

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**POLÍTICAS SOCIAIS NO RURAL BRASILEIRO
ENTRE 2003 E 2014, COM FOCO NO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA**

Lauro Mattei

Professor da UFSC e Pesquisador do OPPA

Email: l.mattei@ufsc.br

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

I-TRAJETÓRIAS RECENTES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

1) SOB A VIGÊNCIA DA ORDEM LIBERAL

➤ Na esfera social, o período 1990-2002 foi marcado por uma profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social estimulado pela política social

➤ Prevaleram os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas) como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado

➤ Por isso foi necessário eliminar direitos presentes na Constituição de 1988, especialmente no capítulo sobre a Ordem Social

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- Neste contexto, foi lançado em 1996 o programa de desenvolvimento social para o país, sob o guarda-chuva denominado de **Comunidade Solidária**, o qual adotou medidas que visavam introduzir as políticas focalizadas para enfrentar as “situações agudas de fome e de miséria”.
- Para tanto, as políticas sociais passaram a ter suas ações focalizadas e com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando uma maior articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).
- A partir dessa concepção geral foram implementados os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2) SOB A VIGÊNCIA DO NEODESENVOLVIMENTISMO

- As mudanças na ordem política no início dos anos 2000 propiciaram diversas modificações na lógica vigente das políticas sociais.
- Sob a estratégia “novo desenvolvimentista” definiu-se uma ação forte do Estado na área social com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades
- Para tanto, houve uma dupla estratégia: fortalecimento de programas sociais universais (saúde, educação e assistência social) combinado com ações focalizadas, destacando-se os programas de transferência de renda.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- A estratégia do novo desenvolvimentismo assentada na defesa da produção do país e do mercado doméstico promoveu um curto período de crescimento econômico que melhorou significativamente as contas públicas e abriu espaço para a expansão dos gastos sociais governamentais
- Assim, a conjugação entre crescimento econômico e expansão do gasto social foi decisiva para melhorar o caráter redistributivo do país, estimular a mobilidade social e reduzir os níveis de pobreza e de miséria
- Para tanto, três políticas sociais setoriais combinadas foram decisivas: estímulo ao emprego formalizado; valorização dos salários, especialmente do salário mínimo; e programas de transferência de renda.

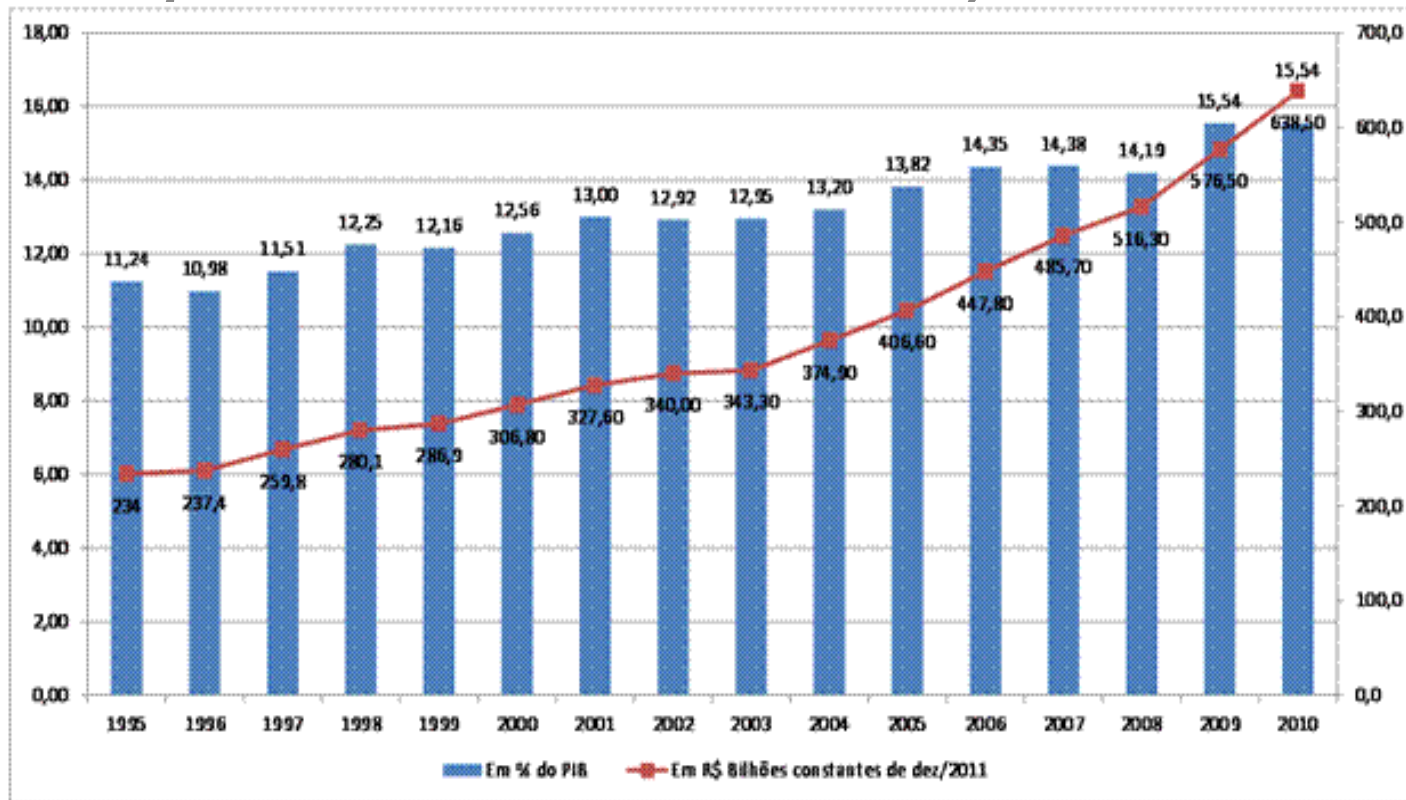
UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

3) Alguns indicadores desse período

Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010

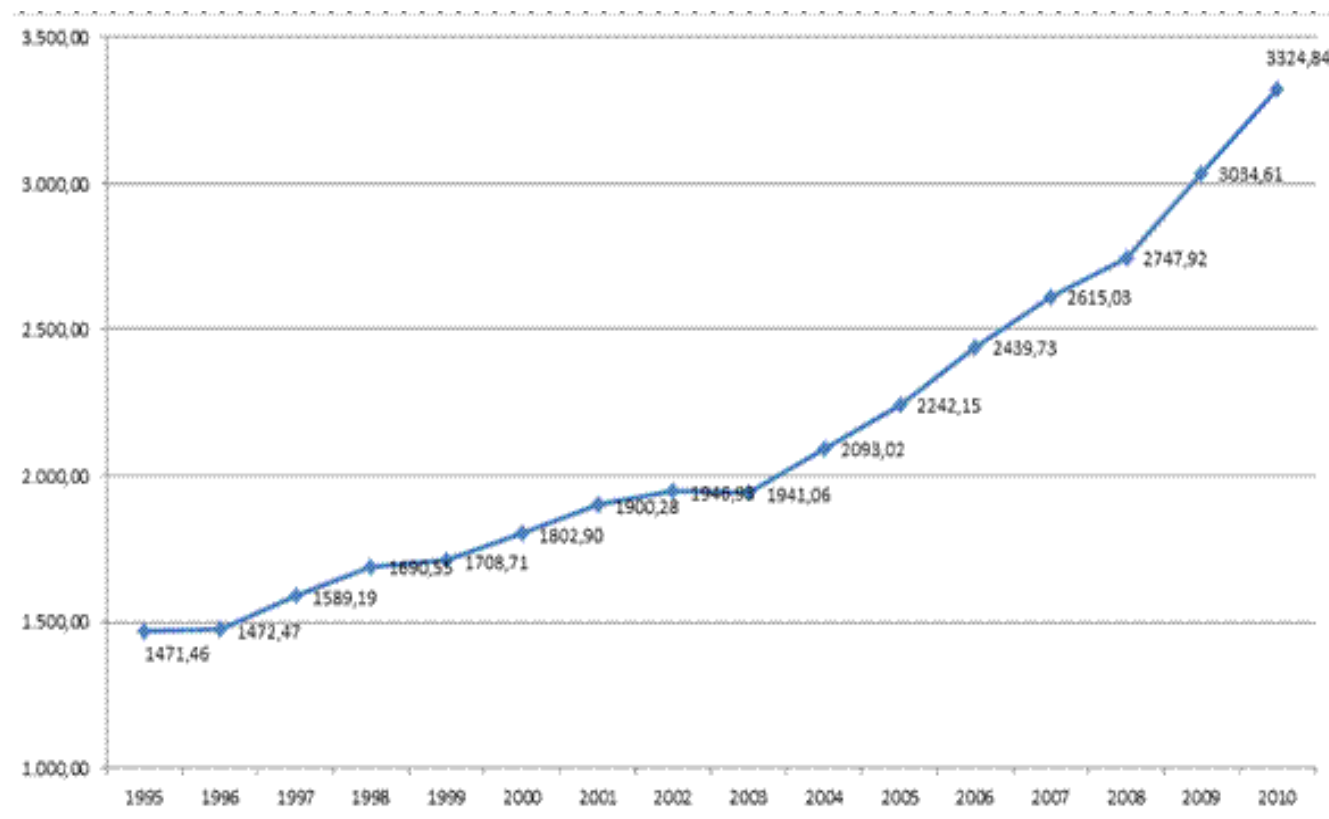


UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Trajetória do Gasto Social Federal *per capita*, 1995 a 2010



SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS:

- Na área de saúde observou-se uma trajetória decrescente em todo o período analisado, uma vez que a participação caiu de 15,9%, em 1995, para 10,80%, em 2010. Mesmo com aumento da presença de estados e municípios no sistema, se notou uma estagnação dos recursos federais para o setor
- A área de educação apresentou trajetória muito semelhante ao setor de saúde, uma vez que os gastos apresentaram trajetória de queda ao longo do período considerado. Com isso, a participação que era de 8,50%, em 1995, passou para 7,20%, em 2010.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- A área de Assistência Social foi a que apresentou a maior participação relativa no volume total de recursos, uma vez que passou de 0,70%, em 1995, para 6,90%, em 2010. Esse aumento expressivo na participação de todos os gastos sociais diz respeito ao papel dos programas de transferência fortemente impulsionados durante a primeira década do século XXI
- Outra área com baixíssimos volumes de recursos foi a do saneamento básico. Em grande medida, esse comportamento explica a posição bastante negativa ocupado pelo país no ranking mundial em termos de políticas de saneamento básico.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

II – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1) Breve Histórico

- Instituído pela Lei Federal 10.836, de 09.01.2004, o programa Bolsa Família introduziu uma diferença importante em relação à sistemática dos programas anteriores, uma vez que a família passou a ser a unidade de atendimento e não mais os indivíduos isoladamente.
- Essa redefinição do público-alvo foi importante para evitar o processo de sobreposição de ações sociais nas diferentes esferas governamentais
- Em termos dos mecanismos de pagamentos foi adotado um processo de escalonamento de acordo com a renda e a condição social de cada família beneficiada

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- A adoção de diversas condicionalidades aos beneficiários justifica-se como estratégia de rompimento da pobreza geracional
- Do ponto de vista institucional o que difere a experiência brasileira em relação aos demais programas em curso na América Latina é que o programa Bolsa Família está amparado em Lei Federal (10.836, de 09/01/2004)
- Do ponto de vista operacional, o programa envolve diversos órgãos do próprio Governo Federal, bem como as administrações municipais que se responsabilizam pelo cadastro das famílias beneficiárias
- Mesmo que a Constituição Federal defina que o combate à pobreza é responsabilidade do Governo Central, o PBF busca compartilhar responsabilidades entre as três esferas de governo

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2) Alguns indicadores gerais

- A unificação dos diversos programas sociais e a descentralização do preenchimento dos questionários - via Cadastro Único - fez com que a demanda aumentasse continuamente ao longo dos anos.
- Entre 2011 e 2014 observa-se que o programa bateu o teto máximo de atendimentos quando atingiu mais de 14 milhões de famílias. Todavia, nota-se que naquele ano (2014) mais de 29 milhões de famílias estavam cadastradas no programa, significando que apenas 48% dos demandantes foram atendidos.

UFRRJ-CPDA-OPPA
SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS
PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Tabela 3: Número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família

Anos	Número de Famílias Cadastradas	Número de Famílias Atendidas
2004	-	6.571.839
2005	-	8.700.445
2006	15.125.898	10.965.810
2007	16.819.976	11.043.076
2008	18.284.298	10.557.996
2009	19.288.559	12.370.915
2010	20.813.445	12.778.220
2011	22.265.418	13.352.306
2012	25.063.802	13.902.155
2013	25.800.472	13.841.665
2014	29.164.446	14.003.441
2015	27.325.069	13.936.791

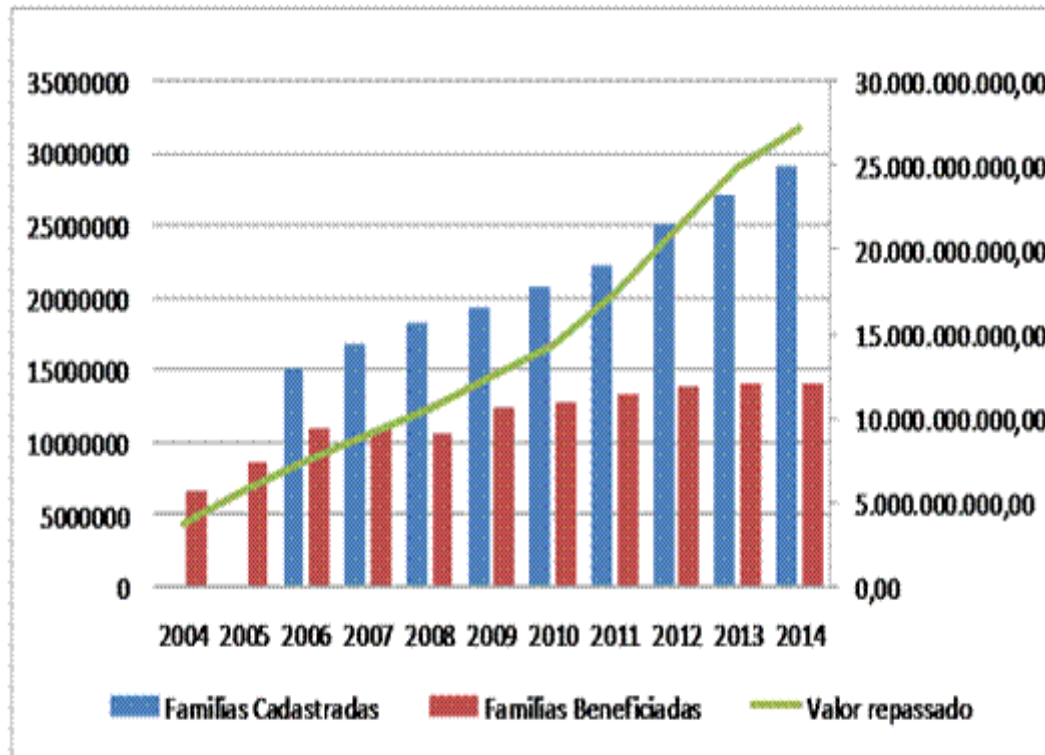
Fonte: SAGI/MDS.

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Famílias Cadastradas e Beneficiadas pelo PBF, por valor repassado – Brasil (2004-2014)



SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O debate sobre os impactos do PBF

- Existe hoje uma extensa literatura que procura mensurar os impactos do programa no combate à pobreza (Hall, 2008; Medeiros et al, 2007; Kerstenetzky, 2009; Cunha & Câmara Pinto, 2008; Haddad, 2008; Rocha, 2008; Soares et al, 2006; Hoffmann, 2006 e 2008), Cedeplar, 2006, MDS, 2007.
- A maior parte desses trabalhos estão amparados em pesquisas empíricas, destacando-se diversos efeitos relevantes do Programa: na saúde; na educação; na assistência social; no gasto familiar com consumo; nos impactos sobre as economias locais; etc.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

3) O Programa Bolsa Família nas áreas rurais

- Como não foram acessados os microdados do Programa, elaborou-se algumas tabelas com base nas informações disponibilizadas no site oficial, o que significa uma fotografia do programa no momento da coleta das informações (meses de abril e maio de 2016).
- Sobre a distribuição dos beneficiários por situação domiciliar, observa-se que a proporção entre os que recebem e os que não recebem os benefícios é muito distinta, uma vez que nas áreas rurais 65% dos cadastrados recebem regularmente os benefícios, enquanto no meio urbano apenas 49%. Em termos absolutos, do total de 12.381.808 famílias que não recebem o benefício, apenas 2.001.466 famílias encontravam-se domiciliadas em área rurais do país.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- Das famílias residentes em áreas rurais que recebem os benefícios, 66% estavam domiciliadas na Nordeste, 15% na região Norte e 12% na região Sudeste. Ou seja, 93% de todas as famílias rurais beneficiadas pelo programa localizavam-se nestas três regiões geográficas do país.
- Já dentre aquelas famílias cadastradas, mas que não recebem os benefícios, 52% se localizavam na região Nordeste; 19% na região Sudeste e 13% na região Sul.

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

REGIÕES	SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO					
	URBANO		RURAL		SEM RESPOSTA	
	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício
Centro-Oeste	1.049.602	602.447	119.775	104.050	412	1.507
Norte	809.273	1.170.751	197.040	547.181	206	339
Nordeste	3.082.608	4.499.826	1.043.844	2.492.477	1.041	3.345
Sudeste	3.995.391	2.989.252	379.452	449.971	6.712	28.339
Sul	1.443.468	721.465	261.355	181.834	1.944	5.678
TOTAL	10.380.342	9.983.741	2.001.466	3.775.513	10.315	39.208

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

REGIÕES	Famílias de Quilombolas		Famílias Indígenas	
	Cadastradas	Beneficiárias	Cadastradas	Beneficiárias
Centro-Oeste	7.795	4.034	24.281	19.060
Norte	16.026	12.553	62.841	51.454
Nordeste	103.028	79.695	35.984	27.608
Sudeste	14.069	9.474	5.423	3.786
Sul	4.276	2.262	11.525	8.554
TOTAL	145.194	108.018	140.054	110.462

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

REGIÕES	Famílias de extrativistas		Famílias de Agricultores	
	Cadastradas	Beneficiárias	Cadastradas	Beneficiárias
Centro-Oeste	179	103	7.105	3.887
Norte	22.887	18.789	128.601	104.709
Nordeste	10.835	9.177	831.798	640.646
Sudeste	305	190	30.914	19.009
Sul	417	263	58.023	23.908
TOTAL	34.623	28.522	1.056.441	792.159

UFRRJ-CPDA-OPPA

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO: POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

REGIÕES	Famílias Assentadas da R. Agrária		Famílias Acampadas	
	Cadastradas	Beneficiárias	Cadastradas	Beneficiárias
Centro-Oeste	39.448	15.912	29.451	7.176
Norte	20.520	13.351	5.263	2.640
Nordeste	44.121	31.730	6.112	3.150
Sudeste	12.004	5.715	9.526	2.877
Sul	12.456	7.181	6.177	2.574
TOTAL	128.549	73.889	56.529	18.417

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

- Os primeiros anos do século XXI foram marcados pela elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda. O somatório desses fatores resultou numa trajetória de redução dos níveis de pobreza no país.
- Mesmo assim é importante retomar o debate sobre o papel das políticas sociais e do próprio sistema de proteção social do país, que ainda incompleto e se ressentido de uma trajetória histórica e de contingências conjunturais que impõem um ritmo nem sempre adequado à realidade.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- No período analisado, mesmo que em algumas áreas o valor absoluto do gasto tenha crescido, o país ainda permanece com baixo nível de investimento social, comparativamente ao nível de investimentos sociais internacionais, especialmente nos setores da habitação, urbanismo e saneamento
- Além disso, vimos que a área de assistência social – puxada pelos programas focalizados de transferência de renda – apresentou a maior taxa de crescimento do gasto social do governo federal, enquanto que as áreas de saúde e educação – que exigem políticas cada vez mais universais – tiveram reduções percentuais de suas participações no gasto social total entre 1995 e 2010

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL
BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS,
CONTINUIDADES E RUPTURAS

PAINEL 4: POBREZA E DESIGUALDADE EM QUESTÃO:
POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- É fato que durante os governos Lula I e II e Dilma I (2003-2014) se buscou uma maior convergência entre programas focalizados com políticas sociais universais. Todavia, essa convergência foi muito tímida e até mesmo incapaz de reverter situações estruturais responsáveis pela pobreza e pela exclusão social.
- Com isso, diante de uma nova crise econômica desencadeada a partir de 2014, tanto a pobreza extrema como a pobreza geral voltaram a crescer em percentuais acelerados
- O desemprego elevado; o processo de informalidade que vai tomando conta do mercado de trabalho; e a desestruturação das políticas sociais, estão recolocando rapidamente os níveis de pobreza nos patamares do início do século XXI