

O CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Bruna Taize de Medeiros¹

Cidonea Machado Deponti²

Rosane Bernardete Brochier Kist³

¹ Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC).

² Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). cidonea@unisc.br

³ Pós-Doutoranda Bolsista DOCFIX (CAPES/FAPERGS), Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). rosanekist@unisc.br.

RESUMO

O Brasil é uma das maiores economias do mundo, porém, apresenta grandes desigualdades socioeconômicas. Como estratégia de combate à fome e à pobreza foi criado, em 2003, o Programa Bolsa Família, que em 12 anos conseguiu retirar mais de 36 milhões de pessoas da situação de miséria e pobreza. O objetivo principal deste artigo é verificar se o Bolsa Família contribuiu para reduzir o círculo vicioso da pobreza e das doenças destacados pelo economista Gunnar Myrdal em sua abordagem teórica sobre o desenvolvimento. No que se refere às questões metodológicas deste artigo, realizou-se uma pesquisa documental acerca da teoria de desenvolvimento de Myrdal, juntamente com uma análise descritiva baseada em dados secundários do Programa Bolsa Família em nível nacional. Constatou-se que o Bolsa Família pode contribuir para corromper o círculo vicioso da pobreza e das doenças que Myrdal retrata em sua teoria, pois, contribui para a redução da fome e a desnutrição, visto que, grande parte dos benefícios é utilizado para o atendimento das necessidades básicas das famílias, especialmente da alimentação. Evidenciou-se, ainda, que os dados analisados indicam que há uma possibilidade de erradicação da extrema pobreza no país e a quebra do seu círculo vicioso, caso os resultados do Programa apresentem o mesmo desempenho identificado na última década. Por fim, embora se reconheça os inúmeros benefícios deste programa para a população mais empobrecida do país, há que se considerar, ainda, a necessidade de articulação do Programa Bolsa Família com outras políticas públicas.

Palavras-chave: Círculo Vicioso. Pobreza. Programa Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

A pobreza, no Brasil, é um problema histórico e estrutural, em virtude da má distribuição das riquezas produzidas no país. Autores como Santos e Nascimento (2008), afirmam que tudo que é produzido internamente se iguala a países com economias mais desenvolvidas. O Brasil não é considerado um país pobre, mas sim com muitos pobres, e extremamente desigual, e isso se deve aos altos níveis de concentração de renda. A desigualdade no país surpreende tanto pela sua intensidade quanto pela sua estabilidade (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000).

A pobreza é vivenciada por milhares de pessoas no mundo inteiro, e combater esta realidade significa enfrentar um passado de injustiça social, da qual grande parte da população, especialmente a brasileira, tem sido excluída do acesso aos serviços sociais básicos e aos direitos de cidadania.

A definição de pobreza não é única, sendo amplamente discutida por economistas, historiadores, sociólogos, antropólogos e outros cientistas sociais. No entanto, na literatura econômica são encontrados vários conceitos distintos para explicar a pobreza, mas fundamentalmente, a pobreza possui duas bases: uma que privilegia a insuficiência de renda, que considera uma renda mínima necessária para sobrevivência, e outra que se refere ao não acesso a necessidades básicas (vestuário, nutrição, habitação...). Esse último conceito evoluiu, tendo como um de seus principais formuladores o indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998.

Sen (2000) explica a pobreza não como sendo somente a indisponibilidade de renda, mas também como uma privação de capacidades básicas, salientando que a renda é um instrumento para se obter capacidades. E espera-se que quanto maior a capacidade de um indivíduo, maior é o potencial dessa pessoa produzir e conseguir aumentar seu rendimento, de modo que, o aumento da capacidade gere um aumento da renda. Uma das principais contribuições do autor foi de afirmar que o nível aceitável de bem-estar depende de um conjunto de fatores que vão além da renda, como por exemplo, faixa etária, ambiente social, acesso a cultura, dentre outros. Para Sen (2000) a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos.

Holanda e Rosa (2006) apoiam-se em argumento semelhante de Sen (2000) e defendem que a pobreza é um processo que leva a privação de bens e serviços condizentes com uma situação social aceitável, onde ser pobre é conceituado como uma situação em que um indivíduo se encontra privado de algumas condições que não o inclui na sociedade. Segundo Holanda e Rosa (2006, p.4) “[...] o conceito de pobre é estático e representa uma situação em que um determinado grupo social se encontra, ou seja, é uma condição de estar categorizado como pobre, estar privado das condições que o caracterizaria como não pobre [...]”.

A partir do debate sobre a necessidade de criar medidas que protegessem socialmente àqueles indivíduos que se encontravam à margem da pobreza, essa temática começou a ganhar destaque e passou a ser vista como um problema que merece ser resolvido e equacionado. Tendo em vista essa preocupação, a formulação de políticas públicas passou a ser adotada em países periféricos das América Latina, incluindo o Brasil, como forma de amenizar essa disparidade em que se encontra as camadas sociais (ESPÍNOLA, 2013).

Ao longo da década de 1990, diversos países em desenvolvimento¹ adotaram programas de redistribuição de renda, por meio de programas de transferência de renda com o objetivo de diminuir os seus altos níveis de pobreza. No Brasil, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a temática da pobreza passou a receber maior destaque na agenda pública. Criaram-se, a partir da década de 1990, vários programas nacionais que, posteriormente, foram unificados no Programa Bolsa Família, com o objetivo de combater níveis de pobreza.

No caso do Brasil, as transferências de renda exercem uma grande influência sobre o nível de pobreza, Petterini (2012), considera os programas de transferência de renda um mecanismo eficiente para a diminuição dos níveis de pobreza e de desigualdade de renda no curto prazo, considera ainda como um moderno mecanismo de redução das desigualdades econômicas geradas pelo mercado, onde cabe ao Estado atuar como agente redistribuidor. Os programas de transferência de renda com condicionalidades, como o PBF, podem ser caracterizados como políticas que atuam no alívio imediato da pobreza no curto prazo e, de forma articulada, na

¹ Podemos citar o Programa Food for Education, realizado em Bangladesh, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação Progres (1998) no México, Chile Solidário (2002), no Chile, O Programa *Red de Protección Social* (2000), na Nicarágua fazem parte do conjunto conhecido como Programas de Transferências Monetárias Condicionadas (PTCs).

sua superação no longo prazo

Sampaio (2010) sintetiza em seu trabalho que o governo ao adotar políticas sociais estabelecem novo paradigma, onde o desenvolvimento social é entendido nas suas dimensões econômica, política, cultural e socioambiental e estas contribuirão para a superação das profundas desigualdades sociais. Castro (2011) cita a política social como um conjunto de programas e ações do governo, que se manifestam por meio da oferta de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades de indivíduos pobres fornecendo condições básicas de vida, além de atender direitos sociais que são assegurados por lei pelo Estado, e as políticas sociais conforme Camargo (2004, p.68) têm como objetivo criar uma rede de proteção social² para todos os cidadãos visando diminuir a desigualdade de renda e pobreza que são decorrentes de falhas de mercado, como: as externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações e mercado imperfeito de concessão de crédito.

O objetivo principal deste artigo é verificar se o Bolsa Família contribuiu para reduzir o círculo vicioso da pobreza e das doenças destacado pelo economista Myrdal (1997) em sua abordagem teórica sobre o desenvolvimento. No que se refere às questões metodológicas deste artigo, realizou-se uma pesquisa documental acerca da teoria de desenvolvimento de Myrdal (1997), juntamente com uma análise descritiva baseada em dados secundários do Programa Bolsa Família em nível nacional (BRASIL, 2015).

Este artigo está dividido em três seções além da introdução. A primeira apresenta alguns elementos da Teoria do Desenvolvimento de Gunnar Myrdal, a segunda aborda o Programa Bolsa Família e, na terceira, apresentam-se alguns dados sobre os efeitos do Bolsa Família no processo de redução do círculo vicioso da pobreza no Brasil. Ao final, apresentam-se algumas conclusões sobre o tema.

1 A ABORDAGEM TEÓRICA DE MYRDAL

Gunnar Myrdal (1898-1987), economista e político sueco, ganhador do

² O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, conceitua proteção social como um conjunto de programas sociais que visam atender às parcelas da população mais carentes e/ou expostas a riscos sociais. (MDS, 2014).

Prêmio Nobel em 1974 juntamente com Friedrich August Von Hayek, é considerado um dos maiores especialistas sobre o tema pobreza e do subdesenvolvimento. Em 1956 escreveu sua obra “Teoria Econômica das Regiões Subdesenvolvidas”, no qual compara o desenvolvimento econômico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ao longo de sua abordagem teórica Myrdal se aproxima da visão keynesiana quando se refere à necessidade de intervenção do Estado no aumento dos investimentos.

Para exposição de sua compreensão Myrdal se utiliza do conceito denominado *Princípio de Causação Circular Cumulativa*, da qual o autor analisa as relações estabelecidas entre espaços desequilibradamente desenvolvidos, que acarretariam crescentes agravamentos das disparidades em níveis de desenvolvimento dos países. De forma geral, este princípio busca explicar porque determinadas regiões são desenvolvidas e outras não. Também seria possível compreender porque uma determinada região é subdesenvolvida e quais as medidas a serem tomadas para superar o subdesenvolvimento.

Para Myrdal, a noção de equilíbrio estável traria implícita e ideia de que, em resposta a uma mudança em determinada direção, surgiriam, automaticamente mudanças secundárias em direção oposta à primeira, de modo a neutralizá-la. Assim, não seria verificável uma tendência automática à estabilização do sistema social; pelo contrario, haveria sim uma tendência de afastamento do estado dito de equilíbrio, algo que seria explicável pelo processo de causação circular cumulativa. Portanto, se este processo cumulativo, alimentado pela causação circular, não fosse controlado, promoveria desigualdades crescentes. Neste sentido, Myrdal afirma que o problema dos países subdesenvolvidos reside em efeitos propulsores fracos que, deixados as livres forças do mercado, provocam a geração ou a ampliação das desigualdades regionais nestes países, e as próprias desigualdades representam obstáculos ao progresso.

Resumidamente este princípio afirma que uma determinada região, a partir de um efeito propulsor, pode se tornar desenvolvida e esse efeito positivo pode promover um aumento de investimentos para a localidade tornando-a um polo de desenvolvimento. Por outro lado, este efeito pode ocorrer de forma negativa gerando regressão, acentuando ainda mais o caráter de subdesenvolvimento de determinadas regiões. Isso ocorre porque regiões prósperas tendem a atrair cada vez mais

desenvolvimento originado de investimentos oriundos de regiões mais pobres.

Myrdal (1997) explica que este processo de causação circular cumulativa da pobreza e das doenças amplia as desigualdades entre países prósperos e países pobres, e, conseqüentemente, ocasiona disparidade entre seus respectivos níveis de desenvolvimento. Segundo Myrdal (1997, p. 39)

[...] Assim, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa dizer que será pobre, o [...] que implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante [...].

Segundo a Teoria de Myrdal esse modelo só seria interrompido pela aplicação planejada de reformas e de políticas econômicas, através da ação do Estado, ou seja, sugere intervenções políticas planejadas para que se consiga um equilíbrio estável e a redução dos níveis de pobreza. Defende que o Estado deve agir como um agente de promoção do desenvolvimento regional.

Para Myrdal a miséria leva as pessoas a serem mais propícias a terem doenças, o que, por sua vez, implica na queda de produtividade do trabalho e no agravamento do quadro de pobreza. Assim, é necessário atuar elevando o patamar de desenvolvimento econômico a fim de reduzir os indicadores de mortalidade. Reduzir a pobreza poderá propiciar ao indivíduo um poder de compra maior e ampliar a capacidade e a produtividade do trabalho, o que resulta em salários maiores, constituindo-se em um processo cumulativo em ascensão. Segundo Myrdal, o círculo vicioso do atraso econômico e da pobreza será interrompido por meio das intervenções do Estado com vistas à promoção do crescimento econômico com integração nacional.

No Brasil, a adoção de políticas planejadas para o controle da pobreza, inicia-se a partir de 1995, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), durante os anos 2000, em que foram criados os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. Posteriormente, em 2003, esses programas foram unificados no Programa Bolsa Família, que é considerado pela

ONU o maior programa de transferência de renda já realizado no mundo e a maior estratégia de combate à fome.

Tal unificação fez-se necessária em virtude da sobreposição de programas existentes, de objetivos e de público alvo, além da falta de coordenação e de dispersão de programas em diversos Ministérios. Sanson (2007) afirma em seu trabalho que a unificação dos programas permitiu maior agilidade na liberação dos benefícios, reduziu a burocracia e tornou mais transparente o controle dos recursos, originando, assim, o Programa que é carro chefe da política social no Brasil.

Na próxima seção serão apresentados os objetivos, as normativas, as características, os tipos de benefícios do Programa Bolsa Família.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família, criado inicialmente por medida provisória n. 132 de 20 de outubro de 2003, sendo vigorada em Lei a partir de 09 de janeiro de 2004 sob o n. 10.836 e regulamentado pelo decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2015) é resultados da unificação dos programas existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, é um programa de bem-estar social e é considerado hoje o carro-chefe da política social no Brasil.

A unificação dos programas se fez necessário, pois havia sobreposição de programas, objetivos e público alvo. A fusão dos programas garantem menores custos para o governo, melhor alocação de verbas públicas, além de melhor administração, segundo Baptistella (2010, p.26) “A unificação dos programas e a utilização do CadÚnico³ visam reduzir custos operacionais, de forma a garantir a participação das famílias pobres em políticas sociais, a evitar a sobreposição de programas e a otimizar o uso dos recursos públicos”. Sanson (2007, p.121), afirma em seu trabalho ainda que a unificação tornou mais transparente o controle dos repasses, diminuiu a burocracia e aumentou a agilidade na coordenação do Programa. O CadÚnico é um instrumento do governo federal com o objetivo de identificar e caracterizar as famílias de baixa renda.

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda, visando à promoção do alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o

³ Este cadastro único incorpora todas as famílias brasileiras que recebem até meio salário-mínimo *per capita*. Ele é construído em parceria com as prefeituras municipais, com os gestores da assistência social e com os coordenadores do PBF (SAMPAIO, 2010).

acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, de saúde e de assistência social; e as ações e programas complementares, que visam ao desenvolvimento das famílias na perspectiva da superação da situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2015). Os benefícios concedidos pelo Programa são divididos em:

Benefício Básico: Cedido às famílias com renda igual ou menor de R\$ 77,00 reais mensais, limitado a cinco membros por família;

Benefício Variável: Cedido às famílias que tenham crianças e/ou adolescentes de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 35,00 reais mensais, limitado a cinco membros por família;

Benefício Variável à Gestante (BVG): Cedido às famílias que tenham gestantes, o valor repassado é de R\$ 35,00 mensais durante nove meses interruptos, limitado a cinco membros por família. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

Benefício Variável à Nutriz (BVN): Cedido as famílias que tenham crianças entre 0 e 6 meses, o valor repassado é de R\$ 35,00 reais mensais durante seis meses ininterruptos, limitados a cinco membros por família.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): Cedido às famílias que tenham adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, no valor de R\$ 42,00 mensais, limitado a dois adolescentes por família.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP): Benefício calculado caso a caso dependendo da situação da família. (BRASIL, 2015, P. 1).

Os responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas são os agentes municipais, além de responderem, também, pela oferta de grande parte dos serviços de educação e de saúde necessários para que as famílias possam cumprir suas contrapartidas. Identifica-se, assim, o papel estratégico que os municípios possuem no processo de funcionamento do PBF, pois se não houver um empenho dos mesmos e uma gestão qualificada, pode haver o comprometimento do programa (SOARES; SÁTYRO, 2010).

O PBF cobra contrapartidas nas áreas de educação e saúde, chamadas de condicionalidades, sendo a renda per capita é utilizada como critério para determinar o público beneficiário. Com a imposição das condicionalidades, propõe-se o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda e a superação do ciclo de pobreza no longo prazo, por meio do ganho de capacidades pelas famílias, o que seria propiciado pelo cumprimento das regras do programa com rigorosidade.

As condicionalidades do programa se caracterizam como “compromissos” assumidos tanto pelas famílias beneficiárias como pelo poder público, visando à ampliação do acesso desses sujeitos aos seus direitos sociais básicos. Dessa forma, as famílias passam a assumir algumas obrigações para continuarem recebendo o benefício, ao passo que o poder público se responsabiliza pela oferta de serviços públicos especialmente nas áreas da educação, saúde e assistência social⁴.

O processo de gestão destas condicionalidades é realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através do acompanhamento de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Em nível municipal este processo deve ocorrer de forma intersetorial, abrangendo as áreas da saúde, da educação e da assistência social⁵.

⁴ A partir desta área, as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

⁵ A cobrança das contrapartidas educacionais é realizada pelas secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. Através do Cadastro Único o MEC gera uma lista de crianças (indexada pelo Número de Informação Social (NIS) e o código da escola constante do último registro do cadastro), e repassa para o MEC, que a distribui para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequências das crianças cujas famílias recebem benefícios diretamente. O acompanhamento das contrapartidas de saúde é coordenado pelo Ministério de Saúde e realizado

Na área de saúde, as famílias têm o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças até os 7 anos de idade. As mulheres com idade entre 14 e 44 anos também devem fazer o acompanhamento, e gestantes ou nutrizes devem fazer o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal de, no mínimo, 85%; já os estudantes com idades entre 16 e 17 anos devem ter, no mínimo, 75% de frequência. Na área da assistência social as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (MDS, 2015).

Soares e Sátyro (2010) referem que existem diferentes posicionamentos quanto à exigência das contrapartidas às famílias beneficiárias do PBF. Alguns autores defendem que o atendimento das contrapartidas é tão importante quanto o recebimento do próprio benefício, pois, a partir desta visão, o PBF seria como um incentivador do *capital humano* das famílias mais pobres. Os defensores de uma segunda vertente compreendem que o PBF representa uma proteção social, sendo que, desta forma, se forem exigidas contrapartidas muito rígidas, justamente as famílias beneficiárias, que são as mais vulneráveis, não terão condições de atendê-las. Há, ainda, uma terceira visão a partir da área do Direito que afirma com veemência que se o PBF se transforma em um direito, não pode ser exigida nenhuma contrapartida das famílias beneficiárias.

O Brasil, nos últimos anos, progrediu muito nas suas políticas sociais e isso se evidenciou nos respectivos indicadores principalmente das áreas de saúde e educação. Há vinte anos, muitos desses indicadores apresentavam valores muito piores do que seria de se esperar dado o nível de renda média. O Brasil conseguiu avanços consideráveis na redução da pobreza associada à renda insuficiente.

A melhora que se teve na renda das famílias beneficiárias se deve ao seu aumento de poder de compra e do aquecimento do mercado. Dessa forma, há evidências de que o PBF está cumprindo seus objetivos, de melhorar as condições de vida das famílias pobres, ajudar na inclusão social promovendo o acesso a direitos

pelas secretarias municipais de saúde (SOARES; SÁTYRO, 2010).

sociais básicos, como saúde e educação, além de acentuar o poder de compra dessas famílias (SAMPAIO, 2010).

No item abaixo discutir-se-á sobre os as relações entre o Bolsa Família a abordagem teórica de Myrdal.

3 OS EFEITOS DO BOLSA FAMÍLIA SOBRE O CIRCULO VICIOSO DA POBREZA

Uma nota técnica publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em julho de 2006⁶ afirma que com a implantação do PBF em 2003 e com os programas sociais já anteriormente existentes, verificou-se uma elevação no padrão de vida da população mais pobre, em virtude do aumento na renda destas famílias, o que contribuiu para a redução da desigualdade social e da concentração de renda, análise feita por meio do Coeficiente de Gini⁷, que é a medida de desigualdade de renda mais comumente utilizada, o grau de concentração de renda no país caiu 4% entre 2001 e 2004, passando de 0,593 para 0,569 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006).

Entre os anos de 1992 a 2012 os níveis de pobreza no Brasil caíram de 31,5% para 8,5%, refletindo em 12 milhões de pessoas que saíram da linha da indigência⁸ e menos de 28 milhões de pessoas vivendo na linha da pobreza. O IPEA (2006, p.4), afirma que 2012 houve menor taxa de crescimento da renda dos indivíduos considerados mais ricos, “[...] O crescimento da renda em 2012 foi excepcionalmente forte [...]. Dividindo a população em dez partes iguais ordenadas pela renda domiciliar per capita, a menor taxa de crescimento observada foi a do segundo grupo mais rico, de 6.5%[...]”, enquanto que a renda dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa de 14%, descontada a inflação do período.

A camada dos 10% considerados mais ricos tiveram um crescimento de 8,3%, e os 40% mais pobres, tiveram sua renda acrescida em 9,9%, demonstrando

⁶ Nota técnica do IPEA. Sobre a recente queda na desigualdade de renda no Brasil. Publicado em 30 de agosto de 2006, Brasília.

⁷ Holanda, Gosson e Nogueira (2006, p. 03), explica que o coeficiente de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade utilizada para mensurar o grau de concentração de qualquer distribuição estatística, ela assume valores entre zero e um, sendo que quanto mais próxima de zero mais igualitária é a distribuição e quanto mais próximo de um maior é a desigualdade na distribuição.

⁸ Considera-se como indigentes os indivíduos que não tem renda necessária para atender suas necessidades básicas, e pobres os indivíduos que tem renda apenas para atender as suas necessidades básicas (ESPÍNOLA, 2007, p.24)

que a renda dos mais pobres cresce mais que a renda dos mais ricos, o IPEA (2006, p. 33) afirma ainda que a proporção das pessoas abaixo da linha da extrema pobreza caiu de 4,2% em 2011 para 3,6% em 2012 “[...] a proporção de pessoas abaixo da linha oficial de extrema pobreza (R\$ 70,00 per capita em julho de 2011) corrigida a inflação caiu de 4,2% em 2011 para 3,6% em 2012, quando 6,5 milhões de pessoas viviam nessa situação”.

Em 2010 o PBF atendia aproximadamente 12,4 milhões de famílias brasileiras e que em 2011 mais de 16,4 milhões de pessoas saíram da linha da pobreza (BRASIL, 2010). Estudos de Neri, Vaz e Souza (2013, p. 201) demonstraram que a cada R\$ 1,00 gasto com o Bolsa Família o retorno para a economia equivale a R\$ 1,78 reais, sendo assim os autores afirmam que “o Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF.”

Jannuzzi e Pinto (2013), em seus estudos indicam que na avaliação do impacto do Bolsa Família no que diz respeito à educação, verifica-se que as crianças beneficiárias apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais maior que crianças, de mesmo perfil socioeconômico, não beneficiárias, o que constata o efeito positivo, não somente relativo à evasão escolar, mas ainda, observado no rendimento das crianças assistidas pelo programa.

Myrdal (1997) em sua teoria já chamava a atenção para a importância da educação para a quebra do círculo da pobreza.

[...] O povo continuará tanto mais desorientado e com maior facilidade será enganado, quanto mais baixa for sua participação ativa na vida comunitária em seus níveis nacional, local e seccional[...]

[...] elevação do nível geral de educação, intensificando ainda mais a participação ativa do povo nas decisões de todos os níveis, fortalecendo bastante a compreensão que todos devem possuir do interesse comum [...] (MYRDAL, 1997, p.127)

Souza e Ozorio (2013) destacam que no período de 2003 a 2011, a extrema pobreza no Brasil apresentou uma queda de 8% para 3% e que a pobreza, em termos gerais, teve seu índice recuado de 16% para 6%, em virtude, basicamente, da transferência de renda de programas sociais e da valorização do salário mínimo.

Estudos de Rasella (2013) apontam que o Bolsa Família vem desempenhando um papel significativo na redução da mortalidade infantil e na geral nos municípios brasileiros nos últimos anos, devido à redução das causas relacionadas com a pobreza, tais como desnutrição e diarreia. Isso pode ser explicado por meio das condicionalidades do Programa, conforme cita o autor:

Uma outra explicação para o efeito do PBF sobre a sobrevivência da criança está associada às condicionalidades na saúde, o que incluem visitas pré-natais, cuidados pós-natais e atividades educacionais de saúde e nutrição para as mães, bem como o respeito do calendário de vacinação regular e de rotinas de check-up para crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos de idade (RASELLA, 2013, p. 67).

Espínola (2013) afirma em seu trabalho que a maior parcela do benefício é direcionado à compra de alimentos, o que evidencia que o valor do Bolsa Família é direcionado para o atendimento de materiais de primeiras necessidades. Outro estudo que vai ao encontro deste dado é o realizado pelo IBASE (2015) que salienta que “As famílias beneficiadas, de forma geral, gastam com alimentação, aproximadamente, 56% da renda domiciliar. Para as famílias em situação de insegurança alimentar grave, o percentual chega a 70%”.

Dessa forma, observa-se que o Bolsa Família pode contribuir para corromper o círculo vicioso da pobreza e das doenças que Myrdal (1997) retrata em sua teoria, pois, contribui para a redução da fome e a desnutrição, visto que, grande parte dos benefícios é utilizado para o atendimento das necessidade básicas das famílias, especialmente da alimentação. Evidenciou-se, ainda, que os dados analisados indicam que há uma possibilidade de erradicação da extrema pobreza no país e a quebra do seu círculo vicioso, caso os resultados do Programa apresentem o mesmo desempenho identificado na última década.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem evoluído no processo de criação de políticas sociais públicas que resultaram na melhora de alguns indicadores de pobreza, especialmente relacionados com as áreas da saúde e da educação. O Bolsa Família, criado em 2003, tem promovido mudanças na vida de milhões de pessoas, principalmente daquelas que não tinham acesso à alimentação e que se encontravam em condição de extrema pobreza, passando a serem atendidas através de uma rede de proteção social.

A pobreza, portanto, envolve dimensões sociopolíticas e institucionais, sendo dever do Estado enfrentá-la através de políticas direcionadas à redução das desigualdades e à inclusão dos indivíduos que se encontrem em situação de risco social. Percebe-se que o Bolsa Família está contribuindo para mudar significativamente os níveis de concentração de renda e de pobreza no país e tem produzido impactos positivos no aumento do bem-estar das pessoas assistidas, especialmente em decorrência de melhoras na alimentação devido ao aumento da aquisição de bens e de serviços.

Evidenciou-se, ainda, que os dados analisados indicam que há uma possibilidade de erradicação da extrema pobreza no país e a quebra do seu círculo vicioso, conforme identificado por Myrdal em sua abordagem teórica, caso os resultados do Programa apresentem o mesmo desempenho identificado na última década. Por fim, embora se reconheça os inúmeros benefícios deste programa para a população mais empobrecida do país, há que se considerar, também, que o Brasil é um dos países com maiores índices de desigualdades sociais do mundo, o que requer a articulação do Programa Bolsa Família com outras políticas públicas tendo em vista a garantia da inclusão social, a mudança da condição de extrema pobreza e a redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. **Os impactos dos programas de transferência condicionada de renda na desigualdade do rendimento domiciliar per capita nas macrorregiões brasileiras pós-2000**. Brasília: Tesouro, 2010. Disponível em: <

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/qualidade/3qualidade/XVPTN/Tema_2_3.pdf> Acesso em: 14 dez. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, n. 42, p.123-142, fev. 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 26 maio. 2015.

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 29 maio. 2015.

CAMARGO, J. M. Políticas sociais no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. São Paulo, **Em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social no Brasil: uma análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 69-97, jan./jun. 2011

ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. **Bolsa Família**: uma análise a partir da concepção dos beneficiários de São Felipe – BA. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Bahia, 2013.

ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. **Pobreza e políticas públicas**: uma análise do Brasil no contexto recente. 2007. Monografia (Graduação) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2007.

HOLANDA, M. C.; GOSSON, A. M. P. M; NOGUEIRA, C. A. G. **O índice de Gini como medida de concentração de renda**. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, jan. 2006. [Nota técnica, n. 14].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [S. l.]: IBGE, 2015 Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 21 maio. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Da estratégia “fome zero” ao plano “brasil sem miséria”**: elementos da seguridade social no Brasil. [S. l.]: IBASE, 2015. Disponível em: <<http://ibase.br/pt/>> Acesso em: 05 jun. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ. Fábio Monteiro; SOUZA. Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família**: uma análise comparativa das transferências sociais. Brasília: IPEA, 2013.

PETTERINI, Michel. O Programa Bolsa Família e a redução da pobreza e das desigualdades sociais no Estado do Rio Grande do Sul. 2012. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

RASELLA, Davide. **Efeito de um programa de transferência condicional de renda sobre a mortalidade em crianças:** uma análise nos municípios brasileiros: Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2013.

SAMPAIO, Arlete. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. In: SAMPAIO, Arlete. Políticas sociais para o desenvolvimento superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

SANSON, Milton Eduardo. **O Estado e as políticas públicas no combate a desigualdade social:** O Programa Bolsa Família. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

SANTOS, Hozana Patricia Oliveira dos; NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. Considerações sobre o PBF: Avanços ou recuos na “proteção social”. **Revista Teoria, Política e Sociedade**, Paraíba, v.1, n.1, p.43-50, dez 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. v.12, n.6, p.1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.9, n.1, p.1-27, 2005.

SOARES, Serguei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenvolvimento institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Org.). **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. p.

25-56.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OZORIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.