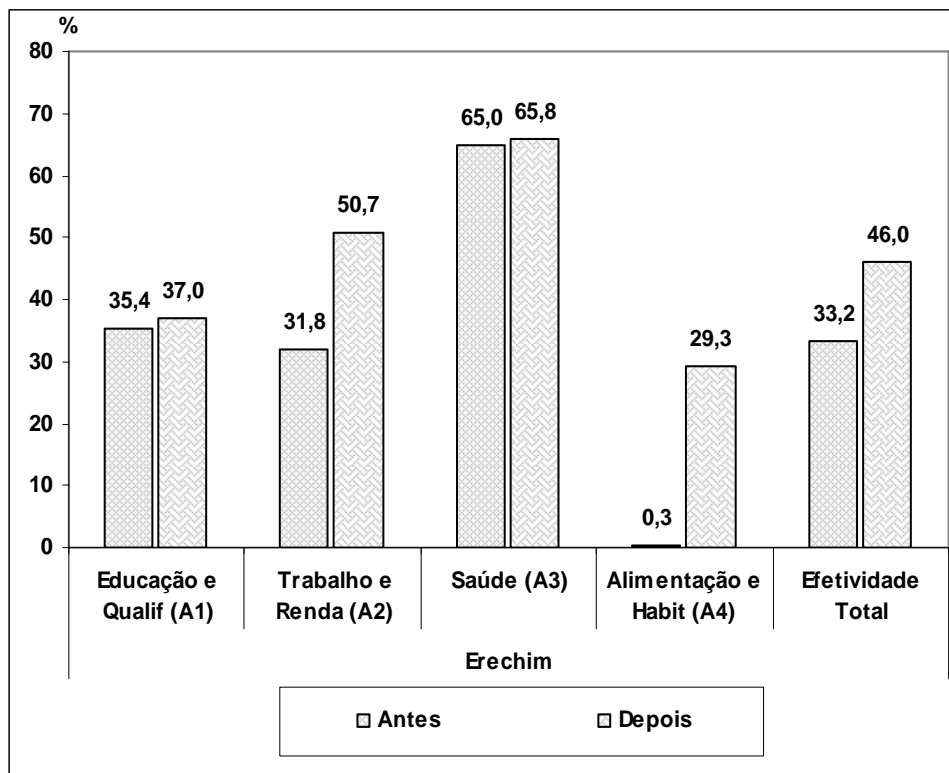


Figura 29: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Erechim em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Os programas de segurança alimentar do Fome Zero representaram 29,3% do índice de efetividade total. Esses programas são geridos por ONG's sem o apoio da Prefeitura, o que dificulta avançar na capacitação das famílias e na superação do mero repasse de alimentos para criar condições à produção dos mesmos, elevando o grau de autonomia das famílias.

Em dezembro de 2006 o Bolsa Família beneficiou 2.961 pessoas, de um total estimado em 2.718 em 2001 e 2.430 em 2004. Uma variação nesses dois anos de -10,6% com uma redução de 288 pessoas da condição de pobreza. As boas práticas de gestão, em curso no município, podem elevar a efetividade e a redução da pobreza, a patamares ainda maiores.

No final de 2006 havia 444 pessoas beneficiárias do Bolsa Família no Município de **Erval Grande**. Uma cobertura de 107,65% com referência ao total de 412 pessoas estimado em 2001. No triênio de 2001 a 2004, esperar-se-ia uma redução do número de pessoas na condição de pobreza, como verificado em todos os municípios. Entretanto essa tendência não se confirmou. Passados 4 anos a população em situação de pobreza totalizava 413 pessoas.



A efetividade líquida de 6,1% teve forte influência do indicador de acesso à renda, que participou com 14,2% desse resultado, complementado pela saúde e educação 4,5% e 2,3%. As políticas de segurança alimentar e habitação tiveram peso sobre a efetividade total, mas não influenciaram a efetividade líquida. Os percentuais mantiveram-se após a implantação do programa, como indicado na figura 30.

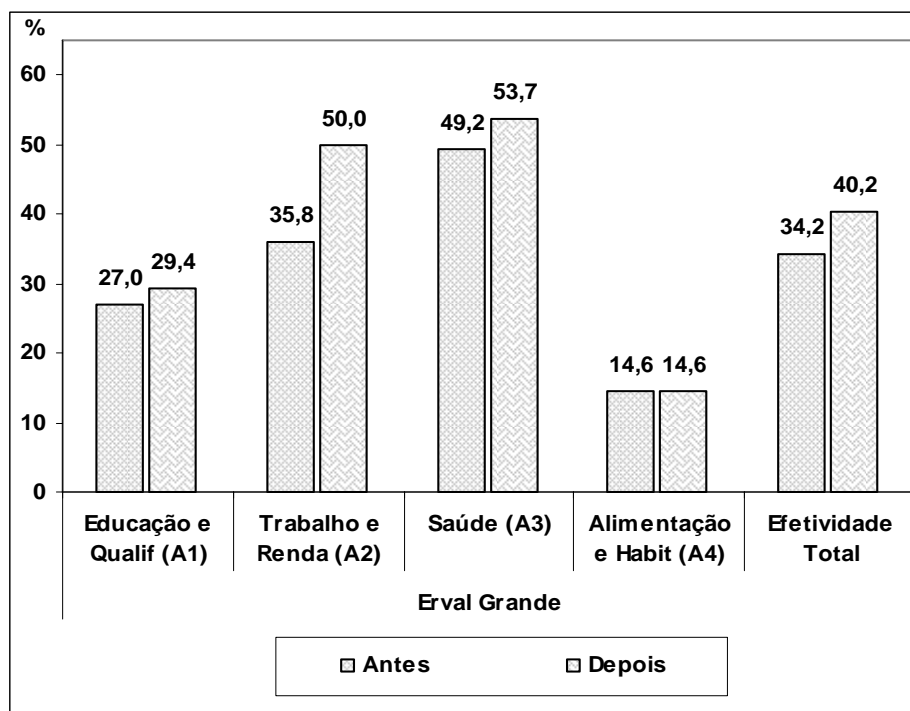


Figura 30: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Erval Grande em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No período de 2004 a 2006 o custeio correspondeu a R\$ 885.823,00 (10,3%) dos recursos federais transferidos ao município, equivalentes a R\$ 8.587.038,36. O segundo maior percentual dos municípios do COREDE. O baixo índice de efetividade líquida e o fato de a pobreza extrema aumentar, quando deveria diminuir, seguindo a tendência regional, sinalizam que a condição de extrema pobreza está associada a fatores não tocados pelas ações do Bolsa Família, constituindo-se em obstáculos à elevação da efetividade e à redução da pobreza.

Em **Estação** os parâmetros de efetividade diferenciaram-se muito pouco daqueles observados na maioria dos municípios, qual seja: grande participação do indicador de acesso à renda, como principal pilar de sustentação da efetividade líquida, como mostrado na figura 31. A efetividade total evoluiu de 30,8% para 36,5% no período imediatamente posterior à inclusão das famílias no programa. A transferência monetária contribuiu com 12% para uma efetividade líquida de 5,7%.

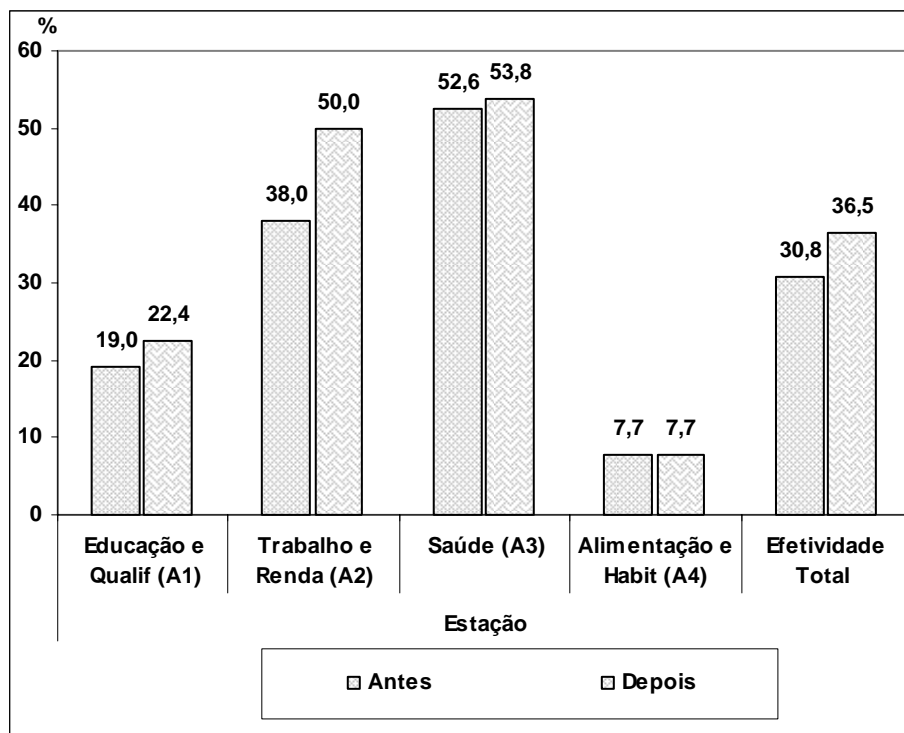


Figura 31: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Estação em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

As condicionalidades de educação e saúde participaram com 3,4% e 1,3%, dando mostra de pouca alteração nessas políticas após o programa. A transferência de recursos federais para o município, nos últimos três anos, totalizou R\$ 7.786.094,75. No mesmo período o Bolsa Família consumiu desse montante R\$ 382.123,00. Em dezembro de 2006 a lista de beneficiários compunha-se de 261 famílias. Uma cobertura de 87,1%, tomando como referência o número estimado de 300 pessoas em extrema pobreza no município, em 2001.

No Município de **Gaurama** a efetividade remete a certas peculiaridades. Como exposto na figura 32, os indicadores de acesso à renda e à saúde exerceram forte influência na determinação da efetividade total 34,6% antes e 39,9% depois. Neste município houve pouca mudança nos indicadores de educação. Com relação à segurança alimentar e melhorias habitacionais, não houve mudança alguma. Limitou-se à transferência de renda 37,4% para 50% e ao cumprimento das condicionalidades de saúde, contribuindo respectivamente com 12,6% e 7,4% para uma efetividade líquida de apenas 5,3%.

Os indicadores de pobreza levantados em 2001 e 2004 reduziram de 288 para 269 pessoas. Uma variação de -6,5%. Ao todo 19 pessoas saíram da condição de miséria. Os recursos transferidos para o município no período de 2004 a 2006 corresponderam a R\$ 8.142.877,07. O Bolsa Família representou 4% desse valor. A cobertura evoluiu de 10% em

maio, para 73% em dezembro de 2006. A redução da pobreza pode estar associada à renda do trabalho. A renda de transferência teve pouca participação na composição da renda familiar.

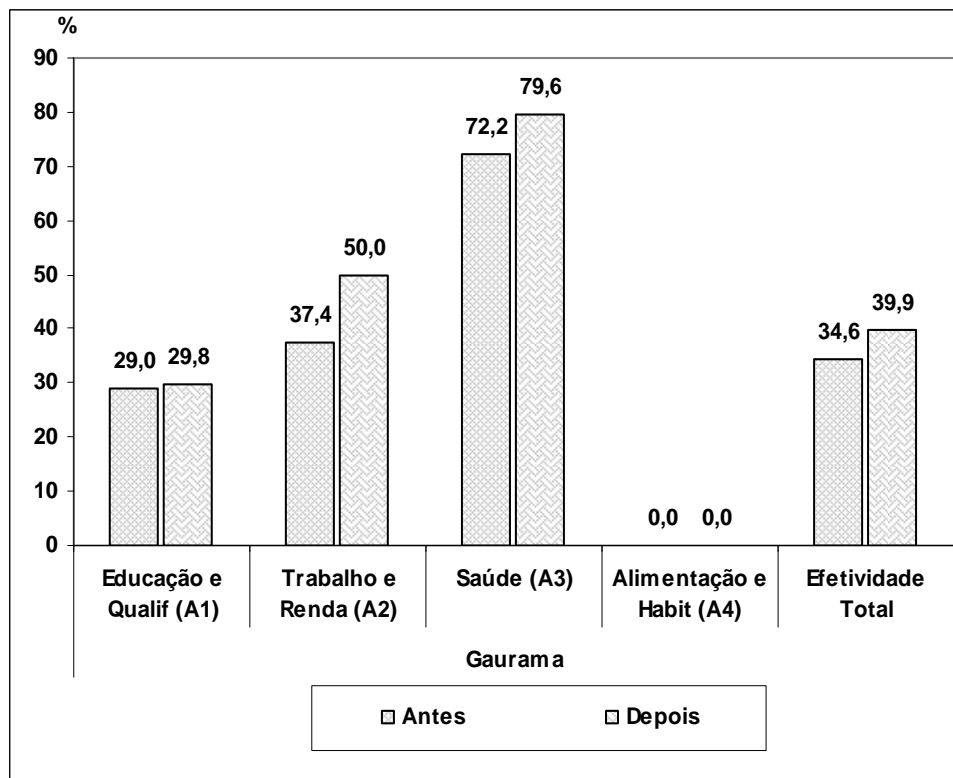


Figura 32: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Gaurama em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

A inserção das famílias no mercado de trabalho local elevou as oportunidades de bem-estar concomitante ao benefício monetário do Bolsa Família. Ressalta-se que isso ocorreu pela dinâmica econômica e pela demanda por trabalho de baixa qualificação, não pela estratégia de gestão do Bolsa Família. A baixa efetividade líquida e as condições inconstantes de acesso às políticas de capacitação, geração de renda, habitação e segurança alimentar sugerem que o município está longe de avançar na efetividade plena.

No Município de **Getúlio Vargas** a efetividade apresentada na figura 33 expressa a participação da saúde com uma efetividade líquida de 22,1%, renda 15,8% e alimentação 5,7%. Ambos deram uma contribuição à efetividade líquida de 11,3%. O destaque da saúde fica comprovado pela consolidação do programa “*saúde da família*” no monitoramento das condicionalidades do Bolsa Família. A renda, embora tenha representado um peso elevado na efetividade, não se limitou à transferência monetária.

O Bolsa Família integra políticas emancipatórias com vistas à geração de renda, qualificação profissional, programas de inclusão produtiva, segurança alimentar e habitação.

Na área de educação não se verificou alteração relevante após a implantação do programa. O setor respondeu com 1,5% para o resultado da efetividade líquida. Uma interpretação acerca disso postula que o cumprimento das condicionalidades de educação era já uma realidade anterior ao Bolsa Família no município.

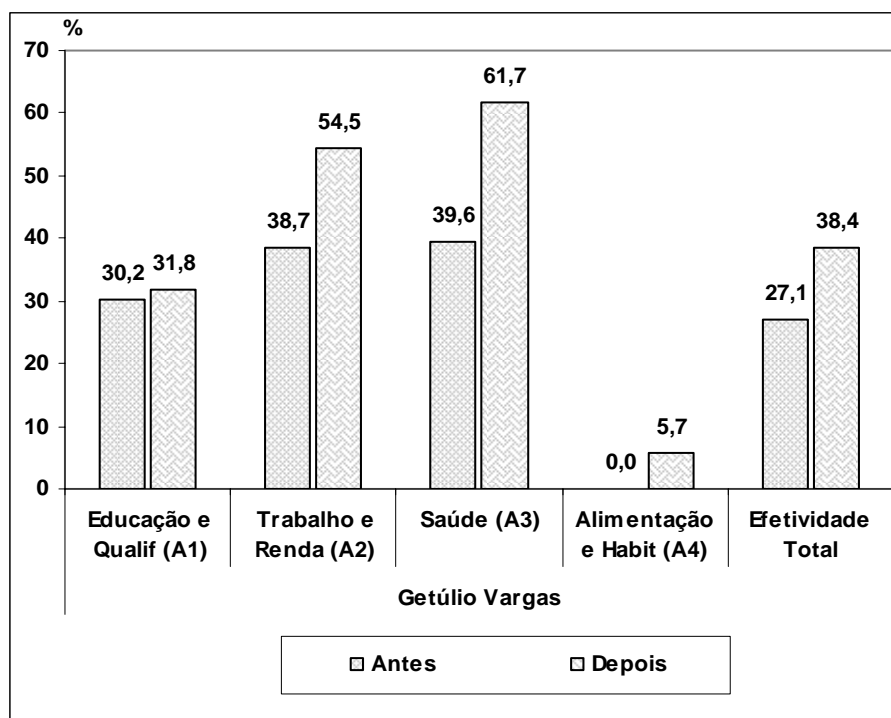


Figura 33: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Getúlio Vargas em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

O aporte de recursos federais foi da ordem de R\$ 15.255.301,75, dos quais R\$ 1.174.660,00 destinaram-se para o custeio do Bolsa Família, que atendeu 707 pessoas em 2006, de um total de 780 em condição de extrema pobreza, estimada em 2001. O programa cobre 90,65% das famílias em condição de pobreza. Em 2004 a pobreza havia se reduzido em -6%, totalizando 47 que evoluíram para uma condição melhor de sobrevivência. A efetividade do Bolsa Família no município pode ser ainda maior, se intensificadas as políticas complementares emancipatórias.

O Município de **Itatiba do Sul** não apresentou característica destoante. Como na maioria das situações analisadas, o indicador de acesso à renda foi o mais significativo. Participou com 25,2%, como mostrado na figura 34. O orçamento familiar compõe-se basicamente por transferências monetárias. A efetividade de renda aumentou de 24,8% para 50%. As famílias não têm acesso à qualificação ou atividade de geração de renda.

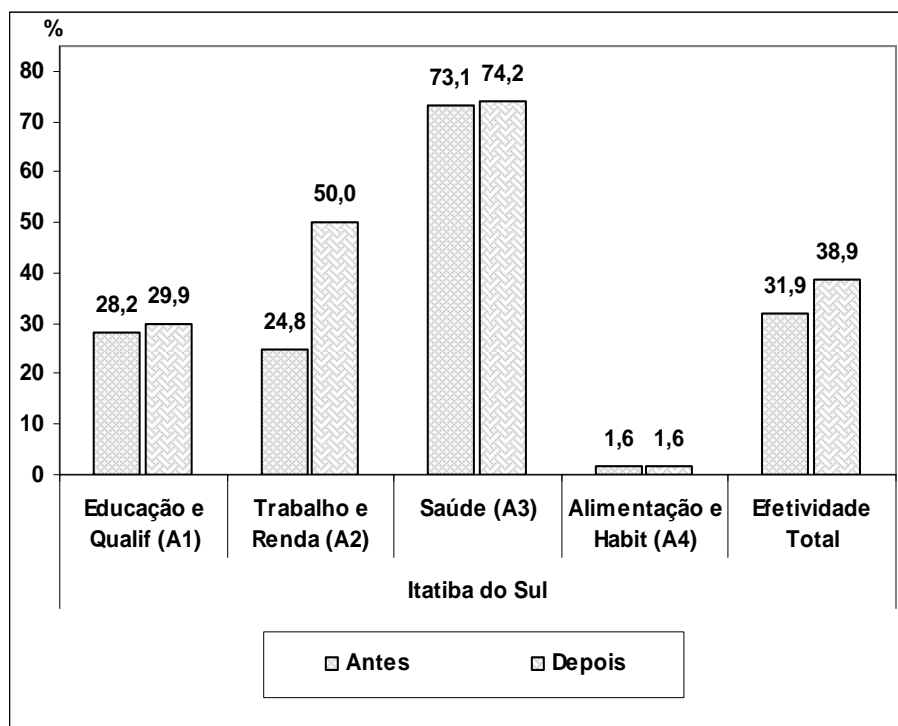


Figura 34: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Itatiba do Sul em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Os recursos financeiros transferidos da União para o município, somaram em média R\$ 2.740.513,26, dos quais R\$ 590.140,00 correspondeu ao montante pago aos beneficiários do Bolsa Família, para atender 317 pessoas extremamente pobres, de um total estimado de 294 em 2001, portanto, uma cobertura de 108%. Contudo tal esforço parece não ter surtido o efeito desejado, posto que, a pobreza foi reduzida em apenas -0,4%, ou seja, somente 1 pessoa, saiu da condição de extrema pobreza no município, demonstrando que suas causas poderão estar condicionadas à dimensão não econômica.

A figura 35 traz os indicadores de efetividade no Município de **Jacutinga**. Como se pode ver, a efetividade líquida manteve-se próxima aos demais municípios 8,2%, contribuindo para esse resultado os indicadores de rendimento 20,8%, segurança alimentar 13% e saúde 11,2%. O peso maior da renda decorreu do fato de as famílias dependerem basicamente das transferências monetárias compondo quase que totalmente o orçamento familiar. Os programas complementares nesta área como atividades de produção voltadas à autonomia das famílias, sequer foram cogitados, reduzindo sensivelmente a efetividade.

A área de saúde demonstrou-se eficaz. Houve cumprimento das condicionalidades com o envolvimento dos agentes de saúde, elevando a efetividade total de 38,8% para 50%. Situação inversa observou-se com relação ao indicador de segurança alimentar, que participou

com 13% na efetividade total, mas não contribuiu para elevar a efetividade líquida, visto que não houve alteração neste indicador. Posição semelhante se verificou na área de educação, que contribuiu com 33% na efetividade total e 0,85% na efetividade líquida.

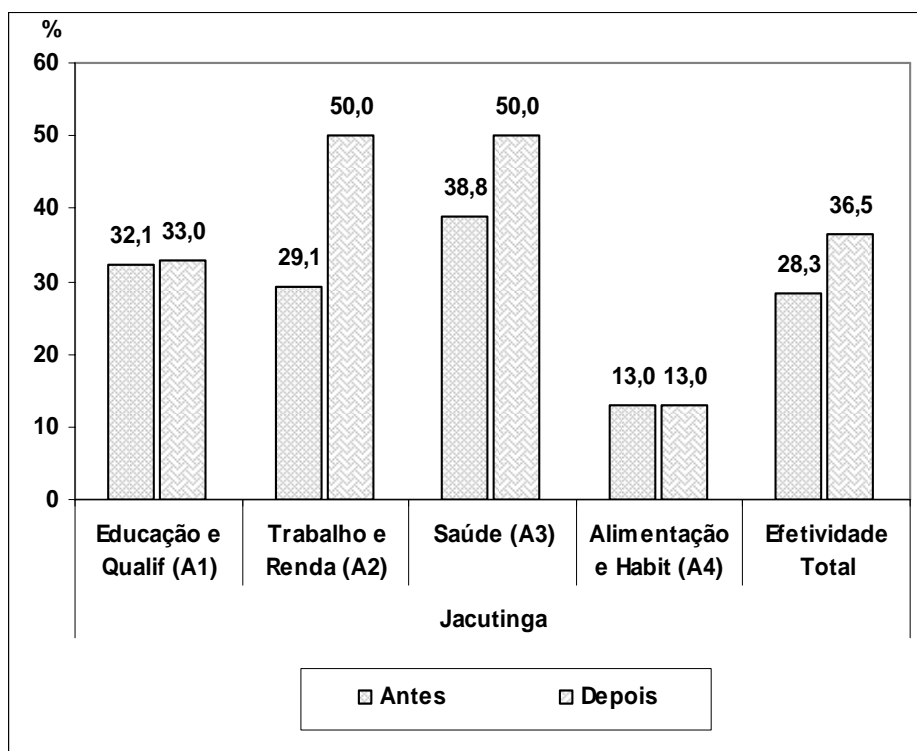


Figura 35: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Jacutinga em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa COREDE Norte/RS (2006).

O custeio do Bolsa Família nos últimos três anos totalizou R\$ 355.281,00 (4,51%) do montante de recursos federais repassados da União para o município, equivalentes a R\$ 7.869.592,24. Em dezembro de 2006 o programa atendeu 190 famílias, cobrindo 91,9% da população em condição de extrema pobreza. Entre 2001 e 2004, houve redução da pobreza de 207 para 193 pessoas, confirmando a hipótese de efetividade do Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família em **Marcelino Ramos** atendeu 378 famílias em dezembro de 2006. Uma cobertura de 102,6% com referência aos indicadores de 2001 que apontaram 369 pessoas na condição de pobreza no município. A efetividade total nos períodos anterior e posterior melhorou de 43,7% para 48,8%. Como pode ser visto na figura 36, o acesso à renda continuou no ranking de maior participação, com 11,2%, saúde com 5,2%, educação com 3,1% e segurança alimentar com 1,1%.

O município conta com uma rede de serviços públicos relativamente bem estruturada, garantindo o cumprimento das condicionalidades do programa. A efetividade

líquida de 4,8% resultou da participação de todos os indicadores, não se restringindo ao repasse monetário. O programa custou aos cofres públicos R\$ 645.021,00 de um total repassado ao município de R\$ 8.070.476,66 no triênio 2004 a 2006. A pobreza extrema variou em -3,1%, corroborando a hipótese de efetividade parcial.

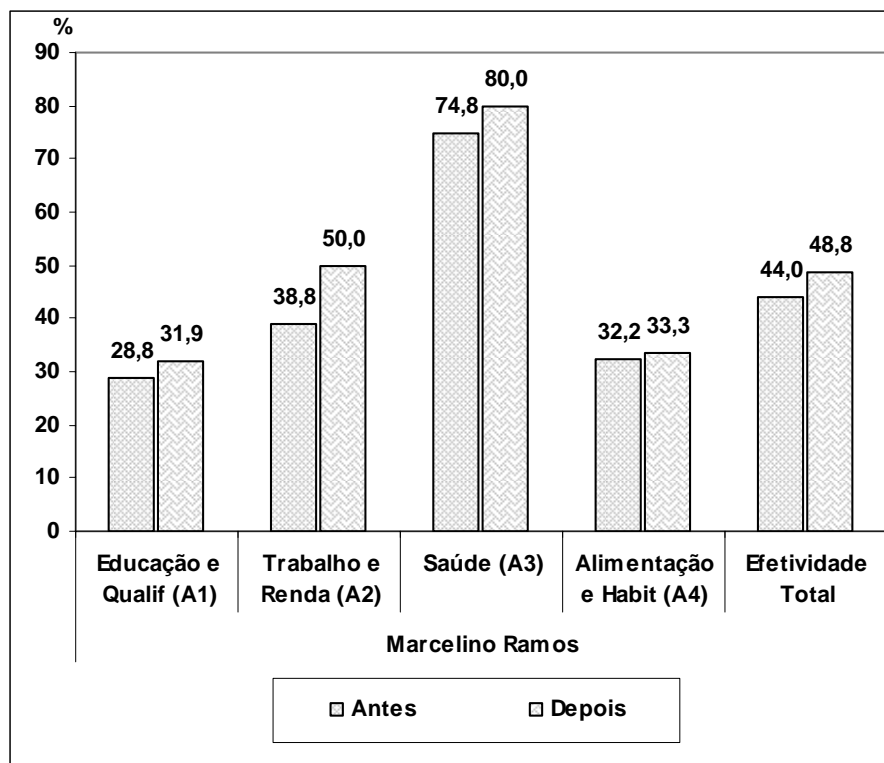


Figura 36: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Marcelino Ramos em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

Dentre os municípios do COREDE Norte, **Paulo Bento** assumiu o ranking da menor efetividade líquida 1,5%, concentrada no indicador de acesso à renda, que participou com 5,1%. Como observado na figura 37, os indicadores de educação e saúde mantiveram os mesmos percentuais antes e depois, com peso significativo na efetividade total, destacado-se a área de saúde 80%. As ações de segurança alimentar e habitação inexistem no município.

Entre 2004 e 2006 o município recebeu o equivalente a R\$ 148.343,00 para o custeio do Bolsa Família (2,16%) do total de R\$ 6.854.508,34 transferidos da União. Em dezembro de 2006 a cobertura alcançou 102,2%, atendendo 99 famílias. O número de pessoas em situação de pobreza diminuiu de 97 para 88 pessoas no período de 2001 a 2004. Uma redução de -9,4% na condição de extrema pobreza, fato peculiar ao Bolsa Família.

O programa deve aperfeiçoar o sistema de gestão no que se refere à lista de beneficiários. A efetividade resultou essencialmente da transferência de renda que, por sua

vez, teve pouquíssimo peso na composição da renda familiar, o que suscita dúvida quanto à relevância do repasse monetário, podendo estar ocorrendo mais fortemente neste município a inversão de beneficiários do Bolsa Família.

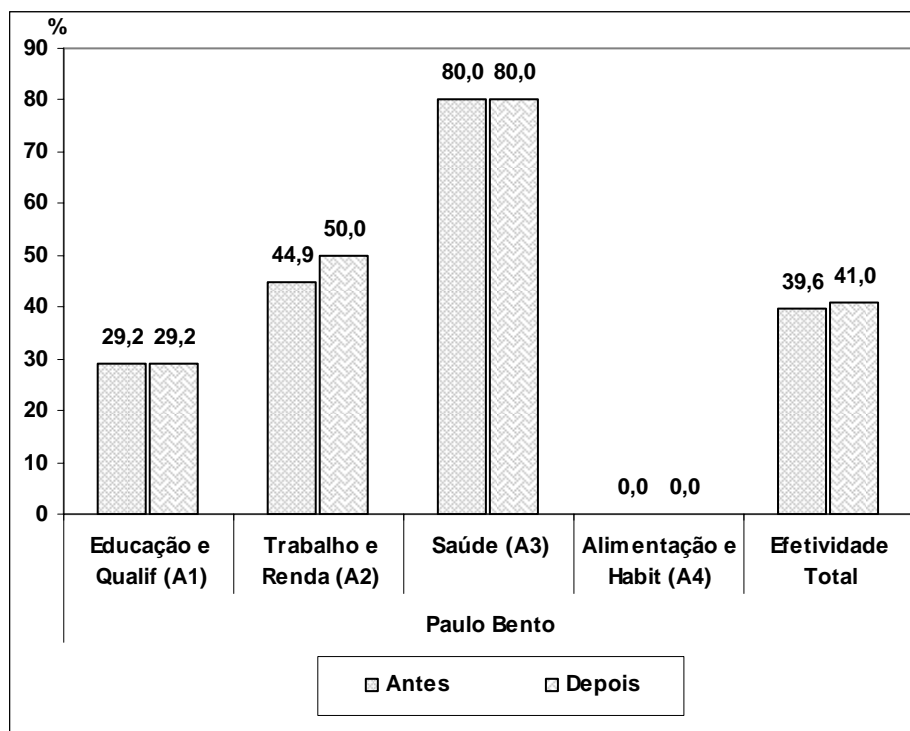


Figura 37: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Paulo Bento em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No Município de **Ponte Preta** a pobreza variou -5,8%. Em 2006 o Bolsa Família atendeu 55 famílias com uma cobertura de (66,35%). Os indicadores da figura 38 denotam uma efetividade líquida de 7,4%, não se diferenciando dos demais municípios. Novamente se verificou uma participação expressiva do subíndice renda 20,1%, seguido da saúde 9,2% e educação 4,8%. Os indicadores de segurança alimentar e habitação foram expressivos na composição da efetividade total 17,5%, mas não alteraram a efetividade líquida.

As transferências monetárias custaram à União R\$ 139.635,00 (2,07%) do total de R\$ 6.854.508,34 repassados ao município no triênio 2004 a 2006. A redução de apenas 5 pessoas em situação de pobreza sugere pouca correlação com os valores monetários transferidos, não fosse assim o impacto social esperado certamente superaria a condição de pobreza acima de 5 pessoas em 4 anos.

O cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família gerou bem-estar e qualidade de vida. Entretanto estratégias mais amplas, como ações complementares de geração de renda,



participação em programas de produção de alimentos para subsistência são necessárias à autonomia e redução da pobreza. Essas possibilidades devem ser planejadas no município em busca de maior efetividade total.

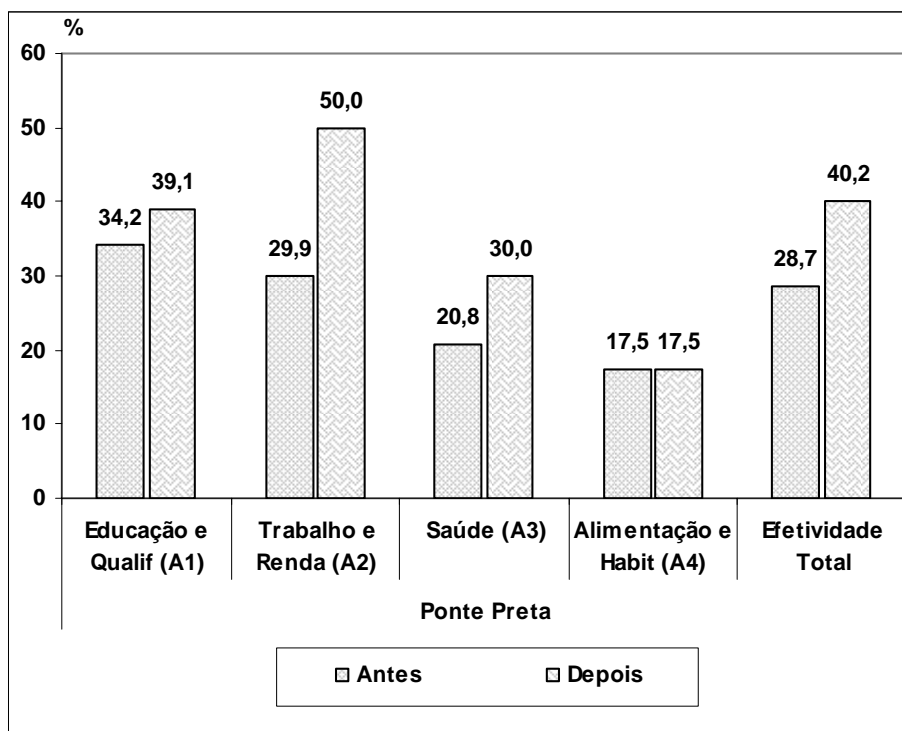


Figura 38: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Ponte Preta em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

O Programa Bolsa Família em **Quatro Irmãos** parece ter encontrado seu apogeu. Apresentou o mais elevado índice de efetividade líquida 24,4%, diferenciando-se dos demais municípios do COREDE em praticamente todos os indicadores mostrados na figura 39. Pela primeira vez a efetividade não dependeu das transferências monetárias; foram mais relevantes os indicadores de saúde 55%, educação 31% e renda 9,1%.

Destacou-se no cumprimento das condicionalidades o acompanhamento à saúde das crianças, gestantes e nutrizes, bem como implantando mecanismos de controle à frequência escolar e permanência das crianças na Escola. As políticas de segurança alimentar e habitação contribuíram com 90% na composição da efetividade total, alterando sensivelmente a condição de bem-estar das famílias.

Em dezembro de 2006, os beneficiários totalizam 100 famílias. Uma cobertura de 119,2% em relação ao número de 84 pessoas na condição de pobreza em 2001, reduzindo-se para 76 em 2004, a segunda maior variação em termos de redução de pobreza -9,9%. O custo

correspondeu a R\$ 163.318,00 (2,39%) do montante de recursos federais transferidos para o município, equivalente a R\$ 6.837.156,41 nos últimos três anos. As circunstâncias municipais são favoráveis à consolidação do programa, com ações emergenciais e complementares à elevação da efetividade no município.

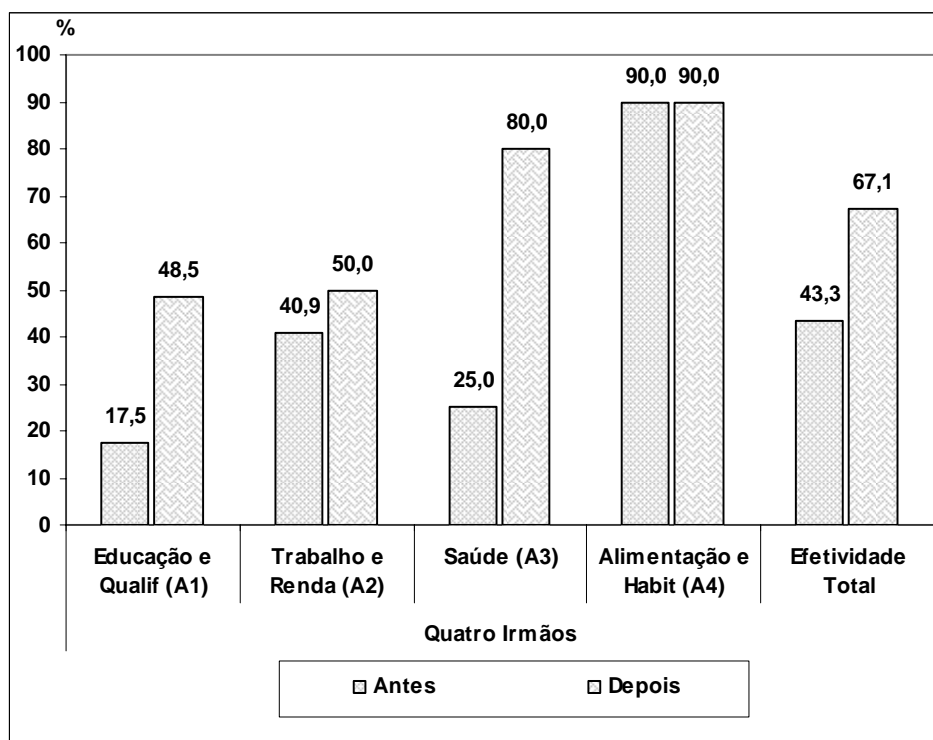


Figura 39: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Município de Quatro Irmãos em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

No **COREDE Norte**, a efetividade mostrada na figura 40, com um total de 1.000 observações, evidenciou pouca alternância nos fatores determinantes da efetividade líquida média, que ficou em apenas 9,7%. Como era de se esperar, a variação de 16,7% na renda, segurança alimentar e habitação 12,8%, saúde 6,2% e educação 2,2% compuseram esse resultado.

Os maiores índices de efetividade total estão nas áreas de saúde, renda e educação, porém a efetividade líquida concentrou-se no indicador de renda e segurança alimentar, acompanhando a tendência geral verificada em praticamente todos os municípios da microrregião. As áreas de educação e saúde são as mais consolidadas, confirmando a evolução do IDH-M e do IDESE.

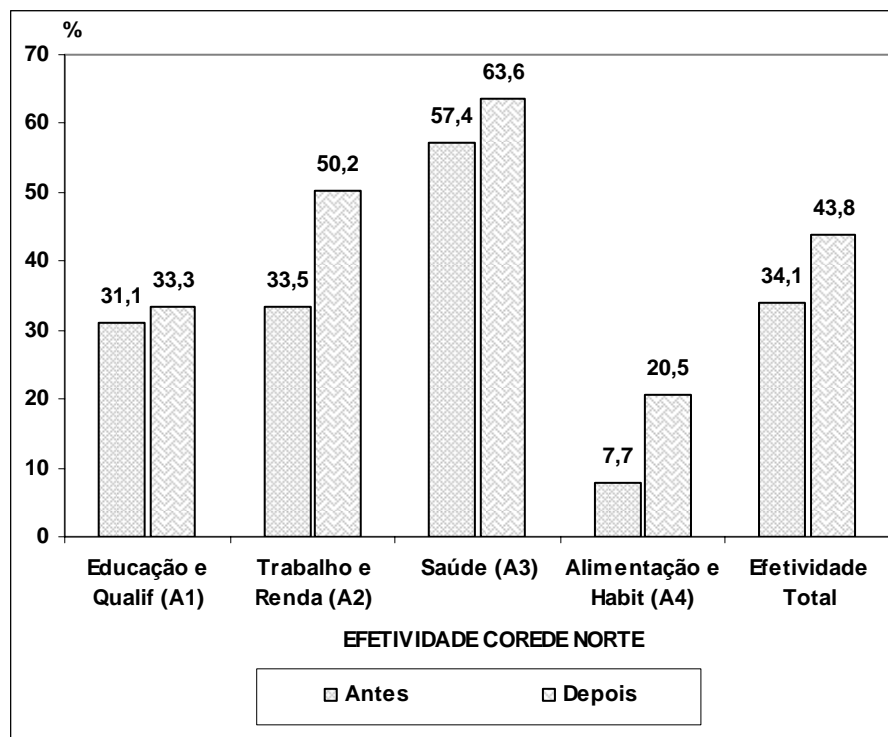


Figura 40: Efetividade do Bolsa Família e participação de cada subíndice no Corede Norte em 2006 (%)

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006).

O conteúdo exposto neste capítulo permitiu concluir que a eficiência do Bolsa Família no **COREDE Norte** alcançou 104,6%, quando confrontada com a quantidade de recursos necessários para atender a população total em situação de pobreza estimada pela PNAD de 2001, e 100%, quando o total de recursos estimados se baseou na PNAD de 2004. Em Ambos os casos, considerou-se o benefício médio de R\$ 53,00 calculado pelo total de recursos aplicados e número de pessoas beneficiadas em 2006. Da mesma forma, a eficácia também demonstrou-se elevada em 97,8% e 104,6%, quando confrontado com o total de pobreza em 2001 e 2004, e o total de pessoas beneficiadas na linha de pobreza em 2006.

Os indicadores de impacto social capturados pelo índice de efetividade, entretanto, não tiveram o mesmo desempenho, ficando em 34,1% e 43,8% comparativamente à situação anterior e posterior ao Bolsa Família. Apenas nos Municípios de Aratiba e Quatro Irmãos a efetividade ficou em 50,2% e 67,1%, como visto na tabela 5.

Nos demais municípios a efetividade foi inferior a 50%. Os menores índices de ocorreram nos Municípios de Mariano Moro com 17,0% e 17,6%, Carlos Gomes com 19,0% e 29,8%, Centenário com 14,5% e 30,6%, Áurea com 30,4% e 36,0% e Estação com 30,8% e 36,5%. Interessante notar que, exceto em Estação, os municípios com menor efetividade são os mesmo que encontram-se no eixo da pobreza.

**Tabela 5 - Eficiência, eficácia e efetividade do Programa Bolsa Família no COREDE Norte do Rio Grande Sul – 2001-2006, 2004-2006 em (%)**

	Eficácia	Eficácia	Eficiência	Eficiência	Efetividade	
	2001-2006	2004-2006	2001-2006	2004-2006	Antes	Depois
<b>Aratiba</b>	<b>68,0</b>	<b>70,9</b>	<b>61,0</b>	<b>86,1</b>	<b>43,3</b>	<b>50,2</b>
Áurea	111,9	118,4	76,4	64,5	30,4	36,0
B. Cotegipe	81,5	86,7	70,9	81,8	37,1	44,3
B. Rio Azul	104,9	108,6	49,3	45,4	33,7	40,6
B. Const. Sul	114,8	119,3	130,9	109,8	34,6	43,2
Campinas do Sul	108,1	114,9	125,2	108,9	31,8	44,4
Carlos Gomes	87,6	88,7	57,6	64,9	19,0	29,8
Centenário	100,1	105,9	76,2	72,0	14,5	30,6
Charrua	111,7	119,2	146,1	122,5	33,9	44,5
Cruzaltense	114,7	122,0	88,2	72,3	36,2	43,2
E. Rios do Sul	97,8	101,0	78,3	77,5	39,1	44,7
Erebango	91,2	96,5	102,3	106,0	42,5	46,5
Erechim	108,9	121,8	130,7	107,3	33,2	46,0
Erval Grande	107,7	107,5	113,4	105,4	34,2	40,2
Estação	87,1	95,7	82,2	85,8	30,8	36,5
Faxinalzinho	120,6	127,6	143,0	112,1	33,0	41,4
F. Peixoto	91,2	95,6	105,6	110,5	35,1	43,9
Gaurama	68,5	73,2	66,8	91,2	34,6	39,9
Getúlio Vargas	90,6	96,4	90,9	94,2	27,1	38,4
Ipiranga do Sul	47,2	48,9	57,4	117,3	31,4	39,2
Itatiba do Sul	108,0	108,4	129,7	119,6	31,9	38,9
Jacutinga	91,9	98,4	90,7	92,1	28,3	36,5
Marc Ramos	102,6	105,9	98,1	92,6	44,0	48,8
Mariano Moro	66,4	67,7	75,7	111,7	17,0	17,6
Paulo Bento	102,2	112,9	100,3	88,8	39,6	41,0
Ponte Preta	66,4	70,5	80,8	114,7	28,7	40,2
<b>Quatro Irmãos</b>	<b>119,2</b>	<b>132,3</b>	<b>140,6</b>	<b>106,3</b>	<b>43,3</b>	<b>67,1</b>
São Valentim	117,6	122,5	134,8	110,1	37,2	46,4
Sev Almeida	57,5	60,7	79,1	130,3	33,2	41,5
Três Arroios	84,0	89,1	64,3	72,2	43,2	49,7
Viadutos	61,0	64,4	95,5	148,4	33,6	41,7
<b>COREDE Norte</b>	<b>97,8</b>	<b>104,6</b>	<b>104,6</b>	<b>100,0</b>	<b>34,1</b>	<b>43,8</b>

Fonte: Autor Pesquisa Bolsa Família COREDE Norte/RS (2006)

O baixo grau de efetividade corrobora a reflexão de que as oportunidades sociais de prosperidade das famílias em situação de pobreza estão além da política de transferência de renda, pois os maiores impactos deram-se evidentemente sobre a renda, fato não surpreendente, mas preocupante, por ser transferências governamentais, dependente de disponibilidades orçamentárias e suscetíveis às oscilações conjunturais, tornando-se um paliativo, se não forem adotadas estratégias concretas de autonomia das famílias, como as políticas complementares de geração de renda.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi responder o grau de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* do Programa Bolsa Família para redução da pobreza na microrregião do COREDE Norte do Rio grande do Sul, com famílias incluídas, no período de 2003 a 2006, tendo como parâmetros os indicadores de cobertura financeira, cobertura populacional e de impacto social. O estudo procurou responder também, se os benefícios concedidos correspondem aos critérios de elegibilidade, e se as oportunidades sociais geradas são suficientes para modificar as condições de pobreza, atendendo assim as expectativas de desenvolvimento social.

A *eficiência* concentrou-se na diferença entre a quantidade de recursos aplicados e o montante necessário (grau de cobertura financeira). A *eficácia* mediu a quantidade de pessoas atendidas no programa, comparando com o total de pessoas pobres (grau de cobertura populacional), e a *efetividade* mensurou a mudança gerada nos indicadores de bem-estar social e o acesso às políticas públicas básicas a partir do programa.

O estudo evidenciou que desde os primórdios a pobreza constitui-se como a outra face do desenvolvimento capitalista. Portanto sua elevação ou redução dependerá da quantidade de recursos alocados para as áreas sociais e da qualidade de intervenção do Estado. As contribuições teóricas correlacionando inversamente desenvolvimento e pobreza exageram, quando consideram tais categorias antinômicas.

A pobreza insere-se num contexto amplo e estrutural, intrínseca ao modo de produção capitalista como produto deste, tornando utópica sua erradicação. Uma correlação inversa indica tão somente a manifestação da pobreza para patamares aceitáveis, justificando a intervenção do governo com políticas públicas Pró-Pobre análogas ao Bolsa Família.

Os fundamentos das políticas públicas sociais no Brasil expressaram a concepção político-ideológica do Estado em cada período histórico, coadjuvante à viabilidade dos modelos econômicos sob a ótica da concessão de benefícios. Estes, por sua vez, jamais foram vistos como direito pelas elites brasileiras, imputando à política social uma marca peculiar.

O Bolsa Família, embora fundamentado no princípio do direito sente o efeito dessa cultura concessiva, podendo inviabilizar a materialização das condições efetivas para o a efetivação dos direitos sociais no Brasil. Nesta perspectiva, tanto o Estado quanto a sociedade

devem aprimorar os indicadores de impacto social das políticas públicas, sobretudo, a política de transferência de renda, concomitante às estratégias de elevação da participação da renda do trabalho na composição da renda familiar e o rompimento do ciclo de estagnação da renda nacional, superando a dicotomia entre a política econômica e a política social.

Ressalvados os limites e desafios, os estudos são unânimes em confirmar a relevância do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento social, o bem-estar coletivo e a redução da pobreza através da transferência de renda e do acesso as políticas públicas básicas. Não fosse essa estratégia, a insegurança alimentar teria se agravado no Brasil. A população beneficiária corresponde à população em situação de pobreza, assim como os critérios de elegibilidade são majoritariamente obedecidos. Dos recursos transferidos às famílias, 87,5% destinaram-se a domicílios com rendimento mensal de até 1/2 salário mínimo. No COREDE Norte a mesma classe de rendimento abrangeu 93% dos domicílios que receberam transferências governamentais do Bolsa Família.

Com relação aos recursos aplicação para atingir metas de cobertura da população em extrema pobreza, os índices de *eficiência* e *eficácia* demonstraram-se satisfatórios 97,7% e 104,6% em 2006, quando comparado com a estimativa de pobreza de 2001 e 2004 respectivamente. No mesmo período, a pobreza no COREDE Norte foi reduzida em 6,5%. Em que pese não se tratar de um estudo de causalidade, a pesquisa demonstrou a efetiva contribuição do Programa Bolsa Família para redução da pobreza, sobretudo no acesso a renda e às políticas públicas. Os índices de cobertura financeira e populacional superaram a barreira dos 100% em 48% dos municípios, alcançando 127,4% em Faxinalzinho.

Entretanto, constatou-se discrepância nos critérios de elegibilidade em todos os municípios, com graus variados de intensidade, confirmando o que a imprensa tem colocado a esse respeito e também a convivência para com essas práticas, aceitas como paisagens pela cultura política local, comprometendo na média a *eficácia* do Bolsa Família em 8,4%. Por essa estimativa, haveria 775 pessoas recebendo indevidamente o benefício monetário, com índices de discrepâncias em todos os municípios. Atribui-se tal distorção à insuficiência nos mecanismos de gestão em todos os municípios.

A discrepância restringiu o índice de *eficácia* do Bolsa Família tanto quanto o desafio; mas não lhes tira o mérito como política pública voltada à redução da pobreza de milhões de famílias nessa condição. Confirma-se, assim, a hipótese de efetividade com o argumento de que ela está em processo de evolução, com graus diferenciados de variações. Os maiores índices são os de renda, saúde, educação, segurança alimentar e habitação.

As áreas de saúde e educação estão relativamente consolidadas no que se refere à atenção básica, razão pela qual tiveram pouca participação na efetividade *ex ant* e *ex post*. Esta, por sua vez, resultou da renda de transferência e em menor proporção dos programas de segurança alimentar e habitação. Um fato extremamente positivo é que nenhum município retrocedeu nos indicadores de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*, confirmando a relevância do Bolsa Família tal qual proposta como objeto de análise deste trabalho.

O Bolsa Família gozará de maior efetividade, à medida que houver progressivamente reciprocidade de compromissos nas administrações municipais com a redução da pobreza. Tarefas como o combate às discrepâncias no recebimento do benefício, monitoramento das famílias, agilidade no fluxo de entrada e saída, rigor no preenchimento e atualização do Cadastro Único; ações complementares de inclusão produtiva, fortalecimento da rede de serviços públicos, parcerias com o terceiro setor, empresas e Universidades são fundamentais para tornar consistente e ascendente a efetividade social do programa. Essas ações dependem de iniciativas no âmbito da gestão pública federal e municipal.

No que diz respeito ao Governo Federal, a elevação da efetividade implicará também na remoção dos obstáculos à consolidação do Bolsa Família, como o financiamento da meta de cobertura do Cadastro Único, que demanda volume de recursos estimados na ordem de R\$ 12.015 bilhões anuais. Esses objetivos estarão em conflito na arena política nacional e exigirão firmeza dos gestores públicos. Sugere-se que se dê mais atenção ao Bolsa Família para que o Brasil concretize os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, contribuindo para fortalecer as iniciativas de redução da pobreza ora em curso.

Finalmente, imaginar que o Brasil, com forte histórico de pobreza e desigualdade, pudesse ter encontrado a solução para esse problema em tão pouco tempo seria apelo simplório. Muito ainda há por fazer nas esferas pública, privada e no terceiro setor, para que o Brasil encontre o caminho sustentável de desenvolvimento econômico e social. O Programa Bolsa Família poderá ser este instrumento, basta para isso fortalecê-lo nesta direção. Espera-se que o trabalho contribua com o debate das políticas públicas e o impacto social do Bolsa Família sobre a redução da pobreza, consolidando-o como instrumento eficiente, eficaz e efetivo para alcançar menores índices de pobreza.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Manoel Bosco de; SILVA, Almir Bittencourt da. O Processo de Convergência e a Formação de Clubes de Convergência na Economia Mundial: 1950–1992. **Anais... do XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 28 dezembro 2000 Campinas/SP.

ARAÚJO, C.R.V. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Atlas, 1989.

\_\_\_\_\_. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <[www.undp.org.br/HDR/Atlas.htm](http://www.undp.org.br/HDR/Atlas.htm)>. Acesso em: 20 abr.2007.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 571 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de Políticas Públicas para concretização dos Direitos Humanos**. São Paulo: USP, 2006. Disponível em <[www.dhnet.org.br/direitos](http://www.dhnet.org.br/direitos)>. Acesso em: 11 jun. 2007.

BUENO, Newton Paulo. A Nova Teoria Neoclássica do Crescimento e o Problema do Subdesenvolvimento Econômico Brasileiro. **Economia Política**. Abr/jun, 1998.

CASTRO, Josué de. **GEOGRAFIA DA FOME**. O dilema brasileiro: pão ou aço. São Paulo: Civilização, 2001.

CASTRO, Anna Maria de. **Fome: Um tema proibido**. São Paulo: Civilização, 2003. A Explosão Demográfica e a Fome no Mundo. Civiltá Della Machine, em 1968.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: Impactos das Reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Editora Moderna, 1999.

\_\_\_\_\_. Documento Final. **Encontro Nacional de Segurança Alimentar**. Versão Integral. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.



DATT, G. and M. RAVALLION. Farm Productivity and Rural Poverty in India. **Journal of Development Studies**. Disponível em:<<http://citeseer.ist.psu.edu/datt98farm.html>>. Acesso em: 11 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **IPEA**. Nota Técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil, Brasília, Jul.2006.

FARO, José Heleno; ALVES, Luiz Fernando; FONTES, Rosa. **Educação e Clubes de Convergência nas Micro Regiões Mineiras**. Belo Horizonte: Reuna, 2000.

\_\_\_\_\_. FEE/DADOS. **Indicadores de desenvolvimento socioeconômicos**. Disponível em:<[www.fee/dados.gv.br](http://www.fee/dados.gv.br)>. Acesso em: 12 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. FGV/DADOS. **Número de pessoas abaixo da linha de pobreza** (Milhões de Pessoas). Disponível em:<[www.fgv/dados.fgv.br](http://www.fgv/dados.fgv.br)>. Acesso em: 12 jun. 2007.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, Globalização e Políticas Sociais: Um exame das determinações dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileira da última década**. Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas/SP, 2006.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Tese de Doutorado. Revisão e Ampliação do segundo Capítulo, 2000. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Jun.2000. Disponível em:<[www.preac.unicamp.br/arquivos/materiais/txt\\_frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivos/materiais/txt_frey.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2007.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GRITTI, Silvana Maria. **Educação Rural e Capitalismo**. Passo Fundo: UPF, 2003.

JONES, Charles Irving. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

JUNIOR, Sabino da Silva Porto. **Dinâmica de Crescimento e Convergência de Renda Per Capita no Brasil: O Caso da Região Sul**. Porto Alegre/RS, 2000.

\_\_\_\_\_.MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. **Relatório de Gestão**, 2004. Disponível em:<[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>. Acesso em: 23 mar.2006.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do Emprego do juro e da moeda. **Coleção Os Economista**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LINHARES, M. Y. L. **História do abastecimento**: uma problemática em questão (1530-1918). Binagre. Ministério da Agricultura, 1979.

\_\_\_\_\_. **Banco Mundial**. Relatório o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra A Pobreza. 2000.

\_\_\_\_\_. **Banco Mundial**. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Equidade e Desenvolvimento. 2006.

\_\_\_\_\_. **CEPAL**. Globalização e Desenvolvimento. Vigésimo no período de sessões, Brasília, 06 a 10 de maio.2002.

\_\_\_\_\_. **Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil**. Disponível em:<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>, p. 20-36. Acesso em: 6 set. 2005.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. [Coleção Os Economistas, v.1], São Paulo: Nova Cultural, 1996. Os Economistas, v.1).

MYRDAL, K. G. **Aspectos Políticos da Teoria Econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. [Coleção Os Economistas.] Tradução Gunnar Myrdal. The Political Element in the Development of economic Theory. Londres, Routledge & Keren Paul Ltda., 1961.

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em:<[www.pnud.org](http://www.pnud.org)>. Acesso em: 30 out.2005.

KAKWANI, Nanak et al. (2006). Crescimento Pró-Pobre: O Paradoxo Brasileiro. FGV/CPS, disponível em: [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps), [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) - Acessado em: 25/07/2007.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. Planejamento e Políticas Públicas n 12, jun./dez.1995.Disponível em:< [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 12 jun. 2007.

PORCHMAN, M. (org). Atlas da Exclusão Social, volume 4: A Exclusão Social no Mundo. São Paulo: Cortez editora, 2004.

PIRAN, Nédio. **Perspectiva dos Camponeses no Alto Uruguai**. (Doutorado em Geografia) – IGCE/Unesp, Rio Claro, 1995.

ROCHA, Sonia. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, abril. **Texto para Discussão**, n 720, 2000a.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. v. I., São Paulo: Nova Cultural, 1996. Coleção os Economistas.

SIENDENBERG, Rudegard Dieter. **Dicionário Desenvolvimento Regional**. Rio Grande do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVEIRA, Antônio Maria. **Renda básica na previsão de Keynes**. *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 117-136, jun. 2002.

\_\_\_\_\_. **Pela Erradicação da Miséria**: O Programa de Renda Mínima. *Revista Ensaios (FEE)*, Uberlândia, v. 17, p. 232-250, 2003.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 5. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

TAKAGI, Maya. **Implantação da Política de Segurança Alimentar no Brasil**: Seus Limites e Desafios. Tese [Doutorado Instituto de Economia da Unicamp]. São Paulo: Campinas, 2006.

TOCHETO, Daniela Goya et al. **Crescimento Pro-Pobre no Brasil** – uma análise exploratória. Rio Grande do Sul: URGRS, 2006. Disponível em: <[www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)>. Acesso em: 12 jun. 2007.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: Limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

## ANEXO 1 – Questionário de pesquisa Bolsa Família COREDE Norte Rio Grande do Sul

Nome (pesquisador) (a):			RG N°/CPF N°			
Nome do beneficiário (a):			RG N°/CPF N°			
Data:	Município:	Ano:	Local/Bairro:			
QUESTIONÁRIO			Antes	Depois	Total	EFETIVIDADE (%)
						Antes
<b>1. ACESSO À EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL</b>	N° de pessoas na família?					
	N° de crianças até 7 anos?					
	<b>N° de crianças até 7 anos em escola/creche?</b>					
	N° de adolescentes de 7-15 anos?					
	<b>N° de adolescentes de 7-15 anos estudando?</b>					
	N° pessoas acima de 15 anos?					
	<b>N° pessoas acima de 15 anos estudando?</b>					
	De 16 a 24 anos [ ] sim [ ] não					
	De 25 a 34 anos [ ] sim [ ] não					
	De 35 a 44 anos [ ] sim [ ] não					
	De 45 a 60 anos [ ] sim [ ] não					
	Acima de 60 anos [ ] sim [ ] não					
	<b>N° de pessoas acima de 15 anos que tiveram acesso a curso profissionalizante?</b>					
	De 16 a 24 anos [ ] sim [ ] não					
	De 25 a 34 anos [ ] sim [ ] não					
De 35 a 44 anos [ ] sim [ ] não						
De 45 a 60 anos [ ] sim [ ] não						
Acima de 60 anos [ ] sim [ ] não						
<b>2. ACESSO À TRABALHO E RENDA</b>	<b>Renda familiar [Valor em (R\$)]</b>					
	Renda do trabalho	Formal [ ] Informal [ ]				
	Renda <i>per capita</i>					
	<b>Inclusão em projetos de geração de renda</b>					
[ ] sim [ ] não Quais?						
<b>3. ACESSO À REDE DE SAÚDE</b>	<b>N° de crianças até 7anos com carteira de vacinação atualizada?</b>					
	N° de gestante?					
	<b>N° de gestante/acompanhamento pré-natal?</b>					
	N° de nutrízes? (mães amamentando)					
	<b>N° de nutrízes/acompanhamento nutricional?</b>					
<b>4. ACESSO À HABITAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR</b>	<b>Inclusão habitacional? [ ] sim [ ] não</b>					
	<b>Inclusão alimentar? [ ] sim [ ] não</b>					
	Qual programa habitacional participa?					
	Houve melhoria nas condições de moradia? [ ] sim [ ] não Quais?					
	Qual programa alimentar participa?					
	Houve melhoria na condição alimentar? [ ] sim [ ] não Quais?					
<b>O que mudou na sua vida após a inclusão no Programa Bolsa Família?</b>						
EFETIVIDADE (%)						