

**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS DA ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**

**DESIGUALDADES REGIONAIS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial a obtenção do título de mestre.

**Jennifer da Motta Perroni**

**Niterói  
2º Semestre de 2009**

**Universidade Federal Fluminense**  
**Escola de Serviço Social**  
**Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social**

**DESIGUALDADES REGIONAIS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial a obtenção do título de mestre.

---

Jennifer da Motta Perroni

---

Dr. André Augusto Pereira Brandão  
Orientador

---

Dra. Mônica de Castro Senna / UFF  
1º Examinador

---

Dra. Rosana Heringer / Action Aid Brasil  
2º Examinador

**Niterói**  
**2º Semestre de 2009**

*Dedico o presente trabalho a minha mãe, Anete Gonçalves da Motta e a memória de Pedro Perroni.*

*Graças a vocês eu hoje estou aqui.*

*“Sei que a contradição permanece e permanecerá no cerne da ação, da ética e da política. Sei que não bastam boas intenções nem mesmo boas ações para obterem-se bons resultados. Sei que os meios perversos contaminam os resultados, mas sei também que meios virtuosos podem ter efeitos perversos. Sei que nunca estaremos seguros do que é o realismo. Sei que é preciso fechar compromissos com o horror, mas que estes compromissos me causam horror. Sei que desconfio dos aprendizes de feiticeiros revolucionários, mas igualmente não acredito nos resignados e pragmáticos do dia a dia. Sei que é preciso tanto conservar quanto revolucionar. Sei que a História não é o tribunal supremo, mas sei que não podemos nos colocar fora dela.”*

*Edgar Morin, 1997*

## ***Agradecimentos***

É possível que alguém desavisado ao ler essa dissertação pense que se trata de um trabalho individual. Nada poderia estar mais longe disso! Acho que posso dizer que, durante essa jornada que me trouxe até aqui, nunca estive só. O presente trabalho foi escrito a muitas mãos, apoios, sorrisos e olhares cúmplices. E por isso eu agradeço aos meus verdadeiros amigos por não terem me deixado sozinha.

No entanto, a tarefa de trazer em poucas linhas as inúmeras pessoas que me ajudaram não é fácil e sei que corro risco de cometer graves esquecimentos.

Assim, talvez seja melhor começar pelo começo. Manoel Motta, você sempre estará em meus pensamentos, afinal, “o amor que damos é o único amor que guardamos”.

Pedro Perroni, meu pequeno bonsai, nem em um milhão de vidas eu te esquecerei.

Anete Gonçalves da Motta, minha mãe, por simplesmente ser.

Beatriz Motta da Silva, minha irmã, tão bela e forte quanto nossa mãe.

Ao corpo docente do mestrado que tão gentilmente dividiu comigo um pouco do tanto que sabem. Meu especial carinho ao Professor Dr. João Bosco Hora Góis, o mais charmoso guia turístico que tive a honra de conhecer; Suely Gomes pela inteligência surpreendente e humildade sempre; Lenaura Lobato pelo profissionalismo e competência.

Thaty Almada, por me ouvir quando falei, calei e por ter me levado para casa nas vezes em que meio copo de cerveja era mais do que o suficiente para embaralhar meus passos.

A Helena e Aliete, minhas tias tão queridas, obrigada por todas as velas que gastaram rezando por mim.

Aos amigos do mestrado. Meu carinho especial a Graziela Do Ó, Juca, Ana e Helena.

Meu especial agradecimento à banca examinadora: meu muito obrigado pela leitura e comentários. Dra. Mônica Senna com quem tive o privilégio de estudar desde a graduação e Dra. Rosana Heringer por aceitar integrar a atual banca.

À André Brandão, meu amigo e orientador, a quem todas as palavras não seriam o bastante para agradecer. Obrigada por acreditar em meu potencial, pelos livros de terror, pelas dicas de filmes e, principalmente, pela paciência com meus surtos acadêmicos. Não tenho dúvidas de que sem seu apoio eu não estaria aqui.

E por fim, meu agradecimento especial a Carlos André Pavon Gomes, meu amigo, namorado e grande amor. Obrigada por me ensinar que é possível ser feliz até mesmo observando urubus. Sem você essa vitória não teria tanta graça e nem eu seria tão feliz. *“Ao encontrar você eu compreendi o que é felicidade, meu amor”.*

***Esta vitória talvez pertença muito mais a vocês do que a mim...***

<b>LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS</b>	
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2. METODOLOGIA</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I DIFERENÇAS REGIONAIS E DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA LEITURA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO</b>	<b>23</b>
3.1 POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO: TECENDO ALGUNS CONCEITOS	24
3.2 DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL: CONSOLIDAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO	29
3.2.1 <i>Um arquipélago chamado Brasil</i>	29
3.2.2 <i>A modernização da sociedade brasileira: hegemonia da cidade sobre o campo</i>	32
3.2.3 <i>Desconcentração e Globalização: o território brasileiro a partir da década de 1970</i>	37
3.3 DESIGUALDADE REGIONAL: AFINAL DE QUE SE TRATA? UMA ANÁLISE DE INDICADORES SOCIAIS	44
3.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS	55
<b>CAPÍTULO II TRANSFERÊNCIA DE RENDA E PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<b>57</b>
4.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA	61
4.1.1 <i>Jefes y Jefas de Familia: o programa argentino</i>	63
4.1.2 <i>Tekoporã: a experiência do Paraguai</i>	65
4.2 O BOLSA FAMÍLIA	66
4.2.1 <i>A transferência de renda no Brasil: da Renda Básica ao Bolsa Família</i>	66
4.2.2 <i>E a saída é por onde mesmo? Uma discussão em torno da contrapartida</i>	70
4.2.2.1 Competências e responsabilidades entre os entes federados: uma leitura da legislação do Bolsa Família	73
4.2.2.2 As responsabilidades de cada ente na implementação do Programa Bolsa Família	76
4.2.2.3 A co-participação e o financiamento	79
4.2.2.4 Oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades	81
4.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS	83
<b>CAPÍTULO III “A DISTÂNCIA ENTRE NÓS”: UM PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b>	<b>86</b>
5.1 PERFIL DO RESPONSÁVEL LEGAL PELO BENEFÍCIO	87
5.2 PERFIL DO CHEFE DO DOMICÍLIO	96
5.3 CARACTERIZAÇÃO DO DOMICÍLIO	102
5.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS	106
<b>CAPÍTULO IV O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS</b>	<b>107</b>
6.1 AVALIAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE CONCEITUAL	108
6.2 O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS	111
6.2 CONSIDERAÇÕES GERAIS	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>127</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>130</b>

## Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos

### Gráficos

<b>Gráfico 1</b> – Expectativa de vida ao nascer .....	45
<b>Gráfico 2</b> – Proporção de mulheres de 15 a 17 anos de idade que tiveram filhos, segundo as Grandes Regiões, 2007 .....	46
<b>Gráfico 3</b> – Coeficiente de mortalidade feminina proporcional por causa materna (por 100.000 mulheres de 10 a 59 anos) Grandes Regiões – 1997 .....	47
<b>Gráfico 4</b> – Proporção das pessoas de 7 a 14 anos de idade que não sabem ler e escrever, segundo as Grandes Regiões - 1997/ 2007.....	48
<b>Gráfico 5</b> – Média de anos de estudos das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as Grandes Regiões 2007 .....	48
<b>Gráfico 6</b> – Emigrantes segundo Grandes Regiões de nascimento .....	52
<b>Gráfico 7</b> – Percentual dos domicílios particulares urbanos com serviço de saneamento, Emigrantes segundo Grandes Regiões .....	53
<b>Gráfico 8</b> – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos, em salários mínimos, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimentos, por cor ou raça segundo Grandes Regiões .....	54
<b>Gráfico 9</b> – Sexo do responsável legal pelo benefício .....	87
<b>Gráfico 10</b> – Sexo do responsável legal pelo benefício por região .....	88
<b>Gráfico 11</b> – Cor ou raça do responsável legal pelo benefício .....	89
<b>Gráfico 12</b> – Estado civil do responsável legal pelo benefício % .....	90
<b>Gráfico 13</b> – Idade do responsável legal pelo benefício % .....	91
<b>Gráfico 14</b> – Escolaridade do responsável legal pelo benefício % .....	92
<b>Gráfico 15</b> – Situação Ocupacional do Responsável pelo Benefício .....	94
<b>Gráfico 16</b> – Quem é o chefe do domicílio .....	96
<b>Gráfico 17</b> – Sexo do chefe do domicílio .....	97
<b>Gráfico 18</b> – Sexo do Chefe do Domicílio por Região % .....	97
<b>Gráfico 19</b> – Idade dos chefes de domicílio .....	98
<b>Gráfico 20</b> - Escolaridade dos chefes de domicílio .....	99

<b>Gráfico 21</b> – Situação Ocupacional do Chefe do Domicílio % .....	100
<b>Gráfico 22</b> – Classe Sócio-Econômica (%).....	102
<b>Gráfico 23</b> – Situação do domicílio % .....	103
<b>Gráfico 24</b> – Total de pessoas no domicílio % .....	104
<b>Gráfico 25</b> – Pensando na quantidade de alimentos consumido por sua família, o(a) Sr(a) diria que: .....	111
<b>Gráfico 26</b> – O Sr(a) acha que a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças é suficiente? .....	113
<b>Gráfico 27</b> – O Sr(a) acha que a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças é suficiente? * Região .....	114
<b>Gráfico 28</b> – O Sr(a) acha que a quantidade de alimentos consumidos pelos jovens e adultos é suficiente? .....	115
<b>Gráfico 29</b> – O Sr(a) acha que a quantidade de alimentos consumidos pelos jovens e adultos é suficiente? * Região .....	116
<b>Gráfico 30</b> – Antes de receber o Bolsa Família, os alimentos da sua casa costumavam acabar antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais? .....	117
<b>Gráfico 31</b> – Antes de receber o Bolsa Família, os alimentos da sua casa costumavam acabar antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais? * Região .....	117
<b>Gráfico 32</b> – Nos últimos três meses, alguma vez os alimentos da sua casa acabaram antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais? .....	118
<b>Gráfico 33</b> – Nos últimos três meses, alguma vez os alimentos da sua casa acabaram antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais? * Região .....	119
<b>Gráfico 34</b> – Antes de começar a receber o Bolsa Família, alguém na casa costumava deixar de comer ou comia menos porque não havia comida suficiente? .....	120
<b>Gráfico 35</b> - Antes de começar a receber o Bolsa Família, alguém na casa costumava deixar de comer ou comia menos porque não havia comida suficiente? * Região .....	121
<b>Gráfico 36</b> – Nos últimos três meses, alguma pessoa da casa deixou de comer ou comeu menos porque não havia comida suficiente? .....	121
<b>Gráfico 37</b> – Nos últimos três meses, alguma pessoa da casa deixou de comer ou comeu menos porque não havia comida suficiente? .....	122

<b>Gráfico 38 – No geral como você avalia o Programa Bolsa Família.....</b>	<b>125</b>
---	------------

### **Tabelas**

<b>Tabela 1 – Concentração de pobreza nos municípios classificados pela população – 2000.....</b>	<b>9</b>
<b>Tabela 2 – Municípios que compõem a amostra.....</b>	<b>14</b>
<b>Tabela 3 – Distribuição percentual do valor da produção industrial por Estados.....</b>	<b>29</b>
<b>Tabela 4 – Índice de Gini por Região 1995 – 2005.....</b>	<b>36</b>
<b>Tabela 5 – Cobertura de Pré-Natal .....</b>	<b>46</b>
<b>Tabela 6 – Etapas e Modalidades de Ensino .....</b>	<b>49</b>
<b>Tabela 7 – Síntese dos indicadores da educação superior .....</b>	<b>51</b>
<b>Tabela 8 – Programas de Transferência de Renda - América Latina e Caribe .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 9 – Qual é a sua cor ou raça? * Região% .....</b>	<b>89</b>
<b>Tabela 10 – Estado civil por região % .....</b>	<b>91</b>
<b>Tabela 11 – Escolaridade do responsável legal pelo benefício por região % .....</b>	<b>93</b>
<b>Tabela 12 – Situação Ocupacional do Entrevistado por Região % .....</b>	<b>95</b>
<b>Tabela 13 – Quem é o chefe do seu domicílio * Região .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabela 14 – Escolaridade dos chefes de domicílio * Região .....</b>	<b>99</b>
<b>Tabela 15 – Situação Ocupacional do Chefe do Domicílio % .....</b>	<b>101</b>
<b>Tabela 16 – Classe Socioeconômica por Região % .....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 17 – Situação do Domicílio % .....</b>	<b>103</b>
<b>Tabela 18 – Total de Pessoas no Domicílio % .....</b>	<b>105</b>
<b>Tabela 19 – Pensando na quantidade de alimentos consumido por sua família, o(a) Sr(a) diria que: / Região .....</b>	<b>111</b>
<b>Tabela 20 – Depois que sua família começou a receber o dinheiro do Bolsa Família, você diria que a alimentação de vocês: * Região .....</b>	<b>123</b>
<b>Tabela 21 – No geral, como você avalia o Programa Bolsa Família? * Região .....</b>	<b>125</b>

### **Quadros**

<b>Quadro 1 – Dez Estados com maior IDH-M / 2000.....</b>	<b>9</b>
<b>Quadro 2 – Dez Estados com menor IDH-M / 2000 .....</b>	<b>9</b>

## RESUMO

A concepção de que existe, entre as macrorregiões brasileiras, um abismo socioeconômico não é um campo de estudo recente. De fato, desde a década de 1940 estudos como Geografia da Fome (1946) de Josué de Castro apontavam para essa direção. Mais recentemente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) ao incorporar o conceito de territorialidade tem o mérito de reconhecer que as diferentes dinâmicas observadas repercutem nos resultados de políticas e programas sociais. Nesse sentido, compreender em que medida as desigualdades influenciam tais ações é de fundamental importância para a formulação e implementação de políticas nacionais. O presente trabalho tem como proposta analisar o impacto diferenciado que um programa federal de assistência social apresenta nas regiões do país. Nossa hipótese é a de que desigualdades históricas consolidadas no território atravessam os programas e ações governamentais – principalmente no que tange ao combate da pobreza – repercutindo nos resultados que tais ações alcançam. Nossa análise se volta, especificamente, para a avaliação do Programa Bolsa Família – programa federal de transferência de renda que hoje ocupa destaque na Política Nacional de Assistência Social – para tal fim contamos com uma base de dados construída a partir de uma pesquisa realizada no ano de 2006 e que buscou mapear os impactos do Programa. Nosso estudo procura dar conta tanto da consolidação da desigualdade no território brasileiro quanto da trajetória dos programas de transferência de renda. Desta forma, é a partir da união desses dois temas que buscamos compreender as atuais configurações que hoje influenciam o Programa Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

The conception that exists, between the Brazilian macroregions, a social-economic abyss is not a recent field of study. As a matter of fact, since the 1940,s studies such as “Geografia da Fome” (1946) from Josué de Castro, pointed to this direction. More recently the Social Care National Policy (PNAS, 2004) through the incorporation of the concept of territoriality has the merit of acknowledge that the dynamic differences observed impact on the outcome of the social programs. In this same sense, understand in what measure the differences influenced such action is of most matter to the formulation and implementation of national policies. The present paper has as proposition to analyze the differenced impact that a federal program of social assistance presents on the country’s regions. Our hypotheses is that the historical differences perpetuated on its territory goes further of the governmental programs and actions – specially when it comes to poverty – causing effects on the results of such actions. Our analyzes turns itself, specifically, to the valuation of the “Bolsa Família” – program of revenue transference that, today, is on the highlight of the social care national policy – for that matter we counted with a data base organized from a 2006 research the aimed to map the impacts of the program. Our study aim to lay eyes both on the perpetuation of the differences on the Brazilian territory and on the revenue transference programs trajectory. By doing that is by the gather of this two themes that we search to comprehend the current configurations that today influences the program.

## 1. INTRODUÇÃO

Pobreza e desigualdade são manifestações sociais recorrentes na história da humanidade e, embora possam ocorrer de forma associada, não devem ser compreendidas enquanto um fenômeno único. Em texto já clássico, Barros, Henriques e Mendonça (2002) ao estudarem os índices socioeconômicos de diversos países demonstraram que, mesmo em localidades que apresentam um elevado índice de pobreza a desigualdade não necessariamente se encontra no mesmo patamar. Entretanto, a observação dos índices brasileiros revela uma realidade diferenciada. Segundo os autores, ainda que o Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) não o classifique enquanto um país pobre<sup>1</sup>, o alto índice de pobreza o coloca como um dos países mais desiguais do mundo.

Essa configuração desigual tão marcante no Brasil deve ser compreendida como consequência de um modelo de desenvolvimento econômico que foi sistematicamente pautado na exclusão de diversos segmentos populacionais (NASCIMENTO, 1997 *apud* BRANDÃO, 2002). É necessário reconhecer que o fenômeno da exclusão não se aplica unicamente a indivíduos ou segmentos populacionais como também se traduz e expressa territorialmente.

Como nos aponta ROCHA (1998) em seus estudos acerca da desigualdade no Brasil observou que este fenômeno se divide em duas temáticas. A primeira diz respeito à desigualdade que observamos entre os indivíduos que, segundo a autora a mensurada basicamente através da renda per capita. A segunda temática consiste justamente no reconhecimento de uma histórica desigualdade regional.

Os dados abaixo buscam sintetizar as atuais configurações demográficas e geográficas assumidas pelo processo de exclusão e desigualdade observados no Brasil, quando observamos os municípios pela lente do tamanho da população e pelo IDH.

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que, de acordo com dados fornecidos pela CIA World Factbook o PIB brasileiro se encontra entre os dez maiores para o ano de 2008, informação essa que se encontra em consonância com aquela apresentada pelo Banco Mundial para o ano de 2008. Para maiores informações segue as seguintes referências: October 2008: Nominal GDP list of countries (Data for the year 2007). Página visitada em 12/04/2009. Gross domestic product (pdf) (Data for the year 2007). Página visitada em 12/04/2009. Field listing - GDP (official exchange rate) (em Inglês). Página visitada em 12/04/2009.

**Tabela 1 – Concentração de pobreza nos municípios classificados pela população – 2000**

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População Total	População Vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Percentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza %
Pequenos I	4.018	33.437.404	16.673.196	49.86
Pequenos II	964	28.832.600	13.696.633	47.50
Médios	301	20.928.128	7.380.022	35.26
Grandes	209	50.312.723	11.852.368	23.55
Metrópoles	15	36.279.315	6.419.325	17.69
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>	<b>169.799.170</b>	<b>56.021.544</b>	<b>32.99</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

**Quadro 1**

Dez Estados com maior IDH-M - 2000		
	Estado	IDHM, 2000
1	Distrito Federal	0,844
2	Santa Catarina	0,822
3	São Paulo	0,820
4	Rio Grande do Sul	0,814
5	Rio de Janeiro	0,807
6	Paraná	0,787
7	Mato Grosso do Sul	0,778
8	Goiás	0,776
9	Mato Grosso	0,773
10	Minas Gerais	0,773
	<b>Brasil</b>	<b>0,766</b>

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano, 2002.

**Quadro 2**

Dez Estados com menor IDH-M - 2000		
	Estado	IDHM, 2000
1	Maranhão	0,636
2	Alagoas	0,649
3	Piauí	0,656
4	Paraíba	0,661
5	Sergipe	0,682
6	Bahia	0,688
7	Acre	0,697
8	Ceará	0,700
9	Pernambuco	0,705
10	Rio Grande do Norte	0,705
	<b>Brasil</b>	<b>0,766</b>

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano, 2002.

A Tabela I mostra o percentual de pobreza de acordo com o porte do município, já os Quadros 1 e 2 apresentam, respectivamente, os dez estados brasileiros com maior e com menor IDH-M. Assim, analisando dados referentes a população vivendo abaixo da linha da pobreza por porte de município, fica evidente uma maior concentração desse segmento em municípios caracterizados como Pequeno I e II. Da mesma forma, a análise dos quadros revela que os estados que apresentam menor IDH-M encontram-se

exclusivamente na região Norte e Nordeste. É digno de nota o fato de que quando fazemos a análise contrária, ou seja, buscamos os dez estados brasileiros com melhor desempenho nesse indicador constatamos as regiões Norte e/ou Nordeste não são representadas por nenhum estado. A análise desses dados, embora não tenha a ambição de traçar um panorama definitivo acerca da distribuição da desigualdade em território brasileiro, serve como plano de fundo para demonstrar desigualdade se expressa territorialmente.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ao incorporar o conceito de vulnerabilidade e a perspectiva sócio-territorial, se propõe de fato a “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas ao processo de exclusão/ inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004). De fato, quando voltamos nossa atenção para o Programa Bolsa Família é possível notar que, desde sua criação no ano de 2003, foi privilegiada a Região Nordeste, que nesse momento inicial correspondia a 51% do total de beneficiários – nesse momento inicial as regiões Norte e Nordeste correspondiam juntas a 58,55% do total de famílias beneficiárias no país (MDS, 2007). Uma pesquisa realizada pelo DataUFF (Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense) revelou que o impacto obtido com a implementação do programa apresenta variações quando observado regionalmente.

Dividida em quatro capítulos esta dissertação constitui um esforço para analisar como as diferenças regionais se manifestam nos impactos do Bolsa Família e nas representações que beneficiários possuem acerca dos efeitos do programa. Mapear estas diferenças parece-nos ser de grande importância na medida em que o Programa Bolsa Família ocupa espaço privilegiado na agenda da atual Política de Assistência.

Assim, no **primeiro capítulo** iniciamos nossa análise discorrendo acerca da consolidação da desigualdade entre as macrorregiões brasileiras. Nesse sentido as análises de Jessé Souza e Milton Santos são fundamentais para compreender as especificidades que a desigualdade regional assume no contexto brasileiro. Cabe destacar que além da revisão bibliográfica esta seção trará também uma análise de alguns indicadores sociais, buscando assim evidenciar de que forma um processo histórico de longa duração ainda encontra ecos em nossa sociedade.

Já o **segundo capítulo** tem por objetivo discorrer sobre os programas de transferência de renda. Na primeira parte de nosso trabalho nos voltamos para um breve resgate histórico da transferência de renda – em especial para as experiências européias. Esse resgate, embora importante para pensarmos o caso brasileiro, não destoa muito daquilo que já foi apresentado por diversos autores. Nossa divergência reside no fato de que, embora creditemos as experiências européias a importância devida, reconhecemos também que compreender as experiências latino-americanas é fundamental para pensar o caso brasileiro. Nesse sentido, em um segundo momento, nos voltamos para a observação de duas experiências de países da América Latina. Dando continuidade aos nossos estudos voltamos nossa atenção para a trajetória dos programas no Brasil. Nesse ponto consideramos ser peça chave o trabalho desenvolvido por SUPPLY (2002) que, de certa forma, traz o mérito de introduzir esse debate na pauta da política brasileira. Após esse mapeamento, nos propomos a traçar um panorama sobre algumas percepções que envolvem o debate em torno da contrapartida exigida pela maioria dos programas de transferência de renda para a concessão do benefício. Por fim, pensaremos o modelo adotado no Brasil à luz de nossas especificidades históricas. Dando prosseguimento a nossos estudos analisamos a legislação específica buscando evidenciar a importância dos entes federativos na implementação do programa e as fragilidades da legislação ao definir as atribuições dos governos.

O **terceiro capítulo** consiste na elaboração do perfil dos beneficiários a partir de uma pesquisa de âmbito nacional realizada no ano de 2006 pelo Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense. Tal análise abordará o perfil do responsável legal pelo recebimento do benefício; o perfil do chefe do domicílio e, por fim, a composição e a situação socioeconômica das famílias investigadas. Tais informações serão analisadas de forma que possibilitem uma comparação entre os índices observados por região brasileira. Por fim no **quarto capítulo**, utilizando a mesma base de dados pretendemos avaliar o impacto alcançado pelo Programa Bolsa Família nas macrorregiões brasileiras.

## 2. METODOLOGIA

Recentemente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) ao incorporar o conceito de territorialidade tem o mérito de reconhecer que as diferentes dinâmicas observadas repercutem nos resultados das políticas e programas sociais. Nesse sentido, compreender em que medida as desigualdades influenciam tais ações é de fundamental importância para a formulação e implementação de políticas nacionais.

Embora não tenhamos a pretensão de responder, no presente trabalho, tal questionamento, este é central para o objetivo ao qual nos propomos, a saber, mapear os impactos regionais alcançados pelo Programa Bolsa Família. Mais especificamente, nossos objetivos se voltam para as seguintes questões: a) construir um perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família por região geográfica; b) mapear os impactos do Programa Bolsa Família em seus beneficiários, por região geográfica brasileira; c) verificar qual a avaliação que os beneficiários apresentam em relação ao programa de acordo com a região geográfica onde residem.

Para tais fins, utilizaremos os resultados de uma pesquisa realizada em âmbito nacional pelo Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF) no ano de 2006. O trabalho, que consistiu em um survey domiciliar, que buscou investigar o impacto proporcionado pelo Programa Bolsa Família em seus beneficiários. Para tal, foram visitadas 4.000 famílias beneficiárias, onde desse total 3.000 correspondiam a um grupo experimental, ou seja, os beneficiários já se encontravam inseridos no programa há pelo menos doze meses. Já as 1.000 famílias restantes correspondiam ao grupo de controle composto por beneficiários inseridos no programa há no máximo três meses. É importante salientar que embora a pesquisa realizada compreenda a análise de um grupo experimental e de um grupo de controle, para o escopo do presente trabalho utilizaremos apenas os dados referentes ao primeiro grupo.

A escolha dos 53 municípios seguiu a seguinte metodologia: todas as vinte e sete capitais dos Estados foram incluídas na amostra. Os 26 municípios restantes foram selecionados através dos seguintes critérios: a variável básica consistia no número de

bolsas implantadas nos últimos três meses, dessa forma foram excluídos da amostra todos os municípios que apresentavam valor inferior a 25 bolsas; além disso os municípios foram classificados em Pequenos, Médios e Grandes de acordo com o valor mediano do número de bolsas para o país – na amostra buscou-se o equilíbrio entre eles. Os municípios foram então selecionados com probabilidade proporcional ao tamanho dentro de cada estrato. (BRANDÃO, DA DALT, GOUVÊIA, 2007).

As informações coletadas foram compiladas de forma a possibilitar a comparação entre os resultados obtidos para cada região tendo como pano de fundo as desigualdades existentes. Para mensuração das desigualdades utilizaremos os índices socioeconômicos produzidos pelo IBGE, sendo imprescindíveis para isso os resultados do Censo 2006, PNAD 2006; e do Atlas do Desenvolvimento Humano (2002).

Dessa forma, a análise dos impactos alcançados pelo Programa Bolsa Família levará em consideração o porte do município, e o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) <sup>2</sup> e a média deste índice para a região. Cabe destacar que, embora a amostra não seja representativa no que tange ao IDH-M consideramos que essa informação possa ser utilizada como um indicativo. Feita essa ressalva, na tabela abaixo observamos a síntese das informações por Região.

---

<sup>2</sup> Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2000), o Índice de Desenvolvimento Humano é desenvolvido pelo PNUD e IPEA com base nas informações coletadas pelo IBGE. A metodologia para o cálculo do IDH se baseia em três variáveis, sendo elas longevidade, renda e educação, cujos índices estão compreendido entre 0 (pior) e 1 (melhor). A síntese desses indicadores corresponde ao IDH.

Tabela 2 – Município que compõem a amostra

Região	Estado		Município	IDH-M	Porte do Município
Norte	Acre	1	Senador Guimard	0,701	Pequeno I
		2	Rio Branco	0,754	Grande
	Amapá	3	Santana	0,742	Médio
		4	Macapá	0,772	Grande
	Amazonas	5	Itacoatiara	0,711	Médio
		6	Manaus	0,774	Metrópole
	Pará	7	Bragança	0,662	Grande
		8	Belém	0,806	Metrópole
	Rondônia	9	Ariquemes	0,752	Médio
		10	Porto Velho	0,763	Grande
	Roraima	11	Mucajai	0,726	Pequeno I
		12	Boa Vista	0,779	Médio
	Tocantins	13	Formoso do Araguaí	0,710	Pequeno I
		14	Palmas	0,800	Grande
<b>Média IDH-M Região Norte*</b>				<b>0,747</b>	
Nordeste	Alagoas	15	Rio Largo	0,671	Médio
		16	Maceió	0,739	Grande
	Bahia	17	Itamaraju	0,650	Médio
		18	Salvador	0,805	Metrópole
	Ceará	19	Fortaleza	0,786	Metrópole
		20	Maracanaú	0,736	Grande
	Maranhão	21	Penalva	0,584	Pequeno II
		22	São Luís	0,778	Grande
	Paraíba	23	Olho D'Água	0,559	Pequeno I
		24	Itabaiana	0,612	Pequeno II
		25	João Pessoa	0,783	Grande
	Pernambuco	26	Caruaru	0,713	Médio
		27	Recife	0,797	Metrópole
	Piauí	28	Teresina	0,766	Grande
Rio Grande do Norte	29	Macaíba	0,665	Médio	
	30	Natal	0,788	Grande	
Sergipe	31	Japaratuba	0,651	Pequeno I	
	32	Aracaju	0,794	Grande	

<b>Média IDH-M Região Nordeste*</b>				<b>0,715</b>	
<b>Centro Oeste</b>	<b>Distrito Federal</b>	33	Brasília	0,844	Metrópole
	<b>Goiás</b>	34	Goiânia	0,832	Metrópole
		35	Montividiu	0,794	Pequeno I
	<b>Mato Grosso</b>	36	Cuiabá	0,821	Grande
		37	Tangará da Serra	0,631	Médio
	<b>Mato Grosso do Sul</b>	38	Campo Grande	0,814	Grande
39		Pedro Gomes	0,723	Pequeno I	
<b>Média IDH-M Região Centro Oeste*</b>				<b>0,780</b>	
<b>Sudeste</b>	<b>Espírito Santo</b>	40	Águia Branca	0,686	Pequeno I
		41	Vitória	0,856	Grande
	<b>Minas Gerais</b>	42	Juiz de Fora	0,828	Grande
		43	Belo Horizonte	0,839	Metrópole
	<b>Rio de Janeiro</b>	44	Itaguaí	0,768	Médio
		45	Rio de Janeiro	0,842	Metrópole
	<b>São Paulo</b>	46	Ituverava	0,789	Pequeno II
		47	São Paulo	0,841	Metrópole
<b>Média IDH-M Região Sudeste*</b>				<b>0,806</b>	
<b>Sul</b>	<b>Paraná</b>	48	Curitiba	0,856	Metrópole
		49	Guarapuava	0,773	Grande
	<b>Rio Grande do Sul</b>	50	Porto Alegre	0,865	Metrópole
		51	São Sepé	0,775	Pequeno II
	<b>Santa Catarina</b>	52	Joinville	0,857	Grande
		53	Florianópolis	0,857	Grande
<b>Média IDH-M Região Sul*</b>				<b>0,831</b>	

Dados compilados a partir do IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano

\* Média do IDH-M dos Municípios que compõem a amostra para a Região

O critério de seleção do domicílio se deu por sorteio a partir do cadastro dos beneficiários. Quanto ao entrevistado, este correspondeu, impreterivelmente, ao responsável legal pelo benefício. O questionário aplicado apresentou variáveis que abarcaram:

#### Perfil do responsável legal pelo benefício:

Esse bloco temático buscou traçar um perfil do entrevistado (que conforme apontado anteriormente será o responsável legal pelo recebimento do benefício) através de variáveis como sexo, idade, estado civil, cor ou raça, escolaridade e situação profissional. Esse primeiro bloco será particularmente relevante para a elaboração do perfil do responsável pelo benefício. Cabe ressaltar que, devido ao desenho do programa, esse grupo é formado majoritariamente por mulheres. Assim, o bloco nos possibilita observar não apenas o perfil dos beneficiários, mas, de maneira mais específica, observar as características que tornam as mulheres beneficiárias do programa ao mesmo tempo próximas e distantes quando observadas através de um corte regional. As informações aqui contidas serão completadas com os dois blocos seguintes.

#### Caracterização do domicílio

Nesse ponto o questionário se volta para questões que possibilitem a construção de um perfil dos chefes dos domicílios (que poderá, ou não, ser o responsável legal pelo recebimento do benefício). Além disso, busca também caracterizar o domicílio pelo número e idade dos moradores. Este segundo bloco será também válido na elaboração do perfil dos beneficiários. Aqui, já em oposição ao bloco anterior, observamos uma maior participação de homens, o que nos permitirá confrontar implicações não apenas regionais como também de gênero no perfil de beneficiários do programa.

#### Orçamento familiar

Esta seção teve como objetivo não apenas traçar o perfil econômico das famílias entrevistadas como também mapear a utilização do benefício e os principais gastos familiares. Considerando que, de acordo com Art. 20 do Decreto 5.209 o valor do benefício pode ser complementado por Estados e Municípios, é extremamente pertinente questionar acerca do valor mensal recebido.

### Segurança alimentar:

Pretendemos aqui avaliar o impacto alcançado pelo Programa Bolsa Família a partir da segurança alimentar e nutricional do domicílio. Para tal, foram coletadas informações tais como: o número de refeições consumidas pelos membros da família ao longo do dia; diversidade nutricional dos alimentos consumidos, dentre outras. Um aspecto relevante deste bloco é a tentativa de fazer com que os beneficiários reflitam sobre a segurança alimentar antes e depois da adesão ao programa. Nesse sentido o survey buscará um corte temporal. Novamente as informações serão compiladas para nos possibilitar uma visão de cada região.

### Avaliação e expectativas

O último bloco do questionário teve como objetivo captar as representações, grau de expectativas e segurança e, por fim, o conhecimento que os beneficiários possuem acerca do programa. Assim, buscou saber se os beneficiários acreditam que continuarão a receber o benefício nos próximos meses, a qual instância governamental os beneficiários vinculam o programa e se o percebem enquanto um direito.

Importante salientar que não tomaremos as respostas subjetivas apontados nesse bloco como dados objetivos, dito em outras palavras, reconhecemos que a avaliação emitida por um indivíduo vem carregada de inúmeros conteúdos subjetivos que escapam aos instrumentos de avaliação. Assim, embora tragam representações que os beneficiários desenvolvem acerca do programa tais informações devem ser lidas de forma a que se reconheça suas limitações ou, como diria MORIN, é necessário reconhecer suas zonas cegas (MORIN, 1997).

**CAPÍTULO I**  
**Diferenças Regionais e Desigualdades Sociais:**  
**uma leitura do território brasileiro**

### 3.1 Pobreza, desigualdade e exclusão: tecendo alguns conceitos

Antes de discutirmos a consolidação da desigualdade no território brasileiro e seus possíveis impactos na política de assistência parece fundamental delimitar alguns conceitos que, embora presentes constantemente em nosso vocabulário não apresentam um consenso quanto a sua definição. Assim, primeiramente abordaremos o conceito de pobreza, passando para desigualdade e por fim teceremos algumas considerações sobre o tema da exclusão.

Não são poucos os autores e trabalhos que se dedicaram a estudar a pobreza. Por isso mesmo não são poucos os conceitos de pobreza existentes. Nos deteremos em alguns desses conceitos.

SANTOS (2007) ao abordar os diferentes conceitos de pobreza traz uma valiosa contribuição para o tema. A autora nos apresenta primeiramente o princípio utilitarista que avalia os estados sociais a partir de informações acerca da soma das “utilidades”<sup>3</sup>. Assim, a situação de um indivíduo seria medida por sua apreciação do bem-estar e que consiste unicamente em realizações mentais. Segundo a autora, seguindo a argumentação de Amartya Sen, o erro nessa perspectiva consiste justamente em desconsiderar que indivíduos que sofrem privações permanentes podem deixar de desejar aquilo que para outros indivíduos que não sofrem tais privações pode parecer um desejo natural. Dessa forma, haveria uma sensação de bem estar que não necessariamente revelaria um adequado padrão de justiça social.

Já percepção multidimensional da pobreza tem como objetivo sintetizar o máximo de informações possíveis que possam, de alguma maneira, oferecer um parecer mais preciso sobre a condição de vida das pessoas. Esta perspectiva procura justamente não incorrer no erro de ter a pobreza determinada unicamente por fatores econômicos ou pelo grau de satisfação que uma pessoa apresenta. Um obstáculo para essa perspectiva consiste justamente em delimitar quais parâmetros devem ser utilizados para medir a pobreza.

---

<sup>3</sup> A autora discute ainda o conceito de utilidade, desde sua definição mais clássica onde assume o sentido de felicidade, prazer, ou satisfação de desejos quanto em uma abordagem mais moderna onde a utilidade consiste apenas na “representação numérica da escolha de uma pessoa” (Santos, 2007:16).

Outra vertente opta por perceber a pobreza como carência de um patamar mínimo de necessidades tomadas como básicas para uma dada sociedade. A utilização de indicadores que buscam sintetizar diversas informações em um único número é outra forma de mensurar a pobreza. Assim, temos indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (que, já apresentado anteriormente, traz informações relativas a longevidade, educação, renda, dentre outras) e sua variação o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), bem como o Índice de Condições de Vida – ICV.

A análise da pobre tendo como base a perspectiva da renda talvez seja a mais utilizada atualmente. Assim,

embora pobreza seja uma síndrome multidimensional, caracterizada por carências diversas, é habitual adotar-se a renda como determinante básico do bem-estar das famílias no que ele depende do consumo no âmbito privado. O parâmetro de renda denominado linha de pobreza determina o valor da renda familiar per capita abaixo do qual os indivíduos são incapazes de atender de forma adequada suas necessidades básicas em determinado tempo e lugar. Com base na renda familiar per capita e nas linhas de pobreza derivam-se indicadores de pobreza que serão utilizados aqui. Trata-se dos indicadores habituais de pobreza entendida como insuficiência de renda, como a proporção de pobres na população, isto é, o percentual de pessoas cuja renda familiar per capita se situa abaixo do parâmetro de valor definido como linha de pobreza.

(ROCHA, 1998:4)

O conceito de desigualdade tem sua definição muito próxima daquilo que consideramos como pobreza, mas, ainda assim, não equivale a esta. Conforme apontado do início do presente trabalho, a desigualdade não deve ser encarada como irmã gêmea da pobreza, são fenômenos distintos, no entanto, não raro, podem ocorrer simultaneamente. Como bem aponta ROCHA (2006) é possível observarmos países cuja população é igualmente pobre, de forma que falar em desigualdade nesses locais não encontra fundamento. No entanto, a desigualdade se observa quando índices de pobreza e riqueza caminham lado a lado, como no caso de países como o Brasil que, embora não possa ser considerado pobre devido ao seu Produto Interno Bruto apresenta uma injustificada parcela de pobres em sua população.

Assim, pensar a desigualdade implica, em alguma medida, estar invariavelmente voltando para algum conceito de justiça (REIS, 2004). Se tomarmos a definição de Santos (1989) para quem a justiça social consiste justamente na razão entre os benefícios/sacrifícios que é definida para os indivíduos em cada sociedade, então é possível considerar a desigualdade como um desnível observado nessa alocação. Nesse sentido, enquanto alguns indivíduos gozam maiores benefícios sociais, outros são condenados a suportar maiores parcelas de sacrifícios.

Não são poucos os trabalhos que hoje se dedicam a estudar a temática da desigualdade em suas mais diferentes formas de expressão. Os estudos voltados para a questão de gênero que impõe papéis sociais aos indivíduos com toda a força de uma violência naturalizada; a questão étnico-racial, vergonhosa dívida que ainda atinge consideráveis segmentos populacionais são clássicos exemplos de desigualdades historicamente consolidadas.

Segundo Santos (2006) os espaços territoriais representam atores privilegiados na dinâmica social, e não apenas incorporam hierarquias, como também produzem e reproduzem uma ordem que se encontra profundamente firmada entre suas fronteiras. O Brasil é um país que possui proporções continentais, seja no que tange ao território, a produção agrícola ou mesmo o total de riquezas geradas no país. No entanto, para além deste cenário, observam-se também níveis de pobreza que revelam as profundas contradições presentes em nosso território. Essa configuração reafirma um dos traços mais marcantes de nossa sociedade: o Brasil não é um país pobre, mas sim profundamente desigual.

Desigualdade essa que se encontra inscrita em sua população, delimitada em suas fronteiras, traduzida geograficamente e que apresenta repercussões nos mais diferentes níveis da vida social. Assim, encontramos um espaço marcado por invisíveis muros que consolidam diferenças históricas e resultam em níveis distintos de qualidade de vida e de oportunidades para a população vivente em cada local.

Nosso estudo se volta especificamente para a desigualdade regional observada em território brasileiro. Embora este não seja um fenômeno exclusivo do Brasil (VIANA, 1967) é preciso reconhecer que em um país onde o nível desigualdade social atinge

patamares inaceitáveis (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001), a discrepância socioeconômica observada entre suas macrorregiões assume o caráter igualmente alarmante.

Prosseguindo em nossa análise chegamos ao conceito de exclusão que, segundo nossa análise, tem extrema vinculação com ou dois outros conceitos apresentados até aqui. Se tomarmos a pobreza como insuficiência de determinadas condições vida ou mesmo a falta de oportunidade de alcançar determinado patamar, então veremos que, não obstante, a pobreza é um fenômeno que se perpetua. A pobreza, nesse sentido, pode ser vista como uma herança que não é fácil livrar-se.

Justamente por ocorrer no âmbito das relações sociais que podemos entender que as desigualdades se cristalizam nas práticas e representações de tal forma que passam a ser estruturantes. É o que aponta o trabalho realizado por Charles Tilly (1998) que constata a existência do que denomina como “desigualdades persistentes”, ou seja, àquelas que atingem sistematicamente um dado grupo ou segmento populacional. A sociologia de Pierre Bourdieu aponta nesta mesma direção ao tornar evidente a violência simbólica que permeia diferentes relações e que, por ser encontrar profundamente condensada na subjetividade tanto dos que a cometem como também nos que dela sofrem, tende a ser perpetuar a cada geração.

Assim, podemos considerar que grupos, segmentos, indivíduos marginalizados em relação aos setores mais prósperos da sociedade podem ser progressivamente excluídos seja em relação aos bens de consumo, produção, melhores condições de vida. BRANDÃO (2002: 439) destaca ainda que é possível que mesmo unidades geográficas sofram com o fenômeno da exclusão.

Unidades geográficas maiores ou menores podem ser excluídas, no sentido de um afastamento em relação às redes produtivas da economia. Espaços que não possuem condições para agregar valor às redes econômicas podem ser desconectadas, ou seja, podem ficar indefinidamente não demandadas pelo rol de necessidades econômicas dos setores dinâmicos do mercado e, portanto, alijados dos fluxos de riqueza, informação, tecnologia, etc.

De fato, tal afirmativa se mostra particularmente verdadeira quando passamos a analisar a evolução de um padrão de desigualdade que historicamente se construiu na sociedade brasileira e levou a uma crescente exclusão de determinadas regiões em detrimento do crescimento de outras.

O presente capítulo se divide em três partes: primeiramente lançamos rapidamente um olhar para o território brasileiro do período que se estende da colonização até a emergência da modernidade. Nessa parte destacamos a inexistência de uma chamada “questão territorial”, ou seja, o território brasileiro ainda que apresente diferenças, estas não podem ser lidas como desigualdades.

Importante salientar que nosso intento não é o de indicar os determinantes históricos dessa desigualdade, como se fosse possível reduzir a história a uma mera seqüência inequívoca de acontecimentos. Pretendemos sim acompanhar a trajetória econômico-social de um país que chega ao século XXI tendo seu território marcado por profundas diferenciações.

Outra observação necessária se refere ao fato de que o reconhecimento de tais desigualdades entre as regiões não significa que desconsideremos que a complexidade do território brasileiro também se encontra expressa em seus microterritórios. Nesse sentido, entendemos que as regiões congregam territórios que se diferenciam, seja na relação campo/cidade, centro/periferia, não representando, portanto, espaços homogêneos. No entanto, para o escopo de nossa análise nos voltamos unicamente para o estudo das diferenciações macrorregionais.

A segunda parte de nossa análise se inicia com o processo de modernização e suas repercussões na sociedade brasileira. Chamamos a atenção para a emergência da classe burguesa e para o caráter concentrador que a indústria vai assumir até a década de 1970 e suas conseqüências para as economias regionais. Por fim, nos debruçamos sobre as últimas décadas e as novas transformações observadas na relação entre as macrorregiões brasileiras.

## **3.2 Desigualdade Regional no Brasil: consolidação e fragmentação do território**

### **3.2.1 Um arquipélago chamado Brasil**

Segundo Santos (1979) um traço marcante em países que estiveram sob o regime colonial consiste no fato de que seus territórios se organizaram de forma a atender aos interesses de uma economia distante. De fato, quando tomamos como exemplo a sociedade brasileira vemos o quão verdadeira essa afirmativa se apresenta.

O processo de ocupação e a posterior colonização do território brasileiro deixaram profundas marcas que ainda se fazem presentes em nossa sociedade, definindo fronteiras até hoje não superadas. Para entender essa configuração é imprescindível ter em mente um fator que por si só já definiu os contornos de nossa história: o Brasil foi, por mais de 300 anos, uma colônia de exploração e mesmo a independência não significou o rompimento com esse modelo econômico.

O escravismo que condenou um imenso contingente populacional a permanecer à margem de qualquer possibilidade de reconhecimentos de direitos e a imensa concentração de terras nas mãos de uma minoria através do latifúndio, essas são as bases sociais sobre as quais se forma um território fragmentado, voltado para os interesses internacionais e sem nenhuma preocupação com a formação de uma unidade territorial.

O espaço brasileiro, dentro desse contexto inicial, correspondia ao que Santos (2006) define como um arquipélago, onde era possível apontar pontos e manchas voltadas para atividades específicas. Não havia, portanto, integração entre esses territórios que se voltavam quase que exclusivamente para atender aos interesses e demandas do mercado externo. Assim, o desempenho de determinada área está relacionado às flutuações que seus produtos apresentavam no mercado (ARAÚJO, 2005).

Diversos autores coincidem ao afirmar que não é possível apontar, nesse momento, a existência daquilo que poderia se identificado enquanto uma questão regional. Ou seja, apesar das diferenciações observadas quanto ao tipo de atividade ainda não é possível apontar, nesse momento, em desigualdades entre as diversas áreas.

Em estudos realizados por BAER ET ALL (1978) essa questão torna particularmente evidente. Até o século XIX é possível considerar que o Brasil tinha seu desempenho determinado por ciclos econômicos, cada um beneficiando determinada região<sup>4</sup>. No entanto, há um consenso de que essa situação de transforma com a emergência da modernidade.

Souza ao estudar esse processo considera que a “modernização instaura uma dualidade marcada precisamente pelo impacto diferencial, nas diversas regiões, do influxo modernizante” (SOUZA, 2006: 145). Esse mesmo autor considera que a transferência da corte portuguesa em 1808 desempenha papel fundamental nesse contexto por trazer, para a sociedade brasileira, duas instituições até então ausentes: o Estado e o mercado. Assim, enquanto demais países caminham em direção a um modelo político regido por princípios liberais, o Brasil vislumbra o início de uma tardia modernização.

A quebra do pacto colonial tem um duplo efeito na economia brasileira, se por um lado permitiu a instalação das primeiras manufaturas, por outro ao possibilitar a presença de mercadorias concorrentes de outros países cria também os principais obstáculos a sua própria expansão. Ainda assim, a despeito de todos os obstáculos, é possível apontar a formação de alguns núcleos manufatureiros em locais como Recife e Salvador (dedicados à produção têxtil), e em Porto Alegre (voltada no preparo de charutos, conservas e curtume), embora esse processo seja observado com maior intensidade no Rio de Janeiro (MENDONÇA, 1995).

SANTOS (2006) ao dividir a dinâmica territorial brasileira em três momentos possibilita uma maior compreensão desse processo. Sendo que no primeiro momento o território se assemelharia a um arquipélago formado por zonas econômicas que se especializam e com produções mecanizadas. O segundo momento corresponderia à mecanização da circulação e emergência de uma indústria. Assim, somente a partir do momento em que passa a existir uma extensão ferroviária e rodoviária que é possível pensar que esse arquipélago se conecta. Porém, mais importante é reconhecer que

---

<sup>4</sup> Os chamados “ciclos econômicos” poderiam ser definidos como a especialização de uma determinada atividade que se destaca na economia brasileira durante determinado período de tempo. Os ciclos do pau-brasil, cana de açúcar, algodão e do ouro são exemplos de alguns desses ciclos observados em diferentes regiões.

justamente esse processo “revela a heterogeneidade do espaço nacional e de certo modo a agrava, já que as disparidades regionais tendem, assim, a se tornar estruturais” (SANTOS, 2006:31). Cabe destacar a importância que a industrialização exerce não apenas no processo de modernização da economia brasileira, mas justamente por caminhar *pari passu* a emergência de uma desigualdade regional.

É importante salientar que o processo de modernização, embora determinante na consolidação da desigualdade, não deve ser apontado como catalisador de um fenômeno que o perpassa. Na verdade, esse processo ao se consolidar de maneira diferenciada no território transforma a lógica até então observada, desencadeia a transferência do eixo econômico do meio rural para o urbano e, ainda mais especificamente, “a dependência de certas áreas não mais ao mercado interno, mas em relação a outras áreas” (SANTOS, 1979: 231).

Assim, o processo de modernização ao integrar áreas que até então permaneciam voltadas unicamente para o mercado externo torna evidentes desigualdades que antes não eram percebidas e, a partir de um processo de hierarquização entre essas áreas inaugura aquilo que Santos (1979) denominou de “colonização interna”, onde uma região não se encontrava mais subordinada aos interesses internacionais, mas passava a depender sim de uma outra região. Passa, dessa forma, a existir “territórios que mandam e territórios que obedecem” (SANTOS, 2006).

Souza (2006) e Santos (2006) concordam ao apontar que áreas onde o latifúndio e o escravismo estavam mais fortemente enraizados na cultura e na economia local se mostraram mais resistentes à modernização e, por isso mesmo, “ajudava manter na pobreza milhões de pessoas e impedia uma urbanização mais expressiva. Por isso a introdução de inovações materiais iria encontrar grande resistência de um passado cristalizado na sociedade e no espaço, atrasando o processo de desenvolvimento” (SANTOS, 2006: 275). Justamente por não ocorrer de forma homogênea que o processo de modernização transforma a lógica que até então imperava no território brasileiro.

### 3.2.2 A modernização da sociedade brasileira: hegemonia da cidade sobre o campo

Antes de nos aprofundarmos na questão das diferenciações regionais é interessante compreender a especificidade da modernidade brasileira e, para tal, os estudos de Souza (2004, 2006) são fundamentais. Primeiramente a própria emergência de uma classe burguesa no Brasil deve ser percebida como distinta do que se observou em países de economia central.

Assim, nesses países a ascensão da burguesia – enquanto a primeira classe dirigente que trabalha – e as posteriores conquistas de direitos civis, políticos e sociais (seguindo o modelo proposto por Marshall), trazem como consequência um certo grau de reconhecimento social, de tal forma que, nas palavras de Souza (2006: 166), “é essa ‘dignidade’ efetivamente compartilhada por classes que lograram homogeneizar a economia emocional de todos os seus membros numa medida significativa, que me parece ser o fundamento profundo do reconhecimento social infra e ultrajurídico”. De tal forma que, para o autor, nessas sociedades todos os indivíduos são reconhecidos como membros socialmente úteis, ainda que desiguais entre si.

Já em sociedades periféricas, e analisando especialmente o contexto brasileiro, esse processo ocorre de maneira diferenciada e a classe burguesa corresponde a um “produto econômico que, desde o começo, se constitui como resposta a estímulos econômicos concretos sem que ocorra, pelo menos a curto e médio prazo, uma abstração dessa circunstância a um contexto social maior” (SOUZA, 2006: 131). Segundo Mendonça (1995) a emergência de uma burguesia industrial brasileira ocorre no âmbito da sociedade cafeeira. Aqui, portanto, não há um rompimento com a elite ou mesmo com os interesses anteriores. Trata-se, portanto, de uma mesma parcela da sociedade ainda que com uma nova roupagem. Essa informação é importante se pensarmos que o processo de industrialização se faz sentir mais favoravelmente na região Sudeste (ANDRADE, 1973), onde a sociedade cafeeira era mais forte.

Todas as características do funcionamento da atividade cafeeira apontavam para uma mesma direção: o complexo cafeeiro se diversificava e urbanizava. Os centros de comércio da região – Rio de Janeiro, Santos ou São Paulo – tornavam-se poderosos elos de ligação

entre os cafeicultores brasileiros e os consumidores internacionais e funcionavam como núcleos de concentração de recursos humanos e financeiros capazes de sustentar o desenvolvimento de uma nova atividade: a grande indústria<sup>5</sup>.  
(MENDONÇA, 1995: 17)

No entanto, o que não está presente na análise de Mendonça e que parece ser fundamental para nossos estudos diz respeito às atividades manufatureiras presentes nas demais regiões em período anterior ao da modernização e que não lograram se desenvolver após a indústria. Obviamente que as condições favoráveis ao desenvolvimento de uma atividade industrial estavam presentes da região Sudeste, mas isso não justifica a estagnação e mesmo o retrocesso observado nas outras áreas. Novamente é importante ressaltar que manufaturas localizadas em Recife e em Porto Alegre surgiram e se desenvolveram em um momento onde a política de incentivos fiscais se mostrava contrário ao seu desenvolvimento<sup>6</sup> e, no entanto, não foram capazes de sobreviver à concorrência da região Sudeste.

Para entender esse processo é importante ter em mente que embora a indústria nasça dependente da economia cafeeira é fato que seu desenvolvimento contínuo imbicaria, em algum momento, em uma emancipação e mesmo oposição entre essas duas atividades. De tal forma que a região do café aos poucos vai se transformando na região da indústria e mais ainda essa passagem representa também a “imposição do capitalismo industrial que forçava a economia agroexportadora a redefinir sua forma de reprodução” (OLIVEIRA, 1981: 84).

A década de 1930, dentro desse contexto, consolida essa mudança quando então assume o poder uma elite desvinculada do capital cafeeiro e que consegue romper, em grande medida, com o pacto oligárquico que imperava no cenário político brasileiro

---

<sup>5</sup> Como recurso natural, é possível apontar a mineração – peça chave para a indústria – garantida por Minas Gerais; somado a isso se observa a presença de uma rede ferroviária (essencial para o transporte do café) e que facilitava o escoamento dos produtos industrial. Quanto aos recursos humanos cabe destacar a importância da imigração nesse processo. A entrada de imigrantes no cenário brasileiro foi voltada, inicialmente, para atender as demandas da economia cafeeira, no entanto, o excesso de mão de obra desse segmento fez surgir um contingente que se deslocou para servir a nascente indústria. Novamente a região Sudeste se destaca por ter recebido um grande contingente de imigrantes, em especial oriundos da Itália.

<sup>6</sup> Cabe destacar a política pombalina observada nesse período que, embora tenha revogado a lei que proibia manufaturas na colônia, ao garantir incentivos fiscais a produtos ingleses criou o maior obstáculo ao desenvolvimento dessa atividade.

desde a proclamação da república. Segundo Cruz (2006) é interessante perceber que as ações governamentais foram então impulsionadas no sentido de viabilizar o desenvolvimento nacional que seria garantido através de uma aliança entre os diversos segmentos da sociedade, excluindo-se aí os grupos ligados aos interesses agro-exportadores.

Assim, embora seja possível apontar na política de Vargas um forte estímulo à industrialização do país, é importante considerar que as políticas observadas nesse período deram pouca atenção à distribuição das atividades entre as macrorregiões, ao contrário, houve maior concentração de investimentos no eixo Centro-Sul (BAER ET ALL, 1978). Padrão esse que irá se estender até meados da década de 1960. De tal forma, a concentração industrial observada em São Paulo passou a representar também uma nova divisão territorial do trabalho, onde através de um “movimento dialético destrói para concentrar e capta o excedente de outras ‘regiões’ para centralizar o capital” (OLIVEIRA, 1981: 76). A tabela abaixo, presente nos estudos de Lopes (1976), possibilita o acompanhamento desse processo de concentração industrial e que representou, em larga escala, o declínio nas demais regiões.

<b>Estado</b>	<b>1907</b>	<b>1920</b>	<b>1938</b>	<b>1958</b>
Distrito Federal*	33,1%	20,8%	14,2%	11,4%
São Paulo	16,5%	31,5%	43,2%	55,0%
Rio Grande do Sul	14,9%	11,0%	10,7%	7,7%
Rio de Janeiro	6,7%	7,4%	5,2%	6,6%
Paraná	4,9%	3,2%	1,8%	3,1%
Minas Gerais	4,8%	5,5%	11,3%	5,6%
Pernambuco	4,0%	6,8%	4,2%	2,8%
Bahia	3,2%	2,8%	1,7%	1,5%
Pará	2,7%	1,1%	0,7%	0,6%
Amazonas	2,0%	0,1%	0,2%	0,3%
Santa Catarina	2,0%	1,9%	1,8%	2,1%
Alagoas	1,0%	1,6%	0,7%	0,5%
Maranhão	0,7%	0,7%	0,3%	0,2%
Sergipe	0,6%	1,2%	0,6%	0,2%
Mato Grosso	0,5%	0,2%	0,2%	0,3%
Ceará	0,4%	0,8%	0,8%	0,6%
Paraíba	0,4%	1,1%	0,8%	0,6%

Goiás	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%
Piauí	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Rio Grande do Norte	0,1%	0,6%	0,4%	0,3%
Espírito Santo	0,1%	0,7%	0,2%	0,2%

Fonte: JOBIM, 1973: 96 *apud* Lopes, 1976.

\* O Distrito Federal correspondia, então, a cidade do Rio de Janeiro.

Através da tabela é possível perceber que a produção industrial de São Paulo correspondia, no início do século XX a apenas 16,5% do total produzido no Brasil, já no ano de 1958 esse percentual correspondia a nada menos do que 55,0%. Acompanhando inversamente esse crescimento é possível destacar os Estados do Rio Grande do Sul e de Pernambuco que embora apresentassem respectivamente percentuais de 14,9% e 4,0% do total de produção industrial no Brasil no ano de 1907, esses valores eram de apenas 7,7% e 2,8% no ano de 1958.

Aqui não se trata meramente de uma região produtora que, por isso mesmo se destaca economicamente, para além desse fato é importante perceber os efeitos perversos que essa concorrência acarreta nas demais áreas. Alguns estudos já demonstraram os efeitos dessa integração para a industrial nordestina, em especial para o setor têxtil<sup>7</sup>. Segundo Araújo (2005) a criação da Rodovia Rio-Bahia (1950) ao possibilitar o acesso de produtos da região sudeste no mercado nordestino tem como conseqüência o fechamento de fabricas locais, incapazes de sobreviver a essa nova concorrência.

É interessante utilizar o estudo de Oliveira (1981) que aponta o efeito diferenciado desse processo nas outras regiões. De tal forma que, embora a integração tenha um caráter destruidor em relação ao nordeste, o autor reconhecer seu efeito em relação a outras áreas assume uma característica muito mais dinamizante.

A expansão da pecuária para as regiões de Minas Gerais e Goiás bem como o avanço da pecuária em direção ao Paraná são efeitos mais positivos da integração Centro-Sul. Andrade (1976), no entanto destaca que o desenvolvimento nessas regiões representou também uma satelitização em relação à economia de São Paulo. Quanto ao

<sup>7</sup> A indústria têxtil tornou-se emblemática para pensar o efeito que a integração do território teve na economia nordestina. Segundo Baer et al (1978) a indústria têxtil correspondia a 34,8% do valor adicional gerado na região, já em 1970 esse valor correspondia a 12,5%.

Rio Grande do Sul – identificado como a região Extremo-Sul do país – Oliveira (1981:77) observa que “os efeitos da ‘integração nacional’ são muito semelhantes ao que se passou em relação ao Nordeste, defasado talvez em uma década”.

Voltando nossa atenção especificamente para o Nordeste observa-se que o desemprego, os períodos de seca e a pobreza observada na região faziam com que esta se assemelhasse a um “caldeirão prestes a explodir” (ROBOCK, 1963, apud ARAÚJO, 2005), tornado-a propensa ao conflito. Para Oliveira (1981) a quebra da *pax agrarie* que se observou na região passou ser percebida como uma ameaça à hegemonia de uma burguesia que já se encontrava instituída na região sudeste. Justamente por isso que esse autor aponta que o processo de intervenção econômica que se observa no nordeste do país deve ser entendido como um conflito de classes ainda que sob a forma de desigualdades regionais. Antes de prosseguirmos é interessante contextualizar esse processo de intervenção dentro do pensamento desenvolvimentista que foi marcante no período.

Segundo Andrade (1976) é possível apontar, desde a década de 1940, o reconhecimento de uma grande desigualdade entre os países que haviam concluído a industrialização e àqueles produtores de matérias-primas. De tal forma que o atraso industrial passou a ser vinculado ao subdesenvolvimento dos países<sup>8</sup>. Andrade (1976) aponta ainda que apenas em um segundo momento que houve o reconhecimento de que a desigualdade não se expressava unicamente na comparação entre países, como também se fazia perceber na relação entre regiões de um mesmo país. A partir de então passa a prevalecer o pensamento de que a intervenção governamental é fundamental para minimizar essas desigualdades.

A política desenvolvimentista adotada por Juscelino Kubistchek buscava, através da integração regional, garantir o desenvolvimento econômico. Cruz (2006) destaca nesse momento a importância do capital estrangeiro para o novo modelo de industrialização então adotado. Assim, a criação da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE) em 1959 através pela Lei 3.692 embora fosse justificada pela

---

<sup>8</sup> A crítica de Santos (2006) a esse pensamento consiste no fato de que ele implica pensar a desigualdade nos países de industrialização tardia como uma herança pré-moderna. Já o autor considera justamente o contrário, ou seja, a consolidação das desigualdades nesses países é justamente consequência do processo de modernização.

necessidade de integrar o Nordeste a economia nacional deve ser examinada com cuidadosa atenção.

Para entendermos seus efeitos na economia nordestina é necessário retomarmos a discussão realizada até aqui. Conforme dito anteriormente é a partir do momento em que ocorre uma maior integração no território brasileiro – característica do nosso processo de modernização – que se torna evidente uma desigualdade que até então não era percebida. Assim, a integração representa também uma hierarquização entre as regiões.

Se considerarmos que essa primeira integração teve efeitos perversos para algumas áreas do território brasileiro, então constataremos que a aceleração desse processo – que estava dentro do contexto de uma política desenvolvimentista – pode ser compreendida como um segundo golpe. De tal forma que “a SUDENE será um mecanismo de destruição acelerada da economia ‘regional nordestina’ no contexto do movimento de integração nacional mais amplo” (OLIVEIRA, 1981: 113). Vemos, portanto o resultado não homogêneo de uma integração nacional e que acarretou no aprofundamento de uma desigualdade que já havia sido inaugurada com o processo de modernização da economia.

A partir de meados da década de 1960 é possível apontar para uma mudança na lógica que regia as relações entre as macrorregiões brasileiras, de tal forma que o modelo econômico-industrial concentrador que se observava até então é substituído por um processo de desconcentração que vai levar, em alguma medida, a uma diminuição da desigualdade regional. A seguir nos debruçaremos a seguir sobre a análise das desigualdades regionais a partir da década de 1970 – quando então a indústria brasileira sofre uma sutil desconcentração (ARAÚJO, 2005), passaremos pela década de 1980 chegando à globalização observada nos anos 90.

### **3.2.3 Desconcentração e Globalização: o território brasileiro a partir da década de 1970**

Conforme foi apontado anteriormente, o modelo industrial observado no Brasil até a década de 1960 apresentava um caráter profundamente concentrador. Além disso

os fenômenos de expansão – que foram estimulados, em larga escala, por períodos de recessão do mercado externo<sup>9</sup> – pouca atenção receberam do governo no que tange a divisão regional do trabalho. Assim sendo, enquanto determinadas aéreas se industrializavam outras permaneciam essencialmente agrícolas (VIANNA, 1967).

Segundo dados levantados por Viana (1967) até o ano de 1963 valor superior a 90% do total de recursos financeiros disponibilizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico<sup>10</sup> foram destinados à região Centro-Sul do país. Com isso é possível perceber que não apenas as políticas do período pouca atenção deram a questão regional como, possivelmente, serviram para agravá-la. O governo de João Goulart foi o primeiro a apresentar uma proposta mais ousada e que propunha mudanças em estruturas até então intocadas, como por exemplo, a questão da concentração da terra.

O Plano Trienal que incluía as Reformas Institucionais de Base propostas pelo governo incluíam “reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional” (CARVALHO, 2006:140) e se de fato tivesse sido realizado possivelmente resultaria em uma história diferente daquela que temos hoje, no entanto, o Golpe Militar em 1964 veio antes da efetivação de tais propostas e lançou o país em duas décadas de regime militar.

É interessante destacar que o governo tecnocrático coincidiu com o período em que o país viveu um maior crescimento da economia, o chamado “milagre econômico”<sup>11</sup> foi marcado por um grande crescimento da economia. Segundo Rocha (1998:2) para o período observado entre 1970 e 1985 “há unanimidade quanto às tendências de convergência das rendas e, portanto, da redução da desigualdade regional”. Assim, alguns

---

<sup>9</sup> Segundo Baer (1975), os períodos de pós-guerra mundiais e mesmo alguns momentos de recessão econômica mundial tiveram um efeito favorável a industrialização brasileira. Assim o autor os anos posteriores a Grande Depressão de 1929 que teve como efeito à queda das exportações de café pode ser percebida como um fator que contribui como um incentivo a indústria na década de 1930. Da mesma forma, encontra-se o período posterior a Segunda Grande Guerra, quando a industrialização se intensificou.

<sup>10</sup> O BNDE foi fundado em 1952 e deveria atuar como um importante ator no contexto desenvolvimentista. Dessa forma, uma de suas funções seria justamente impulsionar a industrialização do país (Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930, 2001)

<sup>11</sup> A expressão de “milagre econômico” levanta dúvidas quanto ao seu real significado. As altas taxas de crescimento observadas foram apropriadas por uma pequena parcela da população. O aumento dos postos de emprego – ainda que às custas de menores salários – o desenvolvimento da economia, urbanização da sociedade fizeram com que “a ilusão de prosperidade (que) encobria a tragédia da oposição e conferia grande prestígio aos tecnocratas” (Koshiba & Pereira, 1996:336).

autores apontam uma desconcentração industrial nos anos 70. Novas áreas são incorporadas nesse processo enquanto que as já existentes são apanhadas com um novo ímpeto (SANTOS, 2006).

De acordo com Araújo (2005: 219) “não se trata mais de produzir em São Paulo para vender no mercado do Brasil. Trata-se de produzir nas diversas regiões brasileiras”. A autora argumenta ainda que essa alteração deva ser compreendida como consequência direta de ações governamentais, principalmente no que tange a políticas regionais. Nessa mesma perspectiva se encontra Santos (2006) que ao analisar a criação da Zona Franca de Manaus em 1967 reconhece a importância das ações dos diversos entes federados. A expansão de empresas estatais como a Petrobrás e a Vale do Rio Doce em outras regiões que não exclusivamente a Sudeste são indícios da mencionada desconcentração. Segundo Santos (2006) a década de 1970 será particularmente positiva para a Região Sul, cujo processo de industrialização reassume o crescimento, e para a Região Centro Oeste que se incorpora a essa dinâmica. Embora seja possível considerar que houve uma mudança na concentração espacial da indústria, é preciso estar atento para o fato de que “os fenômenos de crescimento, às vezes registrados em algumas regiões deprimidas, não significam que as disparidades regionais estejam em vias de diminuição ou de absorção” (Santos, 1979: 235). De fato, Araújo (2005) se encontra nessa mesma perspectiva ao considerar que,

o que se fez no Brasil foi a modernização conservadora e, na região mais problemática do país, se apresentava com enorme nitidez. Ou seja, o país tinha conseguido dar saltos, tinha conseguido modernizar-se, o Nordeste tinha conseguido se atrelar à dinâmica nacional, tinha conseguido industrializar-se, mas a miséria continuava intacta.  
(ARAÚJO, 2005: 222)

Assim, embora reconheça que a “questão regional” foi atenuada, a autora é firme ao considerar que a pobreza no Nordeste estava longe de ser extinta. Como exemplo Araújo menciona o Proalcool<sup>12</sup> – programa do governo federal que ao invés de incentivar diversificação da economia, garantiu a emergência de uma nova monocultura da cana.

---

<sup>12</sup> O Programa Nacional do Alcool foi criado em 1975 como resposta à crise do Petróleo observada no período. Apresentava como objetivos a progressiva substituição do uso de combustíveis derivados do petróleo por álcool.

O estudo de Pastore (1979) é fundamental como compreendermos as transformações observadas na década de 1970. O autor, através da utilização de vários indicadores, demonstra que, no período, observa-se uma nítida mudança no que tange a mobilidade social no país, no entanto, ainda assim reconhece uma “associação clara entre desigualdades regionais e sociais” (PASTORE, 1979: 164).

Se por um lado durante a década de 1970 foi possível encontrar avanços no que tange a desigualdade entre as macrorregiões, por outro lado à observação do período nos permite constatar que esse fenômeno é muito mais complexo do que uma simples concentração industrial. Assim, embora a desconcentração produtiva tenha impactado positivamente a economia regional não foi o suficiente para superar padrões profundamente marcados em nossa sociedade. De fato, quando voltamos nossa atenção para a década de 1980 percebemos que as mudanças observadas na década anterior não lograram homogeneizar o território brasileiro ainda que, em alguma medida, tenham minimizado as desigualdades.

É importante considerar a reconhecida dificuldade em acompanhar a desigualdade entre as macrorregiões a partir da década de 1970, devido ao fato de que a proximidade histórica não permite uma leitura mais completa de um fenômeno cujos efeitos se percebem em longo prazo (ROCHA, 1998). Ainda assim, autores reconhecem que a década de 1980 configura um período complexo onde os níveis de desigualdade oscilaram, por vezes influenciados pela crise econômica que se abateu sobre o país no período em outros momentos devido a especificidades regionais. Rocha ao analisar o Índice de Desigualdade na Pobreza considera que no ano de 1981 a desigualdade entre regiões brasileiras atingiu seu ponto máximo<sup>13</sup>.

De fato, a autora reconhece nos anos em que a crise econômica característica do período atingiu seu auge, a desigualdade apresentou quedas devido ao empobrecimento das Regiões mais ricas. A década de 1990 se encontra nessa mesma perspectiva de

---

<sup>13</sup> Segundo a autora isto se explica, por um lado, pelos índices de participação do Nordeste, que, embora normalmente sendo a região mais pobre, apresentou naquele ano resultados particularmente adversos devido à ocorrência de seca (1979/82); por outro lado, também contribuem para a desigualdade máxima os índices de participação das regiões mais ricas, São Paulo e Rio de Janeiro, que, em contrapartida, estavam nos níveis mais altos de todo o período, já que a crise recessiva, que as afetará de forma mais direta, ainda não tinha atingido toda a intensidade, o que ocorre em 1983. (ROCHA,1998: 13)

oscilação quanto ao nível de desigualdade. No entanto Rocha (1998) considera que o ano de 1992 foi o mais crítico no que tange ao nível de renda e incidência de pobreza. A tabela abaixo traz o Índice de Gini para as regiões brasileiras do período compreendido entre o ano de 1995 e 2005.

**Tabela 4 – Índice de Gini por Região 1995 - 2005**

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Brasil</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,59</b>	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>	<b>0,57</b>
<b>Norte</b>	0,58	0,58	0,59	0,58	0,56	0,57	0,56	0,54	0,54	0,53
<b>Nordeste</b>	0,61	0,62	0,62	0,61	0,61	0,60	0,60	0,59	0,59	0,57
<b>Centro-Oeste</b>	0,59	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,58	0,57	0,58
<b>Sudeste</b>	0,57	0,56	0,57	0,57	0,56	0,57	0,56	0,56	0,55	0,55
<b>Sul</b>	0,57	0,56	0,56	0,56	0,56	0,55	0,53	0,53	0,52	0,52

Fonte: Elaborado pelo IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

OBS. A pesquisa não foi a campo em 2000.

Notas:

1 – Os estados da região Norte, exceto os estado de Tocantins, referem-se à área urbana entre 1992 e 2003. Em 2004 a área rural desses estados passou a integrar a amostra da PNAD.

Através da tabela acima é possível acompanhar o Índice de Gini para as regiões brasileiras<sup>14</sup>. Assim, podemos ver que, para o Brasil, o Índice apontava um valor de 0,60 – o que deve ser considerado extremamente alto para uma sociedade – para o ano de 1995 e embora seja possível acompanhar uma queda esta se mostra muito aquém do desejado. Interessante destacar que as Regiões Sul e Sudeste apresentam os menores índices em todos os anos do período. A Região Nordeste, ao contrário, apresenta os maiores índices.

A partir dos anos 1990, observamos no Brasil o avanço de profundas transformações que já se observavam em escala mundial desde a década de 1970. Trata-se do esgotamento do modelo de estado que até então foi a base de sustentação das

<sup>14</sup> O Índice de Gini consiste em um indicador de distribuição de renda e oscila entre 0 (que corresponderia a desigualdade de renda nula entre os membros da sociedade) e 1 (máximo grau de desigualdade). Jannuzzi (2004:97) chama a atenção para o fato de que “em realidades empíricas concretas dificilmente o índice atinge seus valores extremos e cifra de 0,5 – como as atingidas pelo Brasil – já que são tidas como representativas de um grau de extrema perversidade distributiva”.

economias nacionais e do desenvolvimento de um novo modo de operação da economia capitalista.

Em seu livro *Utopística*, Immanuel Wallerstein trata, dentre outros assuntos, das mudanças que o mundo viveu nos últimos trinta anos. As profundas alterações econômicas, políticas e acima de tudo ideológicas, colocam em cena dilemas que a sociedade precisa enfrentar e que, de alguma maneira, vão repercutir na própria maneira da sociedade se gerir. Assim, o capital ao buscar maximizar suas taxas de lucros implicará também em novas formas de pensar a sociedade, o trabalho e o papel do Estado. Para o Wallerstein, o Estado viverá um dilema, pois ao mesmo tempo em que é chamado a ter maior gasto com a oferta de serviços também se exige uma diminuição dos impostos, que é de onde provêm os recursos para esses serviços.

O autor aponta ainda que a crise ideológica observada nos últimos vinte anos teve como conseqüências a “perda da capacidade de fornecer legitimidade social para as estruturas estatais” (WALLERSTEIN, 2003:65). Dentro dessa perspectiva podemos pensar a relação entre as pessoas e o próprio Estado: a partir do momento em que se observa uma crise de ideologia as pessoas deixam de creditar ao Estado a capacidade de resolver e responder suas questões. Isso resulta em um círculo vicioso, o Estado deixa de ser chamado e, por isso mesmo, se enfraquece em sua capacidade de responder. Essa contradição foi bem expressa por BRANDÃO (2002) que ao analisar as transformações observadas no cenário brasileiro aponta que ainda que o Estado procure diminuir os gastos com a assistência a flexibilização da economia produz uma legião de indivíduos que, incapazes de serem incorporados dentro dessa nova lógica, passam a demandar do Estado maior gasto com políticas e programas sociais.

O enxugamento das economias e a maior integração dos mercados levam ao colapso de um sistema que até então foi o sustentáculo da vida econômica e social dos países capitalistas. O aumento absoluto das taxas de desemprego e a substituição do trabalho formal pela informalidade de um mercado que em nenhuma medida garante a proteção do trabalhador são conseqüências desse novo momento que se observa.

Dessa forma, a década de 1990 corresponde a um período complexo para pensarmos a desigualdade regional. Assim, ao mesmo tempo em que observamos o

processo de enxugamento do Estado – consequência do avanço neoliberal – acompanhado por uma maior integração dos mercados – que justamente caracteriza globalização. De fato, os autores não são unânimes ao discorrer sobre tais consequências.

Para ARAÚJO (2005) a década de 1990 deve ser percebida como uma mudança em relação à postura governamental adotada nas décadas anteriores. Assim autora reconhece que “o Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração ou da concentração [industrial], dependendo do momento, perde essa capacidade” (ARAÚJO, 2005:225). Nesse sentido, a autora acredita que não é possível apontar o Estado como um importante ator no desenvolvimento de políticas regionais atualmente. Assim, embora a autora reconheça que o desenvolvimento do Nordeste nas últimas décadas tenha sido consequência da forte atuação estatal (ARAÚJO, 1997) a autora tem dificuldades de apontar as futuras tendências para o investimento público nas regiões<sup>15</sup>.

Assim, não é possível apontar um consenso na literatura acadêmica quanto ao efeito da globalização para as economias regionais. Assim enquanto alguns autores acreditam que esse fenômeno viria a propiciar uma maior integração e, conseqüentemente, maior desenvolvimento daquelas regionais mais atrasadas outros defendem que esse processo tenderia a aprofundar desigualdades já existentes<sup>16</sup>. Segundo Santos (2006: 253)

A dinâmica globalizante não apaga os restos do passado, mas modifica seu significado e acrescenta, ao já existente, novos objetos e novas ações características do novo tempo. Agravam-se as diferenças e as disparidades, devidas em parte, aos novos dinamismos e a outras formas de comando e de dominação.

Destaca-se nesse cenário a emergência da chamada guerra fiscal observada entre Estados e municípios brasileiros nos últimos anos a fim de captarem maiores investimentos. No governo Lula o debate em torno do desenvolvimento regional foi

---

<sup>15</sup> Cabe destacar um importante apontamento feito pela autora que, embora reconheça a impossibilidade de traçar um quadro de investimentos futuros aponta que a Região Nordeste não constitui um campo tão homogêneo, principalmente no que tange a investimentos de grande vulto.

<sup>16</sup> Para maior conhecimento dessa bibliografia verificar AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista**. In: Planejamento e Políticas Públicas, nº14 – dez de 1996.

retomado. A SUDENE que havia sido extinta durante o governo FHC foi recriada sob a sigla ADENE – Agência do Desenvolvimento do Nordeste. Chegamos por fim ao ano de 2007 com a criação de um Novo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e onde o desenvolvimento do Nordeste ocupa lugar primordial.

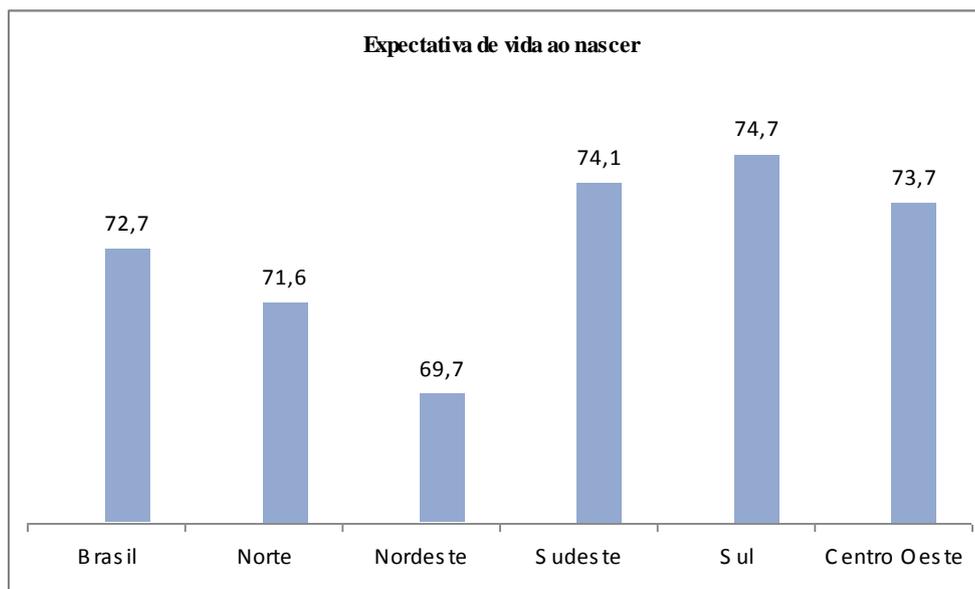
### **3.3 Desigualdade regional: afinal de que se trata? Uma análise de indicadores sociais**

A discussão realizada até o presente momento foi pautada em debates realizados por estudiosos e buscou demonstrar a trajetória da desigualdade entre as macro-regiões brasileiras. No entanto, para além dessa informação, acreditamos ser necessário traçar um panorama de como essa desigualdade se evidencia na atualidade. Para isso, utilizaremos a análise de alguns indicadores socioeconômicos. Interessa-nos, particularmente, valores obtidos com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) produzida pelo IBGE para o ano de 2007; alguns dados referentes ao IDH e mais ainda resultados de dados compilados pelo Ministério de Saúde.

Colocamo-nos na mesma perspectiva defendida por Jannuzzi (2004:15) para quem indicadores sociais representam uma “medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato”. De tal maneira que acreditamos que essas fontes nos possibilitarão enxergar de maneira mais concreta o efeito da desigualdade regional na vida da população, e, portanto possibilitar uma maior compreensão do debate até então realizado<sup>17</sup>. Assim, iniciamos nossa análise com a expectativa de vida ao nascer por macro região brasileira. Esse deve ser considerado um importante indicador da qualidade de vida da população.

---

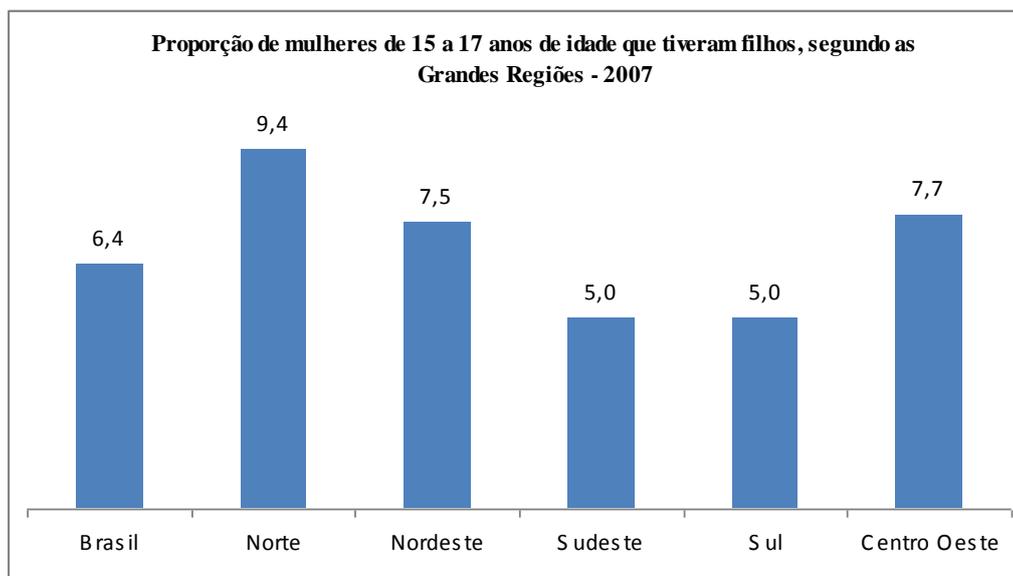
<sup>17</sup> Cabe destacar que, para o presente trabalho, foram escolhidos os seguintes alguns indicadores nas áreas da Saúde, Educação e de Emprego e Renda – embora reconheçamos a existência de outros indicadores que seriam igualmente interessantes para pensarmos a expressão da desigualdade regional, a escolha atendeu aos seguintes aspectos: primeiramente possibilitar uma leitura geral dos indicadores no Brasil (uma análise mais profunda demandaria muito mais do que uma simples seção de capítulo de uma dissertação) e, em segundo lugar, optamos por indicadores que permitam, dentro do possível, um diálogo com as condicionalidades exigidas para a permanência no Programa Bolsa Família.

**Gráfico 1**

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

Conforme está bem expresso no gráfico acima, a expectativa de vida ao nascer era de 72,7 anos para o Brasil no ano de 2007. Importante apontar que apenas as Regiões Norte e Nordeste apresentam estimativas inferiores aquela apontada para o conjunto da população brasileira (respectivamente 71,6 e 69,7 anos). As demais regiões apresentaram elevados índices, com destaque para a Região Sul, cuja expectativa de vida é de 74,7 anos. É interessante que esse dado seja analisado junto com outros taxas e indicadores que apontam não apenas o crescimento demográfico, mas que também pode nos ajudar a pensar a qualidade de vida da população brasileira. Assim, analisaremos a seguir a proporção de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos segundo as regiões.

Gráfico 2



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

A análise do Gráfico 2 revela que as regiões Norte e Centro Oeste apresentam os maiores percentuais de mulheres entre 15 e 17 anos que tiveram filhos, seguidos pela região Nordeste. As regiões Sul e Sudeste concorrem com os mesmos percentuais (5,0) – os menores para o conjunto das regiões. Embora não possamos fazer uma correlação direta entre os gráficos apresentados acima é significativo o fato de que justamente as regiões que apresentam menor expectativa de vida ao nascer sejam justamente aquelas em que é possível observar uma maior incidência de gravidez na juventude. Essa análise deve vir acompanhada de outros indicadores da saúde, como veremos a seguir.

Tabela 5

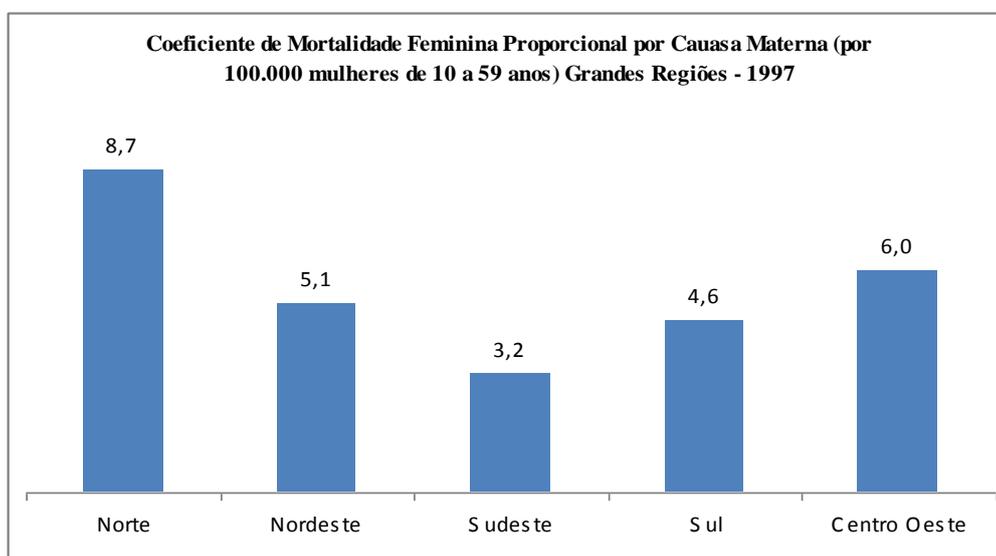
Cobertura de Pré-natal*				
Região	Nenhuma consulta	De 1 a 3 consultas	De 4 a 6 consultas	Mais de 7 consultas
Norte	6,17	17,51	47,22	29,09
Nordeste	3,68	13,42	46,92	35,98
Sudeste	1,42	5,49	25,21	67,88
Sul	1,21	5,54	24,90	68,34
Centro Oeste	1,69	7,44	31,10	59,77
Brasil	2,59	9,30	34,48	53,63

\* Dados referente ao ano de 2005

Fonte: Brasil, Ministério da Saúde/DataSUS, 2007

A tabela acima, compilada a partir de dados disponibilizados pelo DATASUS, permite visualizar a cobertura de consultas pré-natal nas cinco regiões do Brasil. Na análise da segunda coluna - onde consta o percentual de nenhuma consulta realizada - já é possível perceber que as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maior incidência (com respectivamente 6,17 e 3,68) contra os melhores desempenhos apresentados pelas regiões Sudeste e Sul, com 1,42 e 1,21 cada uma. Esse padrão se repete até a última coluna que apresentam mais de sete consultas de pré-natal por gravidez, nesse caso as regiões Sul e Sudeste superam as demais.

**Gráfico 3**

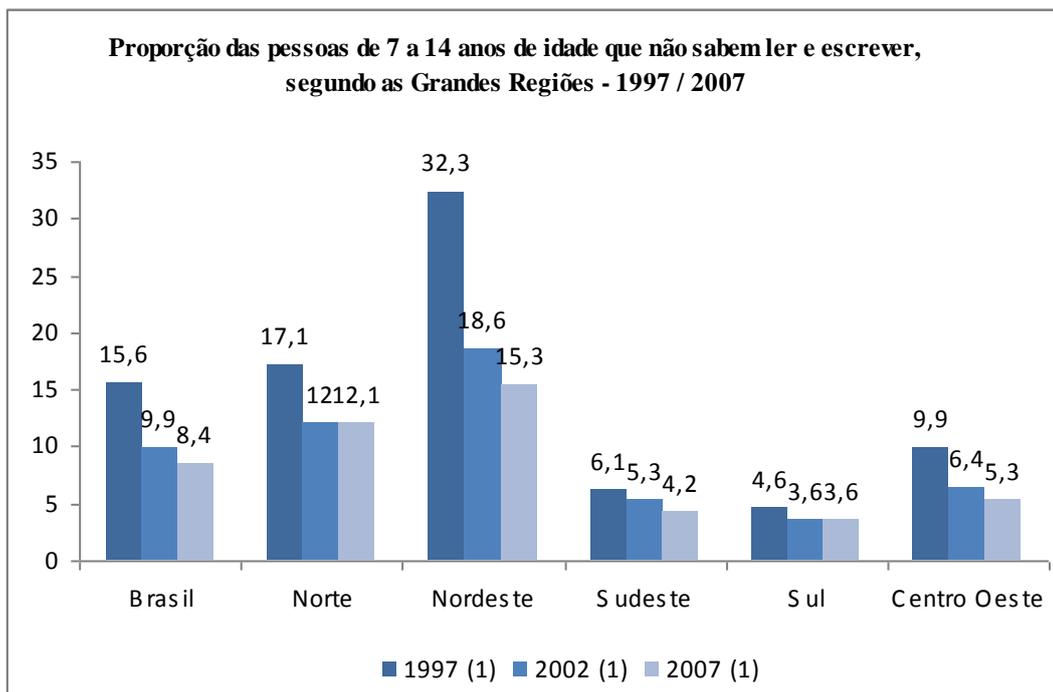


Fonte: Brasil, Ministério da Saúde/DataSUS, 2001

Segundo o Dossiê por Morte Materna (2000), o índice que aponta a mortalidade feminina que tem como causa fatores maternos deve ser considerado um importante indicador da saúde, ainda assim, é preciso estar ciente da dificuldade metodológica neste indicador, uma vez que nem todas as mortes decorrentes de complicações maternas são assim devidamente registradas como tal. Como vemos acima a região Norte é a que apresenta maior percentual (8,7), sendo seguida pela região Centro Oeste e Nordeste (cujos índices correspondem respectivamente a 6,0 e 5,1). As regiões Sul e Sudeste permanecem com os melhores desempenhos.

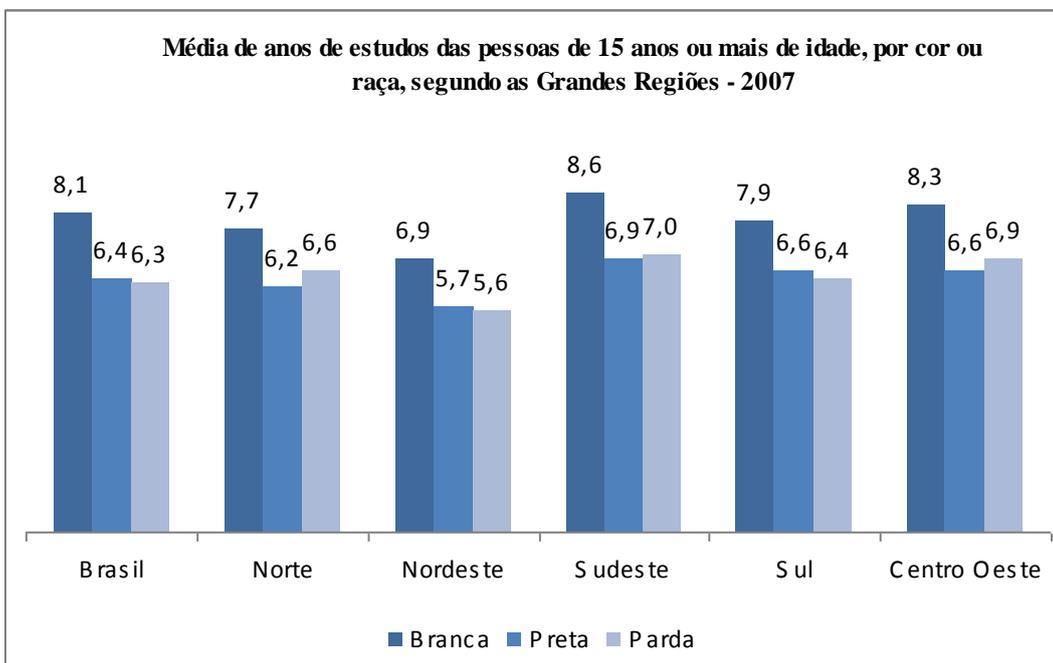
Analisaremos a seguir alguns indicadores relacionados à educação.

Gráfico 4



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

Gráfico 5



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

Os gráficos acima trazem importantes informações para pensarmos a desigualdade regional em termos educacionais. Enquanto o Gráfico 4 traz a proporção de pessoas de 7 a 14 anos que não sabem ler nem escrever o segundo gráfico traz a média de anos de estudos por região estratificada por cor ou raça. Assim, enquanto no primeiro as regiões Nordeste e Norte apresentam os maiores percentuais de pessoas que, na referida idade, não sabem ler nem escrever; respectivamente 15,3 e 12,1 para o ano de 2007, ao passo que as regiões Centro Oeste (5,3), Sudeste (4,2) e Sul (3,6) apresentam percentuais muito menores para o mesmo período. Cabe destacar que embora nos anos de 1997, 2002 e 2007 tenha sido registrada uma queda geral Nordeste e Norte ainda apresentam percentuais elevados quando comparados as demais regiões.

Já o Gráfico 5 nos mostra que, a análise dos dados da educação deve ser sensível a variáveis como raça ou cor, uma vez que nas regiões, mesmo para aquelas que apresentam maior anos de estudo para o conjunto de sua população, há uma significativa diferença entre a média de anos de estudos entre brancos, pardos e pretos. Assim, enquanto a população que se declarou branca apresenta uma média de 8,6 anos de estudos na região Sudeste, esse valor não chega a sete anos na região Nordeste.

Também para os que se declararam pretos e pardos é possível notar uma diferença entre as regiões, assim enquanto pretos têm uma média de 6,9 anos de estudos e a população parda apresenta uma média de sete anos na região Sudeste (a maior do país), esses mesmos segmentos apresentam respectivamente médias de 5,7 e 5,6 anos na região Nordeste (que, em oposição a região Sudeste, apresenta a menor média de anos de estudos em comparação as demais regiões do Brasil).

Total	%	Tabela 6 - Etapas e Modalidade de Ensino									
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ed. de Jovens e Adultos		Ed. Profissional	
<b>5.040.644</b>	9,62	<b>536.282</b>	8,36	<b>3.222.261</b>	10,15	<b>706.654</b>	8,55	<b>550.836</b>	11,15	<b>24.611</b>	3,61
<b>16.370.413</b>	31,25	<b>2.006.202</b>	31,26	<b>10.009.473</b>	31,54	<b>2.486.394</b>	30,08	<b>1.796.110</b>	36,36	<b>72.234</b>	10,58
<b>20.278.421</b>	38,71	<b>2.730.660</b>	42,55	<b>12.045.635</b>	37,96	<b>3.329.543</b>	40,29	<b>1.760.392</b>	35,63	<b>412.191</b>	60,40
<b>6.757.699</b>	12,90	<b>763.256</b>	11,89	<b>4.195.985</b>	13,22	<b>1.139.259</b>	13,78	<b>512.486</b>	10,37	<b>146.713</b>	21,50
<b>3.590.935</b>	6,86	<b>381.102</b>	5,94	<b>2.259.844</b>	7,12	<b>602.966</b>	7,30	<b>320.341</b>	6,48	<b>26.682</b>	3,91
<b>52.038.112</b>	<b>99,35</b>	<b>6.417.502</b>	<b>100,00</b>	<b>31.733.198</b>	<b>100,00</b>	<b>8.264.816</b>	<b>100,00</b>	<b>4.940.165</b>	<b>100,00</b>	<b>682.431</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Notas: 1) Não inclui matrículas de turmas de atendimento complementar.

- 2) O mesmo aluno pode estar em mais de uma etapa.
- 3) O mesmo aluno pode estudar em mais de uma UF.
- 4) Não inclui educação especial.

A tabela acima traz o número de alunos inscritos na educação básica por região. É interessante observar que a região Nordeste aparece como a segunda região com maior número de alunos inscritos na educação básica, perdendo apenas para a região Sudeste, padrão esse que se repete por quase todas as etapas e modalidades de ensino, no entanto algumas considerações podem ser feitas. Em termos percentuais podemos dizer que a Região Norte apresenta 9,66% do total de inscritos, para a região Nordeste esse valor é de 31,36%, o maior percentual é apresentado pela região Sudeste 38,99%, as regiões Sul e Centro Oeste correspondem respectivamente a 13,07% e 6,91% do total de inscritos. Esse padrão sofre significativa alteração na Educação profissional quando então as regiões Sudeste e Sul apresentam os maiores percentuais – 60,40% e 24,50% – a região Nordeste apresenta 72.234 inscritos, o que corresponde a apenas 10,58% do total para o país.

Obviamente que a diferença nos valores aqui expressos acompanham a configuração demográfica de regiões mais ou menos populosas. No entanto, interessamos particularmente perceber como que, embora nos primeiros níveis da educação a região Nordeste apresente um número consideravelmente alto de alunos (perdendo apenas para a região Sudeste) na educação profissional esse número decresça consideravelmente, o que de certa forma vai se repetir quando analisarmos a educação superior.

Tabela 7 - Síntese dos indicadores da educação superior							
Região		Vestibular e Outros Processos Seletivos (*)					
		Total Geral**					
		Vagas Oferecidas	%	Candidatos Inscritos	%	Ingressos	%
Norte		<b>144.136</b>	<b>5,10</b>	<b>444.667</b>	<b>8,56</b>	<b>90.535</b>	<b>6,11</b>
	Pública	28.649	19,88	247.647	55,69	27.126	29,96
	Privada	115.487	80,12	197.020	44,31	63.409	70,04
Nordeste		<b>393.690</b>	<b>13,94</b>	<b>1.015.608</b>	<b>19,56</b>	<b>247.219</b>	<b>16,68</b>
	Pública	96.069	24,40	608.987	59,96	90.351	36,55
	Privada	297.621	75,60	406.621	40,04	156.868	63,45
Sudeste		<b>1.617.864</b>	<b>57,29</b>	<b>2.503.498</b>	<b>48,22</b>	<b>782.553</b>	<b>52,81</b>
	Pública	111.081	6,87	825.093	32,96	95.950	12,26
	Privada	1.506.783	93,13	1.678.405	67,04	686.603	87,74
Sul		<b>387.393</b>	<b>13,72</b>	<b>739.832</b>	<b>14,25</b>	<b>230.305</b>	<b>15,54</b>
	Pública	60.283	15,56	371.404	50,20	54.803	23,80
	Privada	327.110	84,44	368.428	49,80	175.502	76,20
Centro-Oeste		<b>280.859</b>	<b>9,95</b>	<b>488.155</b>	<b>9,40</b>	<b>131.343</b>	<b>8,86</b>
	Pública	33.178	11,81	237.359	48,62	30.261	23,04
	Privada	247.681	88,19	250.796	51,38	101.082	76,96
Brasil		<b>2.823.942</b>	<b>100,00</b>	<b>5.191.760</b>	<b>100,00</b>	<b>1.481.955</b>	<b>100,00</b>
	Pública	<b>329.260</b>	<b>11,66</b>	<b>2.290.490</b>	<b>44,12</b>	<b>298.491</b>	<b>20,14</b>
	Privada	<b>2.494.682</b>	<b>88,34</b>	<b>2.901.270</b>	<b>55,88</b>	<b>1.183.464</b>	<b>79,86</b>

Fonte:

MEC/Inep/Deed.

(\*) Outros Processos Seletivos : Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Avaliação Seriada no Ensino Médio e Outros Tipos de Seleção

CET/FaT - Centros de Educação Tecnologia e Faculdades de Tecnologia

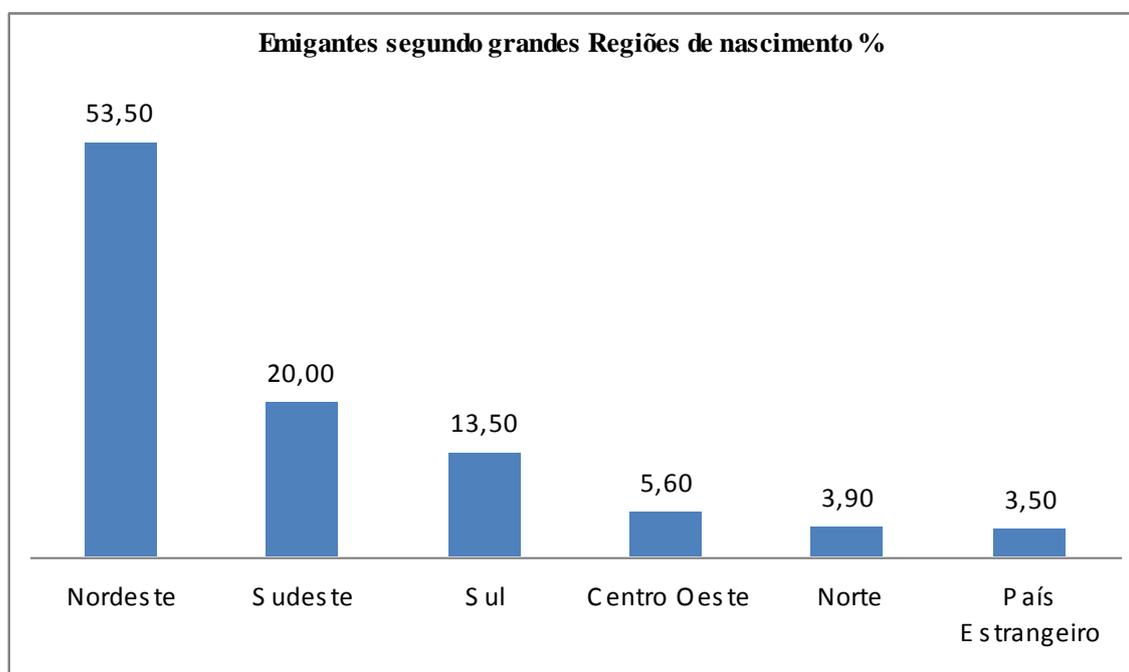
\*\* Contempla Universidades, Centros Universitários dados referentes a Faculdades Integradas, Faculdades, Escolas e Institutos, CET/FaT

Comparando a tabela 7 com o gráfico anterior chegamos a uma observação interessante. Muito embora as regiões nordeste e sudeste tenham aparecido com os maiores números de inscritos na educação básica (respectivamente 16.428.836 e 20.425.263) – com a região sul apresentando um valor consideravelmente pequeno em comparação a essas duas regiões (6.847.193) – quando analisamos o número de vagas oferecidas no ensino superior é interessante notar que embora a região Sudeste permaneça com uma larga vantagem em relação às demais regiões (1.617.864) a

diferença entre o número de vagas oferecidas nas regiões Nordeste (393.690) e Sul (387.393) cai consideravelmente.

A educação aparece como um palco privilegiado para pensarmos a desigualdade regional no país. Muitos indicadores já amplamente divulgados e analisados apontam para a significativa diferença entre as regiões brasileiras, no entanto, por não ser esse o objeto deste estudo optamos apenas por selecionar alguns indicadores no campo da educação. Assim, dando prosseguimento a nossa análise nos voltaremos agora para outros dados igualmente importantes.

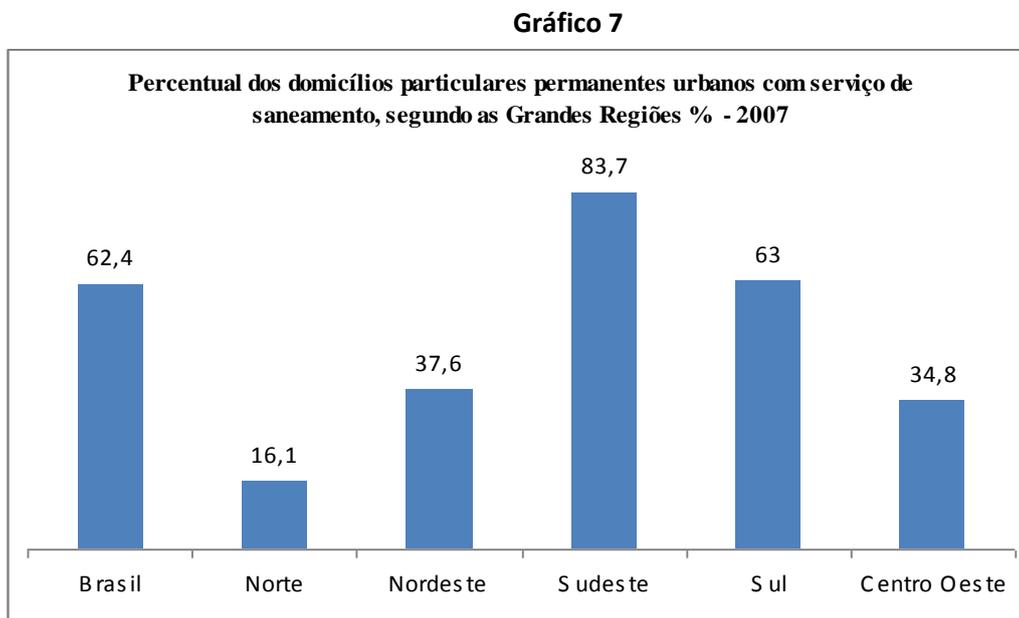
**Gráfico 6**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

A taxa de emigrantes por região de nascimento pode ser considerada um importante para pensarmos a desigualdade regional, uma vez que essa taxa pode revelar uma maior ou menor expectativa da população em relação ao seu local de origem. A análise feita por Pastore ao final dos anos 1970 já revelava uma forte tendência a emigração das localidades mais pobres do país para o eixo Centro-Sul. Padrão esse que trinta anos após o estudo ainda permanece atual, como podemos ver no Gráfico acima. A região Nordeste é a que apresenta o maior percentual de emigrantes (53,50%).

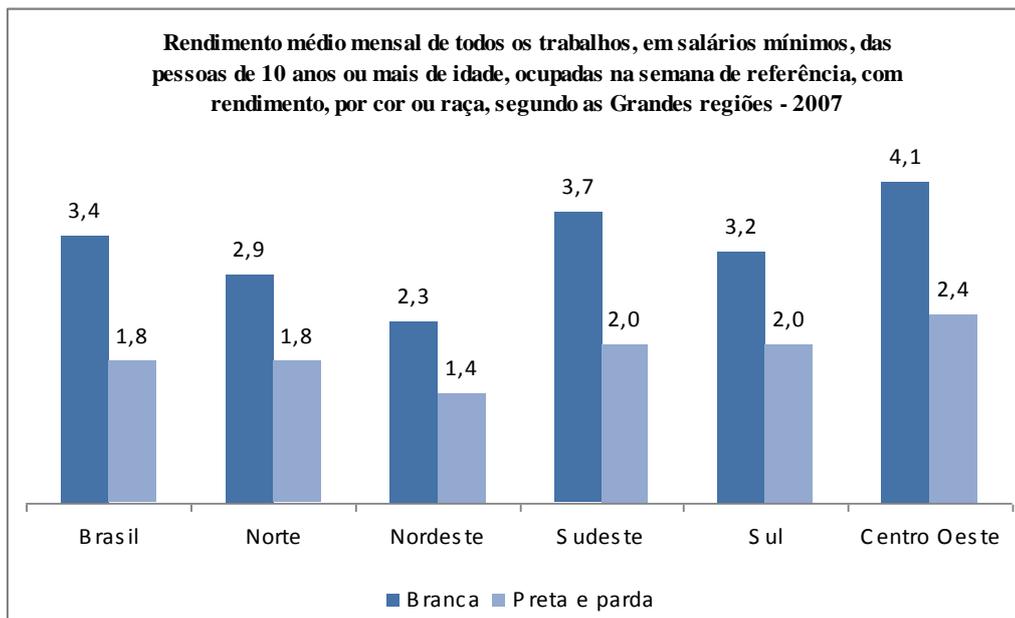
Vejam os agora alguns dados relativos a condições de saneamento básico e de renda.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

De acordo com os valores acima expressos, podemos perceber que o percentual de domicílios urbanos que apresentam saneamento é consideravelmente maior no eixo Sudeste-Sul (com especial destaque para a região sudeste aonde o serviço chega a 83,7 % dos domicílios). Já as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores percentuais com 16,1 e 37,6% respectivamente – ficando muito aquém da média para o país que é de 62,4%.

Gráfico 8



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007

O Gráfico 8 traz o rendimento médio das pessoas a partir de dez anos, em salários mínimos, nas regiões. Aqui novamente há de se constatar não apenas uma distância quando analisamos os dados entre as regiões como também quando fazemos uma análise da população de uma mesma região estratificando por raça ou cor.

Assim, enquanto que a média de rendimento para a população branca do país é de 3,4 salários mínimos (cabe destacar que nas regiões Norte e Nordeste essa média não chega sequer a três salários mínimos) esse valor para a população preta e parda é de apenas 1,8 salários mínimos – é possível supor, levando em consideração estudos específicos – que os dados acima separassem os rendimentos de pardos e pretos os últimos se apresentariam em ainda maior desvantagem em relação ao conjunto da população. Ainda assim, podemos considerar que pardos e pretos da região Centro Oeste são menos pobres (ganham 2,4 salários mínimos) do que nas regiões Norte e Nordeste (os ganhos médios são de 1,4 e 1,8 salários mínimos).

### 3.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

*"Apesar de suscitar desde longa data o estabelecimento de políticas e a criação de instituições governamentais voltadas especificamente para o seu combate, as diferenças entre regiões permanecem em níveis elevados quaisquer que sejam os critérios utilizados para a sua mensuração".*  
(Sônia Rocha)

Kerstenetzky (2004) em seus estudos sobre a desigualdade aponta que antes de nos voltarmos para essa temática é preciso ter a compreensão de que esse fenômeno deve ser percebido muito menos como a causa de males e muito mais como resultados de processos historicamente consolidados.

Este capítulo buscou, a partir da revisão bibliográfica, acompanhar como se consolidou a desigualdade entre as macrorregiões brasileiras. Nosso pressuposto inicial foi o de que os territórios brasileiros apresentaram diferentes pontos de partida no processo de modernização, diferença essa que foi ser acentuada através de políticas governamentais que pouca atenção deram as desigualdades regionais.

Segundo Souza (2006) o processo de modernização observado na sociedade brasileira após a década de 1930 não apenas inaugurou uma nova relação entre a cidade e o campo, como também fez com que a parcela da população ocupada no que antes era a base da economia agro-exportadora se tornasse menos importante nessa nova ordem. Utilizando essa mesma perspectiva, podemos considerar que regiões que antes ocupavam lugar de destaque na economia colonial se tornaram simples satélites da região industrializada e concentradora. Ou seja, a tardia modernidade observada em território brasileiro por não constituir um processo homogêneo fez com que diferenças regionais se traduzissem em desigualdades.

Dessa forma, compreendemos que não apenas determinadas áreas deixaram de ser economicamente demandadas com a emergência da modernidade na sociedade brasileira como também essa exclusão foi reeditada em diversos momentos da história nacional, seja pela ausência de ações governamentais, seja como um "efeito perverso" (Santos, 1989) de determinadas ações.

O mapeamento das desigualdades é importante entre outros motivos porque, segundo VIANNA (1991) países onde se observa índices de desigualdade entre suas regiões apresentam maior dificuldade em garantir a sua população um adequado nível de bem estar social. Tal afirmativa é particularmente verdadeira quando observamos o Brasil, quinto país em extensão territorial, formado por cinco regiões, vinte e sete estados e um total de 5.533 municípios. Seja pelo modelo de desenvolvimento econômico historicamente adotado seja simplesmente grande vastidão territorial, hoje se observa que o Brasil é um gigante, não apenas em território, mas também em desigualdades. O Brasil conseguiu atravessar a história mantendo sua unidade territorial, ainda assim é necessário reconhecer a extrema heterogeneidade que compõe o território nacional. As desigualdades atravessam nossa cultura.

Em diversos momentos de nossa história é possível apontar medidas que buscavam o desenvolvimento como se este, por si só, pudesse dar conta dos desníveis econômicos observados, no entanto, ao desconsiderar a questão regional bem como as especificidades de cada território, muitas das vezes tais medidas trouxeram resultados desastrosos para as pequenas economias locais.

A política social não pode ser pensada descolada dos elementos econômicos. Na mesma direção é um grave risco considerar as necessidades do país como um campo homogêneo. Sem essa percepção das enormes diferenças regionais corremos o risco de reafirmar traços de desigualdade já históricos em nossa sociedade.

**CAPÍTULO II**  
**Transferência de Renda e Proteção Social**

Foi T.S. Eliot que escreveu certa vez que se é impossível estar absolutamente certo sobre qualquer coisa, e que assim, talvez melhor do que buscarmos uma inalcançável verdade seja nos alternarmos nas possibilidades de erros. A questão da transferência de renda está em moda nos mais calorosos debates sobre política social. Inúmeros autores já fizeram sistemas de classificação de modelos de renda mínima, renda universal, transferência de renda com condicionalidades, dentre outros, para dar conta desse tema que se mostra tão pertinente no momento atual. Qual desses posicionamentos é mais correto ou menos errado é uma questão difícil de ser respondida, ainda assim não é possível nos colocarmos fora desse debate, ainda mais quando pensamos nas atuais formas de proteção social.

O presente capítulo consiste em um esforço de sistematizar algumas idéias que permeiam o tema da transferência condicionada de renda. Quanto a esse objetivo é necessário fazer uma ressalva. Aqui, nos valemos das palavras de Eliot, acreditamos que ao nos debruçarmos sobre uma literatura que traz informações tão distintas e contraditórias acabamos por nos aproximar muito mais de um passeio por diferentes erros do que de uma busca pela verdade. Com isso queremos dizer que, ao longo do presente trabalho buscaremos sistematizar algumas idéias em torno da transferência de renda, e isso nem sempre será realizado apontado pensamentos próximos, muito pelo contrário é justamente nas distâncias entre um pensamento e outros que pretendemos caminhar.

O primeiro pressuposto sobre o qual nos apoiamos é que o debate acerca dos programas de transferência de renda não pode ser considerado como algo recente, embora essa temática tenha sido, aparentemente, redescoberta a partir da década de 1970. De fato, quando nos debruçamos sobre a literatura existente constatamos que inúmeros autores apontam, desde o século XVI, pensamentos próximos ao que hoje compreendemos como renda mínima ou transferência de renda<sup>18</sup>. Ainda assim, é possível

---

<sup>18</sup> Para maiores informações verificar, dentre outros: SUPPLY (2002), SPOSATI (1997, 2001, 2004) , SILVA E SILVA (1996, 1997), PEREIRA (2000). Antes de prosseguirmos talvez seja interessante apontar a diferença que adotamos entre renda mínima e transferência de renda. SPOSATI (1997) aponta uma tipificação de renda mínima que vai desde a definição do piso salarial para os trabalhadores até a renda mínima de inserção e o Imposto de Renda Negativo. Para o presente trabalho a expressão transferência de renda ou mesmo programas de renda mínima designam os modelos de programas sociais que se baseiam na transferência / complementação monetária.

acreditar que nunca esses programas desempenharam papel tão fundamental na rede de proteção social de tantos países. Diversos autores concordam que esse novo fôlego que os programas ganharam se deve, em larga escala, a crise dos chamados Estados de Bem Estar Social ou para o fenômeno que ficou conhecido como a emergência de uma nova questão social<sup>19</sup>.

Nosso principal objetivo consiste em lançar algumas considerações sobre esse velho tema que parece adquirir nova roupagem nos dias atuais. Na primeira parte de nosso trabalho nos voltamos para um breve resgate histórico da transferência de renda – em especial para as experiências européias. Esse resgate, embora importante para pensarmos o caso brasileiro, não destoa muito daquilo que já foi apresentado por diversos autores. Nossa divergência reside no fato de que, embora creditemos as experiências européias a importância devida, reconhecemos também que a compreender as experiências latino-americanas é fundamental para pensar o Brasil. Nesse sentido, em um segundo momento, nos voltamos para a observação de quatro experiências de países da América Latina.

Dando continuidade aos nossos estudos voltamos nossa atenção para a trajetória dos programas brasileiros. Nesse ponto consideramos ser peça chave o trabalho desenvolvido por SUPPLY (2002) que, de certa forma, traz o mérito de introduzir esse debate na pauta da política brasileira. Após esse mapeamento, nos propomos a traçar um panorama sobre algumas percepções que envolvem o debate em torno da contrapartida exigida pela maioria dos programas de transferência de renda para a concessão do benefício. Por fim, pensaremos o modelo adotado no Brasil à luz de nossas especificidades históricas<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> É interessante perceber que enquanto alguns autores utilizam a transferência de renda para maximizar o conceito de proteção Social característico dos chamados Estados de Bem Estar Social, outros autores reconhecem nesse tipo de programa justamente o efeito contrário, ou seja, o resultado do enxugamento do Estado e, conseqüentemente, desmonte dos Welfares.

<sup>20</sup> Cabe destacar que, ao mapearmos as experiências internacionais, nos propomos unicamente a considerar algumas experiências observadas em países da Europa e América do Sul. Assim, ainda que tenhamos conhecimento de estudos acerca dos programas de transferência de renda observadas em países como China e Índia, tal análise não faz parte do escopo do presente trabalho.

SUPLICY (2002) em seu livro “Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta” realizou uma importante tentativa de mapear não apenas os programas como também as correntes de pensamento. Assim, o autor aponta em THOMAS MORE a primeira concepção de renda mínima passando ainda pela primeira experiência de renda mínima que foi observada na Bélgica em 1525<sup>21</sup>. Destaca-se aqui a Law of Poor instituída na Inglaterra no ano de 1531 (nesse ponto o estudo de POLANYI parece-nos fundamental para visualizar a maneira pela qual essa lei vai se converter na Speenhamland Law).

Assim, continuando o caminho traçado por SUPLICY (2002) observamos as defesas de uma renda mínima realizadas por alguns teóricos (segundo o autor o século XX é particularmente rico de tais propostas) e que acabam por influenciar a instituição de sistemas de renda mínima em países da Europa como foi o caso observado na Dinamarca (1933), reino Unido (1948), até as experiências mais recentes observadas em algumas províncias da Espanha (1990) e Portugal já em 1996.

Interessante apontar a importância desempenhada por tais programas após a Primeira Guerra Mundial, em especial nos Estados Unidos através do Aid for Families with Dependent Children (AFCD), programa que tinha como objetivo conferir uma renda as mulheres com filhos e cujos maridos haviam morrido na guerra. Em 1965 temos a elaboração da proposta do Imposto de Renda Negativo<sup>22 de</sup> FRIEDMAN.

O destaque que a renda mínima ganha nos sistemas de proteção social pode ser apontado pelo fato de que a União Européia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que recomendam que países membros passem a implementar programas de renda mínima ou mesmo pela criação do Base Income European Network em 1986 que contou com a participação de Philippe Van Parijs<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Embora nesse primeiro momento citemos principalmente a sistematização realizada por SUPLICY (2002) é importante apontar que outros estudos que pretenderam esse mesmo objetivo. A escolha pelo autor se deu, devido à riqueza de detalhes e do maior número de experiências que SUPLICY conseguiu abarcar em seu trabalho. O trabalho realizado por SILVA E SILVA (1997), por exemplo, traz a proposta de classificar as correntes que defendem a renda mínima e em classificá-las. Embora a autora reconheça que qualquer modelo classificatório pode ser limitado.

<sup>22</sup> Esse conceito pode ser resumidamente explicado da seguinte forma: todos os indivíduos que ganham acima de determinado valor devem pagar imposto de renda, porém, aqueles que apresentarem rendimento aquém fazem jus à complementação.

De acordo com SILVA E SILVA (1997), apesar das inúmeras experiências observadas é possível pensar que a partir da década de 1980 há uma intensificação dos debates em torno desses programas o que se deve, em grande parte, à crise que se abateu nos chamados Sistemas de Welfare States. Segundo essa autora a partir de então, a noção de uma política de transferência de renda passa a entrar nos debates internacionais como um possível mecanismo de combate à fome e a pobreza. De tal forma que o Programa de Renda Mínima não é somente um novo tipo de programa social, “ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de pleno emprego e onde a seguridade social está ameaçada pela precariedade das relações de trabalho” (SILVA E SILVA, 1997: 37).

É interessante apontar que embora o trabalho desenvolvido por SUPPLY (2002) mencione a importância que os programas de transferência condicionada de renda desempenharam na América Latina nos últimos anos, o autor é pouco incisivo em descrever tais programas se compararmos a atenção que deu a experiências de países da Europa e nos Estados Unidos. Assim, parece-nos fundamental ter conhecimento de algumas experiências realizadas em países cuja realidade se apresenta muito mais próxima do Brasil, como é o caso de países da América Latina. Nesse sentido, portanto, voltamos nosso olhar para os seguintes programas: Jefes e Jefas de Familia observado na Argentina e o Tekoporã do Paraguai, o Programa Oportunidades de El Salvador e por fim o Chile Solidário

#### **4.1 Transferência de Renda na América Latina**

Nos últimos dez anos diversos países da América Latina conheceram algum tipo de experiência de transferência de renda. Embora a eficácia de tais programas no que tange a emancipação das famílias beneficiárias ou mesmo o impacto que acarretam ou não na redução da pobreza seja alvo de debates e controvérsias<sup>24</sup>, é fato incontestável que esses

---

<sup>23</sup> VAN PARIJINS pode ser apontado como um forte defensor da proposta de renda mínima. Para maiores informações verificar a vasta literatura produzida pelo mesmo acerca do tema.

<sup>24</sup> Embora alguns autores defendam um impacto absolutamente positivo dos programas de transferência de renda na redução da pobreza – em especial a extrema – a questão que levanta dúvida é que outros autores ainda consideram muito cedo para mensurar tais impactos, aliado ao fato de que dificilmente a

programas passaram a ocupar um lugar de destaque no campo da proteção social. A tabela abaixo traz a síntese da implementação dos programas de transferência de renda em países latino-americanos.

**Tabela 8 - Programas de Transferência de Renda - América Latina e Caribe**

País	Ano	Programa
México	1997	Progresá - Oportunidades
Brasil	1997	PGRM; Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família (2003).
Nicarágua	2000	Mi Familia
Colômbia	2001	Familias en Acción
Equador	2001	Bono Solidaridad - Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguai	2005	Ingreso Ciudadano
Paraguai	2005	Tekoporã; Ñopytyvo (na região do Chaco)
R. Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

FONTE: A.M.M. FONSECA, VIANA, 2007

Conforme podemos acompanhar a partir do ano de 1997 são inúmeros os programas de transferência de renda implementados na América Latina. Embora os autores não tenham mencionado o BPC (Benefício de Prestação Continuada) – criado no Brasil no ano de 1993 – colocamo-nos na mesma perspectiva apontada por SPOSATI (2004) para quem o programa representa o primeiro programa da Assistência Social de transferência de Renda.

Assim, dando continuidade aos nossos estudos selecionamos três experiências latino-americanas para analisarmos que ora se aproximam na experiência brasileira e ora se afastam. Optamos, portanto em estudar o programa argentino que, embora também seja destinado às famílias pobres e a romper os ciclos de pobreza, traz algumas especificidades que o distinguem dos programas observados no Brasil. Já os programas do Paraguai e de El Salvador se aproximam e são considerados programas de terceira

---

redução da pobreza pode ser atribuída a um único fator (uma reportagem pequena, mas interessante trazida pelo jornal O Globo em 27 de agosto de 2007 traz a síntese das idéias defendidas por cada grupo).

geração. Importante apontar que em nosso objetivo pretendemos vislumbrar algumas experiências de países vizinhos que ora se aproximam e ora se afastam do que comumente observamos nos programas de transferência de renda brasileiros. Em nenhum momento temos a pretensão de que o resultado dessa análise corresponda a uma sistematização dos rumos da proteção social na América Latina.

#### **4.1.1 Jefes y Jefas de Família: o programa argentino**

Em Abril de 2002, foi criado como forma de superação para a crise econômica que atingia a Argentina, o “Derecho Familiar de Inclusión Social: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. O programa de transferência condicionada de renda tem como objetivo garantir a inclusão social de famílias beneficiárias. Seguindo o mesmo modelo que observamos no Brasil, tal objetivo seria alcançado através do acompanhamento das condicionalidades que diriam respeito à frequência escolar dos filhos e acesso aos serviços de saúde. No entanto, para além dessas exigências a diretriz do programa determina “la incorporación de los(as) beneficiarios(as) a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios (contraprestación)” (PAUTASSI, 2004).

Segundo nos informa MÓDOLO (2004) pode participar do programa homens e mulheres que se encontram em situação de desemprego e que apresentam na constituição familiar filhos com idade de até dezoito anos, dependentes incapazes de exercer atividade remunerada e mulheres grávidas. O programa exclui as famílias que, por ventura, não puderem garantir a manutenção dos filhos no colégio e/ou que sejam beneficiários de quaisquer outros programas. Esse mesmo autor nos informa que durante os primeiros meses de implementação, o programa deu ênfase a transferência de renda. É apenas a partir do mês de Junho de 2002 que criam-se mecanismos para garantir o cumprimento da contrapartida.

Antes de prosseguirmos algumas observações são necessárias. Primeiramente o nome do programa “jefes e jefas” já deixa claro que, diferente da maioria dos programas

observados no Brasil, o pagamento do benefício não deve ser feito preferencialmente a mulher. Essa é uma questão polêmica que já vem sendo discutida na academia e entre os formuladores de políticas: o pagamento do benefício à mulher é uma conquista – no sentido que garante maior autonomia à esta – ou um retrocesso – uma vez que reforça a imagem da mulher como cuidadora do lar além de colocar o homem na posição de irresponsável que poderia utilizar o valor pago pelo programa para alimentar vícios? Ainda que o reconhecimento da existência de famílias monoparentais chefiadas por mulheres não seja recente<sup>25</sup>, alguns estudiosos parecem ter redescoberto essa questão há poucos anos. No entanto, é preciso perceber que famílias pobres, não importando quem seja o chefe do domicílio, devem ter garantido o igual acesso às políticas sociais.

Outra observação diz respeito à chamada contrapartida produtiva – onde o beneficiário do programa deve exercer algum tipo de atividade o que, segundo PAUTASSI (2004) tem como objetivo proporcionar a inserção social dessas famílias. Apesar de se aproximar das experiências européias, esse modelo tem sido alvo de inúmeras críticas. MÓDOLO (2004) ao problematizar algumas questões em torno do programa aponta que a possibilidade de que os beneficiários realizem uma atividade depende, em larga escala, da participação do setor privado. Ainda assim, o autor aponta que o percentual de beneficiários que conseguem se inserir em algum tipo de atividade é baixo quando comparado ao total de beneficiários que o programa possui<sup>26</sup>. Quanto a isso o autor aponta duas justificativas. Primeiramente o autor aponta o reduzido número de postos de trabalho que as empresas privadas dispõem para os beneficiários – os incentivos dados às empresas são poucos se considerado o custo gerado pela formalização de postos de trabalho. A segunda questão diz respeito ao fato de que, possivelmente, os beneficiários temendo que durante a realização da atividade o benefício seja suspenso, preferem não se arriscar.

---

<sup>25</sup> Para maiores informações verificar: PRIORE, M.D. **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2006. O terceiro capítulo do livro de SOUZA (2006) também aborda, brevemente, essa questão.

<sup>26</sup> Para o autor o percentual de beneficiários que estão realizando a contrapartida ( que pode ser referir a uma atividade produtiva, formação profissional ou ainda a possibilidade de prosseguir nos estudos) baixo, “No obstante, el Programa presenta una clara debilidad si se tiene en cuenta que al mes de Setiembre de 2002 tan solo el 42% de los beneficiarios se encontraban cumpliendo este requisito (considerando 750.000 personas registradas bajo algún tipo de proyecto o actividad, sobre un total de 1.800.000 beneficiarios, aproximadamente)”. Possivelmente esse valor não seria considerado tão irrisório se fosse pensado no contexto brasileiro.

Podemos pensar que o modelo argentino traz algumas características que se referem à especificidade da realidade latino-americana, como é o caso da contrapartida referente à educação e acompanhamento junto ao sistema de saúde dos filhos das famílias beneficiárias, mas, além disso, também agrega características que são notadamente observadas em experiências européias, como é o caso da contrapartida produtiva.

#### **4.1.2 Tekoporã: a experiência do Paraguai**

Criado em Agosto de 2005 através de um programa piloto, Tekoporã representa a experiência paraguaia de transferência de renda com condicionalidades. Segundo SOARES E BRITTO (2008), embora ocorra uma ausência de documentos oficiais para o programa, é possível deduzir a partir dos manuais operacionais que o principal objetivo do mesmo consiste em diminuir o número de espaços com abundância de pobreza extrema – com ênfase nas áreas rurais. Além disso, o programa tem como objetivo secundário garantir o desenvolvimento de capital humano<sup>27</sup> nas famílias beneficiárias que deverá aumentar os gastos com alimentos, garantir a melhoria nutricional para crianças, além de buscar a inserção e permanência na rede educacional. De acordo com relatório elaborado por SOARES, RIBAS, HIRATA (2008) o programa pretende, a partir de medidas de transferência monetária para famílias com filhos e/ou gestantes romper com os chamados ciclos de pobreza e para isso o cumprimento das condicionalidades é fundamental. Assim, tal qual observado nas experiências brasileiras, o programa paraguaio dá uma ênfase muito grande nas famílias com filhos, diferente das propostas européias que priorizam a proteção do mercado de trabalho.

A inserção das famílias no programa se dá através da assinatura de uma espécie de “termo de compromisso” que terá a validade de um ano, ao fim do qual poderá ser renovado se ambas as partes concordarem. No entanto, ao fim de três anos será realizada uma avaliação:

---

<sup>27</sup> O conceito de capital humano se mescla em muito com a própria percepção de capital social. É possível pensar o capital humano como um conjunto de aptidões que o indivíduo acumula ao longo de sua vida e que o possibilita melhor colocação no espaço social a partir de sua inserção no mercado de trabalho.

Después del periodo de tres años, el sistema de empadronamiento del programa proveerá un informe de evaluación sobre los hogares beneficiarios, con indicadores derivados del sistema de monitoreo. Esos indicadores se refieren al progreso de la familia en la realización de los diferentes pasos de las actividades de apoyo familiar, a ser monitoreado por los guías familiares. El periodo de tres años está dividido en cuatro pasos en los que se supone que las familias llevarán a cabo diferentes actividades con el apoyo de los guías familiares. Estos pasos incluyen: permitir las visitas de los guías familiares a fin de discutir las condicionalidades, cuestiones de salud e higiene, hábitos nutricionales, así como asistencia a cursos de alfabetización y sesiones de capacitación para adultos. La revisión de estos indicadores mostrará si la familia ha logrado las metas en los diferentes pasos. Si las ha alcanzado, la familia se 'gradúa'/sale del programa, y si no las ha alcanzado, la familia permanecerá en el programa dos años más, pero se reducirá el valor de la prestación al monto mínimo de la transferencia. (SOARES E BRITTO, 2008: 15)

Outra característica interessante desse programa é o oferecimento de microcrédito para famílias beneficiárias. Segundo SOARES E BRITTO (2008:4) observa-se ainda “el componente de apoyo familiar recurre a ‘guías familiares’ para desarrollar una estrategia conjuntamente con las familias beneficiarias para mejorar su potencial productivo y apoyar La organización de comités de beneficiarios productivos”.

Assim, em países que tiveram consolidada a experiência do Welfare a contrapartida diz respeito a uma tentativa de não ferir a ética do trabalho, ao passo que em países que não tiveram consolidado esse modelo a contrapartida está relacionada a uma questão mais crucial como romper com o ciclo intergeracional de pobreza, ou seja, fazer com que os filhos possam ter acesso a um nível educacional maior que seus pais. O mesmo pode-se dizer do incentivo a inserção no sistema de saúde.

## **4.2 O Bolsa Família**

### **4.2.1 A transferência de renda no Brasil: da Renda Básica ao Bolsa Família**

A entrada dos programas de renda mínima na agenda política brasileira ocorreu através do projeto de Lei 80/91 proposto pelo senador Eduardo Suplicy que defendia a

elaboração de um programa capaz de assegurar a todos os indivíduos o direito a uma renda. A implementação da política teria início no ano de 1993 e garantiria progressivamente universalidade quanto à faixa etária dos beneficiários. Assim, seriam cobertos inicialmente indivíduos maiores de sessenta anos, sendo que a cobertura etária progrediria gradativamente até que, no ano 2000, fossem integrandos ao programa indivíduos a partir de vinte e cinco anos de idade<sup>28</sup>.

Embora a proposta de Suplicy não tenha sido de fato implementada, tem o mérito de introduzir o debate da transferência de renda, ainda que de forma limitada, ao cenário político nacional. Dessa forma, o BPC, criado em dezembro de 1993, preconizado na Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS (1993) é tido como o primeiro programa de transferência de renda que foi, de fato, implementado, ainda que sua execução tenha se efetivado apenas no ano de 1996. O programa, embora não exija o cumprimento de contrapartidas por parte dos beneficiários está destinada a uma pequena parcela da população (idosa ou deficiente físico) que comprovadamente não tiver meios de se prover, nem de assim o ser por sua família.

Os demais programas de transferência de renda surgem apenas na segunda metade da década de 1990 e apresentam algumas alterações em relação ao modelo proposto por Suplicy. Nesses primeiros programas observa-se uma tendência já preconizada pelo Artigo 2º da Lei Orgânica de Assistência Social e que posteriormente foi incorporada à Política Nacional de Assistência (2004) onde a proteção da família é um dos objetivos da Assistência, de forma que a referência para a concessão do benefício deixa de ser o indivíduo e passa a ser a família, em especial àquelas que apresentam em sua composição filhos em idade escolar (SPOSATI, 1997 e MEDEIROS, 2002).

---

<sup>28</sup> É interessante apontar que diversos autores ao discorrerem sobre a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil sustentam a afirmativa de que a proposta de Suplicy se baseia no Imposto de Renda Negativo defendido por FRIENDMAN. É o caso de SPOSATI (1997: 115) para quem “o senador Eduardo Suplicy trouxe o debate da renda mínima para o Brasil na forma da lei e sob uma sexta concepção: a do imposto de renda negativo (...)”. No entanto quando nos deparamos com a proposta original elaborada pelo senador para a criação da **Renda Básica Incondicional** “que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes do país, e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (SUPLICY. Projeto **de Lei que Institui a Renda de Cidadania no Brasil**, 2001). Assim sendo, consideramos que a proposta de Suplicy se aproxima muito mais do pensamento defendido por VAN PARIJS (que inclusive é citado no projeto) do que do Imposto de Renda Negativo defendido por FRIEDMAN.

A exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários também se mostra presente em diversos programas. Via de regra, a exigência feita diz respeito justamente a característica mencionada acima. Por se tratarem de famílias com filhos em idade escolar é exigida a inserção e/ou permanência destes no sistema de ensino. Ainda que um dos objetivos possíveis ao se vincular o benefício à educação seja justamente de diminuir a evasão escolar observada em jovens oriundos de famílias pobres – e, portanto romper o vicioso ciclo de pobreza – tal exigência elimina a possibilidade de que indivíduos e famílias igualmente pobres, porém sem filhos, tenham acesso ao benefício (MEDEIROS, 2002).

Tais características serão observadas, por exemplo, no Programa Bolsa Escola, implementado no Distrito Federal e que exige como contrapartida a matrícula e freqüência de filhos com idade compreendida entre sete e quatorze anos na rede pública de educação. O programa desenvolvido em Campinas, embora também seja voltado para famílias com filhos segue em outra perspectiva ao vincular a concessão do benefício à constatação de “situação de risco da criança” (SPOSATI, 1997: 124).

Outra característica presente nesses programas é justamente o fato de que tais experiências ocorreram predominantemente nas esferas municipais e estaduais e, portanto, de forma descentralizada. Segundo um estudo realizado por SPOSATI (1997) 82% dos programas de transferência de renda observados na década de 1990 eram de iniciativa das esferas municipais. A partir de 2001 esses programas passam a desempenhar papel de destaque no sistema de Proteção Social. O destaque político de tais programas aumentou ao final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o então presidente selecionou doze programas para compor a Rede de Proteção Social. Em todos os programas selecionados observa-se a complementação de renda (LINHARES, 2005).

No governo do Presidente Lula é criado, em outubro de 2003, o Bolsa Família (PBF), programa de transferência de renda com condicionalidades ao qual caberia os audaciosos objetivos de superar as fragilidades e falhas observadas em programas anteriores, unificar os programas federais de renda mínima<sup>29</sup> evitando a duplicidade de

---

<sup>29</sup> O PBF é resultado da união dos seguintes programas: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola (criado em 2001); Cadastro Único do Governo Federal – CADÚNICO (2001);

benefícios e por fim promover a segurança alimentar e nutricional da população pobre e extremamente pobre. Segundo SOARES, RIBAS E OSÓRIO (2008) o programa tem como meta aumentar a renda das famílias em situação de vulnerabilidade e interromper o ciclo intergeracional de pobreza.

A seleção de famílias é realizada pelo CADÚNICO, sendo a renda per capita familiar o critério de elegibilidade<sup>30</sup>. Nesse sentido, o programa atende a famílias pobres – que apresentam renda compreendida entre R\$ R\$ 69,00 e R\$ 137,00 – e famílias extremamente pobres cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 69,00. Quanto ao valor, o benefício é definido de acordo com a situação econômica familiar sendo, portanto, diferente para as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e para àquelas enquadradas na situação de pobreza<sup>31</sup>.

Assim como outros programas de transferência de renda, o PBF exige o cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários para a permanência no programa. Dessa forma, para famílias com filhos em idade escolar é exigida a matrícula e frequência escolar, bem como a assistência pré-natal e neonatal, vacinação de crianças menores de sete anos. No entanto, embora possamos apontar nessa medida um esforço no sentido de fazer com que a população alvo do programa acesse serviços de saúde é

---

Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, (2003); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação instituído em 2001 e do Programa Auxílio-Gás de 2002.

<sup>30</sup> Quanto ao CADÚNICO é importante reconhecer que se por um lado apresenta vantagens, por outro as falhas também estão presentes. A descentralização do cadastro possibilita que o município tenha autonomia na identificação das famílias. A imparcialidade da seleção pode se tornar uma poderosa ferramenta a superação de práticas clientelistas e eleitoreiras. Somado a isso temos o fato de que o cadastro das famílias (ainda que nem todas venham a ser selecionadas) pode configurar em um parâmetro para a formulação de políticas futuras. No que se refere às desvantagens, o CADÚNICO não superou a demora para a concessão do benefício, bem como por não considerar as diferentes realidades presentes no território brasileiro acaba se mostrando de difícil operacionalização para os municípios mais pobres. LINHARES (2005: 97) aponta ainda alguns outros aspectos negativos como, por exemplo, a “duplicidade de registros, ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados, não existência de uma sistemática para a atualização e manutenção da base de dados e atraso no cadastramento provocado por diferentes situações”.

<sup>31</sup> Segundo site do MDS os valores pagos pelo Programa variam de R\$20,00 a R\$182,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Benefício Básico, de R\$ 62,00 é pago às famílias consideradas extremamente pobres. O Benefício Variável, de R\$ 20,00 é pago às famílias pobres, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 30,00 é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente.

importante considerar que os resultados dessas ações não parecem tão positivos. Assim, estudos realizados pelo Centro Internacional de Pobrezas sugerem que o Programa Bolsa Família apresenta melhores resultados na redução da desigualdade do que ao garantir que os beneficiários tenham maior acesso aos serviços de saúde, especialmente no que tange a vacinação<sup>32</sup>.

#### **4.2.2 E a saída é por onde mesmo? Uma discussão em torno da contrapartida**

Como bem salientou MONNERAT, G. L. ET AL (2007) e conforme já foi apontado, a partir da década de 1990 foi grande a incidência de programas de transferência de renda que no Brasil se pautaram no incentivo a frequência escolar e acesso a serviços de saúde. Os autores apontam ainda que a questão da contrapartida a ser prestada pelos beneficiários encerra um dilema: por um lado tem-se o reconhecimento de que a exigência de contrapartida traz como resultado a inserção de uma parcela continuamente excluída dos circuitos de serviços sociais. No entanto, é possível pensar que algo que deveria ser reconhecido como direito apenas tem seu acesso garantido mediante o cumprimento de exigências.

Assim, embora não tenhamos a pretensão de esgotar o tema, consideramos importante tecer algumas considerações sobre esse debate. Antes de prosseguirmos, entretanto, é importante levar em consideração que como bem apontaram Fonseca e Viana (2007) dentre os países latino-americanos e caribenhos apenas em Cuba, Costa Rica e no Brasil a saúde constitui um direito universal. Esse fato é fundamental para pensarmos a questão da contrapartida.

Monnerat, g. L. et al (2007) ao se voltarem para a mesma questão apontam os estudos de Lavinias e Silva E Silva para ilustrar a controvérsia. Para a primeira autora esse

---

<sup>32</sup> Segundo SOARES, F.V.; RIBAS, R.P.; OSÓRIO, R.G (2007: 6) “Em contraste, os PTCR de outros países tiveram impactos sobre a vacinação. O colombiano FAMILIAS EM ACCIÓN aumentou a probabilidade de as crianças de até dois anos estarem com a vacina em dia, e também a probabilidade de as crianças de até quatro anos de idade visitarem os centros de saúde para consultas preventivas regulares. O uso de serviços público de saúde para vacinação e para o monitoramento das condições nutricionais aumentou nas localidades mexicanas cobertas pelo OPORTUNIDADES. Nas zonas rurais do Chile, as visitas de crianças de até seis anos aos centros de saúde aumentaram por efeito do CHILE SOLIDÁRIO. Dada a existência de condições de participação no BOLSA FAMÍLIA vinculadas à saúde, e o fato de que supostamente o programa deveria aumentar a conscientização das famílias acerca da importância da vacinação, a ausência de impactos nesta dimensão sugere a existência de obstáculos relacionados à oferta de serviços”.

tipo de exigência faz com que o acesso a um programa social – o que, portanto deveria constituir um direito – esteja atrelado ao cumprimento de exigências. Quanto a segunda autora, mais favorável, compreende na exigência da frequência escolar, por exemplo, uma oportunidade de evitar os perversos efeitos do trabalho infantil na educação.

Uma importante observação realizada por Fonseca e Viana (2007) deriva do fato de que em países onde tais serviços não são universais pode ocorrer que o acesso a eles seja transitório uma vez que estaria condicionado a situação de pobreza e a permanência no programa, as autoras reconhecem ainda que o cumprimento de contrapartidas na área da saúde básica não necessariamente resulta em uma porta de entrada para outros serviços<sup>33</sup>. De tal maneira que a observação feita por Senna et al (2007:93) no que tange “a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do Programa” mostra-se absolutamente pertinente.

Há ainda a percepção de que a exigência de contrapartidas no campo da educação seja desnecessária. A reportagem publicada em maio de 2007 pela revista VEJA aponta como crítica ao programa justamente o fato de que a exigência, no que tange a frequência escolar já é, segundo a revista, cumprida. Nessa mesma perspectiva se encontram Medeiros, Britto e Soares (2007) que apontando o resultado do estudo realizado por Carvalho (2001) demonstram que, programas de transferência de renda, mesmo sem a exigência de contrapartida repercutem em maior frequência escolar<sup>34</sup>. De tal maneira que, para esses autores, a contrapartida apenas se destina a cobrar dos pais aquilo que eles fariam por seus filhos. Segundo os autores:

Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes

---

<sup>33</sup> Situação semelhante é vivida no cenário brasileiro, embora tenhamos a saúde no país como um direito universal, profissionais da saúde já apontam a tendência de atendimento diferenciado para beneficiários do programa de tal maneira que nos postos de saúde formam-se duas filas. Uma para atender a população usuária e a outra onde para beneficiários do PBF – aquela onde criança que será unicamente pesada e vacinada sem que nenhuma outra medida ou procedimento seja tomado – cuja ida ao posto não necessariamente vai se transformar em uma porta de acesso a outros serviços.

<sup>34</sup> Os autores utilizam o resultado do seguinte trabalho CARVALHO FILHO, I. E. **Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform** produzido no ano de 2001 e segundo o qual foi comprovado o impacto da aposentadoria rural na frequência escolar das crianças do domicílio.

nos debates? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade.

(MEDEIROS, BRITTO E SOARES, 2007: 18)

O que talvez seja contraditório na opinião acima apresentada seja o fato de que outro artigo publicado por um dos autores e que se baseia nos resultados de uma pesquisa de impacto realizada pelo CEDEPLAR/UFMG considera que “o Bolsa Família teve impacto positivo sobre a frequência escolar” (SOARES, RIBAS E OSÓRIO, 2007: 6). De fato, o tema da contrapartida parece tão complexo que nem mesmo os comentaristas mantêm a mesma opinião.

Assim, conforme foi apontado anteriormente é muito tenso o debate em torno da questão da transferência de renda condicionada. A exigência de contrapartidas em programas de assistência corre o risco de transformar em obrigação aquilo que, na verdade, deveria ser entendido como um direito. No entanto, acreditamos que a necessidade contrapartidas se justifica nela mesma. Talvez seja necessário ser mais claro nessa declaração.

Em países que viveram a experiência do pleno emprego a contrapartida exigida por parte do beneficiário diz respeito a comprovar a procura por uma ocupação ou mesmo aceitar uma atividade imposta pelo governo. É a maneira encontrada para não ferir a moral de uma sociedade capitalista. Mas o que dizer de países como o Brasil? Como exigir que o recebimento do benefício esteja condicionado ao emprego em países que nunca vislumbraram o pleno emprego?

E mais ainda, em países cuja consolidação de direitos ainda se apresenta como uma realidade que não atinge a todos. A educação é um direito universal e embora as estatísticas do IBGE revelem uma queda do analfabetismo no país, o reconhecimento do analfabetismo funcional e mesmo a constatação da realidade colocam em dúvida a veracidade dos números. Da mesma forma o reconhecimento de que o Brasil possui um alto índice de mortalidade materna faz com que nos perguntemos se a população

realmente tem acesso aos serviços de saúde e mais ainda a qualidades dos serviços que são oferecidos. Assim, muitas vezes a possibilidade de que a exigência de contrapartida – a permanência na escola ou mesmo o acompanhamento do pré e neonatal – como forma de romper com os chamados ciclos de pobreza pode cair por terra.

Talvez a renda incondicional pudesse ser pensada como uma maneira de fugir a esse dilema. Mas que efeito de longo prazo poderá ter a transferência monetária sem ser calcada em demais medidas? A situação do Brasil atinge patamares tão alarmantes que é necessário que um programa obrigue uma família a matricular seus filhos na escola – algo que está colocado na Constituição como um direito irrevogável – e a acessar procedimentos básicos de saúde. É um quadro onde se constata que aquilo que deveria ser visto como direito passa a representar mais uma obrigação, mais uma tarefa a ser desempenhada. Talvez essa última frase deva ser dita de outra maneira para mostrar toda a tragicidade que encerra: é preciso que um programa social obrigue seus beneficiários a acessarem outros serviços, outros direitos que, do contrário, seriam esquecidos e abandonados, ainda que por vezes a qualidade desses serviços seja questionada.

Conforme foi dito anteriormente, acreditamos que a necessidade de tais contrapartidas se justifica por si só. É justamente o reconhecimento de que existe uma significativa parcela da população excluída do acesso a serviços de educação e saúde – parcela essa que esperamos que seja a mesma beneficiária – que nos explica a necessidade de que o benefício seja acompanhado por alguma medida, ainda que uma tentativa. Assim, nosso posicionamento talvez se baseie muito mais na esperança do que na certeza de que a exigência de contrapartidas para a concessão do benefício pode fomentar a demanda de serviços públicos para um segmento da população a qual historicamente foi negado o acesso a tais serviços.

#### **4.2.2.1 Competências e responsabilidades entre os entes federados: uma leitura da legislação do Bolsa Família**

O reconhecimento dessa desigualdade aliada ao processo de descentralização da política de assistência vai influenciar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) incorpore os conceitos de vulnerabilidade e a perspectiva socioterritorial, com a proposta de “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas ao processo de exclusão/ inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004).

Durante a década de 1990 observamos um importante momento de transformação da política social onde não apenas os programas de renda mínima passam a desempenhar um importante papel, como também a descentralização de programas e da política social vai caracterizar o período. É importante salientar que esse processo de descentralização não ocorreu apenas no contexto brasileiro, como também no cenário internacional. Segundo Souza (2002: 432) “muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas têm, cada vez mais, adotado medidas visando à maior descentralização de seus governos e instituições e à maior participação da comunidade local nos processos decisórios”<sup>35</sup>.

Seguindo essa mesma tendência, o cenário brasileiro vive um processo de descentralização das políticas sociais (Arretche, 2002a), o que na verdade já estava previsto através no Art. 204 da Constituição Federal<sup>36</sup>. Na verdade, quando analisamos a literatura existente acerca dos primeiros programas de transferência de renda implementados constatamos que o traço da descentralização será marcante. Segundo levantamento realizado por Sposati (1997) 82% dos programas de transferência de renda observados no período pertenciam à esfera municipal.

A partir do ano de 2001 os programas de renda mínima passam a desempenhar papel preponderante nas políticas sociais quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso seleciona doze programas que, baseados no conceito de complementação de

---

<sup>35</sup> Segundo Draibe a descentralização no campo das políticas sociais é particularmente observada em países que emergiram de regimes totalitários e onde a reestruturação de sistemas de proteção social foi indispensável para que a ampliação da democracia política fosse acompanhada *pari passu* pela democracia social. De tal maneira que “a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização” (Draibe, 1997:6).

<sup>36</sup> Segundo o referido Artigo as ações governamentais voltadas para a assistência social têm como característica, dentre outras, a descentralização político-administrativa.

renda, passam a compor a Rede de Proteção Social (Linhares, 2005). Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da criação do Programa Bolsa Família (PBF) unifica os programas federais de complementação de renda<sup>37</sup>.

Novamente o forte vínculo entre a transferência de renda e a descentralização das políticas é reforçado uma vez que a própria diretriz do PBF define a descentralização, a intersetorialidade e o controle social como pontos estruturais do Programa. Embora a cooperação entre os diversos níveis governamentais seja de vital importância, observamos que uma maior responsabilidade na implementação recai para o Município enquanto que, por vezes, a exata definição das obrigações do governo estadual se configure enquanto um campo de difícil clareza.

O presente capítulo pretende, a partir da análise da legislação do Programa Bolsa Família, avaliar as competências e responsabilidades dos entes federados na sua implementação. Nosso pressuposto é que, não apenas as competências referentes ao governo estadual são pouco claras, como também é possível observar que há uma distância entre esta legislação específica e àquelas que normatizam as políticas e programas sociais nacionais.

Assim, nosso objetivo é apontar limites presentes nas próprias diretrizes do programa e que, possivelmente, podem representar obstáculos à sua implementação. Nesse sentido, embora reconheçamos que “a explicação para esses limites, em geral, está relacionada a elementos do sistema político e/ou de nossa estrutura institucional, como: estrutura burocrática, apropriação patrimonialista dos programas e dificuldade de pactuação entre os níveis de governo” (Lobato, 2004:96), no caso específico do PBF acreditamos que alguns dos principais obstáculos encontram-se justamente na distribuição de competências do diferentes entes federados.

Seguimos também na perspectiva de Fleury (1999) ao apontar que no campo das políticas sociais convergem interesses concorrentes e competitivos, de tal forma que o aparelho estatal por vezes opera como ator e em outros momentos constitui arena de disputas. É a partir dessa premissa que desenvolveremos nossa análise.

---

<sup>37</sup> É digno de nota o fato de que, desde sua criação no ano de 2003, o Bolsa Família teve, como área prioritária, a Região Nordeste, que nesse momento inicial correspondia a 51% do total de beneficiários.

Nosso intento com o presente capítulo é contribuir para os estudos acerca das políticas sociais brasileiras, em especial do Programa Bolsa Família. De maneira mais específica, procuramos evidenciar a importância dos entes federativos na implementação do programa e as fragilidades da legislação ao definir as atribuições dos governos. Assim, buscamos destacar: a) as responsabilidades de cada ente na implementação; b) a co-participação e o financiamento; c) oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades.

Para alcançar os objetivos aos quais nos propomos, tivemos como procedimento metodológico o acompanhamento da legislação referente ao Programa Bolsa Família. Tais informações foram analisadas a luz do que determina a Constituição Federal (CF, 1988); Lei Orgânica da Saúde (LOS, 1990); Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993); Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS, 2002); Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2004), e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005).

Nesse sentido, primeiramente realizamos um levantamento de toda a legislação referente ao PBF buscamos informações presentes nas diretrizes, Instrução Normativa, decretos, portarias e Instruções Operacionais, a fim de averiguar se aquilo que está expresso na Lei 10.836 que regulamenta o programa, de fato encontra correspondência nos instrumentos operacionais. Assim, em segundo momento comparamos esses documentos com as determinações expressas na legislação social mencionada anteriormente.

#### **4.2.2.2 As responsabilidades de cada ente na implementação do Programa Bolsa Família**

Criado no ano de 2003 através da Medida Provisória nº132 (posteriormente convertida na Lei 10.836) o Bolsa Família surge da unificação dos programas federais de complementação de renda. De acordo com o Art.3 da referida medida e em consonância

com o que prevê o Art.204 da Magna Carta<sup>38</sup> a execução do PBF se dará de forma descentralizada e pautada na colaboração dos entes federados, indicação essa também presente para a gestão do programa, expressa no Art.8 da lei que o regulamenta.

Fica claro, portanto, na concepção do programa, a intenção de garantir a ação pactuada entre os diversos níveis de governo e a garantia da descentralização, que também está indicado na Lei Orgânica da Assistência Social que garante a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (LOAS, 1993. Art.5, inciso I).

Segundo Arretche (2002a) essa tendência, embora já presente desde a década de 1990 no cenário brasileiro, foi particularmente reforçada durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso quando a corrupção observada nos governos anteriores foi creditada justamente à centralização federal então observada. Assim, um pensamento comum nesse período era de que a descentralização estava associada a “formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão. A defesa da descentralização era reforçada por uma avaliação de que a burocracia federal estava viciada pelos padrões administrativos prévios” (Arretche, 2002a: 32).

Vejamos agora alguns elementos importantes para a compreensão da ação pactuada entre os níveis governamentais para o Programa Bolsa Família.

Embora a diretriz do Programa indique a colaboração entre os diversos níveis de governo como sendo elemento fundamental, um olhar mais atencioso sobre a Instrução Normativa, as Instruções Operacionais e os decretos que de fato o operacionalizam revela que, na verdade, a pactuação se encontra ainda muito fragilmente regulamentada de forma que as maiores responsabilidades caem sobre Governo Federal e os municípios.

No que tange à responsabilidade de cada ente na implementação do PBF é importante notar que a Lei 10.836 não dispõe a respeito e determina que no exercício do ano de 2003 (e, portanto, ano de criação do programa) e em caráter excepcional, os atos administrativos e de gastos do programa seriam realizados pelos Ministérios da Educação,

---

<sup>38</sup> Segundo a Constituição brasileira, a ações da Assistência Social devem seguir as seguintes diretrizes: “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”(BRASIL, Constituição Federal, art.204; inciso 1º)

da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. É apenas com o decreto Nº 5.209 em setembro de 2004 que a atribuição de cada ente é definida. Assim, compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome as ações de coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, que compreende os atos necessários para:

concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.  
(Decreto nº5.209, Art. 2).

Quanto às competências do nível estadual, o art.13 do mesmo decreto determina que a esta instância governamental cabem atividades que vislumbrem, fundamentalmente, apoio e estímulo as ações realizadas pelo município. Chama atenção, particularmente o inciso VIII do referido artigo que determina ser também dever do Estado “promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades”.

Ao município compete a inscrição da família, disponibilização de serviços e estrutura, apoio técnico, instituição de órgão de controle, dentre outras. Destaca-se o fato de que, embora aos Estados também caiba a responsabilidade de promover o acompanhamento de condicionalidades, apenas ao município é obrigatória à criação de órgãos de controle (muito embora essa responsabilidade seja de âmbito dos governos federal, estadual e municipal). Quanto à adesão dos entes federados ao programa, esta se dá conforme determinado pela Instrução Operacional nº 09, de 05 de agosto de 2005, ou seja, através de um termo cooperação firmado entre o Município e o MDS. A segunda via do termo é enviada posteriormente aos Municípios e Estados.

Embora as competências de cada um dos níveis federados conste no Decreto 5.209 que regulamenta o programa é interessante apontar o fato de que quando analisamos a Portaria GM/MDS 246 de 2005 que dispõe sobre a adesão dos governos municipais encontramos as atribuições assumidas pelos municípios e pelo MDS

(expressas no Anexo I, respectivamente na Cláusula Segunda e Terceira), não sendo mencionada nenhuma atribuição ao governo estadual.

Assim, podemos perceber que os governos de nível estadual não são chamados a participar da adesão dos municípios ao PBF, o que, de certa forma, justifica a não definição de atribuições específicas para essa instância governamental. No entanto, considerando a importância da intersectorialidade na implementação do programa, consideramos que esta ausência pode representar um significativo ponto de estrangulamento para uma operacionalização mais efetiva.

#### **4.2.2.3 A co-participação e o financiamento**

A portaria Nº360 de junho de 2005 define que o financiamento previsto para o PBF se dá mediante repasse do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS diretamente para os Fundos Municipais de Assistência Social de municípios que estiverem devidamente habilitados na gestão municipal da assistência.

É interessante apontar que a NOB-SUAS (2005) determina que o repasse de recursos via fundo é possível para municípios que se encontram habilitados na condição de gestão do Sistema Único de Assistência Social em algum dos três níveis possíveis, a saber: inicial, básica e plena. No entanto, para municípios que não se encontram habilitados “a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social são de responsabilidade do Gestor Estadual” (NOB-SUAS, 2005: 28). Ainda assim, para o caso específico do PBF é definido que

Para os municípios que não estiverem sob gestão municipal da assistência social, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Portaria GM/MDS nº 736, de 15 de dezembro de 2004, ou da que estiver então vigente, os recursos serão transferidos sob forma de convênio, a ser firmado entre o município e o MDS, mantida a exigência de adesão ao Programa Bolsa Família e os demais critérios definidos na presente portaria.

(PORTARIA Nº360, Art. 6º, parágrafo 4º).

Ou seja, mesmo quando o município não encontra habilitado para a gestão dos recursos o que, de acordo com a legislação do SUAS, significa que essa tarefa deva ser assumida pelo governo estadual correspondente, ainda assim, no acaso específico do PBF é firmado um convênio entre a União e o município. Assim, é possível perceber que o Estado não é chamado a participar de fato da gestão do programa, mesmo quando para exercer uma função que está previamente definida na Norma Básica de Operacionalização do Sistema Único de Assistência. Apesar disto, a Portaria nº360 de 12 de julho de 2005 define que os Estados onde a totalidade dos municípios tiver aderido ao programa e que apresentarem o desenvolvimento de atividades determinadas no Artº7, parágrafo 3º da mesma portaria<sup>39</sup>, farão jus ao recebimento de recursos financeiros por parte da União.

A possibilidade de co-participação dos entes federativos é expressa no próprio termo de cooperação firmado com o MDS. Segundo a LOAS é obrigação dos Estados “apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local” (LOAS, art.13º, inciso II). No entanto, não existe na legislação uma obrigatoriedade no que tange à complementação dos recursos por parte dos estados e municípios para a implementação específica do Programa Bolsa Família o que, possivelmente, deriva do reconhecimento das diferentes realidades territoriais.

De fato, uma imposição orçamentária desse porte poderia ser particularmente prejudicial para os municípios menores. No entanto, esse caráter facultativo pode ter como resultado o fato de que alguns entes federados se isentem dessa complementação, mesmo quando tenham possibilidade de fazê-lo.

Outra questão importante para pensarmos o financiamento do PBF e a importância da descentralização do programa é o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) criado no ano de 2006 e que corresponde a um “instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal” (Portaria nº148, Art. 3º).

---

<sup>39</sup> As atividades determinadas pela portaria são: desenvolvimento de capacitação e apoio técnico aos municípios, disposição de infra-estrutura logística (quando necessário), apoio ao acesso de populações pobres a documentos de identificação e apoio ao cadastramento de populações tradicionais.

O índice é composto pelo Indicador do CadÚnico (composto pela Taxa Qualificada de Cadastros e pela Taxa de Atualização de Cadastros) e agrega ainda o valor referente ao Indicador de Condicionalidades (composto pela Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar e pela Taxa de Famílias com Acompanhamento da Agenda da Saúde). Segundo informações disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) os valores correspondentes ao IGD em setembro de 2006 chegaram a R\$ 19,8 milhões, sendo então encaminhados a 5.186 municípios. Já no ano de 2007 as prefeituras receberam aproximadamente de R\$ 210 milhões para aprimorar o Bolsa Família<sup>40</sup>.

O MDS define ainda as seguintes possibilidades de programas onde o recurso pode ser investido:

- a) Qualificação e formação profissional para famílias beneficiárias do PBF;
- b) Geração de trabalho e renda;
- c) Ações de incentivo ao cooperativismo;
- d) Desenvolvimento territorial para famílias;
- e) Emissão de documentos de registro civil.

O repasse do recurso ocorre diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios que estiverem habilitados à gestão da política de assistência social. Esse valor, segundo o Artº2 da portaria que o institui pode ser utilizado para financiamento de Programas Complementares.

#### **4.2.2.4 Oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades**

Uma questão fundamental do Bolsa Família consiste no fato de que se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades. Assim, não se resume, a priori, exclusivamente à transferência monetária. Neste sentido, conforme determina o Art.º 3 da Lei do Bolsa Família a concessão do benefício depende do cumprimento de condicionalidades no campo da saúde e educação. Dessa forma, para famílias com filhos em idade escolar é exigida a matrícula e frequência escolar e vacinação de crianças

---

<sup>40</sup> As informações apresentadas aqui se encontram disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

menores de sete anos. Para famílias que apresentam nutrizes e gestantes em sua composição é exigido também o acompanhamento pré-natal e neonatal.

Embora exista uma literatura relativamente nova acerca da validade ou não da exigência de condicionalidades para a efetivação de um programa de assistência nossa análise não pretende se voltar para essa questão. Para o escopo do presente trabalho interessa-nos o que a legislação determina sobre o oferecimento dos serviços, questão particularmente importante quando consideramos a diversidade territorial existente no Brasil.

Essa questão talvez se mostre menos importante em regiões metropolitanas onde o oferecimento de serviços públicos tende a ser mais abundante, no entanto, é preciso lembrar que as fragilidades nos sistemas públicos de educação e principalmente de saúde são freqüentes mesmo nas regiões metropolitanas. Assim, segundo o Decreto nº 5.209/04 cabe aos diversos níveis governamentais o oferecimento de serviços que possibilitem que os beneficiários cumpram as condicionalidades determinadas.

No caso específico da educação, a Portaria Interministerial nº 3.789 determina como sendo dever dos governos estaduais, municipais e da União o oferecimento de serviços básicos nessa área. O mesmo se observa no oferecimento de serviços para o cumprimento de condicionalidades no campo da saúde onde a Portaria Interministerial nº 2.509/04 define ser esta uma responsabilidade dos três entes federativos.

Conforme apontado anteriormente, a década de 1990 foi palco de intensa descentralização das políticas sociais. Como bem salienta Arrecthe (2002a), no campo educacional a década de 1990 configurou uma progressiva municipalização do Ensino Fundamental.

Assim, levando em consideração que o Programa Bolsa Família se destina, em especial, a famílias que apresentam filhos com idade compreendida entre zero a quinze anos e que, portanto devem se encontrar majoritariamente inseridos na educação infantil e fundamental, nota-se que a responsabilidade quanto ao oferecimento de serviços nesta área recai potencialmente sobre os municípios.

Nesse mesmo contexto se encontra a oferta de ações de promoção da saúde. De acordo com o trabalho realizado por Pache et al (2006) é possível perceber uma forte

descentralização dos serviços a partir da NOB-SUS/1993. Característica essa que será complementada pela NOB-SUS/ 1996 “cuja principal consequência seria a transferência de atividades até então desempenhadas no âmbito federal para os municípios” (Arretche, 2002b:446).

Segundo a Lei Orgânica da Saúde a descentralização político-administrativa das ações da saúde devem observar uma “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” (Lei nº 8.080 Artº 7, inciso IX, alínea a), cabendo, inclusive ao governo estadual promover a descentralização das ações para os municípios.

Se considerarmos que as condicionalidades na área da saúde dizem respeito ao acompanhamento pré-natal e de nutrizes, então veremos que esses procedimentos se encontram dentro da Atenção Básica (NOAS, 2002) então veremos que o principal responsável pelo oferecimento desses serviços também será o município.

Embora não tenhamos a ambição de discutir a responsabilidade e as ações de cada ente federado no âmbito do SUS, é preciso estar atento para o fato de que embora a diretriz do PBF determine que essas ações devem ser providas por Estados, Municípios e União, não há uma reflexão, ou mesmo um reconhecimento, acerca da municipalização dos serviços.

Esse distanciamento entre a legislação específica do PBF e aquela que normatiza as políticas da saúde e da educação pode tornar frágeis os alicerces do programa uma vez que a função de cada ente federado no oferecimento de tais serviços encontre-se em uma arena onde os papéis estão pouco claros.

### **4.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

O presente capítulo constitui um esforço em sistematizar algumas questões que envolvem a temática da transferência de renda. Nos estudos sobre esse tema o importante é não pautar a análise unicamente nas experiências dos países centrais do capitalismo. É necessário, portanto, aprofundar a discussão de países que, como o Brasil, viveram a colonização e – tão importante quanto – não viveram a experiência do pleno emprego.

Assim, análise de experiências de países da América Latina – tão próximas, mas ao mesmo tempo tão distantes – é fundamental para percebermos que do berço esplêndido em que permanece deitado, o gigante Brasil ainda tem muito que aprender. Dessa forma, a experiência da Argentina já traz no título do programa o reconhecimento de que famílias – sejam elas chefiadas por homens ou por mulheres – precisam ser alvo de políticas públicas.

A análise da legislação pertinente ao Bolsa Família configurou outro entrave. Conforme já havia sido apontado pelo NEPP (2000: 208) documentos oficiais sobre determinado programa por vezes apresentam informações muito genéricas ou mesmo pouco claras sobre a operacionalidade do mesmo. Tal afirmativa foi particularmente constada na análise da Lei 10.836 que embora crie o Programa Bolsa Família é muito pouco precisa quanto aos instrumentos de operacionalização do programa o que, na verdade, justifica a grande quantidade de instruções operacionais e a instrução normativa desenvolvidas quando o PBF já se encontrava em fase de implementação.

Embora a pactuação entre os entes federativos seja imprescindível para a implementação do Programa Bolsa Família, a revisão dos decretos e normas operacionais mostrou que estes se voltam muito mais para as obrigações e deveres dos municípios ou mesmo do Governo Federal. Assim, é possível pensar que há, dentro do programa, uma clara separação entre quem formula (governo federal) e quem implementa as ações (governos municipais), o que, segundo Hill (2006:68) pode resultar em políticas simbólicas.

Assim, ainda que a ação pactuada entre os entes federados esteja fortemente presente no desenho do programa através da lei e decreto que o regulamentam, observamos, através da análise das instruções operacionais e portarias que operacionalizam o Bolsa Família, que essa integração ainda se encontra em um plano muito mais ideal do que de fato real.

Quando nos voltamos para a responsabilidade dos governos estaduais na gestão descentralizada no campo das políticas sociais este parece pertencer a uma área cinzenta e indeterminada. Ao governo Federal compete a formulação, monitoramento, e funções afins; ao município cabe a implementação, co-participação no financiamento, fiscalização,

monitoramento, manutenção. E aos Estados? Os governos estaduais, dentro dessa imprecisão, por vezes parecem ocupar uma posição de mero espectador, ou de no máximo, um personagem figurante.

Quanto à implementação, novamente utilizamos as palavras de Hill (2006: 72) segundo o qual “o processo de elaboração de políticas, freqüentemente continua durante a fase de implementação”. Isto foi particularmente percebido quando dirigimos nossa atenção para as inúmeras Instruções Operacionais que discorriam sobre a normatização de diversas ações no âmbito do programa quando este já se encontrava em execução. A própria definição dos instrumentos de participação e de controle social, ocorrida apenas no ano de 2005, é um claro exemplo de como a formulação do desenho operacional e a implementação ocorreram, em larga escala, concomitantemente.

Por fim a complexa questão condicionalidade: porta de entrada, porta de saída, renda incondicional, transferência condicionada? Como se posicionar diante de um tema tão complexo e controverso?

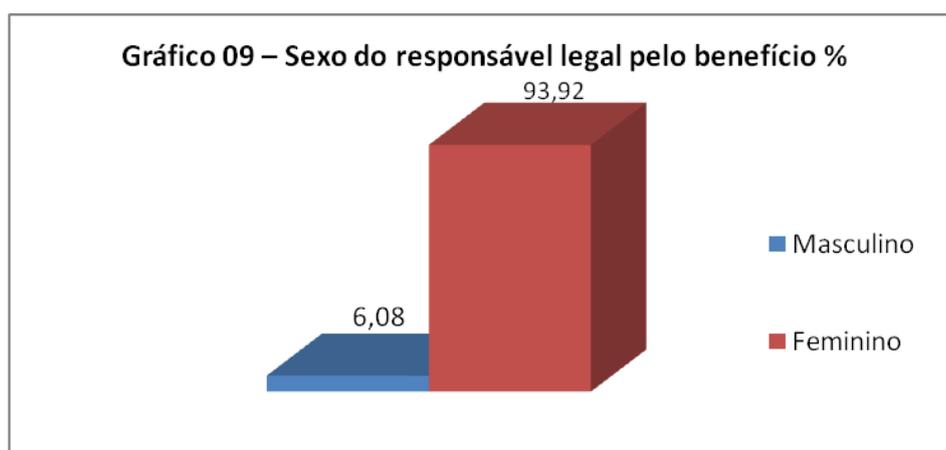
Ser a favor de que beneficiários de um Programa Social – o que por si só já constitui um grupo que possivelmente será estigmatizado – ainda cumpram exigências para acessar algo que deveria ser um direito? No entanto, defender apenas a transferência monetária como maneira de romper os chamados ciclos de pobreza não seria de uma ingenuidade perversa?

**CAPÍTULO III**  
**“A distância entre nós”:**  
**um perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família**

No presente capítulo buscaremos traçar um perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Conforme foi apontado na metodologia do presente trabalho, esse perfil terá como base uma pesquisa realizada no ano de 2006 em cinquenta e três municípios distribuídos pelos estados brasileiros mais o Distrito Federal. De acordo com a metodologia adotada para a pesquisa o questionário foi aplicado no responsável legal pelo recebimento do benefício. Essa informação é particularmente interessante se pensarmos que este responsável não necessariamente é o chefe do domicílio, como mostraremos adiante.

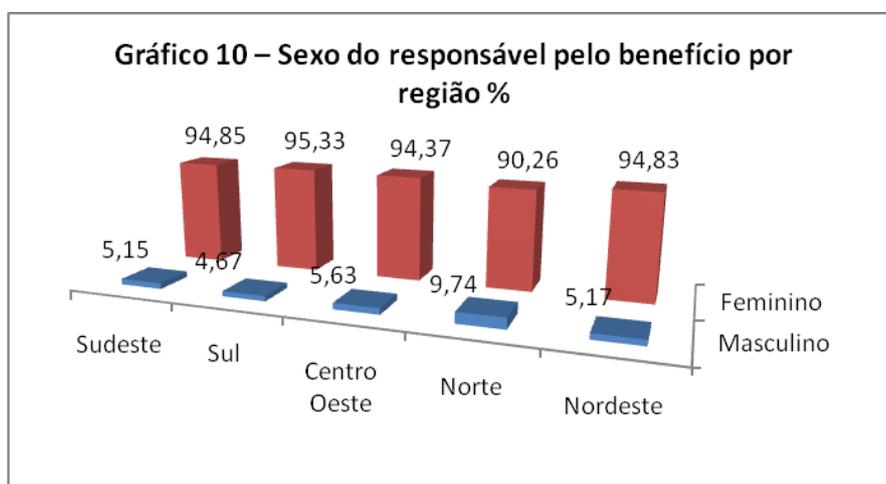
Os dados foram analisados de maneira a nos possibilitar uma análise comparativa entre as macrorregiões brasileiras o que, embora nem sempre nos permita fazer afirmações categóricas acerca das diferenças que se observa entre essas regiões – haja vista a própria diversidade e imensa quantidade de variáveis que possivelmente interferem nos resultados obtidos – ainda assim nos permite levantar algumas hipóteses que se reforçam quando confrontadas com outros dados e respostas. Os dados utilizados para elaborar o presente perfil correspondem, em sua maioria, as informações referentes aos seguintes blocos do questionário aplicado aos beneficiários: Perfil do Responsável Legal Pelo Benefício, Caracterização do Domicílio e por fim Orçamento Familiar.

### 5.1 Perfil do responsável legal pelo benefício



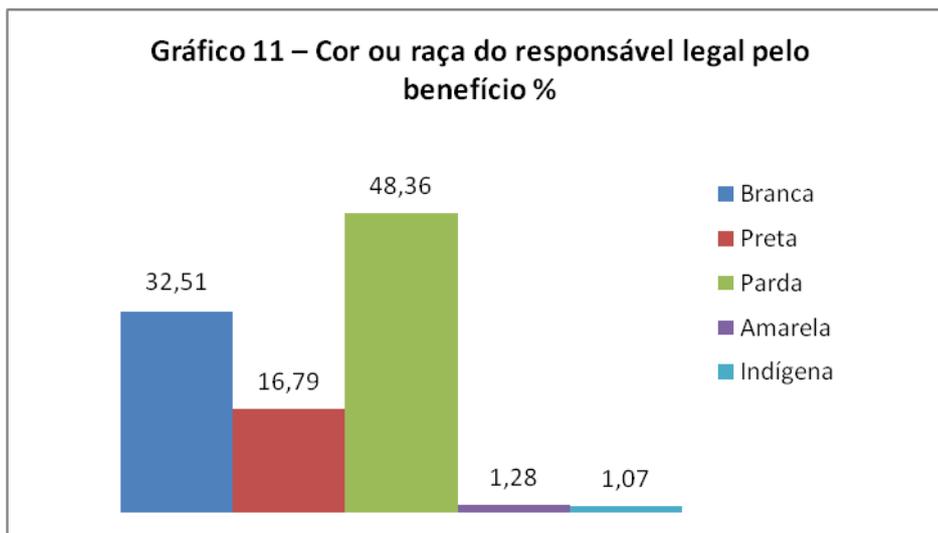
DataUFF, 2006.

Conforme pode ser visto no gráfico 09, o responsável legal pelo recebimento do benefício é, preponderantemente, do sexo feminino. Tal resultado já era previsto, uma vez que o próprio formato do programa indica que “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Lei nº 10.836 de 09/01/2004, art. 2º, parágrafo 14). É necessário perceber que tal característica, já observada em programas anteriores, é conseqüência direta da chamada “feminização da pobreza” (Melo, 2005) de forma que onde o crescente número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres passa a ser alvo de políticas sociais.



DataUFF, 2006

Passando para a análise do sexo por região percebemos que, ainda que em todas as regiões brasileiras as mulheres correspondam à maioria no que se refere à responsabilidade pelo recebimento do benefício, é interessante notar que a Região Nordeste, quando comparada às demais regiões, apresenta um maior percentual de homens que assumem esse lugar. Da mesma forma, a Região Sul apresenta uma taxa ligeiramente superior de entrevistados do sexo feminino.



DataUFF, 2006

No que se refere à cor ou raça, o gráfico acima mostra que, os pardos correspondem à maioria dos beneficiários. A população indígena corresponde a apenas 1,1% dos entrevistados. Tal configuração mostra que o Bolsa Família vem elegendo corretamente seus beneficiários uma vez a pobreza é mais notoriamente mais significativa entre pardos e negros do que entre brancos. De fato, quando analisamos o perfil de cor ou raça dos entrevistados com o fornecido pelo Censo de 2000 para o conjunto da população do Brasil vemos que os brancos estão sub-representados como beneficiários do PBF (pois são 51,18% na população nacional) enquanto que pardos e pretos estão super-representados (na medida em que são respectivamente 41,51% e 5,42% no país).

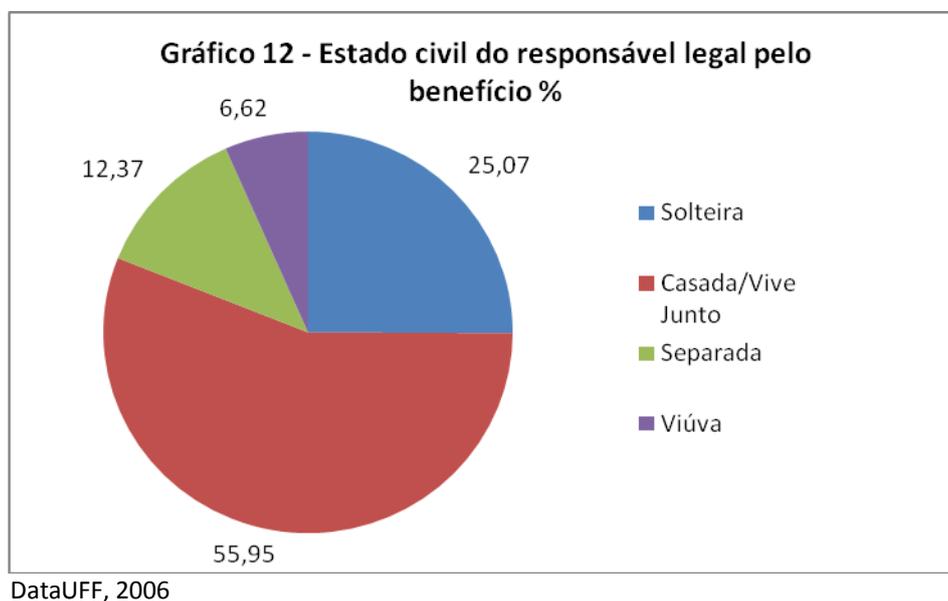
**Tabela 9 - Qual é a sua cor ou raça? \* Região%**

	Região				
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste
Branca	27,54	62,20	30,29	17,73	24,28
Preta	24,91	16,44	12,35	12,04	18,66
Parda	44,74	19,66	54,31	68,90	54,17
Amarela	1,75	0,68	1,69	0,84	1,45
Indígena	1,05	1,02	1,35	0,50	1,45

DataUFF, 2006

A distribuição regional da raça e cor dos beneficiários revela que a Região Sul apresenta significativas diferenças quando a comparamos com as demais regiões. Tais especificidades se expressam, principalmente, no que se tange à população branca (cujo percentual é mais elevado do que àquele apresentado pelas demais regiões) e a população parda que é menos expressiva nessa região. De acordo com o Censo de 2.000 vemos que a população preta apresenta as maiores concentrações nas regiões Sudeste e Nordeste e onde, de fato, se concentram os maiores percentuais de beneficiários negros. Já a Região Sul se destaca com um maior percentual de população branca, o que também confirma que nessa região a população beneficiária seja, majoritariamente, branca.

Prosseguindo em nossa análise, nos voltamos agora para o estado civil dos entrevistados. No gráfico abaixo podemos perceber que a situação “Casado(a)/Vive Junto” compreende a maioria dos entrevistados (55,95%), sendo seguida por “Solteiro(a)” (25,07%), Separado(a) (12,37%) e, por último, Viúvo(a) que corresponde a apenas 6,62% da amostra.



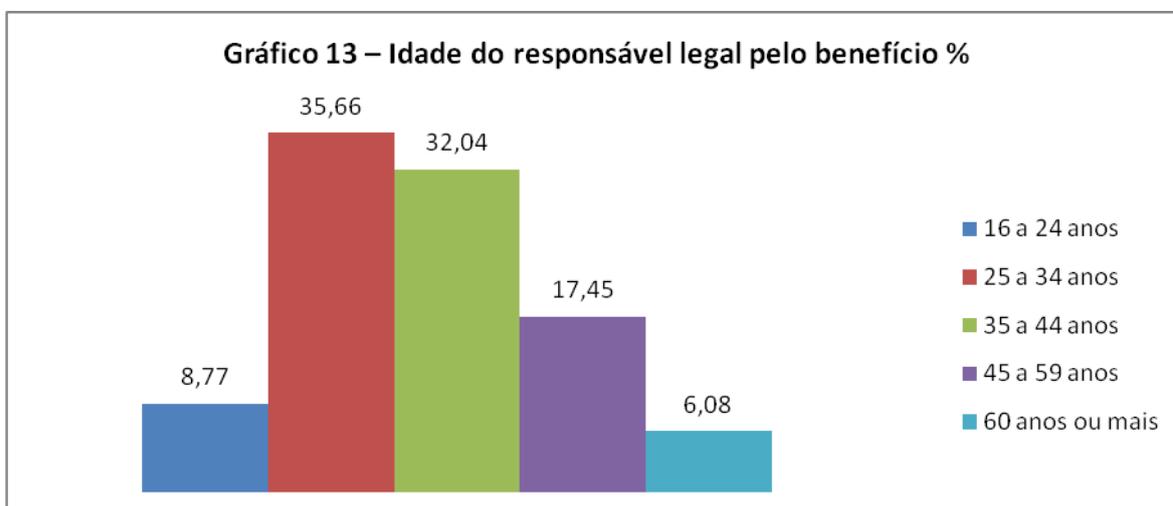
Quanto ao Estado Civil, a situação “Casado(a)/Vive Junto” compreende a maioria dos entrevistados, sendo seguida por “Solteiro(a)” e Separado(a).

**Tabela 10 - Estado Civil \* Região%**

Região	Estado Civil				Total
	Solteira	Casada/Vive Junto	Separada	Viúva	
Sudeste	35,56	51,09	10,52	2,84	100,00
Sul	18,72	57,00	15,18	9,11	100,00
Centro Oeste	23,41	55,02	14,88	6,69	100,00
Norte	22,68	58,94	11,59	6,79	100,00
Nordeste	24,92	57,69	9,70	7,69	100,00

DataUFF, 2006

Já a análise do Estado Civil por Região – cujos dados podem ser observados na tabela abaixo – os percentuais de Solteiro(a) e Casado(a)/Vive Junto são os mais significativos em todas as regiões, o que de fato já era esperado, visto que esse é o grupo mais representativo. A região Sul apresenta maior número de entrevistados que se identificam como Separado(a), e a Região Sudeste apresenta menor percentual de Viúvo(a).

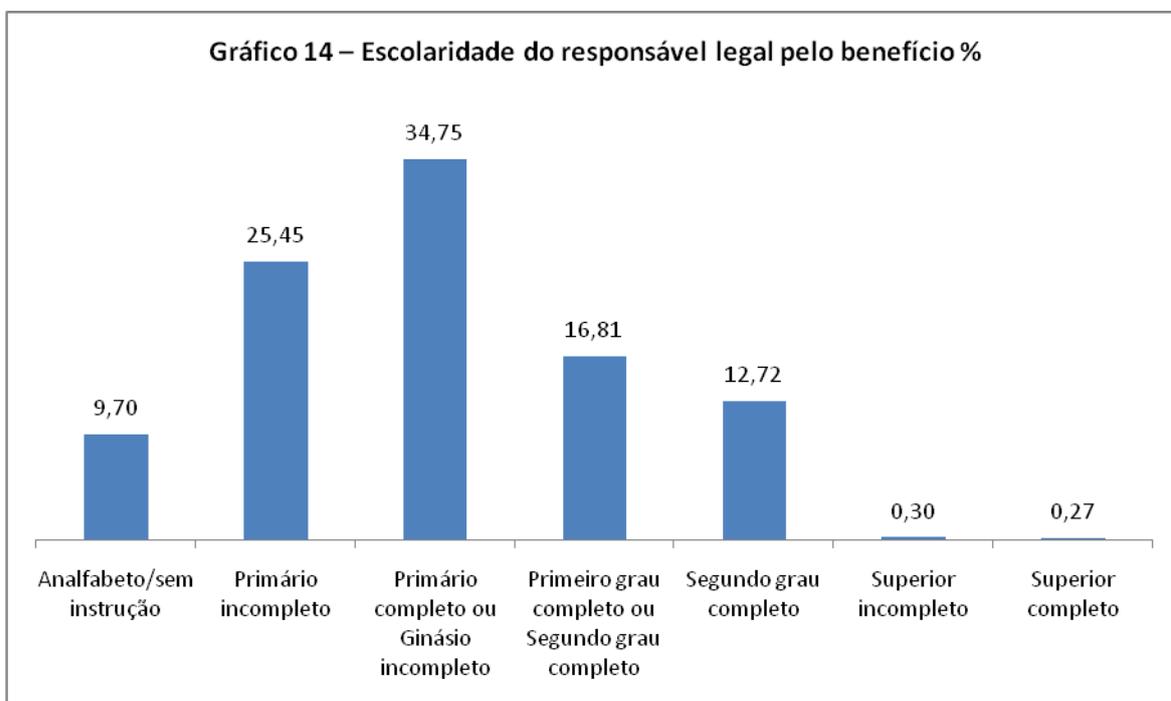


DataUFF, 2006

No que se refere à idade, observa-se que os grupos compostos por beneficiários entre 25 e 34 anos e entre 35 e 44 anos correspondem à maioria da amostra (67,7% do total), o que caracteriza um público beneficiário consideravelmente jovem. De fato, essa configuração reafirma os novos contornos assumidos pela pobreza já no final do século

XX onde, o desemprego deixa de ser pontual e se torna estrutural, de tal forma que uma significativa parcela da população, que antes estaria inserida no mercado de trabalho, passa a demandar políticas públicas e investimentos na área social. Comparando essa informação com aquela encontrada por Sposati (1997) ao analisar a experiência da França, é interessante apontar que a autora chamou a atenção para o fato de que, neste país, os beneficiários são predominantemente jovens.

O baixo percentual de beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos pode ser justificado pelo fato de que esse grupo etário é alvo de outras políticas e programas. Vale lembrar que os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – principal programa da assistência social voltado para a população mais idosa e empobrecida – não podem acumular o benefício com o Bolsa Família, o que certamente reforça a baixa participação desse grupo etário no programa. Além do BPC, há de se considerar ainda que, parcela considerável desse grupo etário encontra-se aposentada. Se considerarmos que o valor pago a um beneficiário jamais é inferior ao salário mínimo então veremos que, muito provavelmente, esse grupo se encontra fora da linha de corte definida para o programa.



DataUFF, 2006

No que tange a escolaridade, os entrevistados que se identificam nas situações de Sem Instrução e com até o Primário Completo / Ginásio Incompleto correspondem a 69,9% do total de entrevistados. A escolaridade dos beneficiários diminui drasticamente a partir do Primeiro Grau completo/ Segundo Grau Incompleto.

Conforme já foi amplamente divulgado por estudos e pesquisas, podemos encontrar no Brasil uma clara associação entre anos de estudos e rendimentos profissionais. Assim, a população mais pobre do país não é desprovidamente unicamente do capital monetário como também, muito frequentemente, observa-se também um baixo capital educacional. Dessa forma, o fato de encontrarmos a maioria dos beneficiários com níveis educacionais consideravelmente baixo apenas serve para reafirmar um traço marcante em nossa sociedade. Como já foi apontado por Pastore & Silva (2000: 40): “A educação é o mais importante determinante das trajetórias sociais futuras dos brasileiros, importância que vem crescendo ao longo do tempo. Não é exagero dizer que a educação constitui hoje o determinante central e decisivo do posicionamento socioeconômico das pessoas na hierarquia social”.

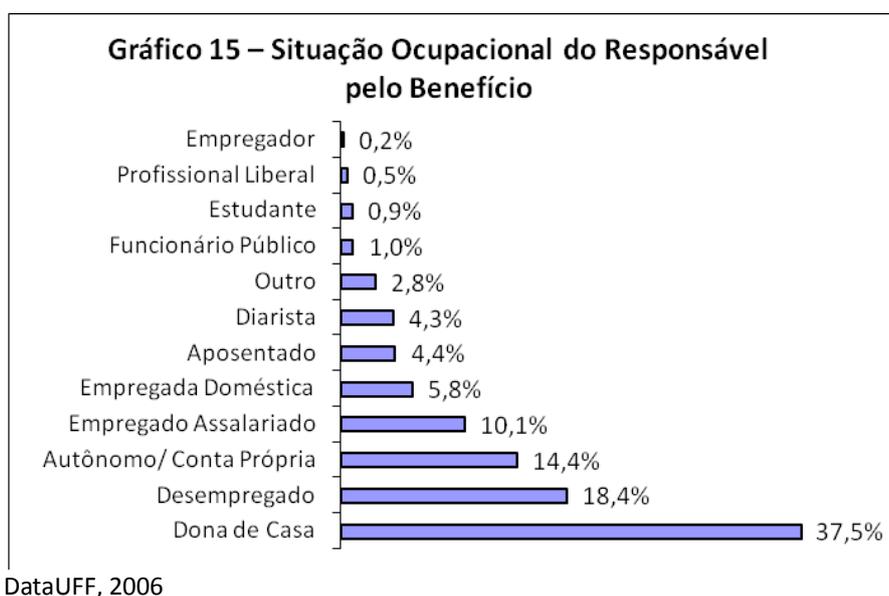
**Tabela 11 – Escolaridade do responsável legal pelo benefício por região %**

	Região				
	Sudeste	Sul	Oeste	Norte	Nordeste
Analfabeto/sem instrução	8,15	7,33	11,42	10,25	11,33
Primário incompleto	19,13	31,33	28,48	24,30	24,00
Primário completo ou Ginásio incompleto	43,59	35,17	31,13	29,59	34,33
Primeiro grau completo ou Segundo grau completo	18,47	16,17	17,05	16,36	16,00
Segundo grau completo	10,32	9,33	11,59	18,51	13,83
Superior incompleto	0,17	0,67	0,17	0,33	0,17
Superior completo	0,17		0,17	0,66	0,33

DataUFF, 2006

A análise da escolaridade do responsável do entrevistado por região nos permite fazer algumas importantes considerações. Primeiramente analisando o grupo composto por beneficiários que se encontram na situação Analfabeto / Sem Instrução percebemos que enquanto esse grupo corresponde a 7,33% dos entrevistados na região Sul, esse

percentual sobe quatro pontos e alcança 11,33% da região Nordeste. De fato, quando comparamos esse resultado com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil vemos que os estados da Região Sul apresentam os melhores índices educacionais do Brasil. A exemplo, o Estado do Paraná, que possui o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação da região (0,879), está acima da média nacional (0,849). As demais regiões mantêm índices similares, sendo que a Região Centro Oeste é a que apresenta maior número de beneficiários Sem Instrução (11,42%).



A situação de Dona de Casa é que atinge maior percentual entre os entrevistados (37,5%), o que está em consonância com o sexo do entrevistado (que em sua maioria foi composta por mulheres). As demais ocupações com maior ocorrência mencionadas foram, respectivamente, Desempregado e Profissional Autônomo. O baixo percentual de aposentados confirma o baixo índice de beneficiários com idade superior ou igual a sessenta anos. É importante notar que a situação de Desempregado supera a estimativa de beneficiários que se enquadram na situação de Empregados Assalariados.

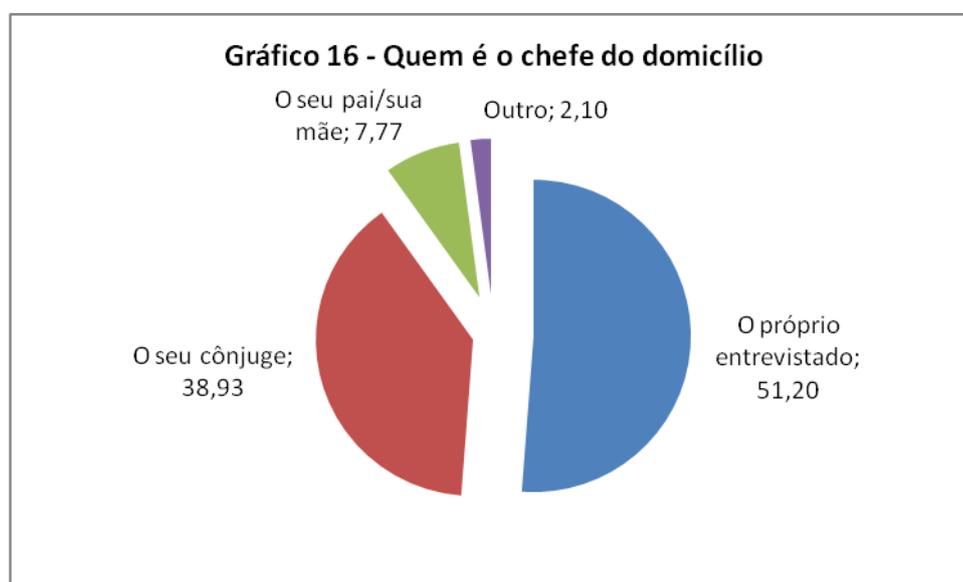
**Tabela 12 – Situação Ocupacional do Entrevistado por Região %**

	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	
Empregado Assalariado	7,9%	2,8%	10,8%	11,5%	17,4%	<b>10,1%</b>
Autônomo/ Conta Própria	15,1%	14,5%	15,3%	13,6%	13,4%	<b>14,4%</b>
Profissional Liberal	0,8%	0,5%	-	-	0,2%	<b>0,5%</b>
Empregador	0,2%	-	0,2%	0,3%	-	<b>0,2%</b>
Estudante	2,5%	0,8%	0,7%	0,2%	0,3%	<b>0,9%</b>
Desempregado	18,0%	13,0%	16,8%	24,4%	20,0%	<b>18,4%</b>
Aposentado	5,1%	4,8%	3,7%	4,0%	4,4%	<b>4,4%</b>
Dona de Casa	38,4%	53,3%	33,8%	29,1%	32,7%	<b>37,5%</b>
Funcionário Público	2,3%	1,0%	0,8%	0,3%	0,5%	<b>1,0%</b>
Empregada Doméstica	6,1%	3,5%	7,2%	9,1%	3,2%	<b>5,8%</b>
Outro	2,6%	2,0%	3,8%	1,7%	3,9%	<b>2,8%</b>
Diarista	0,8%	3,7%	7,0%	5,8%	4,0%	<b>4,3%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

DataUFF, 2006

Observando a distribuição territorial da ocupação do entrevistado observa-se que o percentual de Empregado Assalariado é mais expressivo na região Sul onde é menor o número de entrevistados na situação de Empregada Doméstica. As situações de Estudante, Profissional Liberal e de Empregador são as que possuem menor ocorrência e representam, somadas, apenas 1,3% do total da amostra. A taxa de Desempregados é menos expressiva na região Nordeste, o que pode ser resultado de uma característica econômica da região onde é comum a prática da agricultura de subsistência. O baixo percentual de empregados Assalariados observados nessa região confirma essa hipótese. A Região Nordeste se destaca também na situação de Dona de Casa, que representou 53,35% do total da amostra da região.

## 5.2 Perfil do chefe do domicílio



DataUFF, 2006

Dos 3.000 questionários aplicados nos responsáveis pelo recebimento do benefício, nada menos do que 51,20% se identificavam também como chefe do domicílio – as demais situações mais mencionadas foram o cônjuge (38,93%), pai ou mãe do entrevistado (7,77%) ou Outros (2,10%). Tal característica reforça a discussão acerca da feminilização da pobreza realizada anteriormente.

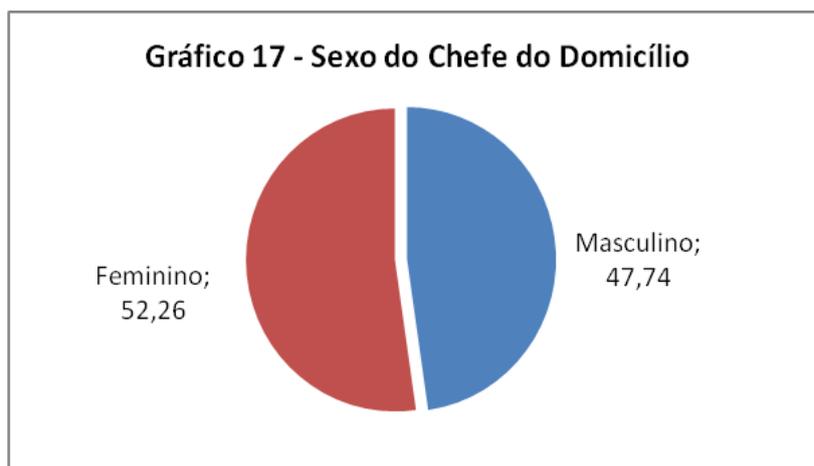
**Tabela 13 – Quem é o chefe do seu domicílio \* Região**

	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste	
O próprio entrevistado	47,34	59,63	55,81	48,34	45,00	51,20
O seu cônjuge	41,53	32,77	37,71	39,74	42,83	38,93
O seu pai/sua mãe	7,97	6,08	5,32	9,93	9,50	7,77
Outro	3,16	1,52	1,16	1,99	2,67	2,10

DataUFF, 2006

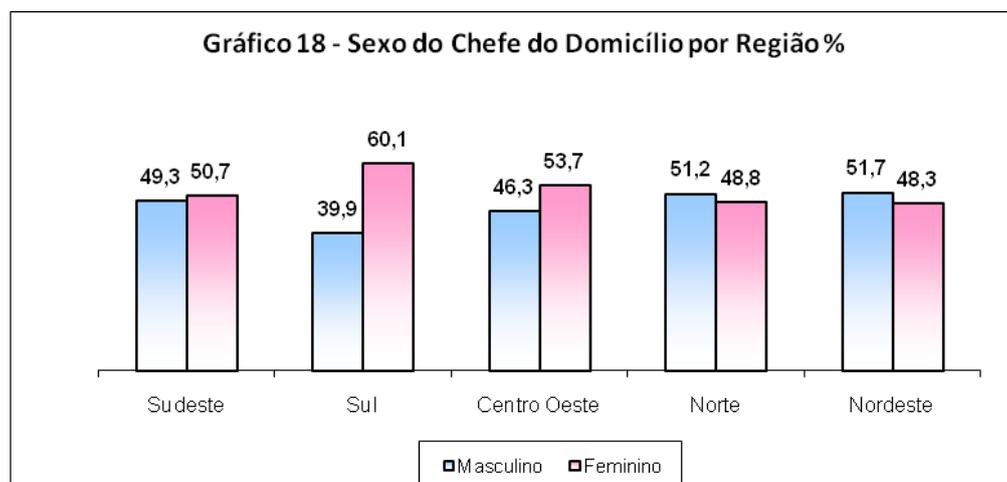
No que concerne à Chefia do Domicílio a Região Sul apresenta uma significativa diferenciação em relação às demais localidades, com 59,63% dos entrevistados se identificando nessa situação. É interessante notar que a Região Sul foi a que apresentou um percentual ligeiramente maior de beneficiários do sexo feminino e, no que tange ao

Estado Civil, essa região apresentou o menor índice de Solteiro(a)s, sendo a ocorrência de Separado(a)s mais expressiva do que nas demais regiões. A região Nordeste, por sua vez, apresenta a menor ocorrência de entrevistados que se identificaram enquanto chefe do domicílio (45,00%), essa mesma região é a que apresenta o maior percentual de famílias que são chefiadas pela mãe ou pai do entrevistado.



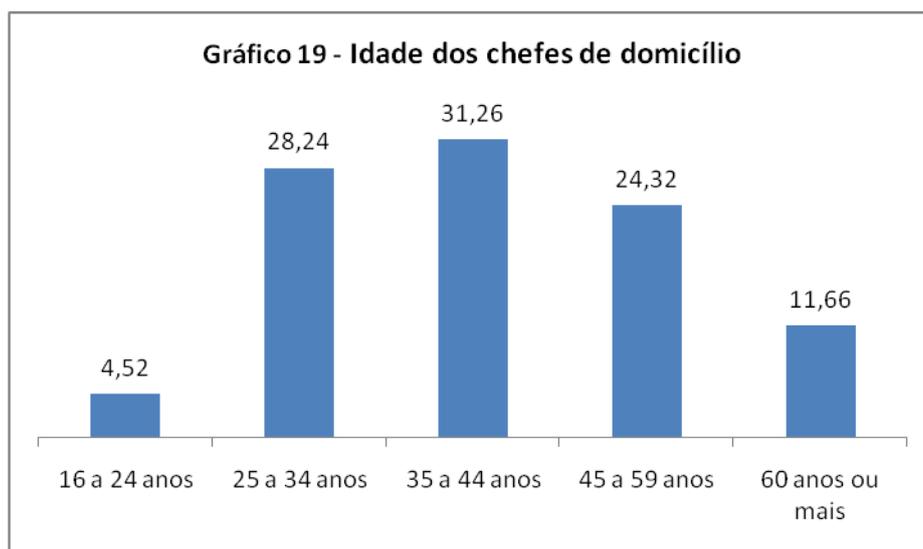
DataUFF, 2006

De acordo com o gráfico acima, 52,26% das famílias entrevistadas são chefiadas por mulheres e 47,74% por homens. Esse arranjo pode representar uma nova configuração observada nas famílias brasileiras, principalmente naquelas beneficiárias de programas sociais, em que é cada vez mais recorrente o fato de mulheres ocuparem a posição de chefe do Domicílio.



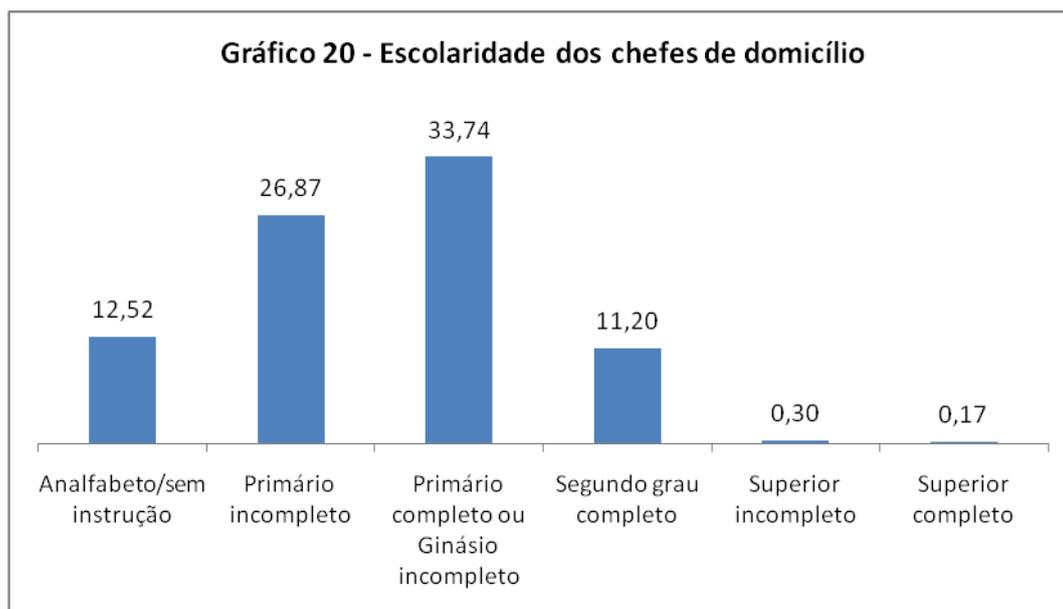
DataUFF, 2006

Ao observar o sexo do chefe do domicílio por região nota-se que a região Sul se destaca com o maior percentual de mulheres que ocupam essa posição. É interessante lembrar que, no que tange a situação civil de solteira, essa mesma região apresentou seis pontos percentuais abaixo da média nacional. Conseqüentemente a região Sul apresenta um percentual maior de mulheres que, mesmo casadas, se identificam enquanto chefes de domicílio.



DataUFF, 2006

Quanto à idade, os chefes do domicílio concentram-se na faixa etária compreendida entre 35 e 44 anos, embora a diferença entre este e o segundo grupo etário mais mencionado seja de apenas três pontos percentuais. Destaca-se o fato de que, embora o grupo etário de 16 a 24 anos tenha apresentado um percentual maior do que o grupo composto pela população mais idosa (acima de 60 anos) no que tange a responsabilidade legal pelo benefício, essa situação se inverte na questão da chefia do domicílio, e o segundo grupo passa a exibir uma maior representação.



DataUFF, 2006

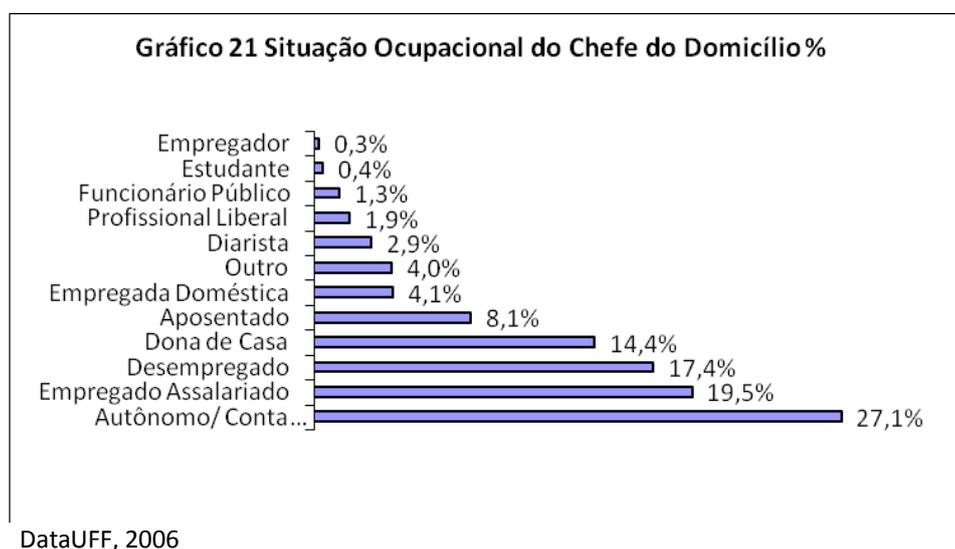
No que tange à escolaridade, observa-se que os chefes de domicílio que se identificam com a situação Sem Instrução ou com até o 1º Segmento do Ensino Fundamental Completo correspondem à maioria da amostra (73,13% do total). O índice de indivíduos que completaram o Ensino Superior não chega a um ponto percentual. Esse baixo índice pode significar que os indivíduos que chegam ao Ensino Superior possuem, em geral, renda maior do que aquela exigida para a inserção no Programa, ficando, dessa forma, fora dos critérios de elegibilidade definidos.

**Tabela 14 – Escolaridade dos chefes de domicílio \* Região**

	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste	
Analfabeto/sem instrução	10,73	7,22	13,19	14,81	16,55	12,52
Primário incompleto	19,25	30,93	30,05	28,12	25,94	26,87
Primário completo ou Ginásio incompleto	44,12	35,22	29,38	28,62	31,57	33,74
Primeiro grau completo ou Segundo grau completo	16,35	16,49	15,86	14,31	12,97	15,19
Segundo grau completo	9,20	9,79	11,35	12,98	12,63	11,20
Superior incompleto	0,34	0,34	0,17	0,50	0,17	0,30
Superior completo				0,67	0,17	0,17

DataUFF, 2006

A distribuição regional da escolaridade do chefe do domicílio repete a mesma tendência observada nos índices de escolaridade do responsável legal pelo benefício. Dessa forma, a Região Sul mais uma vez se destaca com os menores percentuais de chefes de domicílios que não possuem escolaridade (7,22%), enquanto que a Região Nordeste – em oposto a essa situação – apresenta a maior ocorrência de chefes de família sem instrução (16,55%). A partir do 1º Segmento do Ensino Fundamental Completo, a escolaridade decresce consideravelmente, de forma que, apenas 0,17% dos chefes de domicílio apresentam Ensino Superior Completo.



O percentual de Autônomos e Profissionais por Conta Própria corresponde a maior representação, abrangendo 27,1% do total da amostra. O segundo grupo de maior representação é o composto por Empregado Assalariado, sendo seguido pelo Desempregado – cujo percentual de 17,4% é bastante expressivo. Embora a situação de Dona de Casa tenha sido a mais mencionada pelos entrevistados (e correspondeu a 37,5% da amostra), apenas 14,4% dos chefes de domicílio se identificaram nessa situação, o que de fato é justificado por haver um maior percentual de homens chefe de domicílios do que aquele apresentado por homens responsáveis pelo benefício.

Tabela 15 - Situação Ocupacional do Chefe do Domicílio %

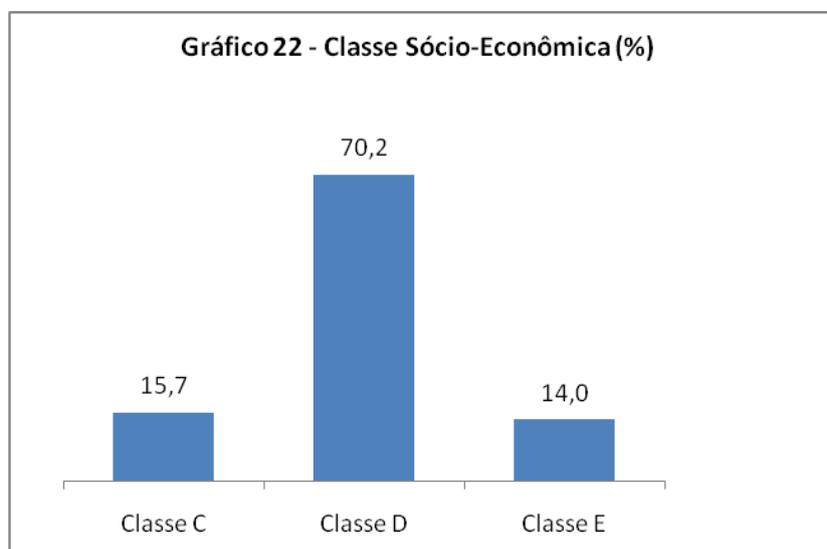
	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	
Empregado Assalariado	17,7%	14,7%	19,4%	21,2%	24,3%	<b>19,5%</b>
Autônomo/ Conta Própria	30,3%	28,4%	25,7%	25,9%	25,3%	<b>27,1%</b>
Profissional Liberal	2,7%	1,0%				<b>1,9%</b>
Empregador	0,2%	0,2%	0,2%	0,5%	0,2%	<b>0,3%</b>
Estudante	0,5%	0,3%	0,5%			<b>0,4%</b>
Desempregado	15,5%	16,4%	17,7%	20,2%	17,4%	<b>17,4%</b>
Aposentado	7,5%	10,5%	4,7%	9,7%	7,9%	<b>8,1%</b>
Dona de Casa	13,0%	20,4%	14,0%	8,4%	16,4%	<b>14,4%</b>
Funcionário Público	3,2%	1,0%	1,0%	0,5%	0,7%	<b>1,3%</b>
Empregada Doméstica	4,8%	2,2%	4,5%	6,9%	1,9%	<b>4,1%</b>
Outro	4,0%	2,8%	7,5%	2,3%	3,4%	<b>4,0%</b>
Diarista	0,7%	2,2%	4,8%	4,3%	2,6%	<b>2,9%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DataUFF, 2006

Quanto à situação ocupacional do Chefe do Domicílio, a Região Sul apresenta maior percentual de Empregados (24,3%), ficando inclusive bem acima da média nacional (19,5%). A ocorrência de Autônomo e profissional por Conta Própria foi mais expressiva na Região Norte, sendo seguida pela Região Nordeste.

A situação de Emprego Assalariado foi mais mencionada no eixo Sudeste/ Sul, sendo menor a ocorrência justamente no eixo Norte/ Nordeste. No entanto, ainda assim a ocorrência de Desempregados é menos comum justamente nas Regiões Norte e Nordeste. Tal configuração pode ser explicada, como consequência das atividades rurais na agricultura de subsistência e mesmo no extrativismo, notoriamente comuns nessas regiões. De fato, essas mesmas regiões apresentam maior incidência das atividades Autônomo e Profissional por Conta Própria.

### 5.3 Caracterização do domicílio



Fonte: DataUFF, 2006

De acordo com o critério ABIPEME, o resultado da pesquisa apontou que a imensa maioria dos domicílios entrevistados pertence à Classe Econômica D (70,2%), sendo seguido pela Classe C (15,7%) e E (14,0%).

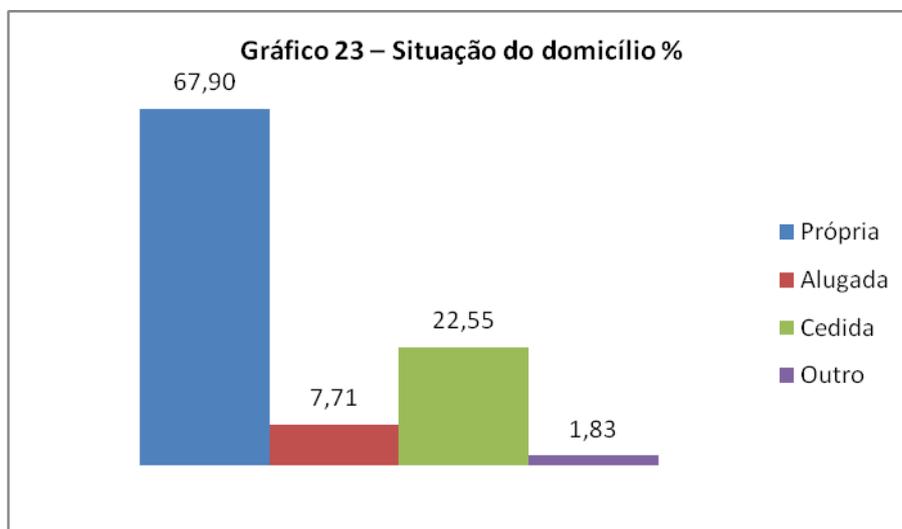
**Tabela 16 - Classe Socioeconômica por Região %**

	Região					Total
	Norte	Nordeste	Oeste	Sudeste	Sul	
Classe B2			0,2%			
Classe C	18,6%	9,0%	13,7%	18,3%	18,8%	<b>15,7%</b>
Classe D	60,6%	71,5%	78,3%	74,8%	66,0%	<b>70,2%</b>
Classe E	20,8%	19,5%	7,8%	7,7%	15,2%	<b>14,2%</b>
	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DataUFF, 2006

Pela distribuição regional das classes é possível perceber que a Região Nordeste apresenta o menor percentual de domicílios que pertencem à Classe C, o que pode indicar que nessa região o Programa Bolsa Família atinge, preponderantemente, as parcelas mais pobres da população. De fato, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores índices de entrevistados na Classe E. As regiões Centro Oeste e Sudeste

apresentam a menor incidência de beneficiários na Classe E, ficando muito abaixo da média nacional.



Fonte: DataUFF, 2006

De acordo com o gráfico acima, a maioria dos entrevistados possui residência própria, o que, de acordo com Brandão (2004) está relacionado com uma característica habitacional observada nas camadas populares onde é comum a construção da própria moradia. Esta autoconstrução da própria residência se dá através do uso do tempo livre, ou seja, nos finais de semana ou mesmo após o horário de trabalho e não raro contará com a ajuda de familiares e amigos

**Tabela 17 - Situação do Domicílio %**

	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	
Próprio	76,4%	73,4%	66,2%	57,6%	66,2%	<b>68,0%</b>
Alugada	7,1%	8,1%	8,7%	32,7%	8,4%	<b>13,0%</b>
Cedida	15,6%	18,0%	22,6%	6,2%	23,7%	<b>17,2%</b>
Outro	0,9%	0,5%	2,5%	3,5%	1,7%	<b>1,8%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DataUFF, 2006

A maior ocorrência de domicílios próprios nas regiões Norte e Nordeste pode ser entendida como uma característica comum a áreas rurais – sendo, portanto, um

fenômeno distinto daquele observado em áreas pobres onde é igualmente comum a construção das próprias moradias. A Região Sudeste, quando comparada às demais regiões, se destaca com um alto percentual de domicílios alugados (32,7%), com ocorrência muito superior a média nacional (13,0%).

BRANDÃO (2004) ao analisar a pobreza urbana e suas manifestações traz uma importante contribuição para compreendermos a dimensão do fenômeno relatado acima. Segundo o autor nas áreas rurais são comuns as autoconstruções das moradias que vão passando de uma geração para a outra que não apenas a ocupa, como também refaz, amplia e reforma a casa que um dia foi construída por um avô, bisavô, etc. Já nas áreas urbanas pobres, a autoconstrução da residência é um característica daquele trabalhador que, não tendo onde morar e sem condições para pagar aluguel, consegue adquirir um terreno – seja por meio de posse, invasão ou mesmo pedindo dinheiro emprestado a amigos e familiares – e constrói a residência nos finais de semana ou mesmo a noite na volta do trabalho. Aqui é importante destacar a presença de uma “solidariedade” entre amigos e familiares na construção da residência.



Fonte: DataUFF, 2006

Foi perguntado ao entrevistado quantas pessoas moravam com ele no mesmo domicílio. As respostas estão agrupadas no gráfico acima.

Conforme podemos observar, a maioria das famílias abordadas apresenta cinco ou mais membros em sua composição (50,87%). Apenas 0,87% da amostra é composta por apenas um indivíduo, o que já era esperado, uma vez que o Programa tem o seu foco voltado justamente para a unidade familiar (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Lei nº 10.836 de 09/01/2004, art. 2º, parágrafo 1º inciso 1). Essa característica, já apresentada em demais programas de transferência de renda – e conforme já foi dito anteriormente – está em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004).

**Tabela 18 - Total de Pessoas no Domicílio %**

	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	
Uma	0,7%	0,5%	1,8%	0,5%	0,8%	<b>0,9%</b>
Duas	3,5%	5,2%	4,8%	3,5%	5,3%	<b>4,5%</b>
Três	10,8%	14,3%	17,7%	15,5%	21,3%	<b>15,9%</b>
Quatro	22,3%	23,7%	30,7%	33,3%	29,3%	<b>27,9%</b>
Cinco ou mais	62,7%	56,3%	44,9%	47,3%	43,2%	<b>50,9%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DataUFF, 2006

Domicílios com apenas uma pessoa são pouco expressivos em todas as regiões brasileiras, ainda assim a Região Centro Oeste se destaca com um percentual ligeiramente maior que as demais (1,8%). É interessante notar que a Região Sul apresenta os maiores índices de domicílios com dois e com três moradores (21,3%), no entanto, essa mesma região possui a menor ocorrência de entrevistados com famílias com mais de cinco membros (43,2%). De fato, as regiões mais pobres, comumente apresentam maior número de residentes por domicílio.

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Conforme foi possível verificar ao longo do capítulo, o Programa Bolsa Família tem conseguido atingir o público ao qual se propõe, seja no que tange a renda, a baixa escolaridade dos beneficiários ou a composição familiar. No entanto, a elaboração do perfil permitiu constatar uma significativa desigualdade entre os beneficiários distribuídos pelas regiões geográficas brasileiras, de forma que, em geral, as Regiões Sul e Sudeste apresentaram os melhores índices socioeconômicos, enquanto que as Regiões Norte e Nordeste notadamente apresentavam situações de maior vulnerabilidade.

Esses dados quando analisados juntamente com os dados apresentados no Capítulo I do presente trabalho (quando discutimos alguns indicadores para perceber de maneira mais concreta a expressão da desigualdade regional) mostram que ainda que o programa se destine à população igualmente pobre presente em todo território nacional há uma maior vulnerabilidade nos indivíduos residentes no eixo Norte-Nordeste do país, enquanto que as Regiões Sul e Sudeste apresentavam índices socioeconômicos mais satisfatórios. Enfim, os pobres do Norte e Nordeste parecem ser mais vulneráveis do que os do restante do Brasil, apesar deste universo (beneficiários do PBF) já compor uma *coorte* de população extremamente pauperizada economicamente.

Nesse sentido, acreditamos que a implementação de uma Política de Transferência de Renda não é capaz de superar, por si só, a secular desigualdade observada em solo brasileiro. Qualquer programa voltado para o combate da pobreza e da fome deve apresentar, no rol de suas ações, propostas estruturantes e de longo prazo, porém, é necessário que abarque também ações emergenciais que atendam ao imperativo da população a qual se destina. Afinal, como já bem dizia Betinho, a fome tem pressa.

## **CAPÍTULO IV**

### **O impacto do Programa Bolsa Família nas regiões brasileiras**

O presente capítulo corresponde à última seção que compõe a dissertação de mestrado ora apresentada. Nesse momento pretendemos discutir o impacto diferenciado que o Programa Bolsa Família apresenta em seus beneficiários quando analisados a partir das regiões em que residem. Do questionário aplicado aos beneficiários parece-nos fundamental para realizar este debate o Bloco que se refere à Segurança Alimentar e a Avaliação e Expectativas. Quanto a esses, entretanto, há de se fazer algumas ressalvas.

Os dados referentes à segurança alimentar têm como principal objetivo analisar a rotina alimentar das famílias beneficiárias – número de refeições, variedade de alimentos consumidos – apontando as principais diferenças entre as regiões. Para tentar avaliar o impacto pediu-se que o responsável legal pelo benefício refletisse sobre sua realidade antes e depois da inserção no Programa – tal estratégia permitiria que, embora não fosse possível estipular um ponto zero, fosse possível pensar, de alguma maneira, em um recorte temporal. Assim, não nos propomos a fazer uma análise nutricional no sentido *strictu sensu* do termo, o que obviamente escapa aos objetivos desta dissertação. A segunda observação é o reconhecimento de que é preciso tomar cuidado ao avaliar um programa unicamente pela opinião do usuário – embora este fato seja fundamental na avaliação de políticas, como veremos a seguir – o nível de satisfação do usuário é particularmente influenciado quando comparamos a partir do território.

Antes de prosseguirmos, no entanto, talvez seja interessantes realizar uma breve reflexão acerca de algumas terminologias que serão amplamente utilizadas no presente capítulo, para não correremos o risco de cairmos no uso comum dos termos.

### **6.1 Avaliação: uma breve discussão conceitual**

Atualmente não é raro nos deparamos com expressões como avaliação, implementação e impacto circulando nos diversos meios de comunicação. De fato, parece haver um fetiche em torno desses termos que tudo dizem e ainda assim nada explicam. A fim de não cairmos nesse modismo talvez seja interessante realizar uma reflexão, ainda que breve, que dê conta dos termos que serão mais utilizados no presente capítulo.

Segundo Cano (2006) a avaliar significa, no sentido lato do termo, atribuir valor. No caso dos programas sociais, que o autor define como uma “intervenção sistemática planejada com o objetivo de atingir uma mudança na realidade social” (Cano, 2007:10), a avaliação tem como objetivo determinar se as ações alcançaram ou não o fim determinado. Isso se dá através da análise de informações coletadas, tendo como base critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Sônia Carvalho (2003) ao contribuir para a avaliação de programas sociais nos brinda ao tipificar as diferentes avaliações que, segundo a autora, são três: a primeira consiste na *avaliação de processos* que tem como principal objeto analisar a adequada utilização dos meios e recursos utilizados na fase de implementação da ação. O segundo tipo consiste na *avaliação de impacto* que, segundo a autora, busca mensurar os efeitos de dada ação na sociedade – e não apenas nos beneficiários das ações. A última espécie consiste na *avaliação instrumental de análise* que se voltaria para eficiência e eficácia – o que consistiria no processo – e ao mesmo tempo analisaria também a efetividade, o que responde ao impacto.

É interessante apontar que podemos pensar em outras tipificações alternativas aquela proposta por Carvalho. Assim podemos classificar as avaliações também pela temporalidade das ações, pelo objeto das avaliações e pela execução das mesmas.

A classificação a partir da temporalidade diz que a avaliação pode ser realizada *ex-ante* ou *ex-post*. A primeira busca realizar um processo de avaliação antes das ações serem implementadas, já a segunda, em contrapartida, é realizada após a implementação das ações. No Brasil, onde apenas se engatinha nas avaliações após a implementação das ações – ou seja, *ex-post* – é ainda mais difícil pensar no tipo de avaliação *ex-ante*. Ainda assim, a convergência desses dois tipos possibilitaria um recorte temporal que geralmente espaça as análises, ainda que comumente busque-se instrumentos e técnicas que possibilitem analisar o antes e o depois da execução das ações.

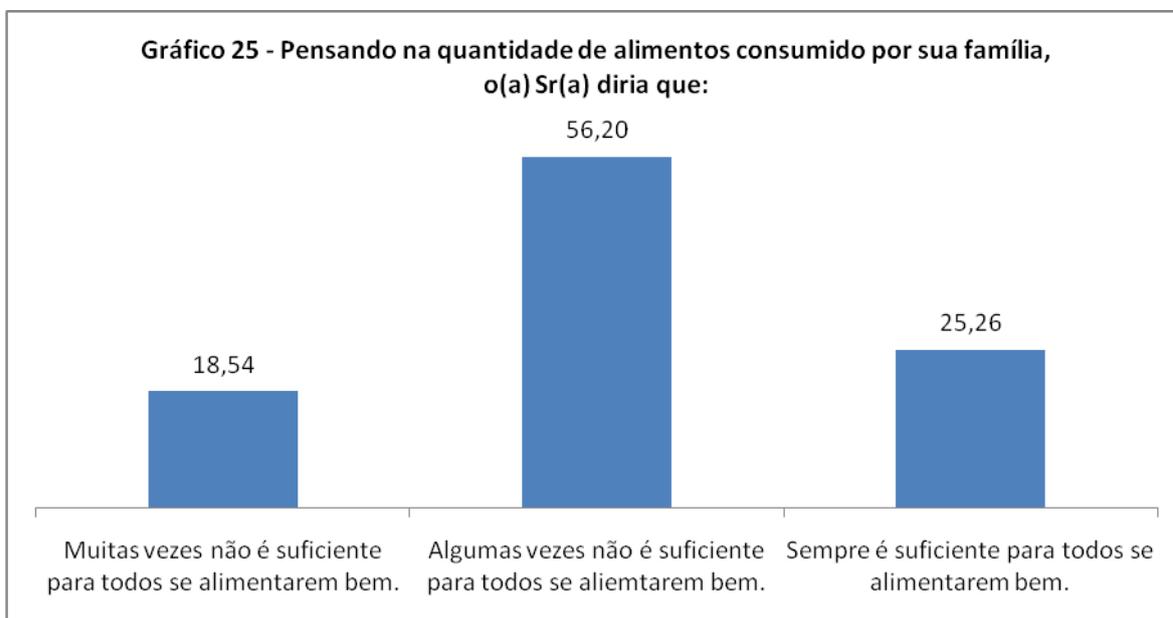
A classificação das avaliações a partir de seus objetos de análise resulta em três tipos. O primeiro consiste na avaliação de processo que, segundo o autor, volta-se para a qualidade da gestão, para tal são utilizados métodos e indicadores que buscam mensurar

o grau de capacidade institucional e a eficiência e eficácia da gestão, correlacionando estes aspectos com os resultados gerados pela ação. A avaliação de resultados por sua vez busca determinar os intermediários (produtos) e/ou finais (impactos) da ação a partir dos objetivos propostos. Por fim a avaliações de impacto se volta para os resultados finais atingidos pela ação sobre determinadas dimensões que a ação objetiva afetar. Corresponde, portanto, a um tipo de avaliação de resultados que procura isolar o impacto da ação sobre as variáveis que se pretende modificar para medir a efetividade desta ação. Devem ser realizadas passado algum tempo do início da implementação da ação, quando se supõe que ela já tenha sido capaz de gerar impactos de médio e longo prazo sobre os beneficiários das ações.

Por fim as avaliações podem ser classificadas levando-se em conta quem está avaliando. Assim, se a equipe que conduz a avaliação não pertence a instituição ocorre uma avaliação externa, do contrário tem-se uma avaliação interna. Há ainda a possibilidade de ter uma avaliação conjugada – quando, como o próprio nome diz – apresenta em sua equipe membros internos e externos a instituição.

No presente trabalho nos aproximamos do segundo conceito de avaliação de impacto apresentado acima. Voltemos agora à análise dos dados.

## 6.2 O impacto do Bolsa Família nas regiões brasileiras



Fonte: DataUFF, 2006

Das 3.000 famílias beneficiárias apenas 25,26% acredita que a quantidade de alimentos sempre é suficiente para que todos se alimentem bem. Já 18,54 % apontam que essa quantidade muitas vezes não é suficiente para que todos os membros da família se alimentem de maneira adequada e, por fim, 56,20% dos entrevistados consideram que a quantidade de alimentos consumidos algumas vezes não é suficiente para todos.

Vejamos agora essa avaliação por região.

**Tabela 19 - Pensando na quantidade de alimentos consumido por sua família, o(a) Sr(a) diria que: / Região**

	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste	
<b>Muitas vezes não é suficiente para todos se alimentarem bem.</b>	13,19	21,18	17,03	23,84	17,45	<b>18,54</b>
<b>Algumas vezes não é suficiente para todos se alimentarem bem.</b>	53,59	52,10	54,26	56,46	64,60	<b>56,20</b>

<b>Sempre é suficiente para todos se alimentarem bem.</b>	33,22	26,72	28,71	19,70	17,95	<b>25,26</b>
---	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

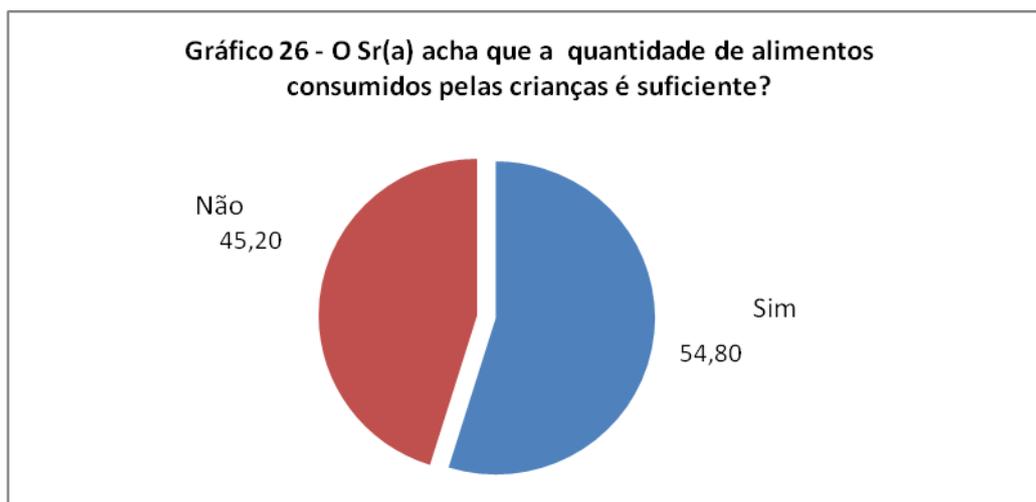
Fonte: DataUFF, 2006

Embora em todas as regiões a resposta mais pontada tenha sido a de que a quantidade de alimentos algumas vezes não é suficiente para todos se alimentarem bem é interessante notar pequenas alterações nos padrões de respostas. Assim, a melhor situação – que seria justamente aquela em que a quantidade de alimentos sempre é suficiente para todos se alimentarem bem – encontra uma maior concentração de respostas no eixo Centro-Sul de tal maneira que, 33,22% dos entrevistados da região Sudeste se encontraram nessa situação, a região Centro Oeste esse percentual é de 28,71% e na região Sul de 26,72%. Essa mesma resposta obteve nas regiões Norte e Nordeste respectivamente os percentuais de 19,70% e 17,95%.

A pior situação – identificada como aquela em que Muitas vezes a quantidade de alimentos consumidos não é suficiente para todos se alimentarem bem – foi mais mencionada na região Norte de país (23,84%) seguida pela região Sul (21,18%). Na região Nordeste 17,45% das famílias beneficiárias se encontram nessa situação assim como 17,03% dos entrevistados na região Centro Oeste. Na região Sudeste essa resposta obteve o menor percentual, apenas 13,19% dos entrevistados se identificaram nessa situação.

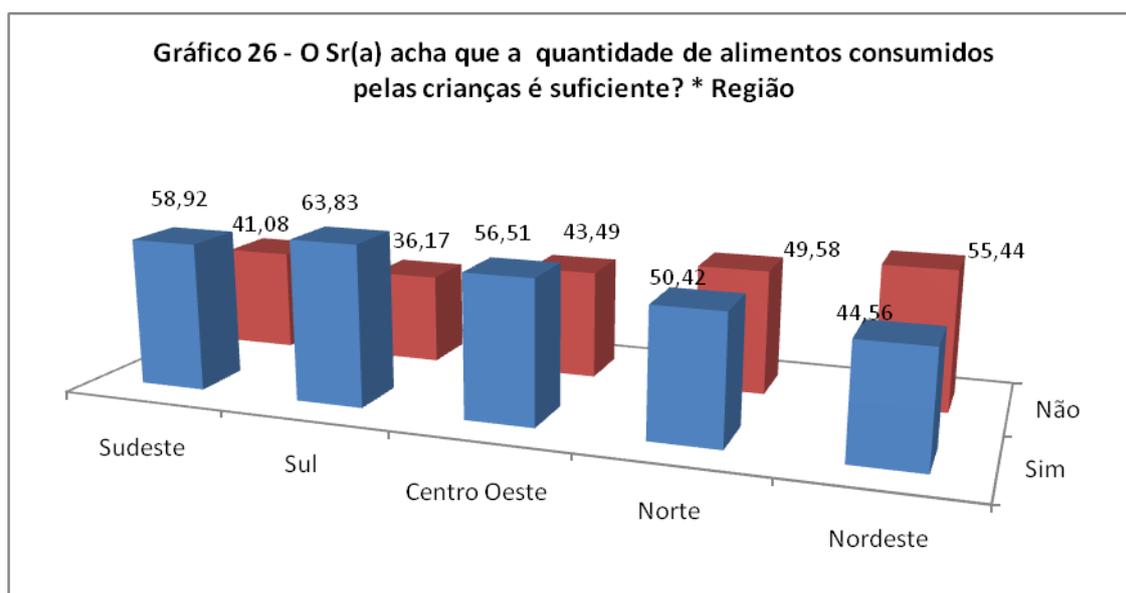
Por fim, a situação mais mencionada, quando os beneficiários apontam que algumas vezes a quantidade de alimentos não é suficiente para que todos alimentem bem, teve mais ocorrência na região Nordeste 64,60% seguida pela região Norte (56,46%). Nas regiões que compõem o eixo Centro-Sul encontramos o seguinte arranjo: na região Centro Oeste 54,26% das famílias entrevistadas se encontravam nessa situação, 53,59% na região Sudeste e 52,10% na região Sul.

Vejamos agora como os entrevistados avaliam a quantidade de alimentos consumidos por crianças e jovens e adultos.



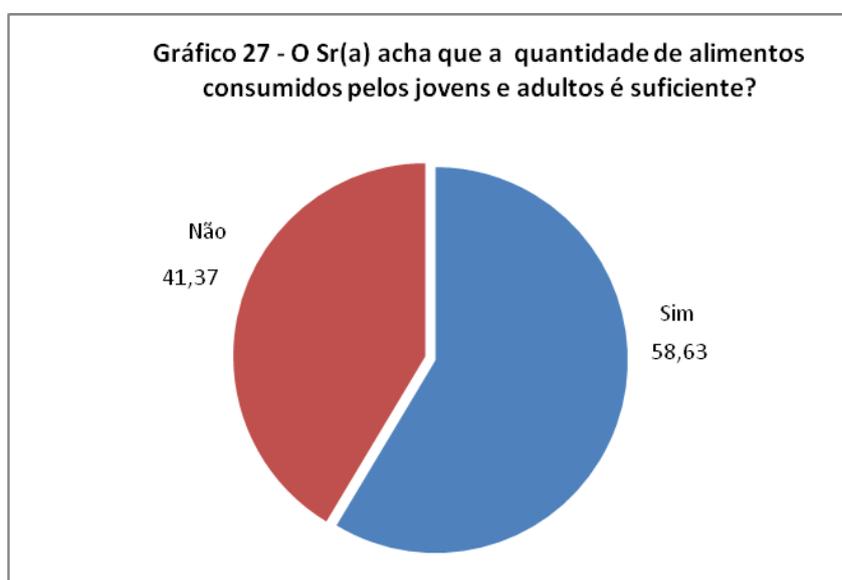
Fonte: DataUFF, 2006

Das 3.000 famílias beneficiárias entrevistadas 54,80% considera que a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças é suficiente. O percentual de 45,20% de pessoas que acreditam que essa quantidade de alimentos não é suficiente é consideravelmente alto. Cabe aqui uma reflexão, de acordo com os dados acima verificamos que, ainda que os percentuais referentes às refeições realizadas pelas crianças sejam altos (vale lembrar que o almoço ocorre em 99,02% dos domicílios), quando os entrevistados são questionados sobre a quantidade de alimentos, quase metade destes consideram não ser suficiente.



Fonte: DataUFF, 2006

De acordo com o gráfico acima, podemos perceber que o grau de satisfação quanto a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças apresenta significativas alterações. Conforme podemos observar, o eixo Centro-Sul aparece com um desempenho mais positivo. De tal forma que, 63,83% dos entrevistados na região Sul considera que as crianças se alimentam de maneira satisfatória. Esse valor cai para 58,92% na região Sudeste e chega a 44,56% na região Nordeste.



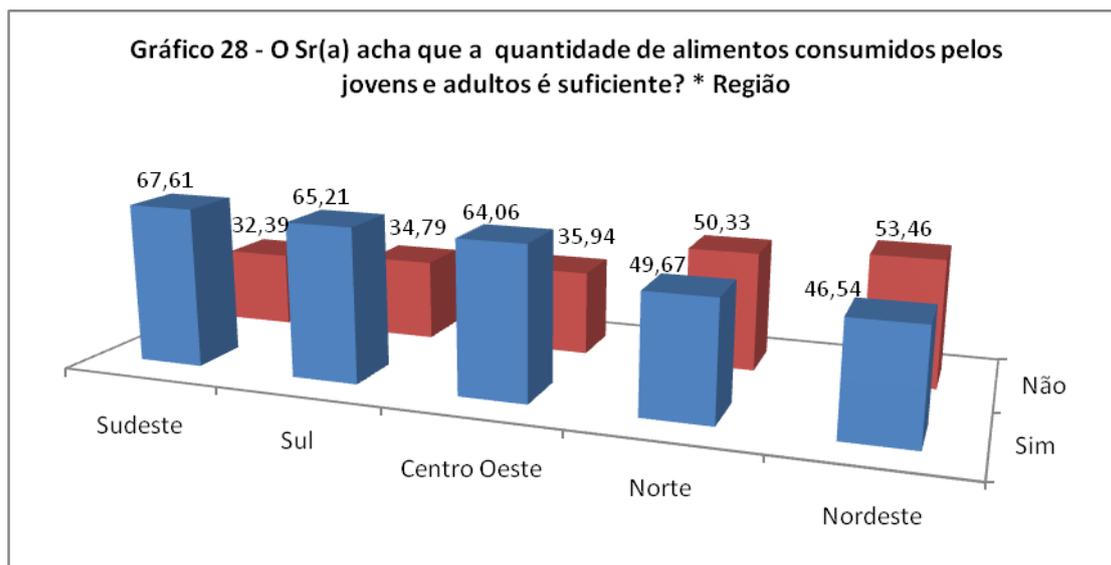
Fonte: DataUFF, 2006

Quando analisamos a quantidade de alimentos consumidos por jovens e adultos percebemos, a partir das respostas dadas, que o nível de satisfação é ainda pior do que aquele apresentado quando consideramos a alimentação das crianças. De fato, 58,63% das famílias entrevistadas consideram que a quantidade de alimentos consumidos pelos adultos da família não é o suficiente, ao passo que apenas 41,37% dos entrevistados consideram a quantidade de alimentos satisfatória.

Embora se tratem das mesmas famílias, essa diferença de avaliação é justificada (vale lembrar que existe uma diferença de quase quatro pontos percentuais entre as duas avaliações) pelo fato de que, nas famílias mais vulneráveis e quando há uma certa

restrição na quantidade de alimentos consumidos é comum que se reserve uma maior quantidade para as crianças.

Vejam agora a avaliação da quantidade de alimentos consumidos por jovens e adultos de acordo com as regiões brasileiras.

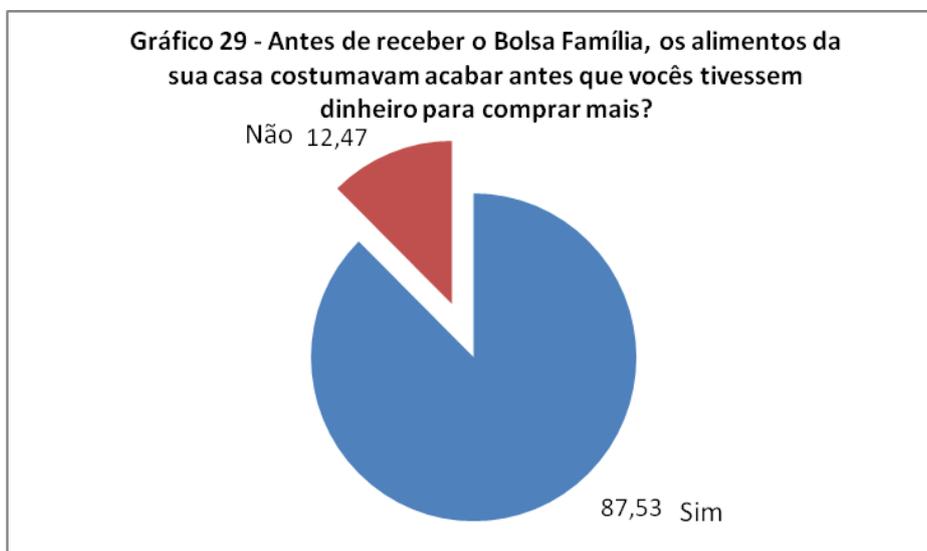


Fonte: DataUFF, 2006

Novamente o eixo Centro-Sul apresenta as melhores avaliações. Interessante apontar que as regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste apresentam melhores avaliações quanto a quantidade de alimentos consumidos por jovens e adultos (nessas regiões 67,61%, 65,21% e 64,06% respectivamente) do que aquele feito para a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças (que, conforme já foi apontado 58,92%, 63,83% e 56,51% das famílias entrevistadas nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste respectivamente consideraram que a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças era satisfatória).

Na região Norte do país 49,67% dos entrevistados consideraram que a quantidade de alimentos consumidos pelos jovens e adultos não é suficiente (essa mesma avaliação feita para a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças foi de 50,42% - ou seja, houve uma queda de quase um ponto percentual, valor esse que quando comparado ao apresentados pelas regiões do eixo Centro-Sul é considerável). Já a região Nordeste

46,54% das famílias beneficiárias consideraram que a quantidade de alimentos consumidos é suficiente.

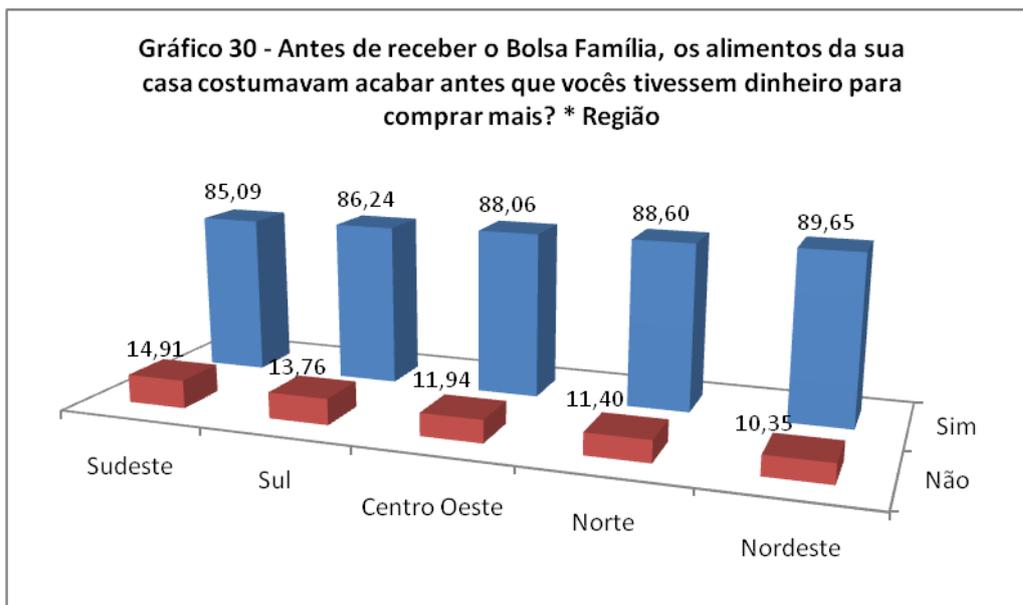


Fonte: DataUFF, 2006

Inicia-se agora um bloco de perguntas que buscaram possibilitar um corte temporal na pesquisa. Dessa maneira as perguntas feitas tiveram o intuito de levar as famílias a refletirem sobre a realidade antes do recebimento do benefício de forma a possibilitar um confronto entre a situação anterior e posterior a entrada no programa.

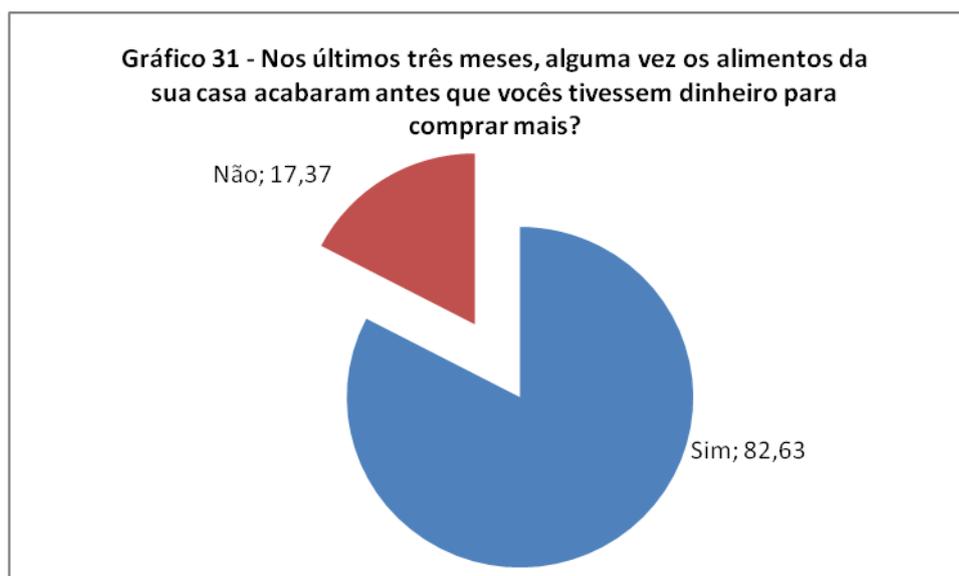
Assim, quando perguntados se antes de entrar no Programa os alimentos costumavam acabar antes que houvesse dinheiro para comprar mais, nada menos do que 87,53% das famílias entrevistadas se reconheceram nessa situação. Esse é um valor extremamente alto e um dado muitíssimo importante, pois o fim dos alimentos antes da possibilidade de realizar novas compras significa a existência de uma situação de insegurança alimentar grave.

Vejamos a distribuição dessa resposta por região brasileira.



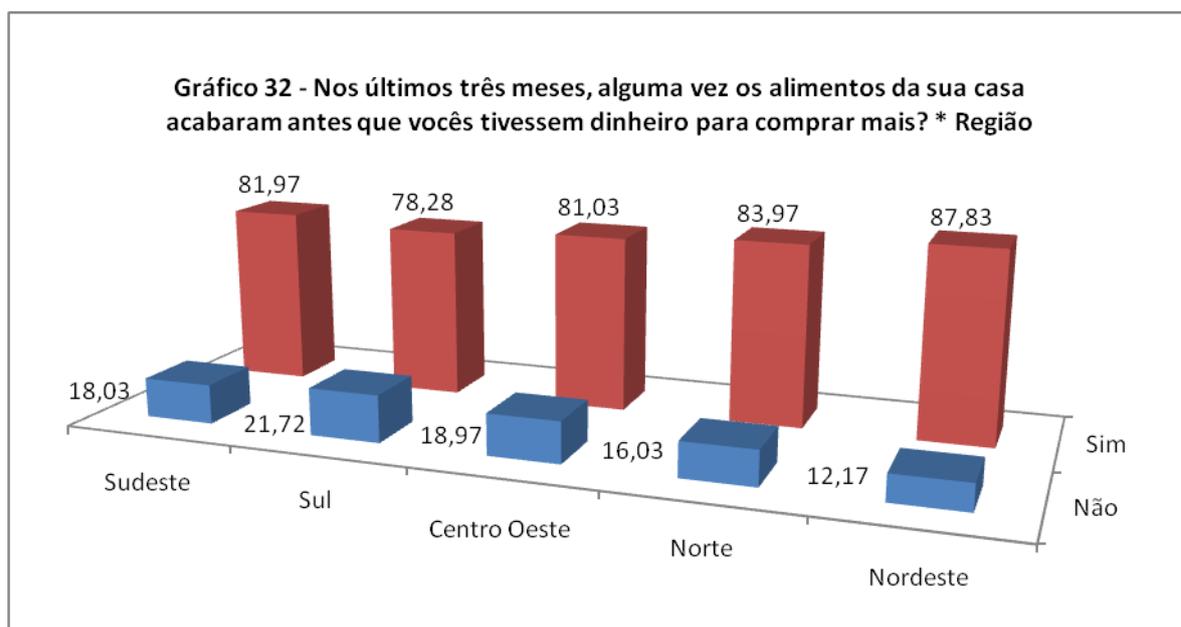
Fonte: DataUFF, 2006

Em todas as regiões, e de maneira quase homogênea, observa-se que os alimentos acabavam antes que as famílias tivessem condições de realizar novas compras. Ainda assim, a região Nordeste apresenta um percentual ligeiramente maior (89,65%) ao passo que a região Sudeste (85,09%) apresenta uma ocorrência pouco menor do que aquelas apresentadas pelas demais regiões.



Fonte: DataUFF, 2006

Entre os entrevistados 82,63% afirmaram que, mesmo após um ano recebendo o benefício do Programa Bolsa Família, os alimentos acabavam antes de houvesse a possibilidade de realizar novas compras. Assim verificamos uma queda de quase cinco pontos percentuais o que, de acordo com Brandão et al (2007: 108) “o teste de  $\chi^2$  com 1 grau de liberdade e nível de 1% é altamente significativo, já que  $\chi^2 = 28,4$  ( $\chi^2$  crítico = 6,67)”.



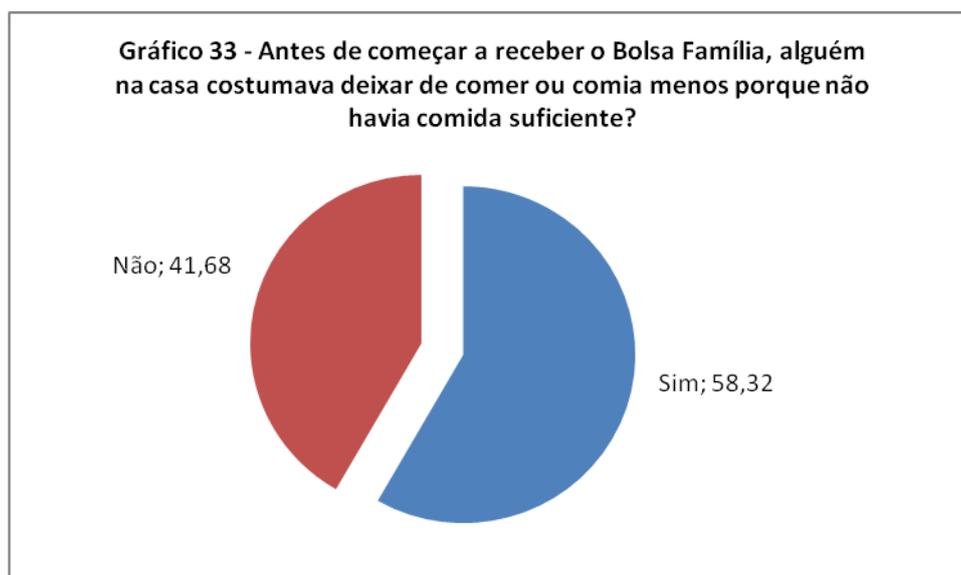
Fonte: DataUFF, 2006

Aqui vemos se repetir uma mesma tendência. Embora tenhamos observado uma queda nas respostas de todas as regiões quanto ao fato dos alimentos acabarem antes que houvesse a possibilidade de realizar novas compras, uma análise mais detalhada nos permite perceber que essa queda foi mais acentuada nas regiões Sul e Centro Oeste. Assim, a região Sul foi a que apresentou uma maior queda no percentual de respostas dos entrevistados que afirmaram que antes de receberem o Bolsa Família os alimentos acabavam antes que novas compras fossem realizadas. A segunda região que apresentou maior queda foi a Centro Oeste seguida pela região Sudeste onde se registrou uma queda de 3,12 pontos percentuais.

Para a região Nordeste, se antes do Bolsa Família 89,65% dos beneficiários afirmaram que os alimentos acabavam antes de novas compras, esse percentual caiu para

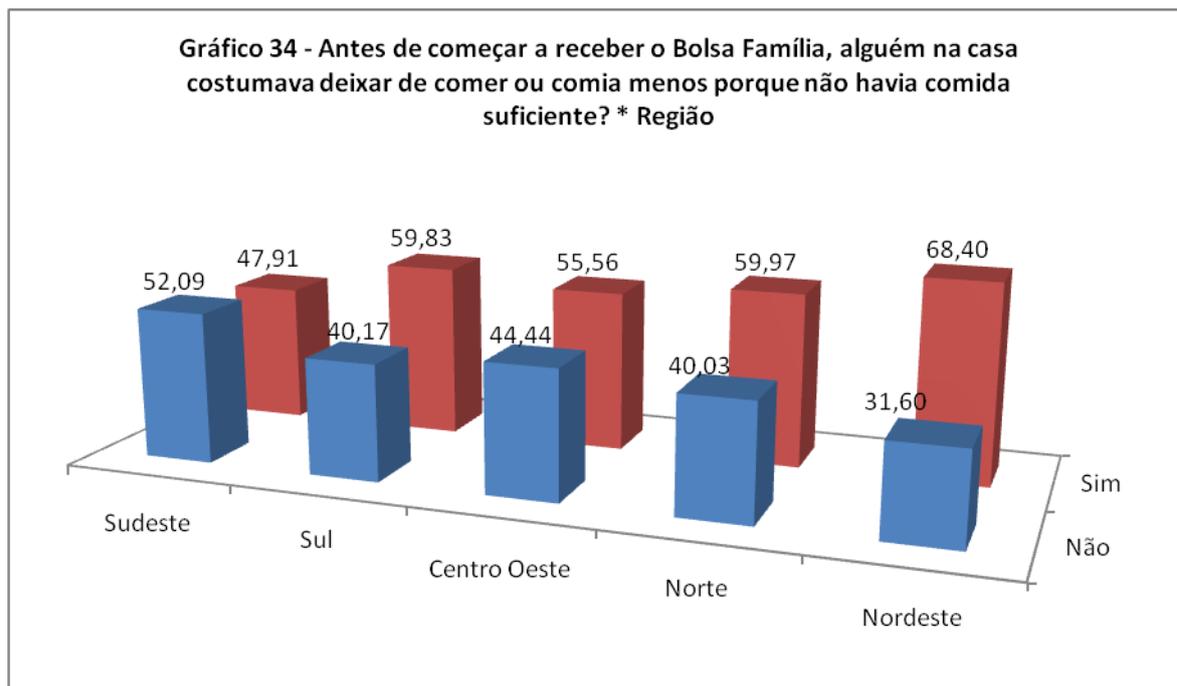
87,83% o que representa uma queda de 1,82 pontos. Cabe destacar que na região Norte 83,97% dos beneficiários afirmaram que o fim dos alimentos não coincide com a aquisição de novos gêneros alimentícios – o que representa uma queda de 4,63 pontos.

Vemos, portanto que as regiões Sul e Centro Oeste foram aquelas em que o Bolsa Família trouxe melhor resultado quanto a durabilidade dos alimentos, já a região Nordeste foi a que apresentou um pior desempenho nesse quesito.



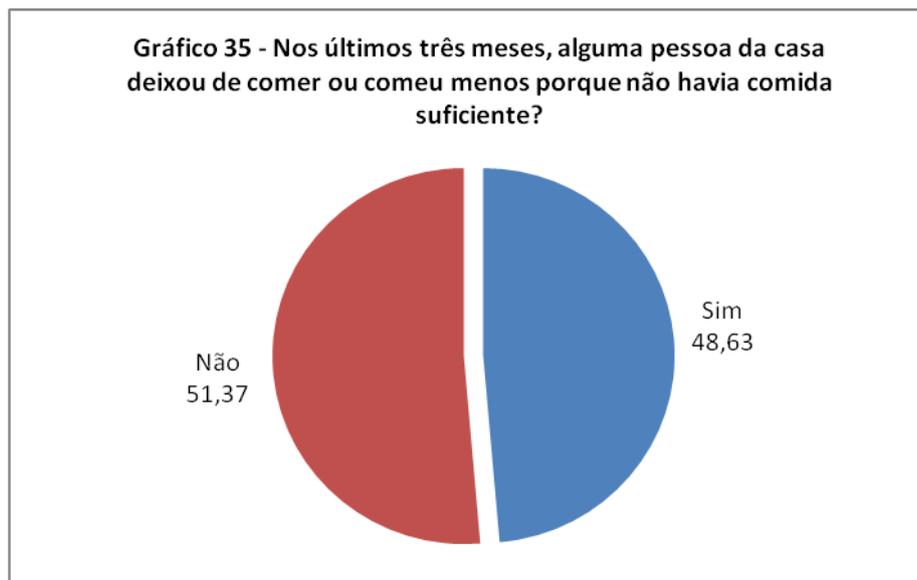
Fonte: DataUFF, 2006

Das famílias ouvidas 58,32% afirmam que antes de começar a receber o benefício do Programa algum membro da família deixava de comer ou comia menos devido ao fato de não haver alimentos suficientes.



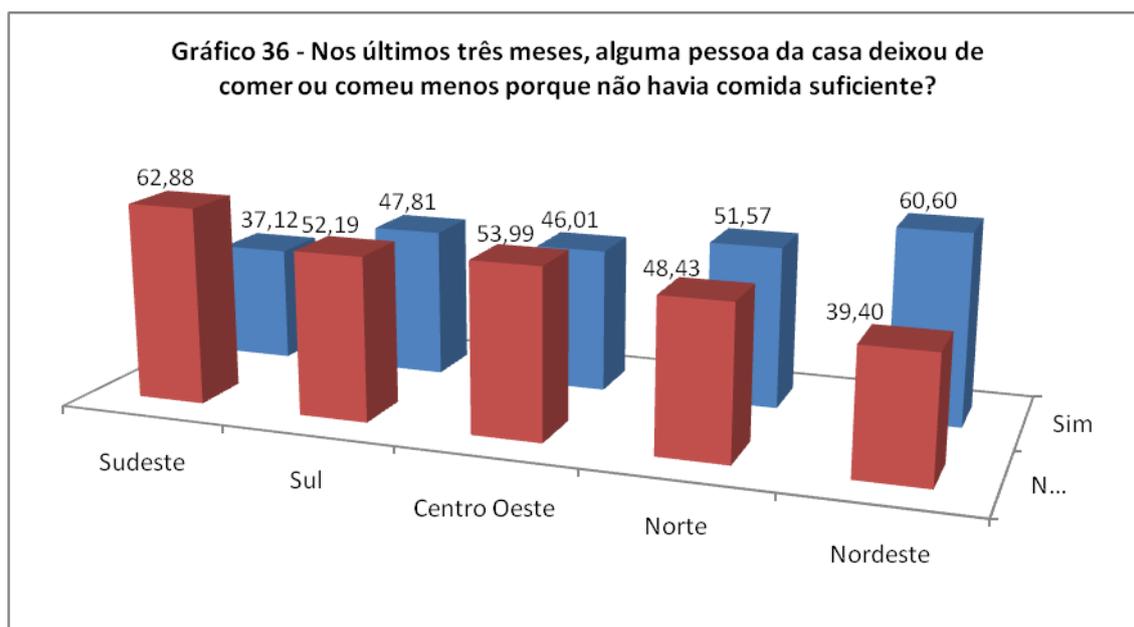
Fonte: DataUFF, 2006

A região Sudeste se destaca com uma maior ocorrência de domicílios onde os membros da família não deixavam de comer ou comiam menos devido a insuficiência de alimentos (52,09%). Já a região Nordeste, em situação oposta, foi aquela em que maior número de entrevistados apontaram para esta situação, nada menos do que 68,40% das famílias analisadas. Nas demais regiões observa-se uma relativa homogeneidade das respostas apresentadas. Assim, as regiões Norte e Sul apresentam resultados muito próximos onde, na primeira região 40,03% dos entrevistados afirmaram não ter deixado de comer antes do Programa Bolsa Família, resultado similar ao encontrado na região Sul onde 40,17% escolheram essa resposta. Na região Centro Oeste 44,44% dos entrevistados se encontravam na situação de ausência ou falta de alimentos antes da entrada no Programa.



Fonte: DataUFF, 2006

Dos entrevistados 51,37% reconheceram que, nos últimos três meses, alguma pessoa da família deixou de comer ou comeu menos por não haver comida o suficiente, o que representa uma queda de quase dez pontos percentuais em relação às respostas referente ao período anterior a inserção no Programa Bolsa Família – quando então em 58,32% das famílias entrevistadas algum membro deixou de comer ou comeu menos devido a falta de alimentos.

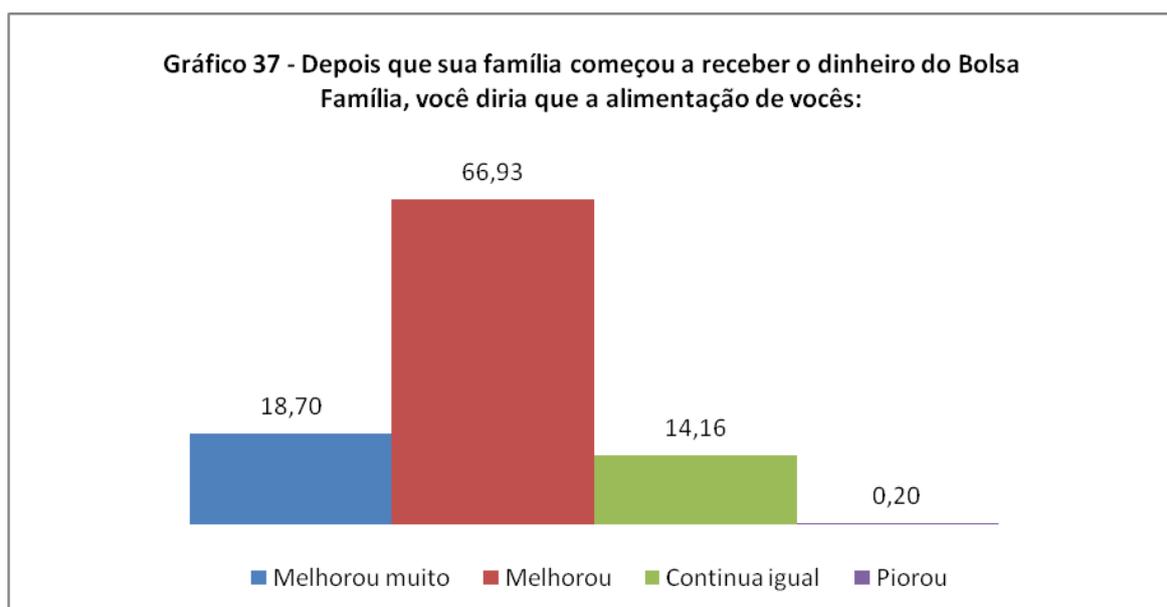


Fonte: DataUFF, 2006

Seguindo a tendência observada no gráfico 36, a região Sudeste foi a que melhor desempenho apresentou após a inserção no Programa Bolsa Família. Das famílias da região, 62,88% apontaram que após o Programa nenhum membro da família deixou de comer ou comeu menos devido à insuficiência de alimentos – o que representa um aumento de 10,79 pontos em relação à mesma resposta para o período anterior a inserção do programa

A região Sul foi a que apresentou um impacto mais positivo. Se antes do benefício em 59,83% das famílias algum membro deixava de comer ou comia menos, esse percentual caiu para 47,81 após a entrada no Programa, o que representa uma queda de 12,02 pontos percentuais. A região Nordeste foi a que registrou a menor queda, ainda que significativa. Antes do programa em 68,40% dos domicílios entrevistados alguma pessoa comia menos ou deixava de comer. Após o Programa, esse percentual vai para 60,60% - o que representa uma queda de 7,8%.

A comparação entre essas duas situações nos permite perceber que ainda que o Programa Bolsa Família tenha impactos positivos em todas as regiões, é possível perceber que ainda há uma diferenciação no impacto. O que possivelmente significa que a localização geográfica e a questão territorial influenciam significativamente na implementação de políticas e programas da assistência social.



Fonte: DataUFF, 2006

A maioria dos beneficiários do Programa Bolsa Família aponta melhoras em sua vida após a inserção no Programa. Se somarmos os grupos que responderam que a vida “melhorou muito” e “melhorou” chegamos a nada menos do que 85,63% do total da amostra. O que é um percentual altamente significativo. 14,16% dos entrevistados consideram que houve mudanças acarretadas pelo Programa e somente 0,20% acredita que a vida piorou após a inserção.

**Tabela 20 - Depois que sua família começou a receber o dinheiro do Bolsa Família, você diria que a alimentação de vocês: \* Região**

	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste	
<b>Melhorou muito</b>	20,17	16,16	25,17	17,47	14,52	18,70
<b>Melhorou</b>	59,83	68,01	64,17	75,54	67,11	66,93
<b>Continua igual</b>	19,67	15,66	10,50	6,99	18,03	14,16
<b>Piorou</b>	0,33	0,17	0,17	-	0,33	0,20

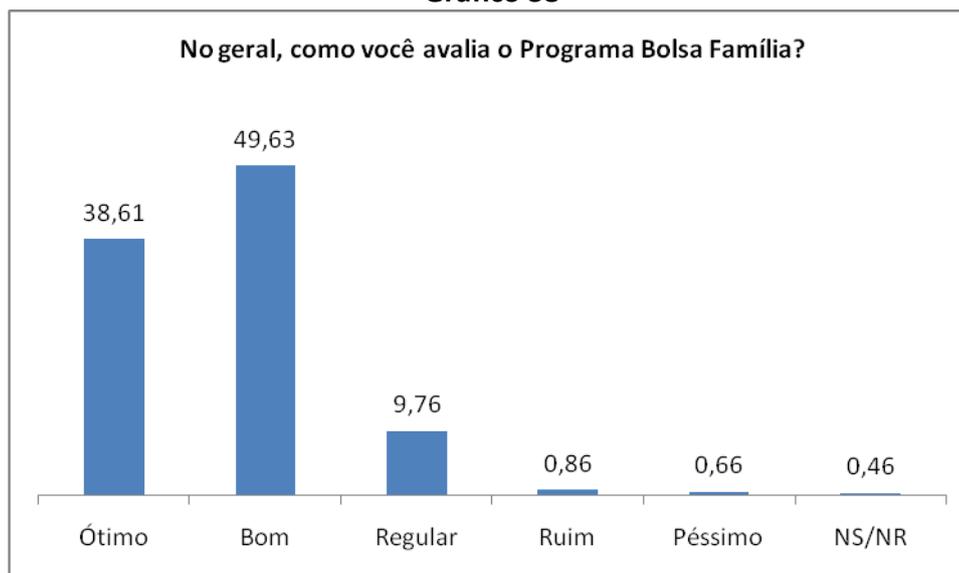
Fonte: DataUFF, 2006

Conforme tivemos a oportunidade de ver nos diversos gráficos apresentados até o momento, o eixo Centro-Sul apresenta os melhores desempenhos quando consideramos o impacto do Programa. Ainda assim, as respostas relativas a avaliação do beneficiário quanto a alimentação após a inserção no Bolsa Família tendem a oscilar. De tal maneira que a região Norte foi aquela que mais positivamente avaliou a entrada no Programa - 93,01% dos entrevistados da região apontaram que a vida “melhorou” ou “melhorou muito” após o benefício. A região Centro Oeste foi a segunda onde o programa foi melhor avaliado, se somarmos as respostas “melhorou” e “melhorou muito” encontraremos 89,34% das famílias beneficiárias.

Na região Sul, 84,17% das famílias entrevistadas responderam que a vida “melhorou” ou “melhorou muito”. A soma para essas respostas na região Nordeste é de 81,63%. Por fim, encontramos a região Sudeste, onde o Programa recebeu uma avaliação menos positiva se comparada com as respostas das demais regiões - 80% dos entrevistados consideraram que a “melhorou” ou “melhorou muito” após a inserção no Programa. A situação “piorou” foi pouco mencionada em todas as regiões.

É interessante perceber que embora em quase todos os gráficos vistos até aqui o eixo Centro-Sul tenha apresentado um melhor desempenho no que tange aos resultados do programa, essa configuração se transforma quando solicitamos que os beneficiários avaliem o impacto do programa em suas vidas.

Gráfico 38



Fonte: DataUFF, 2006

Das famílias entrevistadas nada menos do que 88,25% avaliam o Programa Bolsa Família como bom ou ótimo. Apenas 9,76% definem o programa como regular e 1,53% consideram o ruim ou péssimo. Vejamos agora a distribuição das respostas por região.

**Tabela 21 - No geral, como você avalia o Programa Bolsa Família? \* Região**

	Região					Total
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Norte	Nordeste	
<b>Ótimo</b>	32,56	32,33	46,03	43,23	38,83	<b>38,61</b>
<b>Bom</b>	51,00	52,33	45,20	50,33	49,33	<b>49,63</b>
<b>Regular</b>	13,12	12,50	8,44	5,61	9,17	<b>9,76</b>
<b>Ruim</b>	1,33	1,00	0,33	0,50	1,17	<b>0,86</b>
<b>Péssimo</b>	1,33	1,00	-	0,17	0,83	<b>0,66</b>
<b>NS/NR</b>	0,66	0,83	-	0,17	0,67	<b>0,46</b>

Fonte: DataUFF, 2006

A análise da avaliação que fazem os próprios beneficiários do Programa Bolsa Família por região do Brasil nos permite algumas interessantes considerações. A região Norte foi aquela em que o programa Bolsa Família foi mais bem avaliado, de forma que 93,56% dos entrevistados consideraram o Programa ótimo ou bom – tal padrão de resposta na verdade está em consonância com as respostas apresentadas pelos usuários quando avaliaram a alimentação após a inserção no programa (tabela 20). Na região Centro Oeste 91,23% avaliaram o Programa como Bom ou Ótimo, já na região Nordeste a soma dessas respostas atingiu 88,17%. As regiões Sul e Sudeste foram a que apresentaram uma pior avaliação – 84,67% dos beneficiários na região Sul consideraram o Programa Ótimo ou Bom e 83,55% dos entrevistados na região Sudeste avaliaram o Bolsa Família desta maneira.

Quanto às respostas Regular e Ruim, foram mais mencionadas nas regiões Sudeste (14,45% no total) e Sul (13,50%). Já na região Nordeste 10,33% dos beneficiários definiram o Bolsa Família como Ruim ou Péssimo, 8,77% na região Centro Oeste e, na região Norte, onde essas respostas foram menos mencionadas 6,11%.

## **6.2 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

O presente capítulo buscou analisar o impacto obtido pelo Programa Bolsa Família, para essa análise foi imprescindível não apenas perceber as diferenças regionais observadas como compreender essas diferenças dentro de um processo de longa duração e, para isso, a discussão realizada no primeiro capítulo da dissertação é fundamental. Nesse sentido, a leitura dos dados deve considerar não apenas as diferenças quantitativas expressas nos gráficos e tabelas, mas é preciso compreender que tais diferenças são, em larga escala, resultado de processos históricos de longa duração.

Conforme tivemos a oportunidade de perceber ainda que as regiões do eixo Centro-Sul tenham apresentado, na maioria dos indicadores analisados, um melhor desempenho no que tange ao impacto obtido com o Programa Bolsa Família, é

interessante perceber como tais regiões não necessariamente são as que apresentam as avaliações mais positivas do Programa por parte dos beneficiários.

De fato, tal característica pode ser percebida em consonância com resultados encontrados em pesquisas similares<sup>41</sup> onde beneficiários de ações que mesmo limitadas no que tange aos resultados e impactos avaliam positivamente o programa – tal característica é particularmente comum nos grupos sociais mais vulneráveis e que se encontram sistematicamente alijados da oferta de serviços públicos. Assim, tais indivíduos tentem a considerar boas quaisquer ações – ainda que de efeito limitado. Obviamente que essa é uma característica que pode ou não ser observada, não é regra.

---

<sup>41</sup> Como bem apontou Lobato (2004) que ao analisar os dados referentes a uma pesquisa com usuários do SUS percebeu que os “cidadãos cativos” – ou seja, aqueles que não têm outra opção de serviços além dos que são oferecidos pela saúde pública – tende a fazer avaliações positivas do Sistema.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

*“Minha esperança é imortal. Eu repito, ouviram? Imortal. Sei que não dá para mudar o começo, mas se a gente quiser consegue mudar o final”.*  
(*Elisa Lucinda*)

Ao longo do presente trabalho tivemos a oportunidade de acompanhar dois temas que embora a primeira vista pareçam distantes, na verdade se atravessam quando analisamos a tendência observada hoje na Política de Assistência Social. A questão regional, conforme foi visto no primeiro capítulo, não é uma descoberta recente e, de fato, é possível pensar que em diversos momentos da histórica política brasileira esta foi alvo de intervenções públicas. Ainda assim, é necessário reconhecer que tal problemática ainda mostra seus efeitos mais perversos quando analisamos indicadores socioeconômicos ou mesmo quando nos propomos a pensar a economia e a forte dependência existente entre as regiões. Como brilhantemente apontou Milton Santos (1982) o local onde uma pessoa vive pode condená-lo a dois tipos de pobreza, a primeira – obviamente – diz respeito ao modelo econômico, a segunda se refere à pobreza própria daquele local, fazendo com que seus cidadãos sejam, nas palavras do autor, prisioneiros do lugar.

A essa história somam-se as tendências atualmente observadas na Política de Assistência Social no país, a municipalização observada a partir dos anos 90 do século XX e tendência e criação de as políticas redistributivas – onde o Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país, ocupa lugar de destaque. É preciso reconhecer, portanto, que essas áreas de estudo se mostram muito próximas, afinal, como mencionou Santos (1982), uma política de redistribuição que pretenda ser efetiva não pode prescindir da questão territorial.

Nos terceiro e quarto capítulos da presente dissertação tivemos a oportunidade de perceber, primeiramente através da elaboração do perfil dos beneficiários e depois através da análise do impacto, como a questão regional interfere de maneira significativa em um programa de amplitude nacional.

Assim, embora o Programa Bolsa Família destine-se a população pobre e extremamente pobre presente nos diversos territórios do país, conseguimos verificar

claramente um maior índice de vulnerabilidade nos beneficiários do eixo Norte-Nordeste. Essa tendência, na verdade, se encontra em acordo com os indicadores sociais oficiais que, conforme já foi apontado, sugerem uma maior intensidade de pobreza nessas regiões. Da mesma forma, a avaliação do impacto do Programa nos mostra que as regiões do eixo Centro-Sul apresentaram melhores desempenhos nos indicadores utilizados.

Como vemos a avaliação de programas sociais não pode desprezar a importância da diversidade regional em sua análise, mas antes disso é preciso que a elaboração e a implementação de tais experiências também dêem igual importância a esse fator. Do contrário, teremos uma política nacional baseada nas necessidades de alguns, ao passo que as necessidades regionais podem ser escondidas pela máscara de uma ingênua e tola homogeneidade. Como apontou Hill (2006) é preciso estar atento para não cair na lacuna que se observa entre as aspirações federais e as possibilidades municipais.

## BIBLIOGRAFIA

A.M.M. FONSECA, VIANA, A.L.Á: Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. IN: **Ciênc. saúde coletiva** v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007

ANDRADE, M.C. **O planejamento regional e o problema agrário no Brasil**. São Paulo, HUCITEC, 1976.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1999.

ARAÚJO, T.B. Celso Furtado, o nordeste e a construção do Brasil. In: ALENCAR, J.S.J. (org); Bielschowsky, R. (et all) **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

ARAÚJO, T.B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: **Estudos Avançados**. 11 (29), 1997

ARRETCHE M. **Relações federativas nas políticas sociais**. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. (a)

ARRETCHE, M. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. Dados, v.45, n.3, p.431-57, 2002. 2002 (b)

AZZONI, C., MENEZES-FILHO, N., SILVEIRA NETO, R. Geografia e convergência da renda entre os estados brasileiros. In: HENRIQUES, R. (org) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BAER, W et all (coord.) **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Publicações do IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 2002.

BELIK, W. & GROSSI, M. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. XLI Congresso da SOBER 30 de julho de 2003. Disponível em [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) Acesso em 18 de maio de 2007

Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: **Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados: Bolsa Família Assistência Social**. Ministério do desenvolvimento Social e

Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

BETTO, F (org). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

BRAGA, M.B. **Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL**. São Paulo: Cadernos PROLAM/USP, n. 01/2002.

BRANCO, F. Mínimos de Cidadania e Inclusão Social: Contributos para a Análise do Percurso e Actualidade dos Mínimos Sociais de Portugal. In: SPOSATI, A. (org). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

BRANDÃO, A.; DA DALT, S.; GOUVEIA, V.H. Segurança Alimentar e Nutricional entre os Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: **Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados : Bolsa Família Assistência Social**. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

BRANDÃO, A.A.P. **Os novos contornos da pobreza urbana: espaços sociais periféricos na região metropolitana do Rio de Janeiro** [Tese] /. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais)

BRANDÃO, A.A.P. **Miséria da Periferia: desigualdades raciais na metrópole do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Pallas, 2004.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional IN: **Ciênc. saúde coletiva** v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007

CAMARGO, J.M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos IN: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 68-77, 2004

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CASTRO, M.H.G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: HENRIQUES, R. (org) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CRUZ, M.V. Brasil nacional desenvolvimentista (1946-1964). In: LOMBARDI, J.C.; SAVANI, D.; NASCIMENTO, M.I.M. (org.). **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas, São Paulo: Graf. FÉ: HISTEDBR, 2006.

**DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930**. 2. ed. ver. atual. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001 .5v.il

DINIZ, E. **Globalização, reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DRAIBE, S.M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

FERREIRA, F.H.G & LITCHFIELD, J.A. Desigualdade, pobreza e bem-estar no Brasil – 1981-95. In: HENRIQUES, R. (org) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FERREIRA, F.H.G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (org) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FLEURY, S. **Políticas Sociales y Ciudadanía**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES), mimeo, 1999.

FONSECA, A.M.F. & VIANA, A. L. A. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6), 2007

FURTADO, C. Globalização das estruturas económicas e identidade nacional. **Estudos Avançados** 6 (16), 1992

HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP** 18, 1987. pp103-114.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E. & FERRARREZI, E. (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, vol. 2, pp: 59-110, 2006

JANNUZZI, P.M. **Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações**. 3.ed Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

KERSTENETZKY, C.L. **Por que se importar com a desigualdade?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.45, n4, pp.649-675, 2002

KLEIN, C. Educação, maternidade e política cultural. IN: **Gênero: Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gênero** – v.7, n.2 Niterói: EdUFF, 2007

KOSHIBA, L. & PEREIRA, D.M.F. **História do Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Actual, 1996.

LAVINAS, L. & GARCIA, E. H. **Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipea, 2004

LAVINAS, L. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica *versus* programas de transferência direta de renda no Brasil IN **Ciênc. saúde coletiva** v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007

\_\_\_\_\_. **Programas de Garantia de Renda mínima: perspectivas brasileiras**. Trabalho apresentado no GT "Estrutura Social e Desigualdades", XXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu 27 de outubro de 1998.

LINHARES, F. Bolsa Família: **Um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal Fluminense, 2005.

LOBATO, L. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios**. Trabalho, Educação e Saúde, 2(1): 95-106, 2004.

LOPES, J.R.B. **Desenvolvimento e mudança Social.: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. 3 ed. São Paulo, Editora Nacional; Brasília, 1976.

MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para discussão No 1283 IPEA, Brasília, junho de 2007.

MENDONÇA, S.R. **A industrialização brasileira**. São Paulo: Moderna, 1995

\_\_\_\_\_. **Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

MIRANDA, G.B.S. **O Programa Fome Zero: Leitura de uma política pública a partir da Folha de São Paulo**. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal Fluminense, 2005.

MÓDOLO, C. **Los peligros institucionales del plan Jefes y Jefas de Hogar**. Trabalho apresentado e Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2004

MONNERAT, G.L; SENNA, M.C.M; SCHOTTZ, V; MAGALHÃES, R; BURLANDY, L Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família IN: **Ciência e Saúde Coletiva, 2007**

MORIN, E. **Meus demônios**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997.

NEPP, UNICAMP. **Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira.** Relatório final, capítulo 3. mimeo. Parte III, 2000.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes.** 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

PACHE, D.F. (et all) **Paradoxos das políticas de descentralização no Brasil.** Rev Panam Salud Publica, Dez 2006

PAIVA, V. Sobre o conceito de "Capital Humano". **Cadernos de Pesquisa.** n. 113, São Paulo, Jul.2001

PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil.** São Paulo, SP : : EDUSP, 1979.

PASTORE, J. & SILVA, N.V. **Mobilidade Social no Brasil.** São Paulo, Editora Macron Books, (2000)

PAUTASSI, L.C. Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina IN: VALENZUELA, M. **Políticas de empleo para superar la pobreza.** Argentina. Lima, OIT, 2004.

PEREIRA, A.P. Política de satisfação de necessidades no contexto brasileiro. In: **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

PERES, L A moeda eleitoral de Lula. IN: **Revista Veja**, edição 1954, de 03/05/07, pp. 106-111.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 1980

PORTO, M.F.S. **Vulnerabilidade e Situações de Risco Em Grupos Populacionais Expostos a Riscos Ocupacionais e Ambientais no Contexto Brasileiro.** Rio de Janeiro: Unicamp, 2001.

PRETECEILLE, E. & VALLADARES, L. A desigualdade entre pobres – favelas e favelas. In: HENRIQUES, R. (org) **Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

REDE NACIONAL FEMINISTA DE SAÚDE E DIREITOS **Dossiê Mortalidade Materna.** São Paulo, 2000.

REIS, E. A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: SCALON, C. **Imagens da desigualdade.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

ROCHA, S. **Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução — 1981/95.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipea,1998. Texto para discussão nº 567

- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RODRIGUES, D.A. **Cenários de desenvolvimento regional** Revista do BNDES nº 710 - Rio de Janeiro, 1997
- SANTOS, L.M.M. **Pobreza como privação de liberdade: um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro.** Dissertação de mestrado UFF, 2007
- SANTOS, M. & SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 9ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão.** 2 ed. São Paulo: Nobel, 1982
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: F. Alves, 1979 (Coleção Ciências Sociais).
- SANTOS, W.G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.H; SANTOS, W.G & COIMBRA, M.A. **Política social e combate a pobreza.** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- SARMENTO, D.C. **Criação dos sistemas municipais de ensino.** Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005
- SCHWARTZMAN, S. **Os desafios das políticas sociais para a América Latina.** Texto preparado para apresentação no Fórum Latinoamericano de Políticas Sociais: abordagens e desafios. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 8-10 de agosto, 2007
- SENNA, M; et all. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social?** In: Ver. Katál. Florianópolis v.10 n.1 p.86-94 jan/jun.2007
- SILVA E SILVA, M.O. **Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1996.
- \_\_\_\_\_. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil IN: **Ciênc. saúde coletiva** v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007
- \_\_\_\_\_. (org) **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.
- SOARES, F.V., BRITTO, T. Encarando las limitaciones en la Capacidad para transferencias monetarias condicionadas En latinoamérica: los casos de el salvador y paraguay IN: **International Poverty Center: Documento de trabajo No38.** PNUD / Brasília, 2008.
- SOARES, F.V., RIBAS, R.P., HIRATA, G.I. Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay IN:

**Nota de Evaluación Publicada por el Centro Internacional de Pobreza**, PNUD / Brasília, 2008.

SOARES, F.V.; RIBAS, R.P.; OSÓRIO, R.G. Avaliando o impacto do programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência de renda condicionada de outros países. IN: **Nota de Evaluación Publicada por el Centro Internacional de Pobreza** PNUD / Brasília, 2007.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998**. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº24, jun. 2005. pp.105-121.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. In Ciência e Saúde Coletiva, 2002. p 431-442.

SOUZA, J. **A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

\_\_\_\_\_. Modernização Periférica e Naturalização da Desigualdade: o caso brasileiro. In: SCALON, C. **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

SPOSATI, A. (org). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. (org). **Renda Mínima e Crise Mundial: Saída ou Agravamento**. São Paulo: Cortez, 1997

\_\_\_\_\_. **A inclusão Social e o Programa de Renda Mínima**. In: Serviço Social & Sociedade. São Paulo. Cortez, v.22 jul/ 2001.

SUBIRATS, J. **El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas**. In: Saravia, E. e Ferrarezi, E. (orgs.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, vol.2, pp:113-126.

SUPLICY, E. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania IN: **Ciênc. saúde coletiva** v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007

SUPLICY, E. **Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires, Manantial, 2000.

VIANA, C.R. **Estratégia do Desenvolvimento Brasileiro (uma política nacionalista para vencer a atual crise econômica)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1967.

VIANA, L.T.W. **Notas sobre Política Social**. In: PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva, vol.1.n.1,1991.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetarias condicionadas: experiencias en America Latina IN: **Revista de la Cepal** No 86, Agosto / 2005

### **LEGISLAÇÃO**

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria Nº 373, de 27 de fevereiro de 2002. **Norma Operacional de Assistência a Saúde**. Brasília.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Brasília: Roma Victor, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. LEI N 8.142, **Lei Orgânica da Saúde**. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. LEI N 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **LEI Nº 3.692, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasília.

### **LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

MDS/GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Termo de cooperação que entre si celebram a união, por intermédio do ministério do desenvolvimento social e combate à fome, e o Estado membro do Rio de Janeiro**. 2004

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME GABINETE DO MINISTRO. **PORTARIA INTERMINISTERIAL MEC/MDS Nº 3.789, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2004**. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME GABINETE DO MINISTRO. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 2.509, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME GABINETE DO MINISTRO. **PORTARIA MDS Nº 660, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2004**

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME GABINETE DO MINISTRO. **PORTARIA N 737, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2004**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **DECRETO Nº 6.157, DE 16 DE JULHO DE 2007.** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.** Regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **DECRETO Nº6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **Medida Provisória n.132 de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **PORTARIA Nº 1, DE 3 DE SETEMBRO DE 2004**

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Programa Bolsa Família*. Legislação e Instruções. Disponível em [www.mds.gov.br/bolsafamilia/menusuperior/legislacao](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menusuperior/legislacao)>. Acesso em: novembro de 2007,

#### **ENDEREÇOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS:**

<http://www.chilesolidario.gov.cl/>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.mds.gov.br/>

<http://www.pnud.com.br/>

[http://www.sas.gov.py/html/tekopora\\_contenido.html](http://www.sas.gov.py/html/tekopora_contenido.html)

<http://www.fomezero.com.br>

<http://vwww.ipea.gov.br>

<http://www.mds.gov.br>

<http://www.scielo.org>