

Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador

Renata Mirandola Bichir¹

Resumo

Este trabalho aborda experiências recentes de ações de combate à pobreza, os programas de transferência de renda, com especial destaque para o Programa Bolsa Família no plano municipal. A partir de dados de um *survey* desenvolvido pelo CEM-Cebrap em 2004 em São Paulo e de outro similar realizado em 2006 em Salvador, este trabalho investiga os principais determinantes do acesso aos programas de transferência de renda entre os mais pobres nessas duas cidades, utilizando, para tanto, o modelo multivariado conhecido como “árvore de CHAID”. Nesse sentido, o artigo pretende contribuir para a discussão a respeito da “porta de entrada” desses programas no âmbito municipal. Os resultados apontam para a boa focalização dos programas nas duas cidades e para a relevância dos critérios de elegibilidade nos determinantes do acesso, além de indicarem a importância das preferências políticas dos mais pobres tanto em São Paulo quanto em Salvador.

Palavras-chave: Transferência condicionada de renda. Bolsa Família. Estado. Pobreza. São Paulo. Salvador.

Abstract

This paper approaches new kinds of state action against poverty in Brazil analyzing recent experiences in social policies, the conditional cash transfer programs (CCTs), focusing on the Bolsa Família (Family Grant) Program. Using data from a survey carried out by CEM-CEBRAP in 2004 in the city of Sao Paulo and another similar one carried out in 2006 in Salvador, this paper aims at analyzing the main determinants of poor people's access to CCT programs in these two cities, using a multivariate model known as "CHAID tree. In this sense, the paper aims at discussing aspects of the implementation of such programs at the municipal level. The results show good targeting of the programs in both cities and the importance of eligibility criteria in determining access, and indicate the importance of political preferences in Sao Paulo and Salvador.

Keywords: Conditional cash transfer programs. Bolsa Família. State. Poverty. São Paulo. Salvador

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e pesquisadora do CEM-Cebrap. renatambichir@yahoo.com.br

1. Introdução

Os programas de transferência de renda constituem experiências ainda recentes e pouco analisadas no âmbito dos estudos de políticas públicas. A relevância do estudo desses programas coloca-se não só do ponto de vista das questões que suscita para a análise das políticas sociais, mas também da perspectiva do debate sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil e em importantes centros urbanos como São Paulo e Salvador.

Como se sabe, no Brasil, os programas de transferência de renda surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo bolsa escola, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Distrito Federal, em meados da década de 1990. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa Escola (em 2001), no governo FHC, e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, com o Programa Bolsa Família (em 2003), já no governo Lula. De experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007). O Bolsa Família hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em 2007, 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas (BRASIL, 2007a).

Apesar da sua relevância e do seu escopo, há ainda inúmeras questões em aberto, especialmente referentes ao grau de articulação dos programas existentes no âmbito federal — em especial o Bolsa Família — com as iniciativas estaduais e municipais. Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de funções e desarticulação entre programas federais e locais — seja em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Cabe ressaltar que essa desarticulação tem o potencial de gerar efeitos perversos, acabando por excluir parcelas da população que seriam potenciais beneficiários. Assim, mesmo em um contexto de quase universalização da cobertura do programa federal de transferência de renda, faz sentido discutir os determinantes do acesso da população mais pobre a esses programas, pois se sabe que ainda há potenciais beneficiários, especialmente entre as parcelas mais pobres da população, que

estão de fora de sua cobertura. Para entender essas dinâmicas relativas à “porta de entrada” dos programas, é importante atentar, novamente, para o que ocorre no plano municipal.

Nesse sentido, esse artigo pretende contribuir parcialmente para esse debate ao discutir alguns aspectos dos programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador. São Paulo destaca-se tanto em termos de número de beneficiários do Programa Bolsa Família como pela presença de programas de transferência de renda sob responsabilidade municipal e estadual, como será discutido. Salvador, por outro lado, destaca-se pelo elevado número de beneficiários do Bolsa Família.

A análise baseia-se principalmente em dados de dois *surveys* que buscaram analisar o perfil das famílias que recebem benefícios de transferência de renda em São Paulo e em Salvador. Além de estudar os principais condicionantes do acesso da população mais pobre aos diversos programas existentes em São Paulo, o artigo discute o impacto da renda oriunda dos programas de transferência na composição da renda das famílias. Nesse sentido, pretende apontar para alguns desafios envolvidos na implementação desses programas no plano local, destacando, entre eles, a questão do próprio perfil dos beneficiários

Além dessa introdução, esse artigo é composto por mais quatro seções. A segunda seção discute o contexto de implementação do Bolsa Família e dos demais programas existentes em São Paulo e em Salvador. A terceira analisa as características gerais dos beneficiários de programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador. A quarta traz um modelo multivariado de acesso a esses programas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Políticas sociais e políticas de combate à pobreza no Brasil

Apesar das grandes transformações introduzidas nas políticas sociais a partir da Constituição de 1988, as políticas de transferência de renda só tiveram início a partir dos anos 1990, com as experiências pioneiras de alguns municípios, como Campinas, Ribeirão Preto, Santos e o Distrito Federal². No âmbito federal, programas desse tipo tiveram início

² Para uma análise detalhada das primeiras experiências locais de programas de renda mínima, incluindo uma discussão a respeito da viabilidade econômica do projeto de lei enviado pelo senador Eduardo Suplicy, ver

apenas em 2001, com o Programa Bolsa Escola, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Além do Bolsa Escola, foi criada uma rede de proteção social que incluía a previdência rural e programas não contributivos da assistência social. No caso desses programas, houve uma opção pela transferência direta de renda monetária aos beneficiários com gestão centralizada no governo federal (ALMEIDA, 2004). Esses programas previam ainda contrapartidas, tais como frequência escolar e ida a postos de saúde, porém a fiscalização dessas contrapartidas mostrou-se pouco eficaz, especialmente devido à falta de fluxo de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas — o que ocorre ainda hoje, em menor medida.

O governo Lula, por sua vez, procurou expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC (HALL, 2006). Ao lado de outras medidas na área de assistência social, foi dada ênfase às políticas focalizadas, indicando uma opção pelo combate à pobreza e à desigualdade por meio da ampliação do volume de gastos em programas de transferência de renda. O tema das políticas sociais foi tratado no governo Lula sob a perspectiva da redução de seus efeitos regressivos por meio do aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e políticas, pela focalização nos grupos de menor renda (ALMEIDA, 2004).

Uma das principais iniciativas na área social no governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF)³. O PBF unificou três programas que já existiam na gestão anterior, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Além disso, procurou unificar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios. Esse programa prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, criando um piso mínimo de renda familiar no país, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 69,00), e uma segunda parcela que prevê contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 137,00).

Lobato (1998). Para uma discussão das características gerais dos programas locais, bem como suas avaliações e desafios, ver Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007).

³ O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

No caso do PBF, o governo federal é responsável por supervisionar a execução do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico)⁴, tanto em âmbito nacional como nos estados e municípios. Por sua vez, o governo estadual deve coordenar o processo de cadastramento em âmbito estadual, analisar os dados do CadÚnico e verificar as principais necessidades das famílias de seu estado, além de capacitar, apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Os municípios devem planejar e executar o cadastramento, transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à Caixa Econômica Federal, manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o CadÚnico (BRASIL, 2007a). Nesse processo todo, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aponta que é necessário conhecer mais a fundo as estratégias locais — municipais — de gestão do PBF, especialmente no que se refere ao cadastramento e à atualização do cadastro (BRASIL, 2007b).

Apesar da aparente descentralização do programa — em termos de gestão dos beneficiários e coleta de informações —, sua operação é bastante centralizada no Executivo federal, uma vez que é nesse nível de governo que são selecionados aqueles que vão efetivamente receber os benefícios. Os municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio do CadÚnico, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e identifica as famílias que devem entrar no programa. Há ainda uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF, uma vez que há transferências federais aos municípios por meio do chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador sintético criado com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do PBF.

A centralidade dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, tanto na gestão de FHC (PSDB) quanto na de Lula (PT), permite afirmar que esses programas afirmam-se cada vez mais como uma política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise. O escopo da política foi ampliado no governo

⁴ O CadÚnico é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros. Para entrar nesse cadastro, as famílias respondem um questionário nas prefeituras, do qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. Esse cadastro permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para os devidos programas sociais.

Lula, e seu foco passou dos indivíduos — no caso do Bolsa Escola — para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência — no caso do PBF. Dessa forma, o programa estaria levando em conta aspectos enfatizados pelas análises mais recentes a respeito da pobreza, que ressaltam o papel não só dos ativos individuais mobilizados pelos mais pobres, mas também dos recursos familiares na superação de situações de pobreza (MOSEER, 1998; FILGUEIRAS, 1998).

Contudo, há ainda significativos desafios a serem enfrentados, especialmente no que diz respeito à articulação dos programas federais com os programas locais de transferência de renda. De modo a aprofundar o entendimento dos determinantes do acesso a programas de transferência de renda no plano municipal, optou-se pela análise de duas cidades que se destacam tanto em termos da relevância da pobreza urbana quanto em números de beneficiários: São Paulo e Salvador.

São Paulo é um caso relevante para estudo por diversos motivos. É o segundo estado em termos de número de famílias beneficiárias: 1.083.762, o que representava 9,89% das famílias presentes na folha de pagamento de agosto de 2008, segundo dados do MDS (BRASIL, 2008). O estado também se destaca em termos de repasses de recursos federais, ficando atrás apenas da Bahia. São Paulo recebeu 8,9% do total de repasses do Ministério do Desenvolvimento Social em 2006, e a Bahia, 10,1% (BRASIL, 2008). Além disso, São Paulo tem um considerável aprendizado institucional na área de programas de transferência de renda, já que muitos dos programas pioneiros aí se desenvolveram, sendo ainda o estado que concentra o maior número de programas de transferência de iniciativa municipal (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007). Como apontam esses autores, são justamente os estados mais desenvolvidos, como São Paulo, os que mantiveram os programas locais de transferência mesmo após o advento dos programas nacionais:

(...) somente os municípios dos estados mais desenvolvidos e com menor concentração relativa de população situada abaixo da linha da pobreza é que apresentam condições de manter esses programas. Isso significa que são aqueles municípios com maiores possibilidades orçamentárias que mantêm um programa municipal custeado com recursos locais (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 153).

No caso de São Paulo, os programas de renda mínima locais tiveram início antes das primeiras experiências nacionais — tanto o Renda Mínima (municipal) quanto o Renda Cidadã (estadual) foram criados em 1998, apesar de regulamentados posteriormente. O Programa de Garantia de Renda Mínima foi criado em 1998, pela Lei 12.651, de 6 de maio de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 40.400, de 5 de abril de 2001, na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), do PT. Atualmente, esse programa encontra-se articulado com o ambicioso projeto Ação Família – Viver em Comunidade, criado em 2005⁵. Já o Renda Cidadã foi criado pelo Decreto Estadual nº 42.826, de 21 de janeiro de 1998, e alterado pelo Decreto Estadual nº 45.632, de 16 de janeiro de 2001, durante a gestão de Geraldo Alckmin (2001-2006), do PSDB. Atualmente, o Renda Cidadã encontra-se sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS).

Tanto o Renda Mínima quanto o Renda Cidadã têm como critérios de inclusão a insuficiência de renda — famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (SM) — e a presença de crianças de zero a 15 anos na família, sendo que o Renda Mínima ainda exige um tempo mínimo de dois anos de residência no município. As contrapartidas também são semelhantes às do PBF e incluem, além da frequência escolar mínima das crianças de sete a 15 anos, a atualização da caderneta de vacinas. O Renda Cidadã utilizou como critério de focalização as famílias residentes em “bolsões de pobreza” ou áreas de maior vulnerabilidade, definidas a partir de metodologia desenvolvida pela Fundação Seade (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS).

Esses dois programas continuam a funcionar ao lado do PBF. Porém, é possível observar algumas dificuldades na articulação entre eles. Ainda hoje, os programas são operados por meio de cartões magnéticos e bancos distintos, sendo que é descontado do beneficiário do Renda Mínima o valor recebido via Bolsa Família — o benefício não é cumulativo: o beneficiário dos dois programas recebe o mesmo valor daquele que recebe só o Renda Mínima. O mesmo ocorre com o Renda Cidadã: o valor dos benefícios recebidos pelos

⁵ Coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), apesar de reunir diversas secretarias, o Ação Família visa à inclusão social das famílias mais vulneráveis do município a partir de ações integradas desenvolvidas no âmbito do indivíduo, da família e da “comunidade”.

demais programas é descontado (HEVIA, 2008). Assim, há ainda inúmeros desafios a serem enfrentados na implementação dos programas, referentes especialmente à articulação entre eles.

Salvador, por sua vez, é a terceira cidade brasileira em termos de população, abrigando pouco mais de 2,5 milhão de habitantes, e a sexta região metropolitana do país. Sede da Região Metropolitana de Salvador (RMS), que hoje congrega 10 municípios, a cidade abriga 83% da população metropolitana e 17,5% dos habitantes do estado. Ao contrário de São Paulo, à época do *survey* (maio de 2006), só estavam operando em Salvador programas federais de transferência de renda, mais especificamente, o Bolsa Família. Segundo o MDS (BRASIL, 2008), Salvador possui 167.981 famílias cadastradas no Bolsa Família e 181.527 no CadÚnico. O município recebeu, no mês de agosto de 2008, um total de R\$ 195.244,00 de recursos federais para apoio à gestão desses programas (com base no IGD do mês, de 0,56).

Na cidade de Salvador, é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) o órgão que se articula mais diretamente com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para a operacionalização dos programas que se articulam com o MDS, a cidade conta com os centros de Referência em Assistência Social (CRAS), no modelo proposto em âmbito federal, situados nas localidades de Bairro da Paz, Brotas, Centro, Coutos, Itapagipe, Liberdade, Lobato, Mata Escura, Nordeste de Amaralina, São Cristóvão e Valéria.

Na próxima seção, são apresentados dados que permitem caracterizar as condições de acesso da população mais pobre dos municípios de São Paulo e Salvador aos programas de transferência existentes, bem como um modelo que explora os principais condicionantes desse acesso.

3. Acesso à transferência de renda em São Paulo e Salvador

O *survey* realizado pelo CEM-Cebrap entre os 40% mais pobres do município de São Paulo, em novembro de 2004 (FIGUEIREDO et al, 2005)⁶, indica que 18,7% das famílias mais pobres declararam ter recebido dinheiro de algum programa de transferência de renda no período de seis meses anteriores à pesquisa, indicando uma cobertura relativamente baixa desses programas àquela data, anterior à virtual universalização do PBF. Os beneficiários citaram vários programas: Renda Mínima (município de São Paulo), Bolsa Família (governo federal) e Renda Cidadã (governo estadual), além de Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), entre outros⁷. Optou-se, então, por analisar os programas que apresentaram as frequências mais significativas. Entre aqueles que receberam dinheiro de algum programa, 50,0% declararam receber o Renda Mínima; 23,6% o Bolsa Família ou Bolsa Escola e 6,0% o Renda Cidadã. Além disso, 20,4% das famílias declararam receber benefícios de mais de um programa.

Os resultados gerais indicaram que a maioria dos beneficiários em todos os programas pertencia às parcelas mais pobres da população. Do total das famílias que recebiam transferência de renda no município de São Paulo em 2004, 63,0% tinham até meio salário mínimo de renda familiar per capita. Desses, 16,4% tinham renda familiar per capita de até um quarto de SM e 46,6% de até meio SM. Esses resultados indicam um bom direcionamento ao público-alvo proposto. Como já apontado, os principais programas considerados — Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã — têm como objeto a população que recebe até meio SM de renda familiar per capita.

Outras dimensões do perfil desses beneficiários também foram analisadas. Observou-se que eles estavam mais presentes em áreas de periferia⁸ (22% dos moradores dessas regiões eram beneficiários, contra 13,1% nas áreas centrais), que tendem a concentrar população de

⁶ Esse *survey* foi realizado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap) em parceria com o IPEA e com apoio técnico do Ibope, em novembro de 2004. A pesquisa procurou avaliar as condições gerais de vida e de acesso a políticas públicas entre os 40% mais pobres, população que, à época, tinha um rendimento familiar mensal de até R\$ 1.100,00.

⁷ Como era ainda relativamente recente a unificação desses diversos programas no âmbito do Bolsa Família (novembro de 2003) à época do *survey* (novembro de 2004), foram citados isoladamente programas já reunidos sob o PBF e também programas que já não existiam mais, como o Bolsa Escola.

⁸ A amostra do *survey* foi desenhada de forma a captar situações de pobreza nas diferentes macrorregiões da cidade: pobres residentes em áreas centrais, em áreas intermediárias e em áreas periférica.

mais baixa renda, um dos critérios para o recebimento. Além disso, constatou-se, de acordo com o esperado pelos critérios de priorização do recebimento, que havia mais mulheres do que homens recebendo benefícios do governo (21,1%, contra 15,6%), assim como domicílios com crianças de sete a 14 anos recebiam mais benefícios (21,0%, contra 10,5% nos domicílios sem crianças nessa faixa etária). Também se observou que chefes de domicílio não brancos recebiam mais do que os brancos (22,2% contra 14,6% de beneficiários, respectivamente) e que aqueles que participavam de associações religiosas (20,5% contra 17,4% entre aqueles que não participavam frequentemente) e não religiosas recebiam mais (19,4% contra 17,6% entre os que não participavam). É interessante notar ainda que, entre aqueles que declararam preferência ou simpatia pelo PT, 29,2% tinham acesso aos benefícios, contra 13,1% daqueles que declararam preferência pelo PSDB.

Outra dimensão a destacar refere-se à importância do dinheiro recebido por meio desses programas na composição da renda total dos beneficiários. Os dados do *survey* de 2004 indicaram que, em média, 14,1% da renda total dos beneficiários de algum programa de governo eram oriundos dessa transferência. Esse impacto era maior entre as famílias com menor renda familiar: na faixa de zero a dois salários mínimos de renda familiar, a transferência correspondia a 20,9% da renda, em média. Desagregando esses dados por tipo de programa, verificou-se que o Bolsa Família era responsável por 15,2% da renda total daqueles que o recebiam; que o Renda Mínima participava com 15,7%; o Renda Cidadã com 11,9% e o Bolsa Escola com 8,4%.

Resultados similares, em termos de boa focalização, foram observados em Salvador a partir dos dados do *survey* realizado em 2006⁹. Também na capital baiana foram citados vários programas: Bolsa Família (governo federal), Bolsa Escola (governo federal), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, do governo federal), Vale Gás, entre outros — ou seja, programas que atualmente fazem parte do PBF, mas que foram diferenciados pelos entrevistados, muito provavelmente usuários desde antes da unificação. Optamos por trabalhar com aqueles que apresentaram as frequências significativas: entre os que

⁹ Esse *survey* foi realizado pela equipe da SEI com apoio do IPEA e do CEM-CEBRAP no âmbito do projeto “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais”, Fase II, Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II. O objetivo era analisar as condições de acesso da população mais pobre da cidade de Salvador a políticas sociais e serviços públicos, incluindo educação, infra-estrutura urbana, saúde, transferência de renda, assim como justiça e serviços de segurança pública.

recebiam dinheiro de algum programa, 57,0% declararam receber do Bolsa Família; 34,0% do Auxílio Gás; 29,8% do Bolsa Escola e 2,7% do PETI. Cabe destacar que 5,9% recebem de mais de um programa.

Os dados obtidos por meio do *survey* indicam que 27,2% das famílias mais pobres do município de Salvador declararam receber algum tipo de transferência de renda, percentual superior ao encontrado em São Paulo, que correspondia a 18,7%. Entretanto, cabe ressaltar algumas diferenças entre as duas cidades. Em São Paulo, a pesquisa foi realizada em 2004, quando os programas federais de transferência de renda tinham um escopo bem menor: o Bolsa Família estava em um estágio menos avançado de implementação do que se encontrava em maio de 2006. Por outro lado, como já discutido, vigoravam em São Paulo dois outros programas: o primeiro, de escopo limitado, implementado pelo governo estadual (Renda Cidadã), e o segundo, implementado pela prefeitura, que tinha uma abrangência maior do que o Bolsa Família naquele momento (o Renda Mínima). Em Salvador, ao contrário, só estavam em vigência programas federais.

Os resultados indicam que a maioria dos beneficiários pertence às parcelas mais pobres da população de Salvador. Do total das famílias pesquisadas que recebem transferência de renda, 60,9% têm uma renda familiar per capita de até um terço do salário mínimo; 34,6%, entre um terço e dois terços do salário mínimo; e 4,4%, entre dois terços e um salário mínimo. Esses resultados indicam um bom direcionamento dos programas ao seu público-alvo. No entanto, a cobertura é incompleta, pois no conjunto dos que têm renda familiar per capita de até um terço de salário mínimo (ou R\$ 100, à época), 41,8% recebem de algum programa de transferência de renda.

Procurando analisar a distribuição dos benefícios de acordo com diferentes características dos chefes de domicílios, observa-se, da mesma forma que em São Paulo, que domicílios chefiados por mulheres, não brancos e por pessoas com menor escolaridade são os principais beneficiários. Isto se deve, provavelmente, ao fato de que domicílios cujos chefes têm essas características estão entre os mais pobres de Salvador. Assim, há uma distribuição bem direcionada dos benefícios. Também é interessante notar que domicílios localizados em setores subnormais tendem a receber mais benefícios (37,7% contra 26,1% das famílias que vivem em setores não subnormais), um dado bastante positivo que, em

princípio, mostra que, em Salvador, não há tantos problemas de penetração desses programas nessas áreas mais precárias, ao contrário do observado no caso de São Paulo, onde as regiões de favela eram menos atendidas.

É importante observar ainda que as famílias situadas abaixo da linha da pobreza — com renda familiar per capita inferior a R\$ 100 à época — recebem mais benefícios de transferência de renda (38,8% eram beneficiários), o que é condizente com os critérios de seleção dos diversos programas e indica uma boa focalização.

Cabe apontar ainda a relevância da contribuição desse dinheiro oriundo de programas de transferência para a composição da renda familiar. Verifica-se que esses programas são responsáveis por 16,7% da renda familiar auferida entre os 40% mais pobres em Salvador. Considerando os domicílios com renda familiar per capita inferior a R\$ 100, os recursos recebidos pelos programas são responsáveis por 19,7% da renda familiar. Esse valor é similar ao observado em São Paulo, onde os recursos de transferência eram responsáveis por 20,9% dos ganhos na faixa de zero a dois salários mínimos de renda familiar.

A seguir, apresentamos modelos multivariados que exploram os principais determinantes do acesso a programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador.

4. Modelos de acesso à transferência de renda em São Paulo e Salvador

Essa seção discute as principais dimensões responsáveis pelo acesso dos mais pobres a programas de transferência de renda, ainda com base nos dados desse *survey* de 2004, no caso do município de São Paulo, e no *survey* de 2006, em Salvador. O principal objetivo é identificar, por meio de um modelo multivariado, quais são as dimensões que determinam o acesso da população mais pobre a esses programas, aprofundando a discussão do perfil dos beneficiários apresentada na seção anterior.

São Paulo

De modo a contemplar diferentes explicações possíveis para o acesso aos programas de transferência de renda — considerando-se especialmente dimensões ligadas aos próprios critérios de elegibilidade, além de características relacionadas ao perfil dos beneficiários —, foram consideradas na análise as dimensões apresentadas a seguir.

Variáveis individuais

Essas variáveis procuraram testar a influência das características dos próprios beneficiários sobre suas condições de acesso aos programas, tais como renda, escolaridade, sexo, idade e cor da pele. Algumas dessas características figuram entre os critérios de elegibilidade dos programas de transferência de renda — tal como o déficit de renda, o recebimento preferencial dos benefícios pelas mulheres da família etc. Assim, uma das questões envolvidas nesse caso é a avaliação do grau de cobertura e de focalização do programa, ou seja, verificar se os programas estão sendo destinados realmente àqueles grupos mais pobres da população.

- Sexo do responsável pelo domicílio
- Idade do responsável pelo domicílio
- Anos de estudo do responsável pelo domicílio
- Cor do responsável pelo domicílio
- Ocupação principal do responsável pelo domicílio

Variáveis familiares

Assim como as anteriores, visam testar o grau de focalização dos programas, segundo os critérios de elegibilidade.

- Renda familiar per capita
- Presença de crianças de sete a 14 anos

Migração

Como apontado anteriormente, alguns programas — como o Renda Mínima — utilizam o tempo de residência no município como critério de elegibilidade.

- Responsável pelo domicílio nascido fora do estado de São Paulo

- Responsável pelo domicílio nascido em estados do Nordeste

Variáveis territoriais¹⁰

Apesar de os programas de transferência de renda basearem-se principalmente em características familiares e individuais para sua focalização, alguns programas — como o Renda Cidadã — utilizam critérios espaciais de focalização, priorizando famílias que se localizam em bolsões de pobreza. Nesse sentido, optou-se por avaliar algumas características da região em que se localiza o domicílio pobre.

- Região em que se localiza o domicílio (central, intermediária, periférica)
- Renda média do ambiente do domicílio
- Domicílios localizados em áreas de favela ou loteamentos irregulares
- Domicílios localizados próximos a córregos

Participação associativa

Para avaliar seus efeitos no grau de conhecimento sobre as formas de acesso, foi considerado também o potencial de mobilização da população mais pobre, analisado por meio do seu grau de associativismo e de seu comportamento político — especialmente preferências partidárias e interesse pela política. Alguns estudos realizados em São Paulo apontam a importância do pertencimento a associações comunitárias e dos vínculos com instituições religiosas ou laicas no acesso a serviços públicos, especialmente no âmbito de comunidades carentes (FIGUEIREDO et al, 2005; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2004; ALMEIDA; D'ANDREA, 2004).

¹⁰ Essas variáveis foram construídas por meio de ferramentas de Sistema de Informações Geográficas (SIG). Isso só foi possível porque todas as informações coletadas no *survey* foram endereçadas, permitindo a criação de indicadores espaciais e o cruzamento das informações obtidas com dados de outras fontes, como os dados censitários, entre outros.

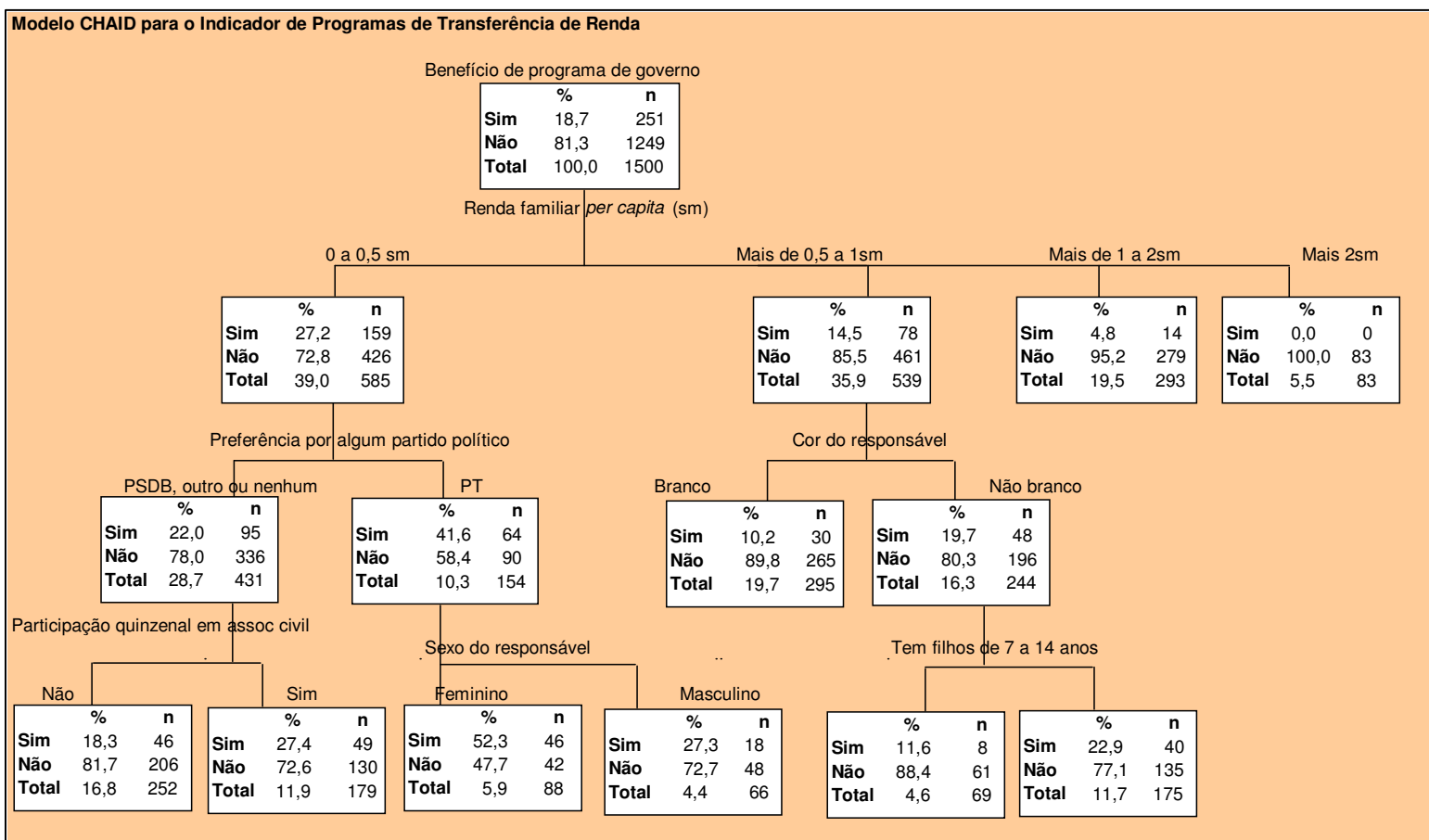
- Participação quinzenal em algum tipo de associação civil
- Participação mensal em algum tipo de associação civil
- Participação quinzenal em algum tipo de associação religiosa
- Participação mensal em algum tipo de associação religiosa
- Preferência partidária

Para testar a relevância dessas diferentes dimensões explicativas, foi utilizado o modelo estatístico de CHAID (Chi-squared Automatic Interaction Detector), técnica usada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis explicativas (preditoras) que interagem entre si, estabelecendo uma hierarquia das influências das variáveis consideradas¹¹. As variáveis indicadas no resultado final podem ser consideradas as mais importantes na explicação da variabilidade da variável dependente. Esse modelo é bastante útil em análises exploratórias, quando as associações entre as variáveis de interesse não são bem conhecidas (FIGUEIREDO et al, 2005). Além de testar, ao mesmo tempo, o impacto de diversas variáveis explicativas, outra vantagem deste método é permitir a caracterização dos perfis daqueles que têm ou não acesso a certa política. O modelo final obtido é apresentado na Figura 1, a seguir¹².

¹¹ O modelo testa todas as partições possíveis das categorias, escolhendo aquela que apresenta o maior valor para a estatística qui-quadrado. Os dados são agrupados segundo a partição escolhida e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e as demais preditoras. Esse processo é repetido sucessivamente até que os grupos divididos cheguem a um número mínimo de casos estipulado.

¹² Foram testados diferentes modelos possíveis, e este pareceu ser o mais adequado tanto do ponto de vista analítico quanto técnico – o método de validação utilizado (“crossvalidation”) indicou que esse modelo classificou corretamente 83,5% dos casos, resultado bastante satisfatório.

Figura 1.
Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda
Município de São Paulo



Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a serviços públicos. Novembro de 2004.

Nota: Nível de significância de 5%.

Nessa figura, a variável dependente corresponde ao acesso ou não aos programas de transferência de renda existentes no município de São Paulo à época — Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã. O primeiro ramo da árvore apresenta as variáveis mais importantes para explicar o acesso a esses programas, ou seja, a variável explicativa mais associada a ser ou não beneficiário de transferência. A importância das variáveis cai sucessivamente nos ramos inferiores, o que significa que as associações observadas são menores. No interior de cada célula — que representa um recorte dentro do universo de domicílios pobres do município de São Paulo, configurando um grupo com características particulares — estão indicados os percentuais de famílias pobres que têm ou não acesso a

benefícios de transferência de renda. O total em cada célula apresenta o quanto aquele grupo representa (em %) no total dos domicílios pobres considerados (1.500 casos).

Em primeiro lugar, cabe destacar que a variável mais associada ao recebimento de benefícios é justamente o principal critério desses programas: famílias pobres, sendo que as famílias com renda até meio SM são as maiores beneficiárias, com poucos “vazamentos” — que, quando existem, ocorrem nas faixas de renda imediatamente superiores. Nesse sentido, o modelo multivariado confirma a boa focalização observada nas análises univariadas. Cabe agora observar o que explica os níveis de acesso em cada um desses grupos mais pobres.

Entre o grupo mais pobre — famílias com renda familiar per capita entre zero e meio SM —, destaca-se que a dimensão mais relevante para explicar os níveis de acesso é a preferência partidária. Aqueles que declararam preferência pelo PT têm maiores níveis de acesso — 41,6% — do que aqueles que declararam preferência pelo PSDB, por outro partido ou por nenhum (entre esse grupo, 22,0% têm acesso à transferência de renda)¹³. Na verdade, mais do que a preferência por um partido específico, esse resultado indica a relação dos beneficiários com o partido no governo — à época, Marta Suplicy era a prefeita de São Paulo (2000 a 2004), tendo sido responsável pela implantação do Renda Mínima, como apontado anteriormente. Desse modo, há duas interpretações possíveis para esse resultado. Por um lado, é possível que, na resposta ao *survey*, as pessoas tenham “premiado” o governo pelo acesso recebido — e assim declaram preferência pelo partido do governo numa relação de “gratidão”. Entretanto, há outra dinâmica possível: pessoas que já estavam vinculadas de algum modo ao PT tiveram maiores chances de inclusão nos novos programas de transferência, como o Bolsa Família, uma vez que as redes locais do partido — incluindo ONGs e outros tipos de associação — foram utilizadas no processo de cadastramento (HEVIA, 2008). Sabe-se também que os cadastros do Renda Mínima foram utilizados para inclusão no Bolsa Família em São Paulo, o que pode explicar esse resultado. Cabe apontar que, muito provavelmente, todas essas dinâmicas estiveram associadas, e que

¹³ Entre os entrevistados no *survey*, a maioria declarou preferência ou simpatia pelo PT ou PSDB: 24,1% pelo PT, 9,1% pelo PSDB, 11,7% por outros partidos e 55,1% por nenhum partido. Assim, essa variável “preferência partidária” apresenta as seguintes categorias: PT, PSDB, outro partido ou nenhum. A junção da preferência pelo PSDB com os demais partidos foi realizada automaticamente pelo próprio programa, ao testar as associações entre as variáveis.

é difícil separar o sentido da causalidade (se preferências e/ou relações prévias levaram a um maior acesso aos benefícios ou se o acesso a benefícios estimulou certa relação de “gratidão” em relação ao partido no governo).

Entre aqueles que declararam preferência pelo PT, o sexo do responsável pelo domicílio é a próxima dimensão mais relevante, sendo que domicílios chefiados por mulheres tendem a ter mais acesso a benefícios do que aqueles chefiados por homens, o que é condizente com os critérios de priorização dos programas — as mulheres são as portadoras privilegiadas dos cartões dos programas de transferência.

Por outro lado, entre aqueles que declararam preferência por algum outro partido ou não tinham preferência partidária, mas participavam de algum tipo de associação civil com frequência pelo menos quinzenal — ou seja, estavam mais intensamente envolvidos em redes associativas — tinham maior nível de acesso a programas de transferência de renda do que aqueles que não participavam de associações. Esse resultado parece indicar que o envolvimento associativo melhora o nível de informação dos indivíduos e seu acesso às formas de cadastramento para o recebimento de benefícios, reforçando algumas hipóteses a respeito da importância da participação associativa (ALMEIDA; D’ANDREA, 2004; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2004). Cabe apontar que, do ponto de vista das organizações civis, estudos têm destacado a falta de interesse na mobilização dos indivíduos no caso dos benefícios de transferência de renda (HEVIA, 2008; HOUTZAGER, 2008). Segundo Houtzager (2008), o PT desenvolveu um *modus operandi* na operação do Renda Mínima em seu ano inaugural que minimizava a participação de atores da sociedade civil na implementação e no controle do programa — *modus operandi* que teria sido mantido pelas administrações municipais subsequentes, do PSDB e do DEM:

In the process of building direct relations between the state and beneficiaries, to strengthen this citizenship relation, the administration also closed the door to organised groups that might have a legitimate role in negotiating policy and in ensuring some form of social accountability. (HOUTZAGER, 2008, p. 3).

Assim, esse resultado aponta para uma aparente contradição, que se dissipa quando pensamos em dois planos diferenciados: o dos indivíduos — para os quais parece ser interessante estar vinculado a alguma rede associativa para ter maior acesso a benefícios — e o plano das próprias associações, que parecem não estar muito interessadas nesse tipo de

programa social, dado o tipo de benefício que é distribuído — monetário e impessoal, em uma relação quase direta entre o Estado e os indivíduos (HEVIA, 2007). Cabe aprofundar esse ponto em análises específicas sobre as formas de cadastramento nos programas.

No nível de renda imediatamente acima — domicílios com renda familiar entre meio SM e um SM —, a segunda dimensão mais relevante é a cor do responsável pelo domicílio, sendo que chefes não brancos tendem a ter maior acesso. Além disso, entre os não brancos, aqueles que têm filhos entre sete e 14 anos tendem a ter maior acesso aos benefícios de transferência de renda, indicando novamente uma boa focalização dos programas. Essa boa focalização é reforçada pelos baixos níveis de acesso nos grupos com renda familiar per capita acima de um SM e pela ausência de beneficiários no grupo com renda familiar per capita acima de dois SM.

Assim, de maneira geral, são variáveis individuais/familiares e relativas ao envolvimento associativo aquelas que mais explicam o acesso a programas de transferência de renda em São Paulo, sendo que variáveis referentes à condição de migração e variáveis territoriais não se mostraram relevantes. O modelo mostra que dinâmicas internas do programa explicam os níveis de acesso: são dimensões como a renda, sexo do responsável e presença de crianças as que mais se destacaram. Além disso, o modelo aponta que o programa está bem focalizado e que há pouco “vazamento”. Este, quando ocorre, é nas faixas de renda imediatamente acima do corte. Por outro lado, além dos critérios de elegibilidade, os resultados apontam para a relevância de outros elementos interessantes, como o posicionamento em relação ao partido no governo e a participação associativa.

Salvador

O mesmo tipo de análise multivariada foi realizada para o caso de Salvador. Assim como em São Paulo, no modelo de CHAID para Salvador foi utilizada como variável resposta ser ou não beneficiário de um programa de transferência de renda, só que em Salvador só foram considerados programas federais (Bolsa Família, PETI, Auxílio Gás). Como dimensões explicativas do acesso a esses programas, foram testadas as variáveis apresentadas na Tabela 1, abaixo, que na medida do possível mantiveram a comparabilidade com o modelo desenvolvido para São Paulo.

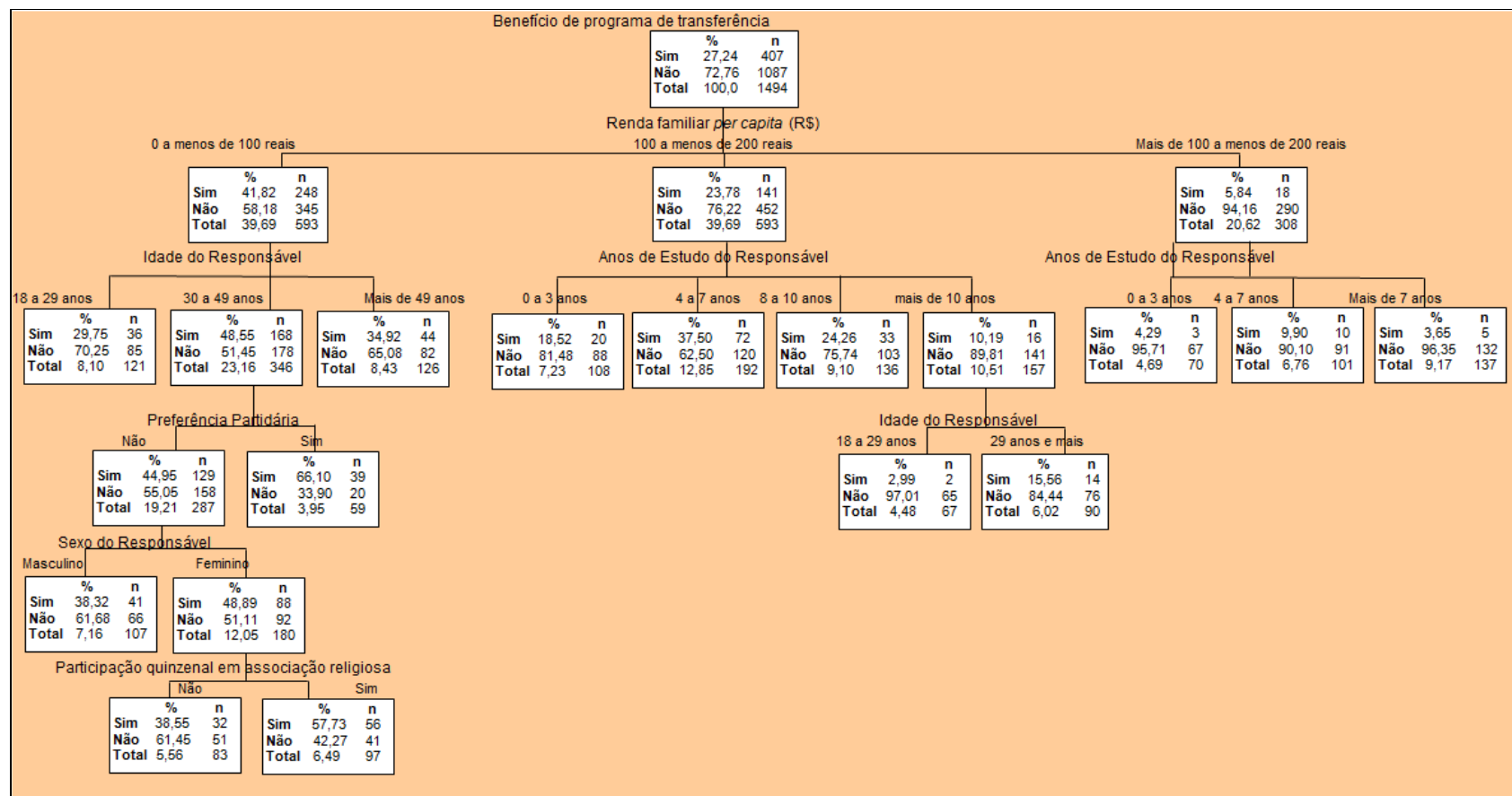
Tabela 1. Variáveis explicativas testadas no modelo de CHAID

<i>Variáveis de vizinhança</i>	<i>Atributos do responsável/familiares</i>
<i>Macrorregião de residência</i> - Área da orla (com renda média alta) - Área intermediária (com renda média intermediária) - Área periférica (com renda média baixa)	<i>Faixa etária do responsável/cônjuge</i> - 18 a 29 anos - 30 a 49 anos - 50 anos e mais
<i>Domicílios localizados em setores subnormais</i> - Sim - Não	<i>Sexo do responsável/cônjuge</i> - Masculino - Feminino
<i>Indicadores de participação social/religiosa</i> <i>Frequência a atividades associativas religiosas</i> - Pelo menos quinzenalmente - Mais que quinzenalmente ou não frequenta	<i>Escolaridade do responsável/cônjuge</i> - Fundamental incompleto - Fundamental completo - Médio completo ou superior
<i>Frequência a associações não religiosas</i> - Pelo menos anualmente - Mais que anualmente ou não frequenta	<i>Renda familiar per capita (sal. mínimo)</i> - Até 0,25 salário mínimo - Mais de 0,25 a 0,5 salário mínimo - Mais de 0,5 a 1 salário mínimo - Mais de 1 a 2 salários mínimos
<i>Variáveis políticas</i> <i>Influência dos acontecimentos políticos sobre a vida</i> - Acha que influenciam sua vida - Acha que não influenciam sua vida - Não sabe/Não informou <i>Preferência por partido político</i> - Sim - Não	<i>Cor do responsável</i> Branco Pretos e pardos

Fonte: SEI/IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio 2006.

O modelo resultante é apresentado na Figura 2.

Figura 2
Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda
Município de Salvador



Fonte: SEI/IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio de 2006.

Nota: Nível de significância de 5%.

Como observado em São Paulo, a variável mais importante para diferenciar entre ser beneficiário ou não em Salvador é a renda familiar per capita, sendo que as famílias com até um terço de salário mínimo per capita recebem mais frequentemente recursos de programas de transferência. Essas famílias representam 60,9% das beneficiárias e aproximadamente 39,7% do universo da pesquisa. Nesse grupo, 41,8% recebiam o benefício em maio de 2006. Entre as famílias com renda per capita superior a dois terços de salário mínimo, a ocorrência de beneficiários é bastante baixa, sendo que a penetração do programa nessa faixa de renda atinge apenas 5,8%, o que também era esperado segundo os critérios de inclusão do programa de transferência de renda, voltado aos mais pobres.

Entre as famílias com rendimento familiar per capita de até um terço de salário mínimo, a segunda variável mais relevante é a idade, sendo que o programa atinge mais intensamente a faixa etária de 30 a 49 anos. Trata-se de um resultado razoável, uma vez que os muito jovens têm, em geral, mais dificuldade de acessar programas sociais, e os mais idosos são objeto de outros programas, como o de previdência pública, não sendo assim tão frequentemente elegíveis ao benefício. No entanto, a menor cobertura entre aqueles com idade inferior a 30 anos causa alguma preocupação, uma vez que é maior a probabilidade de serem também constituídas por crianças muito pequenas.

Entre as famílias de menor renda e com o chefe de domicílio na faixa de idade entre 30 e 49 anos, a principal variável explicativa é a declaração de preferência por algum partido político. Essa variável mostrou-se importante também no caso de São Paulo. Não podemos, porém, inferir o sentido da causalidade aqui presente: se as pessoas preferem o partido porque recebem o benefício ou, ao contrário, recebem o benefício por conta de sua preferência. Isto só seria possível por meio de outras informações a serem colhidas localmente, seja junto aos responsáveis pela execução do programa, seja por meio de pesquisas qualitativas com a população. O efeito positivo da preferência política dentre os grupos de menor renda pode estar indicando a importância de redes e organizações sociais vinculadas a partidos políticos no processo de cadastramento dos beneficiários. No entanto, tal possibilidade não pode ser testada com os dados disponíveis no *survey*.

Entre os mais pobres, com idade entre 30 e 49 anos e sem preferência partidária, o sexo do responsável é a variável que aparece no nível hierárquico seguinte, sendo que os domicílios chefiados por mulheres tendem a receber mais frequentemente programas de transferência de renda. É claro que o PBF apresenta, na prática, um viés a favor das mulheres.

Dentre os domicílios que possuem renda per capita entre um terço e dois terços de salário mínimo, ou seja, o grupo intermediário de renda, a escolaridade é a determinante. As famílias cujos chefes têm escolaridade intermediária (quatro a sete anos de estudo) recebem mais frequentemente o benefício, o que significa que o programa não é capaz de beneficiar de modo diferencial as famílias cujos responsáveis têm baixíssima escolaridade, isto é, os analfabetos e com menos de três anos de escolaridade. Esse resultado provavelmente reflete a maior dificuldade dos chefes menos escolarizados no acesso a informações sobre o programa ou mesmo no preenchimento de cadastros requeridos.

Já entre as famílias com renda superior a um terço de salário mínimo, que são aquelas que menos recebem programas de transferência, a escolaridade do responsável é novamente a variável mais importante, sendo que há menor acesso nos domicílios com chefes muito pouco escolarizados (zero a três anos de estudo) e mais escolarizados (mais de sete anos de estudo). Esse resultado repete em alguma medida a situação do grupo de renda anterior, sugerindo que o programa não tem conseguido tratar de forma diferenciada os que são muito pouco escolarizados. Vale lembrar, no entanto, que tal variável não define um critério de elegibilidade. De todo modo, os menos escolarizados tendem, para várias políticas sociais, a ter maior dificuldade de acesso, por ter menos informação e menos capacidade de se manifestar publicamente frente a um funcionário público ou agência responsável pelo enquadramento no programa.

Em síntese, o modelo multivariado confirmou o bom direcionamento dos programas de transferência de renda em Salvador. O surgimento de diferenciais por sexo e idade sugere a possível existência de outros critérios de enquadramento não necessariamente explicitados, atuantes principalmente no momento do cadastramento. Finalmente, existem evidências de que, entre os mais pobres, o programa poderia estar sendo parcialmente implementado através de redes partidárias, assim como observado em São Paulo.

5. Considerações finais

Os resultados apresentados indicam a boa focalização dos programas de transferência de renda nos municípios de São Paulo e Salvador. Os principais determinantes do acesso a esses programas são variáveis que, de uma forma ou de outra, caracterizam a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias — domicílios de baixa renda, chefiados por mulheres, com presença de crianças. Por outro lado, cabe apontar a relevância da preferência partidária declarada pelo beneficiário, resultado cujo entendimento completo exige análises mais aprofundadas e qualitativas.

Cabe mencionar brevemente aqui a discussão relativa à utilização política desses programas. Como apontam alguns estudos (NICOLAU; PEIXOTO, 2007; HALL, 2006), a reeleição de Lula em 2006 esteve associada aos retornos eleitorais advindos da ampliação do PBF. A expansão recente de políticas focalizadas nos grupos mais pobres é abordada também como uma forma de “neopopulismo” na América Latina (WEYLAND, 2002; PANIZZA, 2006). Nesse novo tipo de populismo, que seria comum em diversos países da América Latina, os políticos procurariam integrar setores tradicionalmente excluídos da população no âmbito das políticas sociais, ganhando, assim, forte apoio eleitoral. Entretanto, creio que os vínculos existentes entre esse tipo de política e a atitude dos políticos envolvidos na sua implementação são múltiplos e complexos, não devendo ser restringidos ao rótulo muitas vezes simplista de “clientelismo” (KUSCHNIR, 2000). A própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco.

Por outro lado, análises recentes apontam a relevância dos programas de transferência de renda, em especial o PBF, para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Ou seja, demonstram que sem políticas distributivas o crescimento econômico observado nos últimos anos não teria levado a uma queda na desigualdade (SOARES et al, 2006; MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007; BAUMANN, 2007; NERI, 2007; ARBIX, 2007). Apesar da relevância cada vez maior desses programas — tanto no debate político como nas discussões acadêmicas —, algumas questões ainda permanecem em aberto.

Uma das questões que precisam ser exploradas mais profundamente nas análises é justamente a articulação dos diferentes tipos de programas — nacionais, estaduais e municipais — no plano local. Isso porque, no plano municipal, podem ser observados de maneira mais clara alguns obstáculos a serem enfrentados. Como apontam Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), apesar de as avaliações dos programas indicarem boa focalização, os critérios de elegibilidade são muito restritivos e falta capacidade para atender à população potencial. Além disso, as cotas preestabelecidas impedem a cobertura universal mesmo da população que atenda aos critérios de elegibilidade dos diversos programas.

Nesse sentido, creio ser importante analisar mais a fundo como foram articulados, no plano local, os programas de transferência já existentes e o programa federal, considerando aspectos como unificação de cadastros, articulação de burocracias, redefinição de critérios de elegibilidade e prioridade, entre outros. Além disso, a análise da dinâmica política local — incluindo estudo mais detido das redes de relações envolvidas nas diversas secretarias responsáveis pela operacionalização dos programas e como elas se alteraram (ou não) após o advento do programa nacional — poderia iluminar aspectos ainda pouco explorados da implementação desses programas.

Referências

ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G; Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1994.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, jun.1995.

_____. As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, n. 70, nov. 2004.

ALMEIDA, R. e D'ANDREA, T (2004). “Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana”. In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 28, mar. 2004.

ARBIX, G. A queda recente da desigualdade no Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 132-139, out. 2007. Especial em português.

BAUMANN, R. O desenvolvimento social e o setor externo. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 36-52, out. 2007. Especial em português.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

_____. *Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família*. Brasília, jul. 2007b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

_____. *Repasse aos Estados e municípios*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2008.

DRAIBE, S. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa NEPP - Unicamp*. n. 8, p.1-52, 1993.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, p 63-101, nov. 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of the welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Towards the good society, once again? In: ESPING-ANDERSEN, G. (Org.). *Why we need a new welfare state?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

FIGUEIREDO, A. et al. Relatório final do Projeto BRA/04/052 - Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas Brasília: REDE-IPEA II, 2005. (Mimeo).

FIGUEIREDO, A.; TORRES, H.; BICHIR, R. Renda e votos: o democrático toma lá dá cá. *Revista Insight Inteligência*, v. 9, n. 33, p. 40-48, jun. 2006.

FILGUEIRAS, F. *Uma mirada crítica al assets-vulnerability approach: orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. Chile: Cepal, set. 1998.

GURZA LAVALLE, A e CASTELLO, G (2004). “As benesses deste mundo associativismo religioso e inclusão socioeconômica”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 28, mar. 2004.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, n. 38, p. 689–709, Cambridge University Press, 2006.

HEVIA, F. Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno: el caso del programa Progresar/Oportunidades de México. In: SEMINÁRIO DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2007, São Paulo. *Trabalho apresentado...* São Paulo: CEBRAP, 2007.

_____. *Límites Y Potencialidades Del Programa Bolsa Familia, De Brasil*. México, 2008. No prelo.

HOUTZAGER, P. The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6, 2008.

KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, n. 53, mar. 1999.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, jun. 2007. (Texto para discussão n. 1283).

MELO, M. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005,

MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 53-75, out. 2007. Especial em português.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. As bases municipais da votação de Lula em 2006. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.iuperj.br>>. Acesso em: 28 abr. 2009.

PANIZZA, F. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 8, agosto de 2006.

SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, F. et al. Cash Transfer Programmes in Brazil: impact on Inequality and Poverty. *Working Paper 21*, New York: INDP/IPC, June 2006.

WEYLAND, K. *The politics of market reform in fragile democracies – Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002.