

AVALIANDO O BOLSA FAMÍLIA



*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*

Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti (Conselheira Honorífica)
Elaine Rossetti Behring
Ivete Simionatto
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Silva, Maria Ozanira da Silva e

Avaliando o Bolsa Família : unificação, focalização e impactos /
Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.), Valéria Ferreira Santos de
Almada Lima . — 2. ed. — São Paulo : Cortez, 2014.

Apoio: CNPq e CAPES.

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-2208-4

1. Brasil - Política social 2. Pobreza - Brasil 3. Problemas sociais
- Brasil 4. Programa Bolsa Família (Brasil) I. Lima, Valéria Ferreira
Santos de Almada. II. Título.

14-05629

CDD-361.610981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Programa Bolsa Família : Bem-estar social 361.610981
2. Programa Bolsa Família : Brasil : Bem-estar social 361.610981

**Maria Ozanira da Silva e Silva (Coord.)
Valéria Ferreira Santos de Almada Lima**

AVALIANDO O BOLSA FAMÍLIA

unificação, focalização e impactos

2ª edição

 **CORTEZ
EDITORA**

AVALIANDO O BOLSA FAMÍLIA: unificação, focalização e impactos
Maria Ozanira da Silva e Silva (Coord.) • Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Capa: Cia. de Desenho

Revisão: Marta Almeida de Sá

Preparação de originais: Solange Martins

Composição: Linea Editora Ltda.

Assessoria editorial: Maria Liduína de Oliveira e Silva

Editora assistente: Priscila F. Augusto

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa das autoras e do editor.

© 2010 by Autoras

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes

05014-001 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil — agosto de 2014

Sobre as Autoras

MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA — É doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Desenvolveu estágio pós-doutoral no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora Nível IA do CNPq. É coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, <www.pgpp.ufma.br>); coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep, www.gaep.ufma.br), onde vem desenvolvendo pesquisas sobre políticas sociais, com destaque à Política de Assistência Social e os programas de transferência de renda. Vem desenvolvendo também estudos no campo da avaliação de políticas e programas sociais. Autora dos seguintes livros publicados pela Cortez Editora de São Paulo: *A política habitacional brasileira: verso e reverso* (1989); *Refletindo a pesquisa participante*, 2. ed. (1991); *Formação profissional do assistente social*, 2. ed. (1995); *Renda mínima e reestruturação produtiva* (1997) e *O Serviço Social e o popular*, 7. ed. (2011). Coordenadora e coautora dos seguintes livros também publicados pela Cortez Editora: *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil* (2001); *Serviço Social, pós-graduação e produção do conhecimento no Brasil* (2005); *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*, 3. ed. (2012); *Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*, 6. ed.

(2012); *O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza no Maranhão e Piauí*, 2. ed. (2013) e *O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento*, 3. ed. (2012). É coordenadora e coautora de livros publicados pela Veras Editora de São Paulo: *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*, 2. ed. (2005); e *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*, 2. ed. (2013) e *Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza* (EDUFMA, 2013). É também autora de vários capítulos de livros, de artigos publicados em periódicos especializados e de trabalhos completos publicados em anais de eventos científicos nacionais e internacionais.

VALÉRIA FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA — É doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA. Pesquisadora Nível II do CNPq e do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP, <www.gaepf.ufma.br>), onde vem desenvolvendo, entre outros estudos, pesquisas sobre a política pública de trabalho e renda no Brasil e no Maranhão. Vem desenvolvendo também estudos no campo da avaliação de políticas e programas sociais. É coautora dos livros publicados pela Cortez Editora de São Paulo: *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil* (2001); *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*, 3. ed. (2012); *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*, 2. ed. (2013); *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos* (2010); *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, 3 ed. (2012) e dos livros publicados pela Editora Veras de São Paulo: *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*, 2. ed. (2005); e *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*, 2. ed. (2013). É autora de artigos publicados em periódicos especializados e de trabalhos completos publicados em anais de eventos científicos.

Sumário

Lista de siglas.....	11
Lista de tabelas e quadros	15
Lista de gráficos	17
Prefácio	
<i>Lena Lavinas</i>	19
Apresentação à 2ª edição	23
1. Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro	
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	25
1.1 Situando o Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda condicionada	25
1.2 Apresentando a proposta metodológica da pesquisa	33
1.3 O conteúdo do livro.....	38
Referências	40

2. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil	
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	
<i>Valéria Ferreira Santos de Almada Lima</i>	43
2.1 O significado da unificação dos programas de transferência de renda	43
2.2 O Bolsa Família: caracterização e dimensão	47
2.3 O perfil das famílias beneficiárias do Bolsa Família	51
2.4 Conclusão.....	71
Referências	75
3. Focalização e impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre	
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	77
3.1 A focalização dos programas de transferência de renda nas famílias pobres e extremamente pobres: questão central no debate e na implementação do Bolsa Família	77
3.2 Alcances e limites dos programas de transferência de renda: identificando possíveis impactos do Bolsa Família (BF)	103
3.3 Conclusão.....	146
Referências	151
4. Resultados de estudo empírico sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda: a mediação do Bolsa Família	
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	
<i>Valéria Ferreira Santos de Almada Lima</i>	157

4.1	Introdução.....	157
4.2	A unificação dos programas de transferência de renda mediada pelo Bolsa Família.....	159
4.3	Condições disponíveis nos municípios para implementação do Bolsa Família	162
4.4	Canais de divulgação, ações complementares, redes de serviços sociais e condicionalidades	170
4.5	Possíveis contribuições do Bolsa Família para redução da pobreza e críticas e sugestões ao programa	177
4.6	Conclusão.....	181
	Referências	184

Lista de siglas

AFDC	Aid for Families with Dependent Children (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes)
AGENDE	Instituto Ações de Gênero, Cidadania e Desenvolvimento
AIBF	Avaliação de Impacto do Bolsa Família
BF	Programa Bolsa Família
BIEN	Basic Income Earth Network
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CIPBF	Coordenação Intersetorial do BF
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social

EITC	Earned Income Tax Credit (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida)
FAPEX	Fundação de Apoio a Pesquisa e Extensão
FGD	Fundo de Gestão Descentralizada
FINBRA	Finanças do Brasil
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IMC	Índice de Massa Corporal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIFAPRO	Mi Família Progresá
MME	Ministério de Minas e Energia
NEPEM	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF	Programa de Proteção Integral à Família
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PLANSEQ	Plano Setorial de Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPGPP	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PROCAD	Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
PROGRESO	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RMI	Programa de Renda Mínima de Inserção
RPS	Red de Protección Social
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UnB	Universidade de Brasília
WILD	World Income Inequality Database

Lista de tabelas e quadros

TABELAS

- TABELA 1** Distribuição do número total de municípios, da amostra planejada e da amostra realizada, por região — Bolsa Família
- TABELA 2** Aspectos importantes para assegurar saúde, conforto, lazer e comunicação nos domicílios particulares onde se registrou ou não transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 3** Existência de bens duráveis nos domicílios particulares onde se registrou ou não transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 4** Número médio de moradores em domicílios particulares permanentes, segundo o recebimento ou não de transferência monetária do governo — 2004 e 2006
- TABELA 5** Número médio de moradores em domicílios particulares permanentes, segundo o recebimento ou não de transferência monetária do governo, Norte e Nordeste — 2004 e 2006
- TABELA 6** Distribuição da população em grupos de idade, segundo o recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 7** Taxa de frequência à escola ou creche das pessoas de 0 a 17 anos de idade — 2006

- TABELA 8** Distribuição das pessoas de 10 anos de idade ou mais, por recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo, segundo os grupos de anos de estudo — 2006
- TABELA 9** Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo o recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 10** Nível de ocupação das pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo o recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 11** Nível de ocupação das pessoas de 5 a 17 anos de idade, segundo o recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo — 2006
- TABELA 12** Distribuição das pessoas de 10 anos de idade ou mais, segundo os segmentos de atividade do trabalho principal dos moradores de domicílios particulares que receberam ou não transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 13** Distribuição das pessoas de referência dos domicílios de 10 anos de idade ou mais, segundo o recebimento ou não de transferência monetária de programas sociais do governo — 2004 e 2006
- TABELA 14** Distribuição dos domicílios particulares, segundo recebimento de transferência monetária de programa social do governo e as classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* — 2004
- TABELA 15** Distribuição dos domicílios particulares, segundo recebimento de transferência monetária de programa social do governo e as classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* — 2006

QUADROS

- QUADRO 1** Programas de Transferência de Renda Condicionada em implementação na América Latina e Caribe — 2012

Lista de gráficos

- GRÁFICO 1** Distribuição das famílias beneficiárias por região
- GRÁFICO 2** Distribuição das famílias beneficiárias por área, urbana ou rural
- GRÁFICO 3** Distribuição das famílias beneficiárias por tipo de domicílio
- GRÁFICO 4** Distribuição das famílias beneficiárias por condição de ocupação dos domicílios
- GRÁFICO 5** Distribuição das famílias beneficiárias por tipo de iluminação dos domicílios
- GRÁFICO 6** Distribuição dos beneficiários, segundo o sexo
- GRÁFICO 7** Distribuição da população pertencente ao primeiro quinto mais pobre do país em 2008, segundo o sexo
- GRÁFICO 8** Distribuição dos responsáveis pelas unidades familiares das famílias beneficiárias, segundo o sexo
- GRÁFICO 9** Procedimentos utilizados para preenchimento do questionário
- GRÁFICO 10** Programas preexistentes ao Bolsa Família
- GRÁFICO 11** Mecanismos utilizados para convocação das famílias no processo de migração para o Bolsa Família
- GRÁFICO 12** Reação das famílias à migração para o Bolsa Família
- GRÁFICO 13** Secretaria de vinculação do Bolsa Família nos municípios
- GRÁFICO 14** Setor responsável pela coordenação do Bolsa Família nos municípios

- GRÁFICO 15** Quadro de pessoal do Bolsa Família nos municípios
- GRÁFICO 16** Distribuição do pessoal trabalhando no Bolsa Família, segundo o tempo de dedicação
- GRÁFICO 17** Distribuição do pessoal trabalhando no Bolsa Família, segundo a formação
- GRÁFICO 18** Profissionais trabalhando no Bolsa Família, segundo o percentual de municípios que os utilizam
- GRÁFICO 19** Municípios que declararam receber recursos do FGD
- GRÁFICO 20** Canais de divulgação do Bolsa Família nos municípios
- GRÁFICO 21** Opiniões sobre a contribuição do Bolsa Família para redução da pobreza

Prefácio

Transferências de renda não contributivas: a qualificação necessária

O campo da avaliação das políticas públicas careceu por muito tempo, no Brasil, de estudos sistemáticos que corroborassem ou viessem, ao contrário, infirmar a efetividade de determinadas intervenções, além de fazer conhecer seus propósitos, seu alcance, sua cobertura, seus efeitos e resultados. Essa não prática alimentou o desconhecimento e fragilizou a defesa e mesmo a crítica de políticas e programas, destituindo a sociedade de meios sólidos e criteriosos para julgar, aprovar ou refutar um sem-número de intervenções.

No campo da política social não foi diferente. Sobretudo, no campo da política de assistência social, campo esse até recentemente marcado por acentuada fragmentação, instabilidade e profunda debilidade institucional.

É bem verdade que o horizonte de curto prazo de muitas dessas intervenções voltadas para o combate à pobreza e exclusão; a dificuldade de estabelecer registros e coletá-los de modo a que se pudesse tornar tais avaliações substantivas e de fácil apreensão e compreensão

pela opinião pública; o não compartilhamento dos dados existentes, para além da sua escassez; a ausência de financiamentos que costumam ser onerosos e a demandar longo tempo de observação e maturação para forjar interpretações ajuizadas e consistentes, são alguns dos fatores que acabaram por fazer com que a exceção — não avaliar — fosse a regra, e regra amplamente justificada.

O fato é que um olhar *desqualificado* sobre políticas e programas sociais no campo do combate à pobreza imperou por muito tempo, salvo algumas iniciativas pontuais, ainda que valiosas.

Ao contrário de outros países onde, de há muito, qualquer nova política ou programa social, ao ser criado, embute recursos no seu orçamento para avaliações internas e externas, de distintos matizes, de forma quase permanente, entre nós inovações institucionais como a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou de um programa social de grande escala como o Bolsa Família (BF) permanecem pouco avaliadas e quando isso ocorre, a disseminação dos resultados é de escopo limitado.

A prática de avaliar, por ora, reflete mais a percepção aguçada de pesquisadores que buscam respostas para suas indagações e suspeitas do que propriamente um protocolo incontornável na direção de mais transparência e informação qualificada.

É nesse contexto de muitas lacunas e muitas interrogações que cabe saudar o livro de autoria de Maria Ozanira Silva e Silva, coordenadora da pesquisa, juntamente com Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*.

As autoras desenvolveram uma metodologia original de consulta a 245 municípios, contemplando todas as regiões do Brasil, mediante o envio de um questionário eletrônico aos gestores do BF. Pontos nevrálgicos e polêmicos do desenho do programa são analisados à luz das respostas remetidas à equipe, entre elas quão efetivo foi o método de unificação dos antigos programas de transferência

de renda que precederam o BF, quão eficaz é a focalização nos moldes adotados ou ainda qual o perfil das famílias beneficiárias.

No arremate final são feitas recomendações a partir das evidências coletadas. Uma leitura, portanto, qualificada e de interesse para acadêmicos, gestores, discentes e todos aqueles observadores exigentes que somos das mudanças da nossa sociedade.

Lena Lavinas

Instituto de Economia da UFRJ

Apresentação à 2ª edição

A revisão do texto para a 2ª edição do livro *Avaliando o Bolsa Família — unificação, focalização e impacto* é a expressão do compromisso das autoras em disponibilizar ao público leitor uma versão revista e atualizada, destacando o percurso do Bolsa Família nos seus dez anos de implementação. Para isso, incluímos novas informações e reflexões o mais atualizadas possível.

Com o trabalho de revisão e atualização do livro, objetivamos levar informações e reflexões no campo da Política Social brasileira, especificamente no campo dos Programas de Transferência de Renda, em particular, o Bolsa Família, eixo central da proteção social no Brasil desde a última década do século XX, com maior destaque a partir de 2011, ao compor o eixo de transferência de renda do Plano Brasil Sem Miséria.

Na revisão procedida para essa 2ª edição, procuramos atualizar as informações e reflexões desenvolvidas nos capítulos 2 e 3 em que tratamos do processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, mediado pelo Bolsa Família, apresentando sua caracterização e dimensão e o perfil das famílias beneficiárias; em que apresentamos uma discussão atualizada da concepção e da realidade da focalização e dos possíveis impactos do Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil, na dinâmica da eco-

nomia e da vida nos municípios, na educação, na saúde, na segurança alimentar, no trabalho e na vida das mulheres, mães responsáveis pelas famílias junto ao Programa.

Quanto ao conteúdo do capítulo 4 do livro, denominado “Resultados de estudo empírico sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda: a mediação do Bolsa Família”, o conteúdo foi mantido por conter os resultados de um estudo de campo realizado mediante a aplicação de questionários, via internet, junto a gestores do Bolsa Família, considerando uma amostra de municípios brasileiros selecionados, contando com o retorno de 245 municípios. A releitura desse capítulo chamou-nos a atenção pela atualidade do seu conteúdo, o que justifica a sua manutenção não só por se tratar dos resultados de uma pesquisa empírica, mas também pela sua atualidade e importância para o desvendar da realidade do Bolsa Família.

Esperamos, portanto, que este livro, revisto e atualizado em informações e reflexões sobre o Bolsa Família, continue contribuindo para o conhecimento da proteção social brasileira no campo das Políticas Sociais, especificamente no campo atual dos Programas de Transferência de Renda, como estratégia de política prevalente para enfrentamento da pobreza na contemporaneidade.

Maria Ozanira da Silva e Silva

1

Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro

Maria Ozanira da Silva e Silva

1.1 Situando o Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda condicionada

Os programas de transferência de renda têm sido desenvolvidos em vários países da Europa a partir dos anos 1930.¹

1. A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (Suplicy, 2002, p. 75). Paugam (1999) destaca a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países como Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), em diversas províncias da Espanha — Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) — e em Portugal (1996). Merece destaque o Programa de Renda Mínima de Inserção (RMI) implantado na França em 1988 com a introdução da ideia de inserção profissional e social no âmbito da transferência de

Nos Estados Unidos, o governo de Franklin Roosevelt criou em 1935 o *Social Security Act* (Ato de Seguridade Social), que incluiu o *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), para complementar a renda de famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Ainda nos Estados Unidos, em 1974, foi instituído o *Eamed Income Tax Credit* (EITC) (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), direcionado a famílias de baixa renda, com pais trabalhando e com crianças (Suplicy, 2002).

Sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em implementação na América Latina e Caribe, uma equipe de pesquisadores de universidades brasileiras, do Uruguai e da Argentina² desenvolveu em 2011/2012 um levantamento sobre esses programas, tendo como principal fonte de informações os *sites* dos respectivos programas, a partir do qual foi elaborado o quadro abaixo, tendo como critério de exposição o ano de criação de cada programa.

Em nível internacional, tem-se a Basic Income European Network, criada em 1986, enquanto articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, atualmente denominada *Basic Income Earth Network* (BIEN). A BIEN lidera amplo debate internacional sobre a renda básica, enquanto modalidade de programa de transferência de renda incondicional. Promove congressos internacionais a cada dois anos, devendo realizar em 2014 o 14th *BIEN International Congress*, em Montreal, Canadá.

uma renda mínima à população desempregada (veja Silva, 1997) e o Programa de Rendimento Mínimo Garantido instituído em Portugal em 1997 (veja Branco, 2001).

2. Trata-se do projeto *Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado — Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina)*, financiado pela CAPES (Edital CGCI n. 072/2010) e pelo CNPq (Edital Universal — CNPq n. 14/2011), contando com pesquisadores das seguintes instituições: Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA/Brasil; PPGSS/PUC-SP/Brasil; PPGSS/PUC-RS/Brasil; Programa de Doutorado em Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Republica/Uruguay e Mestrado em Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina. Resultados do estudo encontram-se em texto sistematizado para publicação do livro: *A Pobreza no Foco dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*.

Quadro 1

Programas de Transferência de Renda Condicionada em implementação na América Latina e Caribe — 2012³

País	Nome do Programa	Ano de criação
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF), “Bonos 10.000” Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición criado em 2010	1990
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1998
Colômbia	Programa Famílias en Acción	2000
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	2001
México	Oportunidades ⁴	2002
Chile	Chile Solidário ⁵	2002
Brasil	Bolsa Família	2003
Peru	Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres)	2005
Paraguai	Programa Abrazo, Programa Tekoporã e Programa Ñopytyvô	2005

3. O quadro acima apresenta PTRC distribuídos em 18 países da América Latina e Caribe, em implementação em 2012. Todavia, alguns desses programas se constituem de mais de um componente, às vezes, considerados programas independentes. Não consta da lista de países a Nicarágua, que manteve o Red de Protección Social (RPS), implementado de 2000 a 2006. Também o programa da Guatemala mais conhecido foi o Mi Família Progresiva (MIFAPRO), implementado de 2008 a 2011, substituído em 2012 pelo Mi Bono Seguro. Ademais, a relação de programas é restrita a programas que mantêm condicionalidades para sua implementação, deixando de incluir alguns programas importantes, mesmo que de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) do Brasil, direcionado a idosos e a pessoas com deficiências. Dada a complexidade, em razão de criação, desativação e programas às vezes com diferentes componentes, possivelmente, não foi possível, nesse estudo exploratório, terem sido incorporados todos os aspectos presentes nesses programas.

4. Em 2002, o Programa Oportunidades foi a designação substituta do Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESO) instituído em 1997 em substituição ao Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1989-1994. Os três programas foram direcionados para a população pobre e indigente no contexto da notoriedade e inclusão da pobreza na agenda governamental, a partir da década de 1980 (Cohen; Franco; Villatoro, 2006).

5. O Chile Solidário vem sendo substituído desde 2013 pelo Ingreso Ético Familiar.

República Dominicana	Programa Solidaridad	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2006
Costa Rica	Avancemos	2006
Trinidad e Tobago	Target Conditional Cash Transfer (TCCTP)	2007
Uruguai	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares — AFAM-PE	2008
Bolívia	Programa Bono Madre — Niño “Juana Azurduy”	2009
El Salvador	Red Solidaridad Programa Comunidades Solidarias Rurales Programa Comunidades Solidarias Urbanas	2009
Argentina	Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUF)	2009
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012

Fonte: Elaboração própria, a partir de levantamento na internet e sites dos respectivos programas.

O debate internacional vem destacando, a partir dos anos 1980, os programas de transferência de renda como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua face conjuntural, com aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da *nova pobreza*,⁶ no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico (Atkinson, 1995; Brittan, 1995; Bresson, 1993; Vuolo, 1995; Gorz, 1991).

No Brasil, a temática dos programas de transferência de renda, denominados, inicialmente, de Programas de Renda Mínima ou Programas Bolsa Escola e outras denominações, tem seu desenvolvimen-

6. A nova pobreza é um fenômeno apontado pela literatura, a partir dos anos 1980, para qualificar situações diversas em decorrência dos ajustes econômicos do período. “Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza.” (Silva, 2002b, p. 66).

to histórico sistematizado em seis momentos: o primeiro momento, iniciado em 1991, quando o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou o Projeto de Lei n. 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, permanecendo, com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal.

O segundo momento, estendendo-se de 1991 a 1993, quando Camargo (1991; 1993; 1995) propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza.

O terceiro momento foi iniciado em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF, concretizando, então, a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro.

O quarto momento, iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), foi marcado por significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (BPC;⁷ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil [PETI])⁸ e criação de

7. O BPC é um Programa do Governo Federal, previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Constitui-se de um benefício de transferência monetária mensal no valor de um salário-mínimo. Destina-se a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas deficientes, devendo atender aos seguintes critérios: pertencer a uma família que não apresente condição de mantê-las, isto é, a família deve dispor de uma renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo e o candidato ao benefício não pode ter vinculação à Previdência Social. A pessoa com deficiência deve encontrar-se incapacitada para o trabalho e para a vida independente.

8. O PETI é um Programa do Governo Federal, integrado ao BF, para transferência de renda a famílias com crianças em situação de trabalho infantil com idade inferior a 16 anos, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Além da transferência monetária às famílias, as crianças e adolescentes frequentam a escola e participam do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, tendo em vista sua retirada do trabalho precoce.

outros programas de iniciativa do governo federal (Bolsa Escola;⁹ Bolsa Alimentação,¹⁰ Bolsa Renda,¹¹ Vale Gás,¹² entre outros). Nesse quarto momento, registrou-se ainda a ampliação do debate com a introdução da ideia de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros, conforme preconiza o senador Suplicy (Suplicy, 2002), também autor do Projeto de Lei n. 266, de 4 de dezembro de 2001, que propõe a instituição de uma renda básica incondicional ou a renda de cidadania para todos os brasileiros.

O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde seu início, pelo Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa é o BF, criado em 2003, já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal. Nesse momento é também sancionada,

9. O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação — Bolsa Escola foi instituído em 2001, pelo Ministério da Educação (MEC). Destinava-se a famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade, sendo o benefício transferido para cada família no valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando até R\$ 45,00. A contrapartida eram a matrícula e frequência da criança à escola.

10. O Programa Bolsa Alimentação, também criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo. Destinado a famílias com mulheres gestantes ou que estivessem amamentando os filhos, ou ainda com crianças de 6 meses a 6 anos de idade. O benefício era de até três Bolsas Alimentação para cada família, ou seja, o valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, era oferecido atendimento básico à saúde da família.

11. O Programa Bolsa Renda era um programa emergencial do governo federal de distribuição de renda a agricultores familiares para atender a famílias que residiam em municípios sujeitos à calamidade pública conhecida pelo governo federal. O benefício era fixado em R\$ 60,00, mas era pago apenas R\$ 30,00 por mês para cada família. Em setembro de 2003 esse programa foi substituído pelo Programa Bolsa Alimentação.

12. O Programa Vale Gás foi criado em 2002, pelo Ministério de Minas e Energia (MME), para compensar as famílias pobres devido à retirada de subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já integrar os programas do governo federal ou ter uma renda familiar *per capita* mensal de até meio salário-mínimo. O benefício era uma transferência de R\$ 7,50 por mês, com repasse a cada dois meses.

pelo presidente da República, a Renda de Cidadania proposta pelo senador Suplicy com a indicação de que seria implementada com o atendimento inicial dos mais pobres; são criados, em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério da Assistência Social (MAS), e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), verificando-se também crescimento significativo no orçamento anual destinado aos programas de transferência de renda.

O sexto momento tem seu início em 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, com a criação da Estratégia Brasil Sem Miséria, constituída de três eixos programáticos: transferência de renda, inclusão produtiva e ampliação de serviços sociais básicos, sendo o BF o principal programa de transferência de renda integrante do eixo de transferência de renda. A partir de então foram elevados os valores das transferências monetárias e o número de famílias atendidas, ultrapassando a 14 milhões de famílias em 2014 (Silva, 2002a; 2002b; Silva, Yazbek e Giovanni, 2012).

Nesse quadro mais geral, o BF é concebido no âmbito das reflexões aqui construídas enquanto expressão atual do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda que, no Brasil, assumem a prevalência do Sistema de Proteção Social (Silva, Yazbek e Giovanni, 2012).

Entendemos que análises e avaliações sobre o BF demandam que sejam pontuados alguns aspectos conceituais considerados referências para o desenvolvimento da reflexão.

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina e Caribe, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o

cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de mulheres grávidas e no trabalho as condicionalidades são geralmente relativas à capacitação profissional e à inserção no mercado de trabalho.

Enquanto programas focalizados na pobreza e condicionados ao cumprimento de determinadas exigências, três pressupostos os orientam: a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável.

Portanto, a questão da pobreza assume centralidade nos programas de transferência de renda. Nesse sentido, ressaltamos a existência de diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, fundamentando a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. A referência aqui adotada é orientada pela concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque à sua determinação estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política.¹³

13. Uma reflexão a respeito do debate sobre a pobreza, destacando suas questões teórico-conceituais, encontra-se em Silva (2013).

1.2 Apresentando a proposta metodológica da pesquisa

A pesquisa que originou o presente livro foi desenvolvida no âmbito de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),¹⁴ envolvendo o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP)/(UFMA); o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PPGSS)/(PUC-SP) e o PPGSS da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), sob a coordenação geral do primeiro.

A proposta de intercâmbio se constituiu de atividades de pesquisa, de ensino e de formação de recursos humanos em nível de pós-graduação, tendo como um dos eixos temáticos o BF e como espaço mobilizador dos trabalhos a constituição de uma rede de cooperação acadêmica envolvendo os três programas de pós-graduação situados em três regiões geográficas do país: Nordeste, Sudeste e Sul.

O BF, enquanto o maior programa brasileiro de transferência de renda, foi considerado no contexto da Política de Assistência Social por considerarem-se estes programas como mecanismos centrais para intervenção da Política de Assistência Social, situando-se no contexto da proteção social básica; por esses programas independerem de contribuição prévia e por direcionarem-se para a população-alvo da Política de Assistência Social, tendo nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) a porta de entrada e o espaço de acolhimento e de atendimento das famílias beneficiárias.¹⁵

14. Trata-se, por parte da Capes, do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), desenvolvido, em nível nacional e, pelo CNPq, foi obtido financiamento mediante a concorrência ao edital MCT/CNPq n. 014/2008 — Universal.

15. Pesquisa desenvolvida no âmbito do mesmo PROCAD entre UFMA, PUC-SP e PUC-RS sobre a implantação e implementação do SUAS evidenciou que o BF se constituiu no principal programa desenvolvido pelos CRAS em todo o Brasil, sendo estes responsáveis, na maioria dos casos, pelo cadastramento e pela atualização cadastral das famílias; pelo

O estudo desenvolvido teve o seu objeto configurado nas seguintes dimensões:

- a) caracterização geral do BF, situando-o no contexto dos programas de transferência de renda;
- b) caracterização do público-alvo atendido pelo BF;
- c) avaliação do poder de focalização do BF;
- d) identificação e análise de impactos dos programas de transferência de renda/BF para a realidade socioeconômica dos municípios brasileiros, para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, para a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, os possíveis impactos na área do trabalho, da educação e da saúde da população beneficiária, bem como possíveis impactos sobre as mulheres, consideradas, preferencialmente, representantes da família junto ao programa.

A metodologia e a estratégia de ação para desenvolvimento do estudo proposto podem ser desdobradas nos seguintes procedimentos.

O estudo foi se construindo a partir de aproximações sucessivas com a realidade econômico-social do país e mediante aproximações com estudos anteriores desenvolvidos por alguns pesquisadores da equipe; levantamento bibliográfico, documental e de dados secundários em fontes oficiais, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e MDS.

O estudo de natureza essencialmente qualitativa foi complementado com informações levantadas mediante a aplicação de um questionário pela internet,¹⁶ com perguntas fechadas, abertas e semiabertas

acompanhamento das condicionalidades postas pelo BF para o cumprimento das famílias no campo da saúde e da educação e pelo desenvolvimento de ações complementares direcionadas ao público usuário do BF. Essa centralidade dos CRAS nas atividades do BF reduz o tempo que o quadro técnico deveria dedicar a outros programas, projetos e ações da Política de Assistência Social, principalmente se considerado o limite quantitativo e de capacitação das equipes técnicas nos municípios.

16. O cálculo e a descrição das amostras, a elaboração final do questionário e a aplicação do Programa Sphinx em todo o processo da pesquisa ficaram sob a responsabilidade do Prof. Edson Diniz Ferreira Filho, do Departamento de Matemática da UFMA, a quem agradecemos.

numa amostra representativa da realidade nacional, sendo selecionados, em cada região, os Estados de maior e de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e um total inicial de 625 municípios brasileiros, nos Estados selecionados, sorteados, considerando o porte dos municípios, mais o Distrito Federal.

A necessidade do levantamento de muitas informações, dadas as inúmeras indagações da pesquisa, demandou a elaboração de um questionário razoavelmente longo. Nesse sentido, responder o questionário exigiu tempo e organização, o que pode ter suscitado dificuldades por parte dos informantes para o preenchimento e envio dos questionários. Por outro lado, a pouca experiência no interior do Brasil, notadamente nas pequenas e médias cidades, com o trato do envio de informações por *e-mail*, comprovada nesta pesquisa, com certeza prejudicou o retorno de questionários.

O planejamento da pesquisa não ignorou essas possíveis ocorrências, criando um procedimento que gerasse um grande tamanho de amostra, suficiente para compensar as prováveis perdas de informação por não envio do questionário respondido.

No que se refere à amostra por região, todas foram mantidas como planejado, isto é, todas as regiões foram representadas na amostra realizada, embora o Distrito Federal não tenha retornado seu questionário. Os Estados com menor e maior IDH foram representados nos casos de regiões com até sete Estados, e no caso da região Nordeste, que tem mais de sete Estados, continuaram também representados aqueles com menor, intermediário e maior IDH.

No segundo estágio, os municípios dos Estados selecionados foram distribuídos em cinco estratos, de acordo com o porte populacional. Nos quatro primeiros estratos foram planejados e selecionados, de forma probabilística, 30% dos municípios. Destes somente o Distrito Federal não retornou suas informações. Em todos os Estados houve retorno de questionários por parte dos municípios, embora em quantidade inferior à planejada, o que já era esperado. O último estrato foi composto de metrópoles (cidades com mais de 90 mil habitantes). Das seis metrópoles existentes nos Estados selecionados: São

Paulo, Campinas, Guarulhos, Curitiba, Distrito Federal e São Luís, apenas Campinas retornou seu questionário.

Em todos os estratos pesquisados, 245 municípios retornaram seus questionários respondidos, passando a compor a amostra final, que, depois de criticados, foram trabalhados pelo programa Sphinx¹⁷ de pesquisa, gerando as informações finais.

Como houve variabilidade razoável do número de questionários retornados, devidamente respondidos, em relação ao previamente estabelecido, em diferentes estratos populacionais, passou-se à determinação dos erros amostrais cometidos, considerando as proporções amostrais (porcentagens de cada resposta relativas a todas as perguntas realizadas) como verdadeiras proporções populacionais. Os municípios, em cada estrato, foram selecionados pelo processo aleatório simples, razão pela qual o mesmo procedimento foi utilizado na determinação dos erros amostrais. Em função disso, usou-se a seguinte expressão estatística para determinação dos erros amostrais:

$$n = \frac{z^2 pqN}{(N-1)e^2 + z^2 pq}$$

$n = 245$, tamanho final da amostra, $p =$ proporção relativa a cada resposta, de todas as perguntas realizadas, $q = 1 - p$, proporção contrária, $N = 5564$, número total de municípios à época do levantamento — IBGE, $z = 1,64$, valor padronizado da curva normal correspondente à confiança de 90% nos resultados apresentados pela pesquisa e, $e =$ erro de amostragem, calculado através dessa expressão.

A determinação do erro de cada proporção utilizando a expressão acima foi realizada através do programa Sphinx, juntamente com o

17. O *software* de pesquisa e de análise de dados Sphinx® é fabricado pela empresa francesa *Le Sphinx Développement* (com sede em Annecy), e distribuído com exclusividade no Brasil e na América Latina pela Sphinx Brasil — reg. MCT/INPI: 95.002.038. O *software* permite a concepção de um instrumento, sua edição, elaboração de formulários, diferentes recursos para coleta, digitação, consulta, importação ou exportação de dados, n recursos para análises uni, bi ou multivariadas (ou seja, toda parte de processamento e geração de tabelas simples e cruzadas), recursos para análise de dados textuais (análise léxica, análise de conteúdo), recursos para transformação e combinação de dados, riqueza gráfica e de elaboração de relatórios.

programa Excel. Para a representação geral do erro amostral usou-se a média aritmética que, calculada, gerou um erro médio de 2,4%, considerado, estatisticamente, satisfatório pela comunidade científica internacional.

Veja a Tabela a seguir com as informações relativas à amostra planejada e à amostra realizada da pesquisa desenvolvida com o uso da internet junto aos municípios integrantes da amostra descrita.

Tabela 1

Distribuição do número total de municípios, da amostra planejada e da amostra realizada, por região — Bolsa Família

Região/UF	Número de municípios				
	Total (A)	Da amostra planejada (B)	(B/A) %	Da amostra realizada (C)	(C/A) %
Região Norte	449	14	3	4	0,9
Acre	22	8	36	3	13,6
Amapá	16	6	38	1	6,3
Região Nordeste	1.793	140	8	26	1,5
Maranhão	217	67	31	14	6,5
Rio Grande do Norte	167	50	30	6	3,6
Sergipe	75	23	31	6	8,0
Região Sudeste	1.668	220	13	117	7,0
Espírito Santo	78	24	31	12	15,4
São Paulo	645	196	30	105	16,3
Região Sul	1.188	208	18	90	7,6
Paraná	399	120	30	53	13,3
Santa Catarina	293	88	30	37	12,6
Região Centro-Oeste	466	44	9	8	1,7
Mato Grosso	141	43	30	8	5,7
Distrito Federal	1	1	100	0	0,0
Total	5.564	626	11	245	4,4

Fonte: Elaboração própria.

1.3 O conteúdo do livro

O presente livro é estruturado em quatro capítulos, de modo que este primeiro procura, inicialmente, situar o BF no contexto dos programas de transferência de renda considerando o desenvolvimento desses programas no âmbito internacional e destacando a América Latina e o Brasil, sendo ainda pontuados alguns aspectos conceituais considerados referência para o desenvolvimento da avaliação proposta, destacando a centralidade da categoria pobreza na formulação e implementação desses programas. Neste primeiro capítulo é ainda apresentada a proposta metodológica que orientou o desenvolvimento da pesquisa.

No segundo capítulo, a abordagem se volta para a apresentação do BF, onde é destacado o significado da unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, percebida como o fundamento central no qual se assentou a própria formulação do BF, sendo destacados os avanços que essa proposta representou para as políticas sociais no Brasil, mas ressaltados também os limites e contradições presentes nessa proposta de unificação. O BF é considerado, na sua caracterização e na sua dimensão quantitativa, o maior programa social implementado no Brasil, pela abrangência geográfica, pelo total de famílias atendidas e pelo significativo montante de recursos orçamentários nele alocado. Ainda neste capítulo é apresentado o perfil das famílias beneficiárias do BF.

No terceiro capítulo, a abordagem se volta para a apresentação de dois aspectos centrais e relevantes no debate nacional e internacional que vem sendo desenvolvido sobre o BF, considerado o maior programa de transferência de renda do mundo. Nesse sentido, é apresentada, mediante a utilização de dados secundários e revisão bibliográfica e documental, uma discussão e problematização sobre a focalização do BF em famílias pobres e extremamente pobres e possíveis impactos, buscando-se considerar aspectos importantes que representam a proteção social das famílias pobres e extremamente pobres assumidas como o público-alvo do BF. São, então, destacados

os impactos do programa para a realidade socioeconômica dos municípios brasileiros, para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, para a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, os possíveis impactos na área do trabalho, da educação e da saúde da população beneficiária, bem como são apontados possíveis impactos sobre as mulheres, consideradas, preferencialmente, representantes da família junto ao BF, como já foi dito anteriormente.

O quarto capítulo é dedicado à apresentação de resultados de um estudo empírico desenvolvido sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda destacando a mediação do BF. Esse estudo foi desenvolvido em uma amostra de municípios brasileiros mediante a aplicação, por internet, de um questionário estruturado em perguntas fechadas, semiabertas e abertas, tendo sido respondido pelos coordenadores municipais do BF nos municípios integrantes da amostra. O questionário aplicado foi estruturado considerando os seguintes aspectos: identificação do questionário, dos procedimentos para seu preenchimento e identificação do programa, a unificação dos programas federais, estaduais e municipais de transferência de renda preexistentes ao BF, condições que o município dispõe para implementar o BF, canais de divulgação do BF no município, autonomização das famílias beneficiárias, rede de serviços sociais no município para onde são encaminhadas as pessoas das famílias beneficiárias, possíveis contribuições do BF e outros programas de transferência de renda para a redução da pobreza no país, fatores que facilitam e que dificultam o processo de implementação do BF no município e levantamento de críticas e sugestões sobre o programa.

A reflexão desenvolvida sobre os programas de transferência de renda, especificamente o BF, no decorrer de todos os capítulos da presente coletânea, evidencia, independentemente da fonte que referenciou o conteúdo desenvolvido (documental, bibliográfica, dados secundários e pesquisa empírica), a contradição desses programas e suas possibilidades e limites, não se podendo, porém, desconhecer o significado deles para a população beneficiária e para aqueles que ainda buscam sua inclusão. É, portanto, nesse campo de contradições,

de limites e possibilidades que precisamos desvendar a essência da política social enquanto mecanismo de proteção social no contexto de um país capitalista.

Dada a especificidade do conteúdo abordado, cada capítulo é finalizado com a apresentação de uma conclusão.

Referências

ATKINSON, Anthony B. *Public economics in action*. The basic income/flat tax proposal. Oxford: Oxford University Press, 1995.

BRANCO, Francisco José do Nascimento. *A face lunar dos direitos sociais: virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal*. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRESSON, Yolán. *L'après salarial: une nouvelle approche de l'économie*. 2. ed. Paris: Econômica, 1993.

BRITTAN, Samuel. *Capitalism with a human face*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

CAMARGO, José Márcio. Os miseráveis 2. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 18 maio 1995.

_____. Os miseráveis. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 mar. 1993.

_____. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 26 dez. 1991.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando; VILLATORO, Pablo. México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. In: _____. *Transferencias con corresponsabilidad: um mirada latino-americana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Secretaria de Desarrollo, 2006.

GORZ, A. *Métamorphose du travail: quête du sense*. Paris: Galilée, 1991.

PAUGAM, Serge. *L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum*. Paris: Ministère de l'Employ et la Solidarité, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política pública de renda mínima no Brasil: perfil e tendências. *Cultura Vozes*, Petrópolis, ano 96, v. 96, n. 2, 2002a.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de; DEMO, Pedro. *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002b.

_____. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: _____. *Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza*. São Luís: EDUFMA, 2013. p. 23-68.

_____. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

VUOLO, Rubén lo (Comp.). *Contra la exclusión: a proposta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEEP/Miño y Dávila Editores, 1995.