

REFLEXÕES ACERCA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Panorama Histórico e Novas Possibilidades para a Erradicação da Pobreza

de Sá, R.E.C; Gubert, M.B.

Departamento de Nutrição. Universidade de Brasília.

Resumo

Independentemente da definição escolhida, a pobreza é, invariavelmente, uma realidade que debilita o indivíduo. Ela retira a liberdade do ser humano em escolher o que fazer e ser. Atualmente, novas abordagens de caracterização da pobreza priorizam aspectos fundamentais que eram preteridos anteriormente. A renda como único critério para definição da pobreza está progressivamente sendo abandonado. O Brasil apresenta uma pobreza crônica que começou a ser enfrentada em meados do século passado com o advento de programas de transferência de renda. Na década de 90 do século passado, esses programas se desenvolveram e foram aperfeiçoados. O Programa Bolsa Família, criado em 2003, é o mais amplo programa de transferência condicionada de renda existente no país, alcançando cerca de 50 milhões de famílias, quase um quarto da população brasileira. Com o esgotamento desse programa, novas estratégias devem ser pensadas, levando-se em conta a complexidade que envolve a situação de pobreza. O microcrédito, que teve relativo sucesso em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresenta-se como uma opção interessante.

Palavras-chave: pobreza; transferência de renda; Programa Bolsa Família; condicionalidades; microcrédito.

Abstract

No matter the way you treat it, poverty is, invariably, a debilitating reality. It takes freedom from the human being in choosing what to do and to be. At present, new approaches to define poverty prioritize fundamental aspects which were previously deprecated. The income as the only criteria for poverty definition is being progressively abandoned. Brazil presents a chronic poverty which began to be faced in the middle of last century with cash transfer programs. In the nineties, these programs developed and were perfected. The *Bolsa Família* Program, created in 2003, is the broadest conditioned cash transfer in the country, reaching roughly 50 million families, almost a quarter of brazilian population. With the exhaustion of the program, new strategies must be designed, taking into account the complexity which involves poverty. Microcredit, which had relative success in developed and underdeveloped countries, presents as an interesting option.

Key words: poverty; cash transfers; *Bolsa Família* Program; conditionalities; microcredit.

1. Introdução

A pobreza é multifacetada e pode ser caracterizada de diversas formas. Alguns autores definem a pobreza como o auferimento insuficiente de renda em um determinado período. Sachs propôs, em 2000, que indivíduos que recebessem menos de um dólar por dia eram considerados pobres. Uma revisão desse valor foi feita em 2008 pelo Banco Mundial, estabelecendo que indivíduos eram considerados pobres quando recebiam menos de 1,25 dólar por dia¹.

As tentativas de definição do conceito de pobreza não são recentes. Adam Smith, em 1776, caracterizou a pobreza como a incapacidade de adquirir não somente mercadorias indispensáveis para suportar a vida, mas também aquelas necessárias para manter um padrão mínimo razoável de qualidade de sobrevivência². No início do século passado, Benjamin Seebohm, em 1901, defendia que a linha de pobreza deveria ser a soma de valor semanal "necessária para permitir as famílias que assegurem as necessidades de uma vida saudável"³.

Mais recentemente, no final do século passado, alguns autores têm desenvolvido outros métodos de caracterização da pobreza, distanciando-se do critério exclusivamente monetário. David Gordon, em um estudo realizado para a ONU (Organização das Nações Unidas), sugeriu que a definição de pobreza deveria levar em conta a incapacidade em acessar serviços básicos, como saúde, alimentação, água potável, instalações sanitárias, moradia, educação e informação, além do critério de renda⁴.

Outros estudiosos vanguardistas como Amartya Sen e Mahbub ul-Haq iniciaram, na década de 90 do ano passado, o desenvolvimento de um novo método de análise da pobreza, a partir de indicadores de desenvolvimento humano. Esses trabalhos deram origem a modificações no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice que passou a considerar a expectativa de vida, o nível de educação e a igualdade de renda como fatores importantes para a determinação do IDH⁵.

Existem, atualmente, diferentes concepções de pobreza: consequencialistas, utilitaristas e monetaristas, entre outras. Destaca-se, dentre elas, uma metodologia de caracterização ampla da pobreza e que leva em conta a liberdade dos indivíduos: a Abordagem do Desenvolvimento Humano, cujos responsáveis por seu desenvolvimento foram notadamente Amartya Sen e Martha Craven Nussbaum⁶.

A Abordagem do Desenvolvimento Humano arrola dez *capabilities* (capacidades) centrais que um indivíduo deve possuir para que não seja considerado pobre, independente do seu nível de renda. Essa abordagem leva em conta, segundo a autora, o que o indivíduo pode ser ou fazer, o que remete ao nível de liberdade que possui. A ONU tem utilizado essa abordagem para confeccionar seus Relatórios de Desenvolvimento Humano, que são publicados periodicamente⁶.

No Brasil, as primeiras estratégias para o enfrentamento da pobreza datam da década de 70 do século passado. Desde então, importantes transformações aconteceram, inclusive constitucionais, para que os problemas sociais e a pobreza sejam reduzidos. Mais

recentemente, programas de transferência condicionada de renda mostraram resultados interessantes, mas apresentaram impacto apenas marginal na redução da pobreza^{10,11}.

Uma nova abordagem para o enfrentamento da pobreza no Brasil mostra-se imprescindível, complementar aos programas já existentes, de modo a prover os indivíduos de cada vez mais liberdade de opção, alinhando-se assim com as mais modernas abordagens de desenvolvimento humano. Nessa esteira, a estratégia do microcrédito, que ainda apresenta pequena penetrância no território nacional para pequenos emprestadores, mostra-se uma opção útil para o enfrentamento da pobreza, ainda persistente no Brasil^{7,8}.

2. Histórico dos programas de transferência de renda no Brasil - a evolução até o Programa Bolsa Família

Os programas de transferência de renda no Brasil tiveram seu embrião no período da ditadura militar, na década de 1970, com um programa de transferência de renda para idosos e pessoas com deficiência que não tinham renda suficiente para garantirem seu sustento. Tratava-se da Renda Mensal Vitalícia (RMV)¹¹. A RMV atendia um público bem específico e garantia uma transferência de meio salário mínimo aos beneficiários - os maiores de setenta e os inválidos que não pudessem ser mantidos por seus responsáveis e não tivessem outro meio de prover ao próprio sustento. Esse programa não era universal. Os beneficiários deveriam ter contribuído para o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) por pelo menos doze meses⁹.

A Constituição de 1988 trouxe modificações importantes ao ordenamento jurídico brasileiro no tocante à seguridade social, que engloba a saúde, a previdência e a assistência social. A RMV, antes apenas inserida em diploma legal, adquiriu *status* constitucional, com aumento no valor do benefício (de meio para um salário mínimo). Posteriormente, a Lei 8.742/93, que regulamentava os artigos 203 e 204 da Constituição, reduziu a idade mínima para recebimento do benefício, de 70 anos para 65, a partir de 2006¹⁰.

A Carta Magna também abriu espaço para a regulamentação de direitos sociais antes inéditos no ordenamento jurídico nacional, arrolados principalmente no artigo 8º. A universalidade do atendimento dos serviços de saúde, independentemente de contribuição, foi uma importante conquista social¹⁰.

A partir da década de 90, com o agravamento das desigualdades de renda, a temática da renda mínima ganhou novo impulso - entendida como aquela necessária à sobrevivência

do indivíduo. Algumas propostas de transferência de renda baseada na renda familiar *per capita* começaram a ser desenvolvidas¹¹.

No início da década de 90, o acesso à escola na idade escolar - de 7 a 14 anos - estava longe de ser universalizado. Dos aproximadamente 28 milhões de crianças nessa faixa etária, apenas 88% frequentavam a escola. Na zona rural, esse percentual caía para 78%. Considerando essa realidade e o fato de que a ruptura do ciclo da pobreza não depende somente de critérios de renda, um programa de transferência de renda que tinha como condicionalidade a frequência escolar foi criado: iniciava-se, assim, o Programa Bolsa Escola¹¹.

As primeiras iniciativas desse programa foram implantadas no ano de 1995, em duas cidades que possuíam características socioeconômicas acima da média brasileira: Distrito Federal (DF) e Campinas. No caso do DF, os pré-requisitos para participação no programa eram: renda familiar *per capita* inferior a meio salário-mínimo (na época, o salário mínimo era de 70 reais); todos os filhos com idades entre 7 e 14 anos deveriam estar matriculados na escola pública; e a família deveria residir no DF pelo menos há cinco anos, para evitar imigrações oportunistas. Como condicionalidade, exigia que a frequência escolar fosse elevada, sendo admitidas apenas duas faltas mensais sem justificativa¹².

O programa Bolsa Escola foi, então, implantado em outros municípios do Brasil, devido aos resultados promissores demonstrados em Campinas e no DF. De forma geral, o programa nesses municípios foi implantado às pressas, motivado por políticas eleitoreiras durante as campanhas. Ao contrário do DF, a maioria dos municípios não possuía orçamento suficiente para custear adequadamente o projeto. A pressão orçamentária era agravada pelo aumento do número de beneficiários do programa - em alguns municípios, aumentou-se a faixa de idade escolar, de 4 até 14 anos. Os serviços públicos nesses municípios também eram deficientes para prover a oferta de novas vagas em escolas públicas devido ao aumento da demanda provocado pelo programa Bolsa Escola. A falta de planejamento para a instalação do programa colapsou o sistema, exigindo que o Bolsa Escola fosse abandonado quase que na integralidade dos municípios¹¹.

O programa Bolsa Escola mostrou-se útil para remover a relação clientelista que existia em programas de transferência de renda anteriores. Os pré-requisitos e as regras para elegibilidade eram bastante claros e possibilitavam o acesso a uma parcela da população economicamente frágil. A exigência da frequência escolar como condicionalidade colaborou

para quebrar o ciclo da pobreza de forma definitiva, independente de futuras transferências de renda¹³.

Na esteira do sucesso relativo do Bolsa Escola, o governo federal aprovou uma lei para federalizar o programa. A Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997 garantia uma renda mínima associada a ações socioeducativas. De acordo com as regras do programa, exigia-se uma frequência escolar mínima mensal de 85% a fim de que a família recebesse o benefício¹⁴.

O valor do benefício era calculado de acordo com uma fórmula que dependia do número de crianças de 0 a 14 anos na família e a renda familiar *per capita*. A lei previa a implantação progressiva do programa, para que todos os municípios tivessem cobertura até o ano de 2002. O programa iniciou atendendo 20% dos municípios, com aumento de 20% por ano¹⁴.

Importante ressaltar que apenas os municípios que tivessem celebrado convênio com o Ministério da Educação (MEC) tinham direito a receber o benefício. Como gestor do programa, o MEC era responsável por repassar 50% do valor total dos benefícios, ao passo que o município se responsabilizava pela outra metade¹⁴.

Devido a problemas administrativos, logísticos e políticos, uma parcela importante dos municípios deixou de celebrar convênio com o MEC. Dentre os que recebiam, havia dificuldades no cadastramento e identificação dos beneficiários, principalmente nos municípios mais pobres. Muitas vezes, o governo municipal tinha interesse em receber as verbas do programa, mas desconhecia as regras para celebração do convênio¹¹.

Com o passar do tempo, o programa teve inovações fundamentais que foram aproveitadas nos programas de transferência de renda subsequentes. Uma das principais inovações foi o pagamento do benefício via cartão magnético individual, que era repassado preferencialmente à figura materna, opção que foi replicada nos programas de transferência de renda subsequentes. O ônus do pagamento, então, foi retirado das prefeituras, passando o agente pagador a ser a Caixa Econômica Federal. Essa inovação reduziu as possibilidades de utilização política e clientelista do programa Bolsa Escola, passando a figurar como uma política de Estado, e não local¹¹.

A operação dos programas sociais existentes no início dos anos 2000 foi facilitada com a criação do Cadastro Único no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto 3.877/01 (posteriormente, esse decreto foi revogado pelo

Decreto 6.135/07, mais abrangente e estruturado que o anterior) (BRASIL, 2014). Esse cadastro identificava os beneficiários elegíveis para os programas focalizados do governo federal de caráter permanente, fato que retirou dos municípios a responsabilidade de identificação e cadastramento dos possíveis beneficiários dos programas. Como citado anteriormente, muitos municípios, principalmente os mais pobres e que mais se beneficiariam dos programas, tinham dificuldades administrativas e orçamentárias para buscar, qualificar e cadastrar pessoas elegíveis aos programas sociais^{15,16}.

Além do Bolsa Escola, outros importantes programas sociais foram criados na década de 90 do século passado. São eles: Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Auxílio Gás.

O programa Bolsa Alimentação (nome oficial: Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde) era vinculado ao Ministério da Saúde e tinha como objetivo "a promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação."¹⁷. O valor do benefício mínimo era de R\$ 15,00, e o máximo, de R\$ 45,00. Da mesma forma que os demais programas sociais contemporâneos, o benefício era pago preferencialmente à mãe da família, por meio de cartão magnético. Estando ancorado administrativamente no Ministério da Saúde, tinha papel de manutenção da saúde da nutriz, da gestante e da criança. Assim, entre suas condicionalidades, destacavam-se o comparecimento periódico a consultas do pré-natal, acompanhamento nutricional e de doenças crônicas e a manutenção do calendário de vacinação da criança em dia, exigências que favoreciam o rompimento do ciclo da pobreza¹⁸.

O PETI foi criado em 1996 como um experimento piloto no Mato Grosso do Sul, por iniciativa do Ministério Público estadual, visando reduzir a participação de crianças na silvicultura e agricultura. Posteriormente, o programa foi expandido para outras regiões que apresentavam elevado índice de crianças em atividades laborais penosas¹¹. Seu objetivo era proteger crianças e adolescentes do trabalho penoso, exceto na condição de aprendiz, a partir de 14 anos, por meio de pagamentos de benefício mensal que variavam de 20 a 40 reais por criança. Além disso, o programa patrocinava o prolongamento da jornada escolar, reduzindo a probabilidade que a criança ou jovem voltasse a trabalhar no período fora da escola¹⁹.

O Auxílio Gás foi um benefício concedido às famílias com renda inferior a meio salário mínimo *per capita* para compensar a perda do subsídio no preço do botijão de gás, a partir de janeiro 2002. O benefício era de 15 reais a cada dois meses às famílias beneficiárias.

Esse auxílio não apresentava qualquer condicionalidade e dependia apenas ao atendimento do critério de renda para que a família recebesse o benefício¹⁸.

Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, havia quatro programas de transferência de renda no Brasil: Bolsa Escola, Auxílio Alimentação, Auxílio Gás e o PETI. Conjuntamente, esses programas atenderiam a uma população de cerca de nove milhões de famílias²⁰. Apesar do número de famílias atendidas, o impacto dos programas sobre os indicadores de pobreza eram apenas marginais, com redução de aproximadamente 1% nos indicadores de pobreza quando todos os programas eram considerados, representando um gasto anual de 244 milhões de reais em valores de 1999^{11,20}. Esse orçamento representava apenas 10% do hiato de renda¹ da população pobre, longe de ser uma estratégia resolutiva ou até mesmo amenizadora da pobreza nacional²⁰.

Ao operacionalizar a relação entre governo federal e municipal e inovar o pagamento dos benefícios por meio de cartão magnético, o governo FHC deixou um legado que foi usufruído por seu sucessor, Luiz Inácio "Lula" da Silva, empossado em janeiro de 2003, que se utilizou do arcabouço administrativo e logístico existente para desenvolver novos programas de transferência condicionada de renda, em especial o Programa Bolsa Família (PBF)²¹.

Inicialmente, o novo governo empossado trabalhou, no âmbito social, para o desenvolvimento de uma plataforma para combater a pobreza e erradicar a fome no território nacional: o Fome Zero. Esse programa substituiu o Comunidade Solidária, criado em 1995, por meio do Decreto 1.366²². Desde o início, esse programa apresentava algumas inconsistências que colaboraram para sua duração efêmera.

À época da criação do Fome Zero, já era sabido que o acesso de alimentos e a fome como síndrome física não eram mais um problema crônico do Brasil, de acordo com dados antropométricos e pesquisas domiciliares disponíveis no período^{23,24}. Na verdade, a obesidade começava a crescer entre as crianças pobres, caracterizando um quadro de subnutrição e sobrepeso^{25,26}. O critério para inclusão no programa foi o nível de renda, e não o fato de o beneficiário ser acometido pela insuficiência alimentar¹¹.

O componente monetário do programa, representado pelo Cartão Alimentação, dava direito ao beneficiário receber o valor de R\$ 50,00 por mês, praticamente o dobro do valor

¹ O hiato de renda pode ser entendido como sendo a diferença da renda para atingir a linha de pobreza.

médio recebido pelos beneficiários do Bolsa Escola. Eram elegíveis as famílias com renda *per capita* inferior a cem reais, que correspondia à metade do salário mínimo vigente.

O benefício fixo de R\$ 50, pago às famílias beneficiárias, tinha impactos diferentes de acordo com a localização da família. Em áreas rurais, onde o custo de vida é menor, espera-se que haja um "benefício relativo" maior do que em áreas metropolitanas, onde o custo de vida é mais elevado. Assim, apesar de o benefício ser o mesmo, na prática observaram-se diferentes impactos no percentual de pobres de acordo com a região estudada. Com efeito, o Nordeste e Norte tiveram uma redução percentual no número de pobres mais elevada que em outras regiões do país²⁷.

O programa como originalmente proposto durou menos de um ano e o Cartão Alimentação foi substituído em outubro de 2003 pelo Bolsa Família. Na nova proposta, os beneficiários foram divididos em dois grupos de acordo com a renda *per capita* familiar. O primeiro grupo, mais vulnerável, englobava famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 por mês; o segundo, com renda familiar *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00. Os beneficiários do primeiro grupo tinham direito a um valor fixo no valor de R\$ 50,00 mais o valor variável, que dependia do número de crianças de 0 a 15 anos, de R\$ 15,00 por criança na família, sendo o valor máximo de R\$ 45,00. O segundo grupo tinha apenas o benefício variável, que dependia da quantidade de crianças na família²⁸.

Comparando-se o número de beneficiários potenciais do Bolsa Família e do Cartão Alimentação, este apresentava mais beneficiários, justamente pela inclusão da faixa de renda familiar *per capita* entre cinquenta e cem reais de famílias sem filhos, que eram excluídos pelo Bolsa Família^{11,27}. Simulações realizadas com dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2002 demonstraram que o Bolsa Família tinha maior impacto sobre a indigência, ou a pobreza extrema, do que programas predecessores, aumentando o enfoque sobre a população mais fragilizada²⁷.

O Bolsa Família foi idealizado para unificar os programas de transferência de renda se utilizando dos dados disponíveis no Cadastro Único. Na prática, o PBF funcionava como um "guarda-chuva", englobando e substituindo progressivamente os diversos programas existentes (PETI, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Bolsa Escola). Dados do MDS demonstram que os programas foram sendo progressivamente abandonados ao passo que o número de beneficiários do PBF crescia²⁸.

Como esperado de um programa do vulto do PBF, alguns problemas apareceram. Muitos deles estavam ligados à dificuldade de manter o cadastro atualizado, considerando que essa tarefa envolvia diferentes esferas governamentais. Além disso, o PBF não criou outros mecanismos que não a transferência de renda para estimular a redução e erradicação da pobreza. Serviu, entretanto, como um programa vanguardista que demonstrou que a transferência de renda é imprescindível, principalmente em países subdesenvolvidos, mas deve ser tratada como uma ação que depende do bom funcionamento de outros mecanismos governamentais e de mercado¹¹.

A partir da criação do MDS, o PBF amadureceu e se consolidou como programa de transferência de renda que perdura até hoje, tendo seu funcionamento adaptado ao longo de sua existência²¹.

O Programa Bolsa Família - desde sua criação em 2003 até os dias atuais

O PBF foi criado no intuito de unificar os programas de transferência de renda existentes, mas a superposição de benefícios - indivíduos recebendo o Bolsa Família e outros que deveria substituir, como o Bolsa Escola - ainda perdurou por algum tempo. Dados de 2004 do PNAD e do MDS mostram que apenas metade dos beneficiários do PBF recebiam apenas esse benefício^{21,27}.

Diferentemente de outros programas, o PBF inicialmente não era um programa com condicionalidades, ou seja, não exigia dos beneficiários contrapartidas para terem direito ao benefício. Apenas o critério de renda familiar *per capita* era analisado. Com efeito, era um programa de caráter universal, que abrangia todos os indivíduos que apresentassem o critério de inclusão, independente da composição familiar ou do atendimento a outros critérios estabelecidos. Em comparação a outros programas, o PBF apresentava um benefício elevado na época de sua criação. O valor fixo, de cinquenta reais, correspondia a cerca de 1/5 do salário mínimo, valor bem superior ao pago por outros programas à época^{11,30}.

A região prioritariamente atendida pelo PBF foi a Nordeste, historicamente reconhecida como uma região com persistência de indicadores socioeconômicos indesejáveis. Em 2004, a região recebeu 47% das transferências assistenciais. Nesse mesmo ano, o Nordeste tinha uma proporção de pobres de 48%, acima da média brasileira de 33% no ano³¹.

Um dos graves problemas no início do PBF foram os erros de inclusão e exclusão dos beneficiários. Erros de inclusão se caracterizam por incluir beneficiários no programa que

não atendiam os critérios exigidos para participação. Já os erros de exclusão são os que ocorriam quando indivíduos que possuem condições legítimas para participar do programa são excluídos. Em 2004, o erro de inclusão chegava a 59%; já o de exclusão era de 49%¹¹. Independente disso, comparações com programas de transferência de renda chilenos e mexicanos apresentaram resultados semelhantes, com a vantagem de o PBF ser mais barato e de mais fácil execução³². Dados de 2006 demonstraram que o erro de inclusão foi ainda maior, de forma que quase a metade dos beneficiários do ano tinha renda superior à máxima para elegibilidade no programa³³.

É importante ressaltar que os últimos autores citados relativizam a gravidade do erro de inclusão, pois consideraram que 27% dos beneficiários incluídos em virtude de erro de inclusão são vulneráveis à pobreza, entrando e saindo da pobreza sazonalmente.

Em dezembro de 2006, o Bolsa Família atendia 11 milhões de famílias, a meta projetada quando da criação do programa³³. Com relação aos seus objetivos principais, Soares e Sátyro (2009) demonstraram que a redução da proporção de pobres na população brasileira entre 2004 e 2006 foi apenas marginalmente vinculada ao Bolsa Família³⁴. Tendo como base a linha de pobreza de R\$ 120,00, adotada pelo programa em 2006, tabulações utilizando dados do PNAD desse ano mostram que a proporção de pobres seria reduzida em apenas 1,7% sem a existência do Bolsa Família. A redução da pobreza parece estar relacionada à melhora dos indicadores de trabalho e de mercado no período¹¹.

A partir de 2006, com a estagnação do número de beneficiários em torno de 11 milhões de famílias, o PBF perdeu parte do seu potencial de reduzir ainda mais a pobreza, que já vinha sendo reduzida progressivamente desde o início do programa. Como forma de expandir o alcance e o impacto do programa, o MDS reformulou o PBF em 2006, reajustando alguns parâmetros de elegibilidade e os valores dos benefícios¹¹.

Os parâmetros de elegibilidade foram modificados de R\$ 50 e R\$ 100 para R\$ 60 e R\$ 120, respectivamente. A utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor/IBGE demonstra que, de 2003 a 2011, houve uma diminuição do valor real do benefício fixo, ao passo que houve um aumento real do valor do benefício variável. Essa realidade aponta para uma preferência por famílias que possuem filhos, já que o pagamento do benefício variável está atrelado à existência de crianças na família beneficiária²⁸.

No ano de 2008, foi incorporado ao PBF um novo benefício de R\$ 30, pago às famílias beneficiárias do programa que possuíssem jovens de 16 ou 17 anos frequentando a escola, com o limite de dois benefícios por domicílio³⁵.

Em 2009, o governo fixou outra meta para o número de famílias atingidas pelo PBF: 12,9 milhões até o final de 2010³⁶. O aumento do número de famílias foi concomitante ao recadastramento dos beneficiários no Cadastro Único, obrigatório a cada biênio, sob pena de perda do benefício. Como citado anteriormente, o recadastramento aumenta a focalização do programa, reduzindo a ocorrência de erros de inclusão e exclusão.

O Cadastro Único conta com informações de cerca de 20 milhões de famílias, se constituindo em um censo sobre as condições de vida dos domicílios que auferem até três salários mínimos mensais³⁷. A gama de informações disponíveis permite aos gestores municipais, estaduais e federais conhecer acerca da realidade de indivíduos de um dado local, criando políticas públicas complementares às transferências condicionadas de renda. O Cadastro Único também permite a utilização das informações para criação de índices de condições de vida da população pobre, como aponta Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010)³⁸. Ressalte-se que os beneficiários do PBF devem obrigatoriamente se cadastrar no Cadastro Único previamente à inclusão no programa³⁷.

Em 2011, houve importantes alterações nos benefícios variáveis do PBF. Foi modificado o benefício variável para domicílios com crianças de 0 a 15 anos, alterando-se o máximo de benefícios de três para cinco e criou-se um benefício, de mesmo valor, para nutrizes e gestantes³⁹.

Essas alterações aumentaram o valor do benefício máximo para R\$ 306, valor 115% maior do que o valor máximo quando da criação do programa, em valores corrigidos monetariamente pelo INPC.

Persiste ainda a ideia de que o Bolsa Família e outros programas sociais apresentam um efeito positivo na natalidade dos beneficiários. Argumenta-se que o benefício concedido à família por cada criança geraria um incentivo para que os pais tivessem mais filhos. Essa ideia já foi refutada por diversos autores, tanto por estudos realizados no início do PBF quanto por estudos mais atuais^{11,40,41}.

3. Reflexões sobre o papel das condicionalidades nos programas de transferência condicionada de renda (TCR)

Com o desenvolvimento e amadurecimento do PBF, inclusive com o advento do Cadastro Único, tornou-se administrativamente factível o acompanhamento das condicionalidades do PBF para usufruir dos benefícios. Nos termos do Artigo 3º da Lei 10.836/04:

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento².

As condicionalidades do PBF são produto da fusão das dos programas predecessores, em especial o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. O primeiro, vinculado ao MEC, tinha a componente educacional; o segundo, vinculado ao Ministério da Saúde, tinha componente de saúde.

Desde o Bolsa Escola já se exigia a componente de frequência escolar para recebimento do benefício. Entretanto, observava-se uma dificuldade no controle da frequência escolar, iniciando-se com a professora, que tinha, por óbvio, resistência em atribuir ausência ao aluno beneficiário do PBF, sabedora que poderia pôr fim ao seu benefício, prejudicando a família. Além disso, havia dificuldades para a transmissão das informações de frequência ao gestor do programa em tempo hábil para as providências cabíveis¹¹.

O papel da condicionalidade educacional no aumento da frequência escolar é controverso. Schwartzman, em 2006, demonstrou que 90% das crianças com idades entre 7 e 13 anos já frequentavam a escola, tendo a condicionalidade um papel apenas marginal⁴³. Apesar disso, dados dos MDS de 2006 demonstraram que crianças nos domicílios assistidos pelo PBF tinham frequência escolar mais elevada e menor propensão a abandonar a escola do que crianças não beneficiárias²¹. Já Medeiros, em 2008, sugeriu que os efeitos sobre a frequência escolar podem estar relacionados ao aumento da renda familiar, fato corroborado por Carvalho Filho, em 2001, que observou aumento da frequência escolar em famílias que recebiam aposentadoria rural, benefício que é desvinculado de qualquer condicionalidade^{44,46}.

² Importante ressaltar que a frequência escolar exigida para os jovens de 16 e 17 anos era menor: de 75%, conforme o parágrafo único do mesmo artigo.

É imperativo ressaltar que mesmo com a universalização do ensino, o déficit educacional brasileiro não será resolvido apenas com o aumento da frequência escolar. Mesmo com melhoras relativas desde 2003, o resultado do Brasil no exame PISA (*Programme for International Student Assessment*) está entre os piores dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), comparável a países como Albânia, Tunísia, Argentina e Jordânia⁴⁵. Os resultados em termos de aprendizado dos estudantes brasileiros são insuficientes, em todas as classes de renda e tanto em escolas públicas quanto particulares. Assim, torna-se importante valorizar os profissionais da educação e revisar o currículo escolar, extremamente extenso, cansativo e desinteressante para a maioria dos alunos¹¹.

As condicionalidades dos programas de transferência condicionadas de renda com condicionalidade na área de saúde visam a estimular a utilização dos serviços nessa área por meio de incentivos financeiros⁴⁷.

As condicionalidades, entretanto, parecem ter um efeito limitado na adesão dos beneficiários aos seus pré-requisitos. Em um estudo de Ahmed e cols., de 2007, verificou-se que em um programa de transferência condicionada de renda na Turquia a vacinação das crianças aumentou cerca de 14% com as condicionalidades, atingindo o valor de 57,4%. Apesar do aumento verificado, os incentivos não foram suficientes para aumentar a porcentagem de crianças vacinadas além dos 57,4%⁴⁸. Segundo Adato e cols. (2011), é necessário explorar os complexos terrenos socioculturais dos beneficiários para que os programas tenham maior eficácia⁴⁷.

Os incentivos dos programas de TCR partem do princípio que os beneficiários têm um comportamento economicamente racional: quanto maiores os incentivos, maior será a adesão ao programa e suas condicionalidades. Estudos, entretanto, demonstram que o comportamento de indivíduos não está vinculado somente a incentivos econômicos, mas sim a uma complexa trama de fatores socioculturais, econômicos, políticos e físicos^{50,51,52,53,54}.

Em um estudo de 2008, Álvarez e cols. examinaram o efeito que as condicionalidades tinham na desistência do programa *Oportunidades*, um programa de TCR mexicano. De acordo com os autores, as condicionalidades podem ter um efeito negativo quanto à manutenção da população que mais necessita dos programas, ao impor custos de oportunidade muito elevados⁴⁹.

Apesar de as condicionalidades servirem justamente para filtrar os indivíduos não elegíveis para os programas de transferências de renda ou para remover aqueles que não mais necessitam deles, é importante que elas não se tornem uma barreira para os mais pobres dos programas⁴⁷.

No período estudado pelos autores, o programa *Oportunidades* tinha duas condicionalidades: o comparecimento periódico a consultas médicas e nutricionais e a palestras sobre saúde; e frequência escolar mínima para crianças de residências cadastradas no programa⁴⁷.

Essas condicionalidades impõem um esforço aos beneficiários, no sentido que é necessário despender tempo e dinheiro para atendê-las. No caso da exigência para comparecimento a consultas médicas e nutricionais e palestras, o tempo envolvido no deslocamento até os locais e para as atividades em si apresenta um elevado custo de oportunidade para os mais pobres, pois esse tempo poderia ser utilizado para o exercício de atividades remuneradas ou que garantissem renda à família. Em famílias extremamente pobres, a redução do tempo de trabalho representa uma perda marginal importante na composição da renda⁵⁵.

Quando se considera a necessidade de frequência escolar mínima para crianças em idade escolar, deve-se considerar o gasto com o deslocamento - quando este não for gratuito - e o fato de que muitas vezes os filhos trabalham e também compõem uma fração importante da renda familiar⁵⁶.

Com efeito, apesar de as condicionalidades servirem para filtrar e manter os beneficiários dentro dos programas de transferência de renda, podem também eliminar os indivíduos que mais necessitam do programa. Também podem desestimular a adesão de beneficiários não pela superação da pobreza, mas sim pela dificuldade mesma envolvida na obediência às condicionalidades⁵⁵.

Outro achado importante do estudo de Adato e cols. foi o de que indivíduos com escolaridade maior tendiam a permanecer mais no programa, quando comparados com os de menor escolaridade. Novamente, percebe-se que a estruturação do programa não era adequada para manter as crianças de menor grau de escolaridade, apesar de existirem incentivos reais para a manutenção da frequência escolar⁴⁷.

Famílias que possuem somente um adulto também apresentaram uma chance maior de serem excluídas do programa, quando comparadas com famílias que possuem dois ou mais

adultos na mesma residência. De acordo com o estudo de Álvarez, pode-se pensar que o custo de oportunidade fica ainda mais elevado quando se depende de apenas um adulto na família para preencher todos os requisitos de manutenção no programa⁴⁹.

Por último, um dos principais motivos de exclusão de beneficiários foi a mudança administrativa ocorrida periodicamente (o artigo de Álvarez refere-se a "choques administrativos"). Apesar de não estar relacionada diretamente às condicionalidades, a estruturação administrativa do programa também influencia decisivamente a manutenção dos beneficiários⁴⁹.

As condicionalidades representam um impacto importante na manutenção dos beneficiários nos programas, pois muitos beneficiários possuem dificuldades inerentes a sua posição geográfica ou social^{47,49}. Por esse motivo, as condicionalidades desses programas devem ser *tailor made*, ou seja, planejadas de forma a atender as especificidades dos beneficiários⁵⁷. Nesse sentido, as condicionalidades não devem ter abrangência universal. Considerando a heterogeneidade socioeconômica e regional do Brasil, deve-se buscar diretrizes gerais e específicas para orientar o planejamento dos programas. A partir daí, particularidades de cada região, e até de cada município, devem ser levadas em conta para que as condicionalidades sejam moldadas de acordo com a realidade dos locais¹¹.

Exigir que populações de áreas rurais distantes de centros urbanos, com pequena infraestrutura de saúde, transporte e educação tenham as mesmas exigências de populações localizadas próximas de metrópoles não é razoável. Por outro lado, populações de áreas urbanizadas, por se situarem mais próximas dos grandes centros urbanos e dos serviços públicos essenciais, devem ter mais obrigações, ou condicionalidades, para que não sejam excluídas do programa de transferência de renda. Resumidamente, quanto maior a fragilidade socioeconômica da população, menores devem ser os requisitos para que se mantenham no programa⁵⁸.

Um exemplo da aplicação dessas medidas específicas para as populações seria a obrigatoriedade de instalação de latrinas em regiões de baixíssimo desenvolvimento humano - uma medida barata e simples e com um enorme ganho marginal social⁵⁹.

De fato, essa medida envolve um estudo metuculoso da realidade dos habitantes elegíveis de cada município do país. Felizmente, o Governo brasileiro possui bancos de dados que dispõem dessas informações. Órgãos federais como o IBGE, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e os ministérios possuem informações que podem ser

utilizadas para o estudo analítico de cada município brasileiro. Obviamente, outros dados podem ser utilizados, desde que possuam respaldo científico, estatístico e metodológico. Um exemplo é o estudo Vigitel (Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico), realizado pelo Ministério da Saúde, que analisou fatores de risco de doenças crônicas – cujos resultados podem ser considerados no planejamento para condicionalidades na área de saúde, de forma a reduzir a incidência dessas doenças. O Cadastro Único também se mostra bastante útil nesse aspecto, principalmente para acessar informações acerca do panorama da pobreza no Brasil^{37,78,79,80}.

Deve-se reconhecer que a criação de condicionalidades específicas não é uma tarefa fácil e exige vontade política dos envolvidos. Não é razoável exigir que qualquer programa de transferência de renda seja criado com uma estruturação perfeita das condicionalidades para cada realidade regional - até porque a realidade socioeconômica de um dado local não é estanque. Entretanto, como políticas de Estado, os programas de transferência condicionada de renda devem ser revisitados sempre que possível, filtrando os indivíduos que não são mais elegíveis e buscando melhoras qualitativas nas condicionalidades^{57,77}.

4. Se não a transferência direta de renda, que outra opção existiria para combater a miséria? A estratégia do microcrédito contra a pobreza

Um programa de microcrédito, idealizado pelo ganhador do prêmio Nobel da Paz em 2006, Muhammad Yunus, veio transformar a vida de milhões de pessoas em Bangladesh e, posteriormente, em muitos outros países.

De acordo com Yunus, era impossível para os mais pobres do país romper o ciclo vicioso em que as pessoas mais pobres se encontravam, pois eram reféns de sistemas perversos. Agiotas cobravam taxas tão elevadas que no final os devedores tornavam-se escravos dos credores. Sem condição de procurar empréstimos bancários - por não possuírem garantias ou bens -, os mais pobres, sem outra opção, acabavam recorrendo aos agiotas, desesperadamente tentando garantir o mínimo de subsistência para suas crianças que morriam de fome⁵⁹.

Observando essa cruel realidade na vila rural de Jobra, próxima da universidade onde lecionava, decidiu, por conta própria, emprestar 856 *taka* - a moeda de Bangladesh, menos de 27 dólares - de seu próprio bolso para 42 pessoas da vila, sem cobrança de juros ou data limite para pagamento⁵⁹.

Yunus acreditava firmemente que o que faltava a essas pessoas era uma simples oportunidade. Esses indivíduos eram trabalhadores artesanais autônomos, comercializando tapeçarias, cachecóis, banquetas, *saris* - uma saia típica da região -, entre outros produtos. Os empréstimos serviriam para poderem adquirir matéria-prima, transformá-la e comercializar seus produtos, obtendo um pequeno lucro que serviria para adquirir mais material, expandir as vendas, pagar o empréstimo contraído ou garantir o mínimo de subsistência para os artesãos e suas famílias⁵⁹.

Este projeto, iniciado no interior de Bangladesh, cresceu e deu origem ao Banco Grameen, com os mesmos fundamentos básicos pensados originalmente por Yunus. O banco emprestava quantias muito reduzidas - em geral, menos de 50 dólares - com taxas de juros muito baixas para os padrões praticados para pequenos artesãos e indivíduos, em sua maioria extremamente pobres, sempre estimulando a livre iniciativa e o comércio dos bens produzidos pelos devedores. O lucro obtido com a venda dos produtos permitia o pagamento do montante devido e a aquisição de mais matéria-prima⁵⁹.

No ano de 2007, o Banco Grameen tinha 1.181 agências, funcionando em 42.127 vilas e com 11.777 funcionários. O total de empréstimos efetuados era de 174,78 bilhões de takas (aproximadamente 3,9 bilhões de dólares). Do total emprestado, 161,33 bilhões de takas (cerca de 3,6 bilhões de dólares) já havia sido pago pelos devedores; uma taxa de adimplência de mais de 92%⁵⁹.

Essa estratégia apresentou enorme sucesso para combater a pobreza, tanto em Bangladesh como em outros países em desenvolvimento vizinhos, bem como em áreas pouco desenvolvidas em países ricos - como Estados Unidos e Noruega, que desponta em primeiro lugar na lista de países com elevado desenvolvimento humano, segundo o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)^{60,61,62}.

O percentual da população de Bangladesh que se encontrava no patamar da pobreza, de acordo com dados do Banco Mundial, caiu de 74% em 1973-74 para 57% em 1991-92, para 49% em 2000 e depois para 40% em 2005. Apesar de ainda elevado, o percentual caiu cerca de 30% em 30 anos, uma queda percentual de 1% ao ano⁶³.

Concomitante à redução da pobreza, houve um crescimento importante da economia do país. Dados de 2014 apontam Bangladesh com PIB (Produto Interno Bruto) de cerca de 115 bilhões de dólares, com um crescimento médio de 5,5% entre 1994 e 2010⁶⁴. Um fato interessante é que o Índice de Gini, dado que mede a desigualdade de renda em um país,

creceu apenas 0,01 - em uma escala que vai de 0,01 a 1,00 -, em 10 anos (de 1995 a 2005), ou seja, o crescimento do PIB tem sido distribuído de forma relativamente homogênea para o povo bengali⁶³.

Outro dado importante no período pós-Banco Grameen foi a queda na taxa de natalidade de Bangladesh, um dos países que apresentam a maior densidade demográfica do mundo. Em 1970, a taxa era de 3%; já em 2000, de 1,5%, com relativa estabilidade até o ano de 2013, o dado mais recente (1,59%)⁶⁵. Elevadas taxas de natalidade representam uma demanda aumentada nos serviços de saúde, principalmente pré-natais. Além disso, colaboram para a perda de autonomia e independência da mulher, ficando normalmente fora do mercado de trabalho devido à gestação e ao período pós-parto⁶⁶.

De fato, não se pode atribuir a melhora dos indicadores citados anteriormente somente à existência do Banco Grameen e de outras iniciativas de microcrédito. Entretanto, é notável que apenas esse banco tinha, no ano 2000, cerca de 2,5 milhões de emprestadores bengaleses, o que representa quase 2% da população de Bangladesh no ano^{59,63}. Não é exagerado supor que as iniciativas de microcrédito foram peças imprescindíveis da engrenagem econômica do país nos anos recentes.

O objetivo primordial de Yunus sempre foi o combate à extrema pobreza, que persistia em seu país apesar das tentativas governamentais em enfrentar o problema - inclusive com transferências diretas de renda. Frequentemente Yunus critica os sistemas de transferências de renda regulares, pois não possuem uma contrapartida dos que recebem o auxílio. De acordo com o autor, um dos motivos pelos quais a pura e simples doação de dinheiro é danosa é o estímulo à falta de iniciativa. Em um de seus livros, *Criando um Mundo sem Pobreza*, o autor sintetiza essa ideia:

"Em geral, eu me oponho a doações. Elas retiram a iniciativa e a responsabilidade das pessoas. Se as pessoas sabem que as coisas podem ser recebidas "de graça", elas tenderão a gastar sua energia e habilidade perseguindo as coisas "gratuitas" em vez de utilizar essa mesma energia e habilidade para alcançar coisas por seu próprio mérito. Doações estimulam dependência em vez de estimular a auto-ajuda e a autoconfiança."³

O objetivo dos programas sociais de transferência de renda deve buscar a autonomia e a independência de seus beneficiários. De fato, alguns programas de transferências condicionadas não estimulam o desenvolvimento das habilidades dos indivíduos a fim de que

³Tradução da passagem feita pelo próprio autor deste trabalho.

rompam o ciclo da pobreza e possam, enfim, não mais precisar do auxílio governamental para viver de forma digna⁶.

Amartya Sen, dentre outros autores, também defende que o desenvolvimento pleno do indivíduo só é alcançado quando existe a integral liberdade de escolha. Segundo o autor, a liberdade pode ser atingida não somente pelo próprio mérito do indivíduo, mas também com ações positivas do Estado⁶⁶.

O enfoque dos programas de microcrédito conhecidos que têm como base os princípios do Banco Grameen estimulam a livre iniciativa e a independência dos emprestadores, desde o início. É importante ressaltar que esse fato contribui para a quebra do ciclo da pobreza, de forma independente do auxílio estatal⁵⁹.

Ressalta-se que o programa de microcrédito sofreu e ainda sofre preconceito e ceticismo. Em Bangladesh, com tradições religiosas fortes e onde a mulher é culturalmente submissa ao homem, o Banco Grameen encontrou inúmeros obstáculos para se desenvolver. Um dos aspectos mais importantes desse programa de microcrédito é a presença maciça das mulheres: em 2007, representavam mais de 95% dos que contraíam empréstimos⁵⁹.

As experiências de microcrédito voltado para o público feminino demonstram que as mulheres, quando recebem o crédito, tendem a aplicar a quantia no bem-estar da família, em roupas, alimentos e, no caso de serem empreendedoras, na aquisição de mais matéria-prima para o trabalho. Homens, no entanto, tendem a gastar o empréstimo com itens não essenciais, álcool e outros vícios. Os empréstimos às mulheres geraram efeitos em cascata, produzindo benefícios sociais e econômicos para toda a família e a comunidade em que se inseriam^{67,68,69}.

Microcrédito *versus* transferências condicionadas de renda (TCR) e outras alternativas para combater a pobreza

A estratégia do microcrédito para superar a pobreza apresenta inúmeras vantagens sobre as transferências de renda condicionadas.

Primeiramente, como ressalta Yunus (2007)⁵⁹, Sen (1999)⁶⁶ e Rawls (1999)⁷⁰, existe um impacto negativo sobre os incentivos envolvidos nos programas de transferência de renda, ou nas ações afirmativas em geral. Os beneficiários podem não ser providos de capacidades e oportunidades suficientes para superar a situação de pobreza.

Deve-se assegurar, primeiramente, que os indivíduos beneficiários possuam liberdades negativas e positivas, para que desenvolvam suas habilidades.

Nesse sentido, os defensores das TCR possuem uma visão frequentemente limitada. Ao transferir renda para os indivíduos, é esperado que os indicadores econômicos dessa população irão melhorar (principalmente, é claro, a renda *per capita*). No entanto, deve-se procurar as reais causas da pobreza - normalmente, falta de oportunidades e habilidades - concomitante à aplicação da política social. Nessa esteira, como já citado, a transferência de renda por si só não estimula o desenvolvimento de habilidades, capacidades e oportunidades nos beneficiários^{6,66}.

A estratégia do microcrédito, em contrapartida, desenvolve a responsabilidade e a iniciativa dos beneficiários, dado que depende exclusivamente do próprio beneficiário iniciar seu pequeno negócio. Quando os beneficiários passam a ser copartícipes do processo produtivo e de gerar sua própria renda, cria-se um ambiente extremamente favorável ao desenvolvimento de princípios como responsabilidade, educação financeira, meritocracia, valor do trabalho e da livre iniciativa. A experiência do microcrédito desenvolve, invariavelmente, um senso de participação, de *empowerment*, bem como a elevação da autoestima dos indivíduos. Sentem-se com maior autonomia e liberdade para participar da vida social, econômica e política da sociedade⁷¹. Em Bangladesh, por exemplo, diversos participantes da estratégia de microcrédito do Banco Grameen passaram a ser líderes comunitários e a ocupar cargos públicos eletivos no Legislativo local⁷².

A pobreza, por ser multifacetada, não pode ser enfrentada somente a partir de uma frente econômica. Os mais pobres sentem-se desprovidos de autoestima, de poder de iniciativa, de capacidade de decidir sua própria sorte. Por esses motivos, deve haver um enfrentamento da fragilidade emocional dessas pessoas^{6,72}.

O Banco Grameen apresenta uma linha especial de empréstimo - iniciada em 2004 - para os mais pobres dos pobres: os indigentes. Estes muitas vezes encontravam-se nesta posição por fracassar em pagar agiotas que os extorquiam e escravizavam. Após perder todos os seus bens e alternativas, acabavam nas ruas, dependendo de esmolas para sobreviver. A linha de microcrédito para os indigentes obteve um enorme sucesso, apesar do ceticismo e descrédito⁵⁹.

Apesar de todas as críticas, esse programa de empréstimo apresentou números formidáveis. Os empréstimos giram em torno de apenas 15 dólares, são isentos de juros e os devedores podem pagar quando e a quantia que quiserem. Dos 97 milhões de taka que já foram oferecidos nesse método, 67 milhões já foram pagos. Dos 100.000 indigentes que

tomaram empréstimo, 10.000 já abandonaram a mendicância e se tornaram microempreendedores formalizados ou vendedores em tempo integral⁵⁹.

Como se observa, mesmo os indivíduos mais necessitados, teoricamente desprovidos de competências, habilidades, autoestima e que sobrevivem apenas com o mínimo, possuem capacidade para romper o ciclo da pobreza com a estratégia do microempréstimo. Esta realidade vai de encontro com a crença de que o microcrédito funciona apenas para indivíduos que apresentam uma inata facilidade de empreender^{73,74}.

Yunus (2007) mostrou empiricamente que não é necessário treinamento prévio para que os indivíduos tenham sucesso em vender seus produtos; na verdade, o treinamento muitas vezes é indesejado porque limita a criatividade dos indivíduos, forçando-os a comercializar ou se adequar a estratégias comerciais que pouco fazem sentido para eles, prejudicando assim sua iniciativa e autonomia. Os funcionários do Banco Grameen eram orientados para auxiliar os tomadores de empréstimo com a mínima interferência possível, sempre privilegiando as ideias dos próprios devedores. Essa estratégia é um dos pilares de funcionamento do Banco e tem dado certo ao longo de toda sua história^{59,72}.

A política de não-interferência, preferida por Yunus e que demonstrou grande sucesso em sua estratégia de microcrédito, não é adotada pela maioria dos organismos internacionais de combate a pobreza, em especial o Banco Mundial. Esta organização oferece ajuda financeira e em forma de consultoria a vários governos, autoridades e outras instituições engajadas na luta contra a pobreza. De fato, o que normalmente ocorre é o gasto de bilhões de dólares anuais do Banco Mundial para analisar situações passíveis de receber os recursos - dos bilhões gastos, apenas alguns projetos e alguns milhões de dólares são destinados aos programas escolhidos. Com efeito, se gasta mais com o estudo do projeto do que com o próprio - o que não significa elevada taxa de sucesso quando finalmente o projeto recebe a verba⁷⁵.

O Banco Mundial, em parceria com os governos, tem fracassado em implementar com sucesso as políticas para amenizar a pobreza, apesar do imenso influxo de dinheiro nessas políticas. Os consultores do Banco procuram projetos com alta rentabilidade e instituições nos países que já são consolidadas - não alcançando, portanto, os mais pobres e que realmente necessitariam da ajuda financeira. Além disso, existe uma pressão do Banco Mundial sobre as estratégias escolhidas em cada país, o que, de fato, interfere na própria soberania nacional. As estratégias econômicas normalmente escolhidas consideram que os indivíduos são apenas como agentes econômicos, racionais e homogêneos. Desconsideram

que eles podem ser partícipes de sua própria transformação, produzindo riqueza para si e para outros⁷⁵.

Adicionalmente, além de não considerarem as particularidades culturais e macroeconômicas dos diferentes países que recebem auxílio, as instituições também não refletem sobre elementos básicos. Em um dos casos de estratégias malsucedidas, destaca-se, por exemplo, a aquisição e plantio de variedades de plantas não-adaptadas para o clima de países africanos, por exemplo. A variedade escolhida havia sido testada somente em climas e solos de países temperados⁸¹.

Algumas organizações internacionais - como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) – por vezes traçam planos contra a pobreza que não atendem aos anseios da população ou do governo local. Infelizmente, a relação que existe entre essas instituições e o governo se replica quando os governos tomam as rédeas de combate à pobreza em seus territórios. Cometem erros similares ao tratar os indivíduos mais pobres como agentes econômicos desprovidos de potencial de participação na geração de riqueza nacional⁵⁹. Ao tratá-los como pessoas homogêneas e com as mesmas necessidades econômicas, sociais e culturais, as autoridades públicas se distanciam da resolução da pobreza⁶. Novamente, suas políticas não têm compromisso com o desenvolvimento da responsabilidade, de competências e habilidades, fatores que contribuem decisivamente para a quebra do ciclo da pobreza⁶.

Deixando de lado a análise dos incentivos (ou desincentivos) gerados pelas políticas governamentais, mesmo assim padecem de critérios morais e logísticos para serem consideradas justos e exequíveis ao máximo de sua potencialidade⁷⁶.

As políticas de transferência de renda partem do princípio de que os indivíduos são homogêneos e necessitam da mesma quantia mensal (apesar de haver diferentes níveis de benefícios, os beneficiários não são diferenciados dentro do mesmo nível). Essa realidade vai de encontro às diferenças regionais existentes em um país tão extenso como o Brasil. Assim, um indivíduo da região Sul, beneficiário do Programa Bolsa Família, dentro do mesmo nível de um da região Nordeste, não deveria receber a mesma quantia mensal. Fatores como custo de vida, inflação e local de moradia deveriam ser levados em conta no cálculo do benefício, para não citar outros fatores microeconômicos relevantes. De fato, o cálculo de todas as variáveis envolvidas nesse processo é complexo e difícil de ser feito. Assim, o conceito de transferência de renda torna-se injusto desde sua concepção, se considerado que todos os beneficiários sejam tratados da mesma forma¹¹.

Existe outro problema de cunho moral na questão de distribuição de renda: como pesar conceitos incomensuráveis como "bem-estar", "felicidade", "qualidade de vida" e outros fatores abstratos que estão intrinsecamente ligados ao indivíduo? Além de incentivos puramente econômicos, as autoridades responsáveis pelo planejamento de ações de transferência de renda também devem se atentar para os impactos no lado emocional dos indivíduos⁶. Ao cunhar políticas que atendam às necessidades emocionais dos beneficiários, existe claramente uma maior probabilidade de sucesso dessas intervenções, mais duradoura e que envolve o convencimento e a autoestima das pessoas⁷⁶.

Como demonstra a experiência do microcrédito, a resolução dos males da pobreza e a quebra de seu ciclo vicioso exigem que o indivíduo seja munido de competências e habilidades, inerentes a ele, mas que dependem dos incentivos corretos para serem desenvolvidos, normalmente ações positivas do Estado^{6,66}. Nessa esteira, o fator emocional desponta como um alvo preferencial das políticas de combate à pobreza. Infelizmente, pouco ou nada é investido nesse quesito na aplicação dessas políticas.

É inegável que o aumento da renda per capita tende a provocar um aumento importante na autoestima e independência dos indivíduos. Porém, não se deve vincular a existência desses benefícios ao constante influxo de dinheiro governamental aos beneficiários. Com efeito, se ocorrerem mudanças na política de transferência de renda ou, na pior das hipóteses, a eliminação desses programas, a independência econômica dos indivíduos beneficiários seria colocada em risco^{77,78,79}.

5. A aplicação do microcrédito no Brasil - dificuldades e oportunidades

A estratégia do microcrédito, como citado anteriormente, representa uma real possibilidade no combate à pobreza no Brasil. Apesar de ter sido criada em um país com indicadores econômicos piores que os brasileiros, existem casos de sucesso de aplicação desse programa em regiões pobres da Noruega, Índia, de Bangladesh e dos Estados Unidos⁵⁹.

Com efeito, existe ampla oportunidade de aplicação do microcrédito no Brasil. De forma similar a outros programas sociais, o microcrédito deve ser planejado de acordo com a realidade brasileira e, de preferência, com regras diferenciadas para cada cidadão - de acordo com sua situação socioeconômica. O Banco Grameen, por exemplo, utilizava planos de empréstimo diferentes de acordo com a renda do devedor, estipulando prazos e taxas de juros mais amenas para os mais pobres⁷².

O microempréstimo depende largamente do engajamento dos devedores em atividades econômicas lucrativas - o que garantirá a subsistência e o pagamento do montante devido. Assim, a livre iniciativa e a liberdade econômica são fatores fundamentais para o sucesso do programa⁷².

A livre iniciativa é consagrada no texto constitucional brasileiro logo em seu primeiro artigo, que lista os fundamentos da República¹⁰ (grifo meu):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Posteriormente, na Carta Constitucional, observa-se outra menção à importância da livre iniciativa no ordenamento jurídico e econômico do Brasil, no *caput* do artigo 170 (grifos meus):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Como se observa, cuidou-se de garantir no ordenamento jurídico brasileiro, com força constitucional, os pilares de uma sociedade capitalista, pautada na livre iniciativa, na liberdade econômica individual, na propriedade privada e na livre concorrência. Infelizmente, na prática, o Brasil não assegura a liberdade econômica aos cidadãos¹⁰.

De acordo com o Índice de Liberdade Econômica, que mensura a liberdade econômica em um país, levando em conta aspectos como segurança da propriedade privada, eficiência da regulamentação econômica pelo Estado e liberdade de mercado, o Brasil ocupa

atualmente a 114^a posição, de um *ranking* de 178 países, sendo classificado como "majoritariamente não-liberal", ficando atrás de países como Camboja, Gabão, Costa do Marfim e Tanzânia⁸².

A Lei Complementar 123 de 2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, garantindo-lhes preferências em concorrências públicas e tratamento diferenciado no recolhimento de tributos, simplificando o processo de tributação. De fato, nos últimos anos, tem-se verificado um estímulo à criação de micro e pequenas empresas, incentivando o empreendedorismo⁸³. Apesar disso, o Brasil ainda apresenta uma série de barreiras para a criação de empresas, destacando-se a burocracia governamental, a alta carga tributária, os custos elevados para contratação e demissão de pessoal, a alta taxa de juros e a inflação elevada.

De acordo com dados do Banco Mundial, leva-se aproximadamente 84 dias para iniciar as operações de empresa, quase o dobro do valor do prazo médio na América Latina e no Caribe⁸⁴. Adicionalmente, a carga tributária é uma das mais elevadas do mundo, dentre as mais elevadas dentre os países da OCDE, atingindo o valor de 35,5% do Produto Interno Bruto em 2012, segundo dados do IPEA^{85,86}. Além disso, existe um custo enorme para contratar e demitir no Brasil. As despesas para contratação somam aproximadamente 104% da remuneração do trabalhador⁸⁷.

Aspectos macroeconômicos como taxas de juros e inflação elevadas apresentam barreiras adicionais para a criação e desenvolvimento de empresas no Brasil. De acordo com dados do Instituto *Trading Economics*, ambos os indicadores estão entre os maiores do mundo. Dentre os países do continente americano, o Brasil ocupa a quinta e a terceira colocações na lista das maiores taxas de inflação e de juros, respectivamente⁸⁸.

Esses e outros obstáculos dificultam o empreendedorismo no país e empurram a iniciativa privada para o mercado informal, reduzindo a arrecadação do governo. Dados do IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação) mostram que a porcentagem de sonegação de imposto por empresas é de 25,05%, incentivada, segundo o instituto, pela alta carga tributária⁸⁹.

Como observado anteriormente, apesar de o arcabouço necessário à existência da livre iniciativa, do empreendedorismo, da propriedade privada e da liberdade individual existir no mundo jurídico brasileiro, muitos são os obstáculos que dificultam ou impedem a criação de empresas no território nacional.

Nesse sentido, para que programas de microcrédito tenham sucesso, é imprescindível que ocorram modificações na legislação tributária e trabalhista, de forma a facilitar a instalação desse programa no Brasil. Mesmo que o Estado brasileiro seja o exclusivo gestor da iniciativa de microcrédito, os pequenos negócios criados pelos empreendedores dependerão de uma atmosfera econômica, trabalhista e regulatória favorável⁹⁰.

Uma das grandes vantagens do microcrédito como ferramenta de ascensão social é a ampla liberdade que dispõe o indivíduo para escolher o tipo de bem que deseja comercializar. Como mencionado anteriormente, o Estado não dispõe do conhecimento acerca do funcionamento do fluxo de mercadorias, da oferta e da demanda e das necessidades de consumo dos indivíduos em todos os locais do seu território⁹¹. Assim, é desejável que haja pouca interferência governamental nas decisões dos indivíduos beneficiários dos programas de microcrédito no tipo de mercadoria que devem comercializar⁹².

O morador de uma comunidade é detentor de amplo conhecimento a respeito da demanda de bens de consumo dos indivíduos desse local. Pode não apresentar conhecimentos específicos nem treinamento para vender e comercializar bens, mas certamente possui mais informações que o Estado acerca das necessidades da comunidade - justamente porque é parte integrante dela. Orientações e treinamento dos beneficiários do microcrédito devem ser acessíveis se houver interesse, mas não impostas⁵⁹.

Assim, deve-se garantir a liberdade de escolha dos indivíduos beneficiários dos microcréditos, mesmo quando o valor emprestado não for utilizado para a aquisição e posterior venda de mercadorias. Empreender não deve ser o único objetivo desse programa. Existem demandas urgentes como vestuário, alimentação e melhorias na infraestrutura das moradias que podem ser garantidas pelo microcrédito⁹³.

O microcrédito estimula a geração e distribuição de renda dentro da comunidade envolvida na produção, distribuição e venda do bem. Por incentivar a produção e venda de produtos simples, com pequeno valor agregado, são bens normalmente baratos, de fácil comercialização e que apresentam elevada demanda de uso (⁹⁴.

Como mencionado anteriormente, não é necessário que o indivíduo beneficiário do microcrédito tenha um treinamento altamente especializado para produzir e comercializar seus bens⁹⁵. O indivíduo deve ter autonomia e liberdade para decidir o que vender⁵⁹. Como será demonstrado adiante, essa estratégia pode ser aplicada em locais extremamente pobres do território brasileiro.

A Cidade Estrutural é uma área da Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) em Brasília, Distrito Federal, que fica às margens de um depósito de lixo. A ocupação da área se iniciou na década de 1960, com a construção de Brasília, e tomou grandes proporções nas recentes décadas⁹⁶.

Dados socioeconômicos atuais da Cidade Estrutural são escassos, mas pesquisas de 2004 apontam que existem aproximadamente 35 mil moradores na região, com renda *per capita* de R\$ 352,00⁹⁶. Como fonte de renda, muitos moradores vivem como catadores de lixo, com pouca ou nenhuma proteção para essa atividade. A maioria não utiliza luvas, calçados nem se protege da contaminação proveniente do contato com moscas, baratas, ratos e outros vetores de doenças⁹⁷. A coleta do material é realizada manualmente, sem o auxílio de ferramentas ou utensílios próprios. A estocagem do lixo coletado é feita nas próprias residências dos moradores, frequentemente improvisadas e com tamanho reduzido - aumentando o risco de contaminação com o material⁹⁸.

A estratégia do microcrédito para a redução da pobreza possui aplicabilidade na comunidade de catadores de lixo da Cidade Estrutural. Esses indivíduos já estão envolvidos em um ofício que gera renda para suas famílias, mas não possuem condições adequadas para realizá-lo com segurança nem com eficiência⁹⁸.

Pequenos empréstimos poderiam ser utilizados por moradores da cidade que fabriquem utensílios para aumentar a eficiência na coleta do lixo. Uma pessoa com conhecimentos de marcenaria poderia produzir e vender peças para carroças, que são largamente utilizadas para a coleta de lixo. Um indivíduo que trabalhe com tecido poderia aplicar seu conhecimento para vender selas e cintos para fixação em animais de tração - que também são utilizados para o transporte do material coletado pelos catadores. As matérias-primas para essas atividades podem ser adquiridas de indivíduos que as coletam no lixo e vendam.

Outras pessoas que tenham conhecimento de costura poderiam fornecer vestimentas mais adequadas e seguras aos catadores de lixo - reduzindo o risco de acidentes e de contaminação com o manuseio do material. Caso houvesse demanda, poderiam investir na aquisição de máquinas de costura mais modernas e eficientes.

Materiais plásticos, vidro, metais e outros objetos poderiam ser transformados por outros indivíduos para serem posteriormente vendidos com fins diversos para as pessoas da comunidade.

Com o desenvolvimento do microcrédito na região, projetos mais complexos poderiam ser realizados, como a criação de associações de catadores para trabalhar em usinas de reciclagem e compostagem de materiais. Projetos que necessitem de investimento de mais pessoas colaboram para o fortalecimento da comunidade e o senso de conquista dos indivíduos. Além disso, esse engajamento comunitário auxilia os participantes da associação a manter o pagamento dos empréstimos em dia, evitando que sejam retirados do programa^{59,72}.

Em regiões rurais, a estratégia do microcrédito também apresenta outras aplicações interessantes. O desenvolvimento de pequenas hortas é uma delas. Nesse caso, os indivíduos tomariam pequenos empréstimos para adquirir insumos agrícolas como fertilizantes e sementes, além de investir em pequenas melhorias em suas hortas para aumentar a produção. A associação de produtores rurais possibilitaria a aquisição de animais de tração ou de carga, a mecanização parcial do cultivo e até mesmo a compra de pequenos tratores.

Em regiões rurais de terras pouco férteis, poder-se-ia investir na piscicultura ou na cultura de plantas adaptadas ao ambiente, desde que possuam algum valor de mercado⁵⁹. Artesãos poderiam adquirir matéria-prima e produzir tapeçaria, objetos para decoração, utensílios e ferramentas.

A aplicação do microcrédito nos exemplos anteriores demonstra que a geração de renda na comunidade pode ser repartida entre seus integrantes. A renda gerada tende a ser reinvestida no mercado local, criando mais oportunidades para todos. O efeito-cascata é característico do microcrédito, pois quanto maior a quantidade de indivíduos que aderem a ele, maior a probabilidade de que toda a comunidade se beneficie.

O microcrédito e o microempreendimento ajudam as pessoas a abandonar a dependência por doações, transferências de renda e outros auxílios externos¹⁰⁰. A elevação da autoestima e o senso de conquista, de independência, de *empowerment* conferido à pessoa são fundamentais para que ela não dependa mais de políticas de governo para sobreviver⁹⁹. A criação de uma cultura de trabalho e de realização pessoal não deve ser subestimada. Os valores construídos na personalidade de um trabalhador são invariavelmente repassados aos seus filhos e a terceiros; e são esses valores que apresentam um enorme potencial para mudar a sociedade¹⁰¹.

Referências bibliográficas

1. Sachs, J.D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Books, 2005.
2. Smith, A. *The Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.
3. Rowntree, B.S. (1901). *Poverty: A Study in Town Life*. Macmillan and CO, 1901.
4. Gordon, J. *Indicators of Poverty and Hunger*. Expert Group Meeting on Youth Development Indicators. United Nations Headquarters, New York 12th – 14th December 2005.
5. UI-Haq, M. *Reflections on Human Development*. Oxfam: Oxford University Press, 1996.
6. Nussbaum, M. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Boston: Belknap Press, 2011.
7. Serpa, F. (2008). *Microfinance in Brazil: Government Policies and Their Effects*. (Electronic Thesis or Dissertation). Disponível em <https://etd.ohiolink.edu/>. Acesso em 8 de julho de 2014.
8. Gonzalez, L.; Piza, C.T.; Garcia D.B. *Synergy Between Microinsurance and Microcredit and the Development of the Markets in Brazil*. Microinsurance in Brazil: research series. FGV: São Paulo, 2009.
9. Brasil. Lei 6.179/74. Disponível em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110006/lei-6179-74>. Acesso em 13 de maio de 2014.
10. Brasil. Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 13 de maio de 2014; 3, 24 e 25 de junho de 2014.
11. Rocha, S. *Transferências de renda no Brasil: O Fim da pobreza?* São Paulo: Campus - Elsevier, 2013.
12. Licio, E.C. *A trajetória dos programas de renda mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável educativa*. FGV: São Paulo, 2002.
13. Coelho, M.F.P; Tapajós, L.M.S.; Rodrigues, M. *Políticas Sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e remover a exclusão*. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Unesco, 2010.
14. Brasil. Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm. Acesso em 24 de junho de 2014.
15. Brasil. Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm. Acesso em 24 de junho de 2014.
16. Brasil. Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em 24 de junho de 2014.
17. Brasil. Medida Provisória 2206-1, de 6 de setembro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm. Acesso em 24 de junho de 2014.
18. Brasil. Decreto 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/decreto/2002/D4102.htm. Acesso em 24 de junho de 2014.
19. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>. Acesso em 24 de junho de 2014.
20. Brasil. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - ano de 1999. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad99/>. Acesso em 24 de junho de 2014.
21. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em 24 de junho de 2014.
22. Brasil. Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Disponível em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112748/decreto-1366-95>. Acesso em 24 de junho de 2014.
23. Brasil. Ministério da Saúde/CEBRAP. Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 2006.
24. Brasil. Fome Zero. Disponível em <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em 24 de junho de 2014.
25. Monteiro, C.A. et al. *Causes for the Decline of Child Undernutrition in Brazil*". In Revista de Saúde Pública, 43(1), 1-8, 2009.

26. Monteiro, C.A.; Conde, W.L. e Popkin, B.M. "The Burden of Disease for Undernutrition and Overnutrition in Countries Undergoing Rapid Nutrition Transition: A View from Brazil". In *American Journal of Public Health* 94(3), 433-434, 2004.
27. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Diversos anos.
28. Brasil. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em 24 e 25 de junho de 2014.
29. Brasil. Portal da Transparência do Executivo - Bolsa Família. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/>. Acesso em 25 de junho de 2014.
30. Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. Evolução do Salário Mínimo, de 1940 a 2014. Disponível em http://portal.mte.gov.br/sal_min/. Acesso em 24 de junho de 2014.
31. Rocha, S. Pobreza e Indigência no Brasil - Algumas evidências empíricas a partir da PNAD 2004, in *Nova Economia*, Belo Horizonte, 16(2), maio-agosto de 2006, p. 265-302.
32. Soares, S.; Ribas, R. e Osório, R. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico. Impacts upon Inequality. Brasília: International Poverty Center, Working Paper 35, 2007.
33. Soares, S.; Ribas, R.P. e Soares, F.V. Focalização e Cobertura do Bolsa Família. Qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 1396, março de 2009.
34. Soares, S. e Sátyro, N. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1424, 2009.
35. Brasil. Lei 11.692/08. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm. Acesso em 27 de junho de 2014.
36. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. "Bolsa Família chega a 12,9 milhões de famílias e atinge meta de atendimento". Disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/fevereiro/bolsa-familia-chega-a-12-9-milhoes-de-familias-e-atinge-meta-de-atendimento>. Acesso em 25 de junho de 2014.
37. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastro Único. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em 25 de junho de 2014.
38. Barros, R.P.; Carvalho, M.; Franco, S. e Mendonça, R. Sobre as utilidades do cadastro único. In Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010, p. 182-210.
39. Brasil. Lei 12.512/11. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em 28 de junho de 2014.
40. Simões, P; Soares, R.B. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, Dec. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402012000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 6 de julho de 2014.
41. Alves, J.E.D.; Cavenaghi, S. O Programa Bolsa Família, Fecundidade e a Saída da Pobreza, Scribd, 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/69786813/O-Programa-Bolsa-Familia-Fecundidade-e-a-Saida-da-Pobreza>. Acesso em 6 de julho de 2014.
42. Rocha, R. Programas Condicionais de Transferência de Renda e Fecundidade: Evidências do Bolsa Família. PUC/Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510700_09_cap_03.pdf. Acesso em 6 de julho de 2014.
43. Schwartzman, S. Programas sociais voltados à educação no Brasil. In *Sinais Sociais*, 1(1), maio-agosto de 2006, p.114-144.
44. Medeiros, M. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and Bolsa Família. Brasília: International Poverty Center, Working Paper 46, June 2008.
45. PISA. PISA 2012 Results Overview. Disponível em <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>. Acesso em 25 de junho de 2014.
46. Carvalho Filho, I.E. Household Income as Determinant of Child labor and School Enrollment in Brazil. Evidence from a Social Security Reform, 2001.

47. Adato, M. e cols. Understanding use of health services in conditional cash transfer programs: Insights from qualitative research in Latin America and Turkey. *Social Science and Medicine* 72, pp. 1921-1929, 2011.
48. Ahmed, A., M. Adato, A. Kudat, D. Gilligan, T. Roopnaraine, and R. Çolasan. 2007. Impact on the evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey. Final report submitted to the General Directorate of Social Assistance and Solidarity, Prime Ministry, Republic of Turkey. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
49. Álvarez, C; Devoto, F.; Winters, P. Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A Study of the Conditionality on Dropouts. *World Development* Vol. 36, No. 4, pp. 641–658, 2008.
50. Plattner, S. *Economic anthropology*. Stanford: Stanford University Press, 1989.
51. Leatherman, L. A biocultural perspective on health and household economy in Southern Peru. *Medical Anthropology Quarterly*, 10(4), 476-495, 1996.
52. Ariely, D. *Predictably Irrational*. Harper Collins Publishers. Nova York, 2009.
53. _____. *The Upside of Irrationality*. Harper Collins Publishers. Nova York, 2010.
54. Sen, A. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6(4), pp. 317-344, 1977.
55. Economic Policy Research Institute (EPRI). Designing conditional cash transfer schemes. In: Designing and implementing social transfer programmes. Disponível em http://epri.org.za/wp-content/uploads/2011/01/EPRI_Chapter9_5.pdf. Acesso em 6 de julho de 2014.
56. Philippine Institute for Development Studies (PIDS). Conditional cash transfers: social assistance and human development combined. *Economic Issue of the Day*. Vol. 7, N. 3.
57. Pellerano, L.; Barca, V. Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers. Working Paper. Oxford Policy Management. Disponível em http://www.opml.co.uk/sites/opml/files/Does%20one%20size%20fit%20all%20-%20Working%20Paper_0.pdf. Acesso em 6 de julho de 2014.
58. Székely, M. “To Condition...Or not to Condition?”. Terceira Convenção Internacional de Transferência de Renda Condicionada. Istambul, Turquia.
59. Yunus, M. *Banker to the Poor*. Nova York: Public Affairs, 2007.
60. Johnson, S.; Rogaly, B. *Microfinance and Poverty Reduction*. Oxford: Oxfam, 1997.
61. Remenyi, J.; Quiñones Jr., B. *Microfinance and Poverty Alleviation: Case Studies from Asia and the Pacific*. Global Develop and the Environment. New York: Routledge, 2000.
62. Khandker, S.R. *Fighting poverty with microcredit: experience in Bangladesh*. World Bank Publications, 1998.
63. Banco Mundial. Disponível em <http://data.worldbank.org/>. Acesso em 3 e 5 de junho e 6 de julho de 2014.
64. Trading Economics. Disponível em <http://www.tradingeconomics.com/bangladesh/gdp-growth>. Acesso em 29 de março de 2014.
65. Estados Unidos da América. Agência Central de Inteligência (CIA). *The World Factbook*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bg.html>. Acesso em 29 de março de 2014.
66. Sen, A. *Development as Freedom*. Nova York: Anchor Books, 1999.
67. Narasaiah, M.L. *Microcredit and Women*. Discovery Publishing, 2008.
68. Perry, D. *Microcredit and Women Moneylenders: The Shifting Terrain of Credit in Rural Senegal*. Society for Applied Anthropology. Volume 61. N. 1. 2002.
69. Rahman, A. *Women and microcredit in rural Bangladesh: anthropological study of the rhetoric and realities of Grameen Bank lending*. Wesview Press, 1999.
70. Rawls, J. *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1999.
71. Mahmud, S. Actually how Empowering is Microcredit? *Development and Change*. Volume 34, (4), pp. 577–605, Setembro 2003
72. Yunus, M. *Creating a World Without Poverty*. Nova York: Public Affairs, 2007.

73. Barua, D.C. Five Cents a Day: Innovative Programs for Reaching the Destitute with Microcredit, No-interest loans, and other Instruments: The Experience of Grameen Bank. Estudo apresentado no Comitê Global de Microcrédito sediado em Halifax, Nova Scotia, Canadá, em Novembro de 2006.
74. Haque, M.A.; Harbin, J.L. Microcredit: a different approach to traditional banking: empowering the poor. *Academy of Banking Studies Journal*, Volume 8, Number 1, 2009.
75. Moyo, D. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, 2009.
76. de Jouvenel, B. *The Ethics of Redistribution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1952.
77. Nicolau, J. e Peixoto, V. "As bases municipais da votação de Lula em 2006". Rio de Janeiro, 2007.
78. Zucco, C. "Poor voters vs. poor places: persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns". Trabalho apresentado no *International Seminar Metropolis and Inequalities*, São Paulo, 2010.
79. Bichir, R.M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, Julho 2010.
80. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acessos em 3 de maio, 5, 26 e 27 de junho de 2014.
81. Stiglitz, J. *Globalization and its Discontents*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2002.
82. Heritage Foundation. Disponível em Disponível em <http://www.heritage.org/index/ranking>. Acesso em 3 de maio de 2014.
83. Brasil. Lei Complementar 123, de 15 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123ConsolidadaCGSN.htm>. Acesso em 3 de maio de 2014.
84. Banco Mundial. Brazil Country Profile. Enterprise Surveys 2009. Disponível em <http://www.enterprisesurveys.org/~media/FPDKM/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/brazil-2009.pdf>. Acesso em 3 de maio de 2014.
85. Brasil. Tribunal de Contas da União. Versão Simplificada das Contas do Governo da República 2009. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%203%20-%20Carga%20Tributaria.pdf. Acesso em 7 de julho de 2014.
86. Orair, R.O.; Gobetti, S.W.; Leal, E.M.; Silva, W. de J. Carga Tributária Brasileira: Estimção e Análise dos Determinantes da Evolução Recente – 2002-2012. Texto para discussão 1875. IPEA, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1875.pdf. Acesso em 3 de maio de 2014.
87. Brasil. Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis Trabalhistas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Consulta realizada em 3 de maio de 2014.
88. Instituto Trading Economics. Lista de países por taxa de inflação e taxas de juros. Disponível em <http://www.tradingeconomics.com/country-list/interest-rate> e <http://www.tradingeconomics.com/country-list/inflation-rate>. Acessos em 3 de maio de 2014.
89. IBPT. Sonegação e o peso da carga tributária. Disponível em <http://www.ibpt.org.br/noticia/1209/Sonegacao-e-o-peso-da-carga-tributaria>. Acesso em 3 de maio de 2014.
90. de Oliveira, B., Cordeiro, D., Gonçalves, F., de Souza, F., Barbosa, G., & Oliveira, J. Empreendedorismo no Brasil. *Revista Expressão*, 0(05), 19 Páginas. Disponível em <http://www4.faculdadepromove.br/expressao/index.php/files/article/view/28>. Acesso em 7 de julho de 2014.
91. Rothbard, M.N. *Anatomy of the State*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2009.
92. Bourles, R.; Cozarenco, A. State Intervention and the (Micro)Credit Market in Developed Countries: Loan Guarantee and Business Development Services. Aix Marseille School of Economics. Working Papers, April 2013.
93. Latifée, H.I. Microcredit and poverty alleviation: poverty reduction through microcredit. Istanbul, Turkey, June 2003.
94. Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., Morduch, J. Microfinance meets the market, in Todd A. Watkins, Karen Hicks (ed.) *Moving Beyond Storytelling: Emerging Research in Microfinance (Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, Volume 92)*, Emerald Group Publishing Limited, pp.1-30, 2009.

95. Kisaka, S.E.; Mwewa, N.M. Effects of Micro-credit, Micro-savings and Training on the Growth of Small and Medium Enterprises in Machakos County in Kenya. *Research Journal of Finance and Accounting*. Vol 5, No 7 (2014).
96. Governo do Distrito Federal. Administração Regional do SCIA. Disponível em [http:// www.scia.df.gov.br/](http://www.scia.df.gov.br/). Acesso em 5 de maio de 2014.
97. Correio Braziliense. Especial Cidade Estrutural. Um Problema Estrutural. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/especiais/lixao-da-estrutural/>. Acesso em 5 de maio de 2014.
98. Santos, L.M.P.; Carneiro, F.F.; Hoefel, M. da G.L.; Santos, W.; Montalvão, A.C. dos S.; do Nascimento, D.S.; Vedana, V.I. Integração ensino, pesquisa e extensão na avaliação das condições de vida, trabalho e saúde em famílias de catadores de lixo na Cidade Estrutural, DF. *Revista Capacitação*. n.19 (2011)
99. Anthony, D.L. Micro-lending Institutions: Using Social Networks to Create Productive Capabilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 17 Iss: 7/8, 1997.
100. Bradley, S. W.; McMullen, J. S.; Atmadja, A.; Simiyu, E.; Artz, K. Self-employed or employing others? Pre-entry capabilities, entrepreneurial action, and the learned resourcefulness of microcredit firm founders. *Frontiers of Entrepreneurship Research*: Vol. 31: Iss. 19, Article 2. 2011
101. Wagner, A. Como se perpetua a família? A transmissão dos modelos familiares. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.