



**CURSO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE  
À POBREZA:  
Questões Metodológicas e Evidências Empíricas**

## **Módulo 2**

# **Políticas Públicas e Combate a Pobreza**

**Instrutor: Dércio Chaves**

Fortaleza, 2015

## **2.1. Experiência brasileira na Elaboração de Políticas de Combate à Pobreza**

*i) O Programa Renda Mensal Vitalícia e o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural;*

## **2.2. Políticas Assistenciais e Programas de Alimentação e Nutrição**

*i) O Marco Social da Constituição Federal de 1988;*

*ii) O Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação;*

*iii) O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Auxílio Gás;*

## **2.3. Transferências de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Como Políticas de Combate à Pobreza**

*i) O Programa Bolsa Família;*

*ii) O Programa Brasil Sem Miséria;*

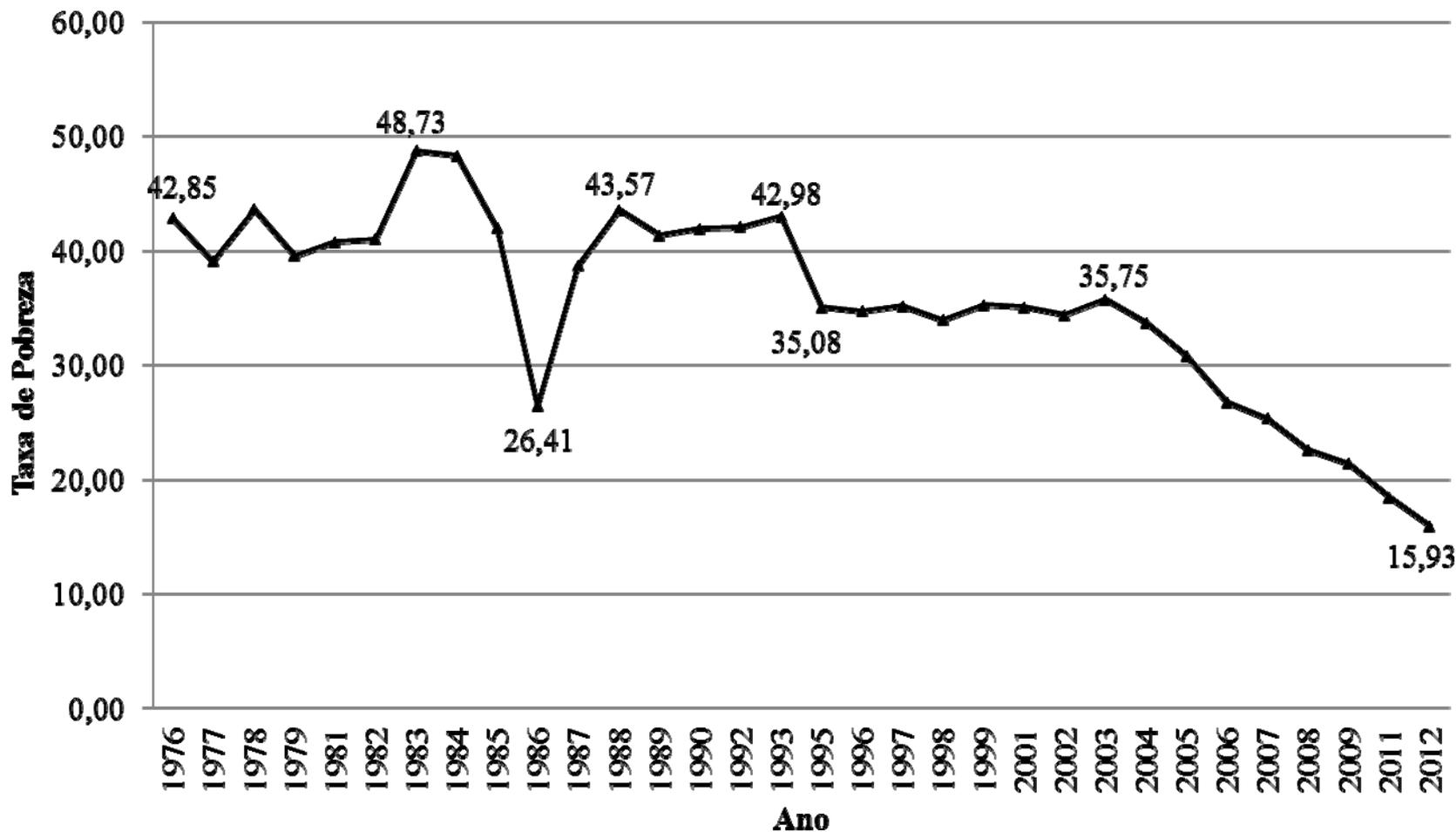
## **2.4. Saindo da Pobreza com Microcrédito: O Caso dos Clientes do Crediamigo**

*i) Características Institucionais do Programa CrediAmigo;*

*ii) Microcrédito e Combate a Pobreza.*

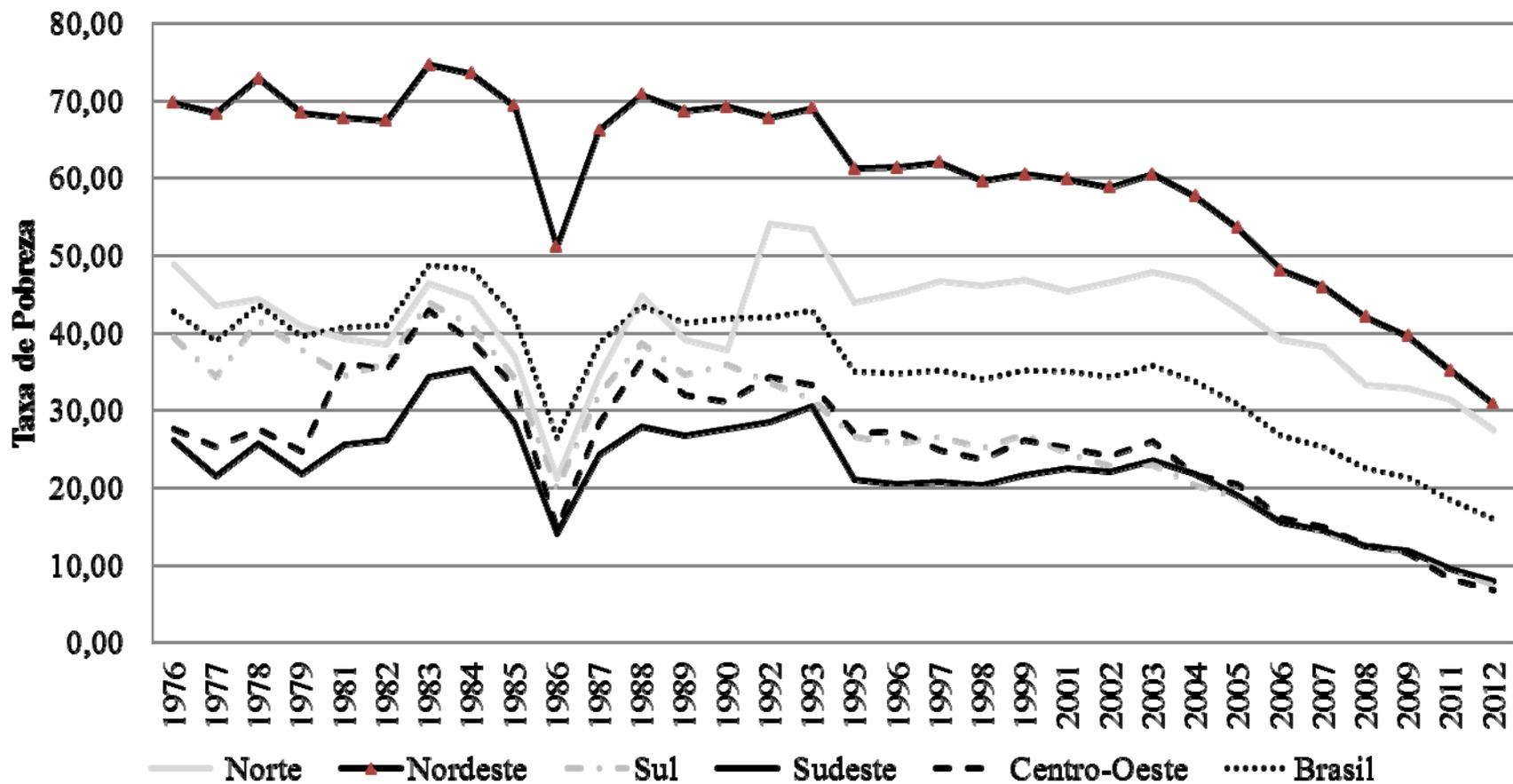
# Visão Geral!

**Gráfico 1: Evolução da Proporção de Pobres no Brasil: 1976-2012.**



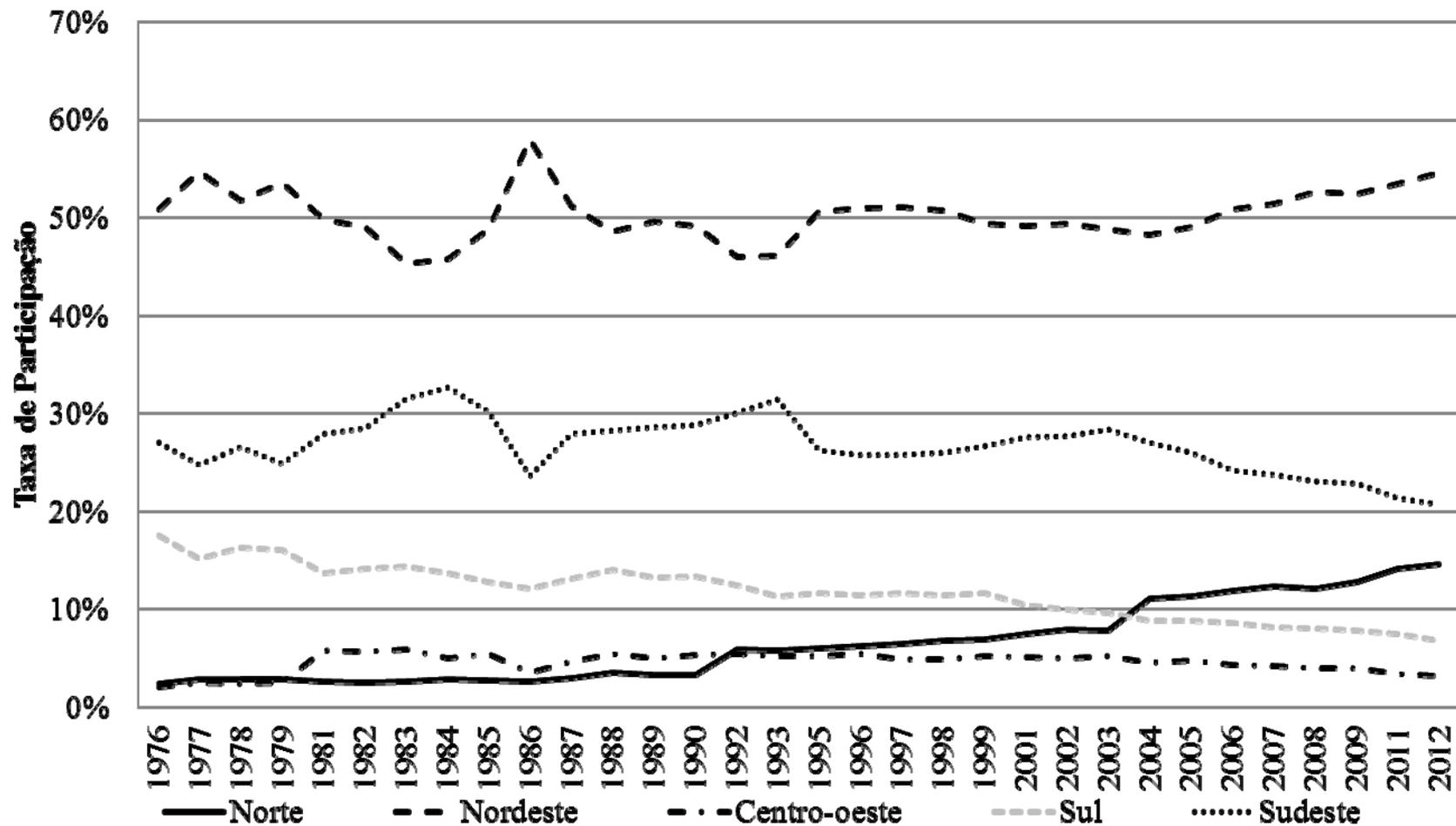
Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPECE.

**Gráfico 2: Evolução da Proporção de Pobres nas Macrorregiões do Brasil: 1976- 2012.**



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPECE.

**Gráfico 3: Evolução da Taxa de Participação das Macrorregiões brasileiras na pobreza nacional: 1976-2012.**



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPECE.

## **2.1. Experiência brasileira na Elaboração de Políticas de Combate à Pobreza.**

## **2.1. Experiência brasileira na Elaboração de Políticas de Combate à Pobreza**

➤ A literatura socioeconômica recente é vigorosa em documentar a implantação de programas assistenciais de combate à pobreza e melhoria da distribuição de renda no Brasil, principalmente a partir dos anos 2000.

➤ Porém, programas de transferências de renda para os pobres já existem no Brasil desde os anos 1970, mas estavam focalizados especificamente em idosos e portadores de deficiência pobres.

*i) O Programa Renda Mensal Vitalícia e o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural*

- *Renda Mensal Vitalícia*, criada em 11 de dezembro de 1974 pela Lei 6.179;
- Benefício previdenciário destinado aos inválidos e às pessoas a partir dos 70 anos incapazes de garantir seu sustento;
- Transferência de renda de meio salário mínimo a idosos e portadores de deficiência em famílias de baixa renda, que não tivessem atendido os parâmetros necessários para receber o benefício previdenciário completo;
- Restrito aos indivíduos que tivessem realizado no mínimo 12 contribuições mensais para a previdência ao longo de sua vida ativa.
- *Segundo dados da PNAD/IBGE para o ano de 1977, das pessoas empregadas em áreas urbanas, 42% estavam na informalidade, ao passo que, na área rural, dos poucos empregados, 88% eram informais.*

- *Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural* (FUNRURAL), criado em março de 1963, pela Lei 4.214 sancionada durante o Governo João Goulart;
- Prover benefícios de aposentadoria aos trabalhadores rurais de mais de 60 anos, caso homem, e 55 anos, caso mulher, que não eram atendidos pelo sistema de Previdência Social brasileiro;
- Apesar do seu caráter previdenciário, seu formato o caracteriza como um misto de Previdência e Assistência Social;
- Diferentemente do programa Renda Mensal Vitalícia, o acesso ao FUNRURAL não exigia qualquer tipo de contribuição previdenciária prévia;
- Em 2011, o seu gasto anual foi de R\$ 38,6 bilhões, o que correspondeu a 2,3 vezes o dispêndio do Programa Bolsa Família.

## **2.2. Políticas Assistenciais e Programas de Alimentação e Nutrição.**

## **2.2. Políticas Assistenciais e Programas de Alimentação e Nutrição**

### ***i) O Marco Social da Constituição Federal de 1988***

- Implantação do Sistema Único de Saúde;
- Benefício de Prestação Continuada (BPC);
- Lei 8.742 de 1993, comumente denominada LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamentou o artigo 203 da Constituição de 1988;
- *“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social, e tem por objetivo:” (...)* *“V. A garantia de um salário mínimo mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.*

## ***ii) O Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação***

➤ O *Programa Bolsa Escola* foi introduzido no Brasil no ano de 1995 (Distrito Federal e Campinas);

➤ Inicialmente, previa pagamentos em dinheiro às famílias pobres com crianças em idade entre 7 e 14 anos e, desde que elas estivessem matriculadas na escola e frequentassem pelo menos 85% dos dias letivos.

➤ Em abril de 2001 o governo criou o programa Bolsa Escola Federal;

a) alteração da faixa etária beneficiada (agora as crianças atendidas deveriam ter entre 6 e 15 anos); unificação do valor em R\$ 15 por criança/mês, podendo alcançar o benefício máximo de R\$ 45;

b) criação do Cadastro Único para os programas sociais do governo federal, que tinha como objetivo a formação de base de dados para focalização e acompanhamento dos programas.

➤ Até o final de 2001, cerca de 5 milhões de famílias estavam recebendo benefícios.

- Também em 2001, o governo federal lança o programa Bolsa Alimentação, de certo modo complementar ao programa Bolsa Escola;
- *O Bolsa Alimentação*, que era subordinado ao Ministério da Saúde, tinha como objetivo principal dar proteção de nutrição e saúde para gestantes, nutrizes e crianças de até 6 anos de famílias de baixa renda;
- Características em comum dos programas:
  - a) ambos utilizavam como parâmetro de definição do público-alvo o valor da renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo;
  - b) eram programas de transferência de renda condicionados;
  - c) utilizavam de cartão magnético para transferência do benefício;
  - d) Além disso, nos dois programas os valores transferidos eram os mesmos.
- Diferenças: a contrapartida exigida pelo Bolsa Alimentação era a realização de pré-natal pelas gestantes, acompanhamento nutricional e obediência ao calendário de vacinação.

### ***iii) O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Auxílio Gás***

- Com o intuito de reduzir a incidência do trabalho infantil, notadamente elevado nas áreas rurais da região Nordeste, foi criado o ***Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*** (PETI);
- O objetivo central era proteger crianças na faixa etária de 7 a 14 anos do trabalho penoso;
- Além de pagar um benefício mensal de R\$ 25 a R\$ 40 por criança, o programa patrocinava a jornada ampliada, que era um turno complementar com a intenção de aumentar a permanência das crianças nas escolas;
- O Programa atingiu o pico de um milhão de crianças atendidas em 2005.
- ***O Auxílio Gás*** foi criado com objetivo de compensar monetariamente a população de baixa renda pela eliminação do subsídio de caráter universal até então implícito no preço do gás de botijão;
- O benefício de R\$ 15 por família começou a ser pago no início de 2002 e baseava-se no mesmo critério de elegibilidade de meio salário *per capita*.

## **2.3. Transferências de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Como Políticas de Combate à Pobreza.**

## 2.3. Transferências de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Como Políticas de Combate à Pobreza

### *i) O Programa Bolsa Família*

➤ Em outubro de 2003, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva decreta a fusão dos programas de transferência de renda anteriormente existentes rebatizando-os de *Programa Bolsa Família* (BF).

➤ O *Bolsa Família* é a integração de quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Em 2006, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), também foi incorporado ao mesmo.

➤ Atualmente o programa beneficia famílias em situação de pobreza com renda mensal *per capita* de R\$ 70 a R\$ 140, e extrema pobreza com renda mensal *per capita* de até R\$ 70.

➤ Qualquer família na extrema pobreza pode participar do programa, enquanto as famílias em situação de pobreza somente participam do programa caso tenham algum filho de até 17 anos.

- Quanto as condicionalidades, as famílias pobres permaneceram com a obrigação de manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, seguindo o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação;
- Segundo dados do ano de 2012, o Programa Bolsa família envolve cerca de 13,9 milhões de beneficiários distribuídos em todos os estados brasileiros;
- Os benefícios pagos somam em torno de R\$ 20,2 bilhões, correspondendo a cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto brasileiro;
- No ano de 2004 tinha-se 6,5 milhões de beneficiários, que somados contabilizavam um dispêndio de R\$ 5,5 bilhões. No período entre 2004 e 2012 os recursos do Bolsa Família, aproximadamente, quadruplicaram;
- Os estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Ceará destacaram-se por terem no período de 2004 a 2012, em média, o maior número de beneficiários do programa;
- Com relação à distribuição regional dos beneficiários, a maioria deles se concentra na Região Nordeste, seguida das Regiões Sudeste e Norte.

## ***ii) O Programa Brasil Sem Miséria***

➤ Baseando-se no diagnóstico de que o Brasil ainda apresentava 16,2 milhões de extremamente pobres no ano de 2010, o Governo Federal lança, em 2 de junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM);

➤ Objetivo: superar a extrema pobreza até o final de 2014;

➤ O público alvo do programa era famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 .

**Figura 2:** Público alvo do Programa Brasil sem Miséria.

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Brasil</b>	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
<b>Norte</b>	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
<b>Nordeste</b>	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
<b>Sudeste</b>	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
<b>Sul</b>	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
<b>Centro-Oeste</b>	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Censo IBGE 2010. Linha de extrema Pobreza: renda familiar per capita de R\$ 70.

- O Plano se organiza em três eixos:
  - a) Um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza;
  - b) Outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias;
  - c) E um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.
  
- Embora a renda seja uma variável fundamental nessa discussão, sabemos que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas.

**Figura 3:** Áreas de Política Social, Eixos de Organização e Programas do PBSM.



Fonte: Rômulo Paes-Souza, PNUD.

## **2.4. Saindo da Pobreza com Microcrédito: O Caso dos Clientes do Crediamigo.**

## 2.4. Saindo da Pobreza com Microcrédito: O Caso dos Clientes do Crediamigo

### *i) Características Institucionais do Programa CrediAmigo*

- O programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil, conhecido como *CrediAmigo* foi lançado em 1998;
- Nos dias atuais, sua área de atuação concentra-se na região Nordeste e Norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- No ano de 2006, 80% de sua carteira de empréstimos foi realizada utilizando a metodologia do “aval solitário”.
- Nessa forma de operação, o cliente individualmente não necessita dispor de garantias suficientes para receber o crédito, mas os recursos levantados são segurados por todos os membros do grupo a qual o indivíduo pertence.

- Dados de 2006 mostram que o programa atendeu principalmente clientes com baixos níveis de escolaridade (68% até 8 anos de estudo) e de renda familiar (60% até R\$ 1.000,00);
- O crédito concedido pelo programa é voltado para os pequenos empreendedores de baixa renda para aquisição de insumos, matérias primas e/ou para pequenos investimentos;
- Outra estratégia é conceder empréstimos crescentes ao longo do tempo, condicionando ao pagamento do crédito anterior, com valores crescentes;
- Os pagamentos normalmente são semanais, quinzenais ou mensais, dependendo do fluxo de receita dos clientes, e com prazos curtos de 4 meses em geral nos empréstimos para capital de giro.

## *ii) Microcrédito e Combate a Pobreza*

➤ A eficácia dos programas de microcrédito em reduzir a pobreza e ao mesmo tempo ser autossustentável depende da capacidade que este tem de estimular e adequar o potencial empreendedor dos mais pobres aos mercados regionais.

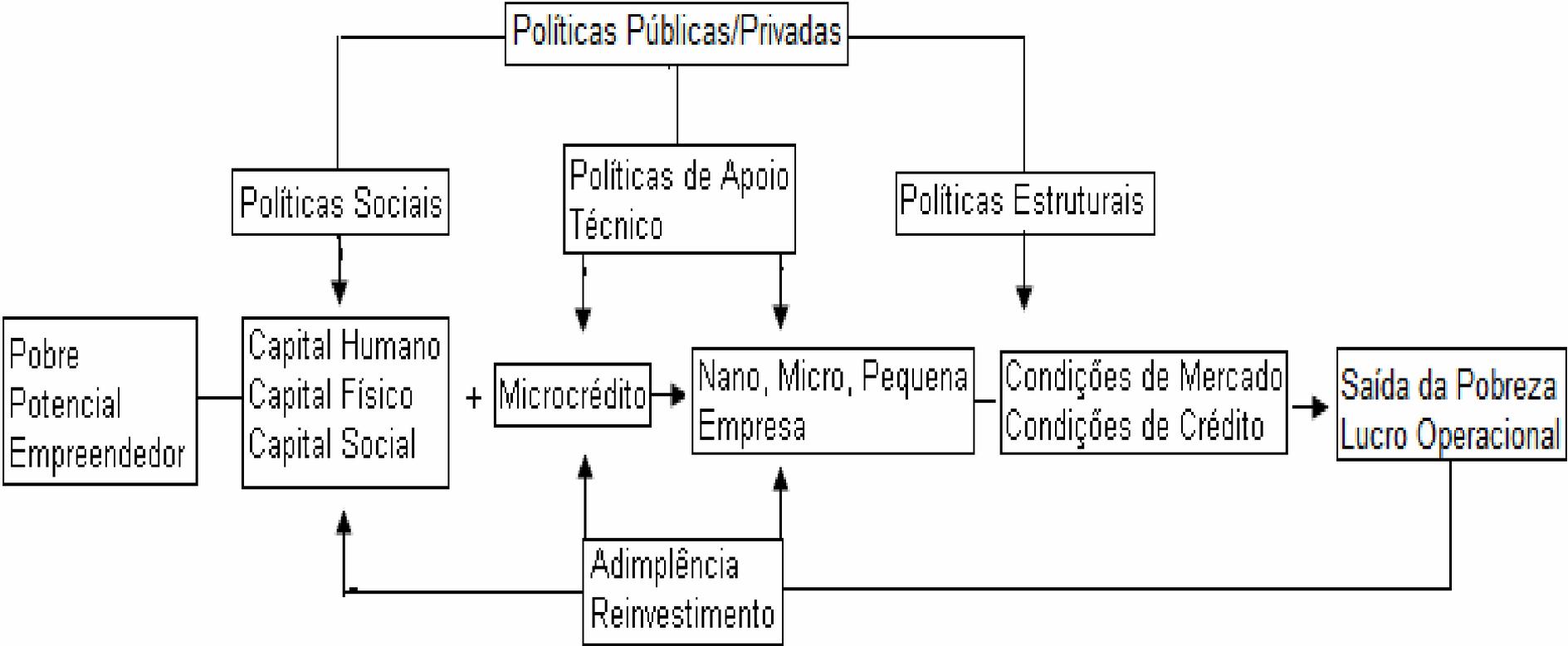
➤ Néri (2001), crédito como alavanca de combate à pobreza:

a) Melhora na utilização dos ativos da família;

b) Aumento na capacidade de geração de renda;

c) E melhora na habilidade dos pobres em lidar com as flutuações de renda.

**Figura 1 – Processo de Saída Sustentável da Condição de Pobreza com Microcrédito**



Fonte: Elaboração LEP/CAEN adaptada de Neri (2001).

## **2.5. Referências**

## 2.5. Referências

BRASIL. Ipea. **O Brasil em 4 décadas**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1500).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: O fim da pobreza?** Editora Campus, v.1, 2013.

PAES-SOUZA, R. **Plano Brasil sem Miséria: Incremento e Mudança na Política de Proteção e Promoção Social no Brasil**. Working Paper, nº113, PNUD, 2013.

SOARES, R. B. BARRETO, F. A. F. D. TEIXEIRA, M. A. **Saindo da Pobreza com Microcrédito. Condicionantes e Tempo de Ascensão: O Caso dos Clientes do Crediamigo**. Ensaio sobre Pobreza N°14. Laboratório de Estudos da Pobreza, Pós Graduação em Economia – CAEN/UFC, 2008.

# Coeficiente de GINI

## 1.4 A Curva de Lorenz e o Coeficiente de GINI

- **Coeficiente de Gini:** é uma medida de desigualdade utilizada para calcular a desigualdade de [distribuição de renda](#). Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa detém toda a renda, e as demais nada têm).
- **Curva de Lorenz:** É uma curva que mostra como a proporção acumulada da renda ( $\phi$ ) varia em função da proporção acumulada da população, estando os indivíduos ordenados pelos valores crescentes da renda.

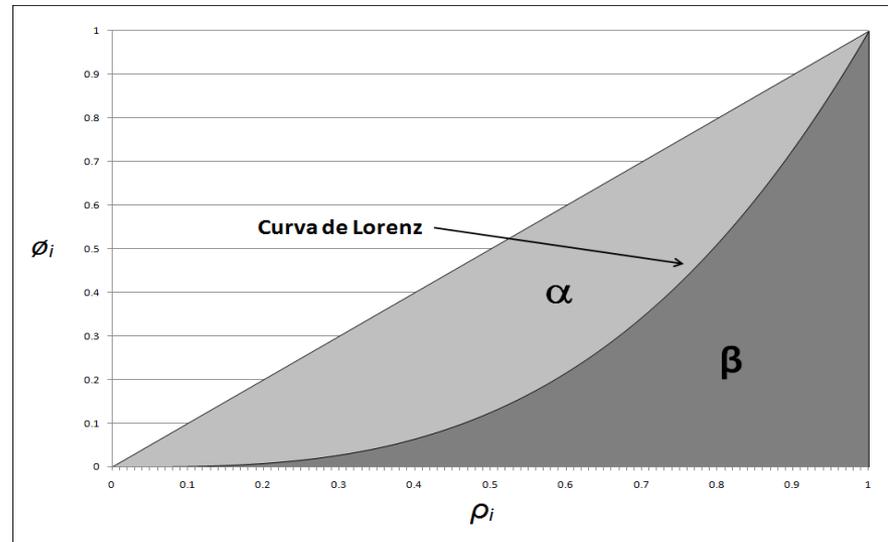


Figura 1 – A Curva de Lorenz

## 1.4 A Curva de Lorenz e o Coeficiente de GINI

- Índice de Gini

Por definição, índice (ou coeficiente) de Gini é uma relação entre a área da desigualdade, indicada por  $\alpha$  e a área do triângulo apresentada na figura 1. Assim sendo:

$$G = \frac{\alpha}{0,5} = 2\alpha$$

- Cálculo do índice de Gini para uma distribuição discreta.

Seja uma variável aleatória discreta cujos valores estão em ordem crescente, isto é,  $X_1 \leq X_2 \leq X_3 \leq \dots \leq X_{n-1} \leq X_n$ .

Vamos supor que os valores de  $X_j$  sejam igualmente prováveis.

A proporção acumulada do número de elementos até o  $i$ -ésimo é:  $P_i = \frac{i}{n}$  ( $i = 1, \dots, n$ )

A correspondente acumulada de  $X$ , até o  $i$ -ésimo elemento é:

$$\phi_i = \frac{\sum_{j=1}^i X_j}{\sum_{j=1}^n X_j} = \frac{1}{n\mu} \sum_{j=1}^i X_j, \text{ já que } \sum_{j=1}^n X_j = n\mu$$

Assim, se  $X$  representa a renda individual e se  $X_i < X_{i+1}$ ,  $\phi_i$  representa a fração da renda total apropriada pelos indivíduos com renda inferior ou igual a  $X_i$ .

As expressões dadas acima definem as coordenadas  $(\rho_i, \phi_i)$  com  $i = 1, \dots, n$  de  $n$  pontos da "curva" de Lorenz.

## 1.4 A Curva de Lorenz e o Coeficiente de GINI

Seja  $\beta$  a área entre a “curva” de Lorenz e o eixo das abscissas.

Assim:  $\alpha + \beta = 0,5$

ou  $\alpha = 0,5 - \beta$

Onde:  $G = 1 - 2\beta$

Suponha uma determinada representação gráfica de uma “curva” de Lorenz para dados discretos. Perceba que a área  $\beta$  pode ser obtida somando área de  $n$  trapézios. Para o caso do  $i$ -ésimo trapézio, temos a área  $\delta_i$  sendo dada por:

$$\delta_i = \frac{1}{2n}(\varphi_{i-1} + \varphi_i)$$

Descartando o primeiro triângulo, ou seja, fazendo  $\varphi_0 = 0$  temos:  $\beta = \sum_{i=1}^n \delta_i = \frac{1}{2n} \sum_{i=1}^n (\varphi_{i-1} + \varphi_i)$  logo  $G = 1 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\varphi_{i-1} + \varphi_i)$

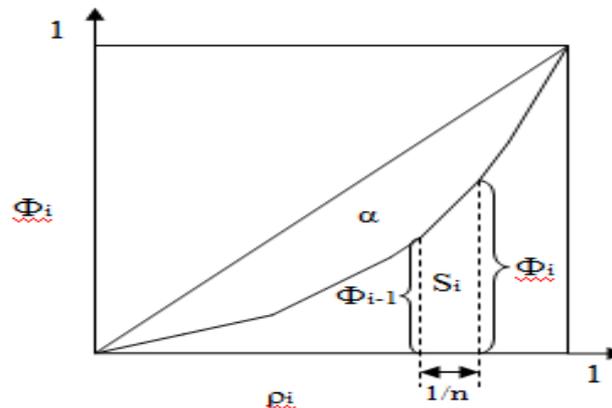


Figura 2- A Poligonal de Lorenz no caso de uma distribuição discreta

## 1.4 A Curva de Lorenz e o Coeficiente de GINI

Um exemplo numérico.

Suponha o seguinte conjunto de rendas dado por :

$$X_1 = X_2 = X_3 = 1, X_4 = 2, X_5 = 4, X_6 = 8, X_7 = 13, X_8 = 20$$

O cálculo do Gini será dado por:

$i$	$p_i$	$X_i$	$\sum_{i=1}^i X_i$	$\phi_i$	$\phi_{i-1} + \phi_i$
1	0,125	1	1	0,02	0,02
2	0,250	1	2	0,04	0,06
3	0,375	1	3	0,06	0,10
4	0,500	2	5	0,10	0,16
5	0,625	4	9	0,18	0,28
6	0,750	8	17	0,34	0,52
7	0,875	13	30	0,60	0,94
8	1,000	20	50	1,00	1,60

$$\sum_{i=1}^8 (\phi_{i-1} + \phi_i) = 3,68$$

$$G = 1 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^8 (\phi_{i-1} + \phi_i) \rightarrow G = 1 - \frac{1}{8} (3,68) \rightarrow G = 0,54$$

Obrigado!