

Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi¹
Enrico Moreira Martignoni²
Baiana Feijolo Souto³

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas e colaborador da Escola Nacional de Administração Pública.

2 Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ex-diretor de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

3 Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Resumo

ESTE TEXTO SISTEMATIZA EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E BIBLIOGRÁFICAS ACERCA DA QUEDA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO PAÍS, ASSIM COMO A DIMINUIÇÃO DO HIATO DE POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, MOSTRANDO O PAPEL FUNDAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO LONGO DOS ANOS 2000. INICIA-SE COM UMA DISCUSSÃO SOBRE A COMPLEXIDADE DA CONCEITUAÇÃO E MEDIÇÃO DA POBREZA, TRAZENDO DIFERENTES ESTIMATIVAS DO FENÔMENO AO FINAL DA DÉCADA PASSADA. NO TÓPICO SEGUINTE, VALENDO DE INDICADOR DE POBREZA MONETÁRIA, ANALISA-SE A EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA E DESIGUALDADE AO LONGO DOS ÚLTIMOS 30 ANOS, REFERENCIANDO ALGUNS ESTUDOS QUE SE DEDICARAM À TEMÁTICA.

Abstract

THIS TEXT SYSTEMATIZES EMPIRICAL EVIDENCE AND LITERATURE ABOUT THE FALL IN POVERTY AND EXTREME POVERTY IN THE COUNTRY, AS WELL AS REDUCING THE POVERTY GAP AND INCOME INEQUALITY IN RECENT DECADES, SHOWING THE KEY ROLE OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM THROUGHOUT THE 2000S. IT BEGINS WITH A DISCUSSION OF THE COMPLEXITY OF THE CONCEPTUALIZATION AND MEASUREMENT OF POVERTY, BRINGING DIFFERENT ESTIMATES OF THE PHENOMENON AT THE END OF THE LAST DECADE. IN THE NEXT TOPIC, USING THE INDICATOR OF MONETARY POVERTY, ANALYZES THE EVOLUTION OF POVERTY RATES AND INEQUALITY OVER THE PAST 30 YEARS, REFERENCING SOME STUDIES THAT WERE DEDICATED TO THE SUBJECT.

PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família (PBF); Medição da Pobreza e Extrema Pobreza; Desigualdade de renda

Introdução

Vários estudos e pesquisas têm apontado evolução bastante favorável das condições de vida da população brasileira ao longo das últimas duas décadas, particularmente nos últimos dez anos. Indicadores educacionais apontam a universalização do ensino básico e avanço das taxas de matrículas no ensino infantil; na saúde, a forte queda da mortalidade infantil também assinala progressos significativos, sobretudo nas áreas mais pobres do País; no acesso ao trabalho, presenciou-se aumento real dos rendimentos do trabalho e forte expansão do emprego, especialmente aquele com maior grau de proteção trabalhista; com relação ao consumo, observou-se expansão de gastos domiciliares com alimentos básicos, eletrodomésticos e até automóveis; por fim, com relação ao quadro distributivo da renda familiar, intensificou-se o processo de melhoria ensaiado nos anos 1990, com diminuição dos indicadores de desigualdade ao longo dos anos.

Com resultados positivos em várias dimensões sociais, era de se esperar uma queda significativa dos níveis de pobreza no País. De fato, qualquer que seja o conceito – e portanto, o indicador – de pobreza utilizado para análise – baseado na renda monetária disponível às famílias ou construído em uma perspectiva multidimensional –, verifica-se uma diminuição expressiva do fenômeno em todas as regiões do Brasil, de Norte a Sul, dos centros urbanos mais desenvolvidos no Sudeste aos rincões historicamente mais vulneráveis no semiárido nordestino e áreas ribeirinhas da Amazônia.

Se é fato que o contexto econômico internacional favorável na última década contribuiu para a diminuição da pobreza, a rapidez e a regularidade da queda, assim como a intensidade observada nas regiões mais vulneráveis devem-se também aos efeitos da elaboração de uma estratégia abrangente para sua superação, que envolveu decisões de política econômica favorável à dinamização do mercado interno, política de valorização real do salário mínimo, fortalecimento das políticas sociais universais e, o que interessa destacar nesse texto, a criação e estruturação de Políticas e Programas de Desenvolvimento Social e de Combate à Pobreza a partir de 2003. Como fartamente documentado na literatura internacional, a estratégia Fome Zero e, sobretudo, o Programa Bolsa Família (PBF) foram os vetores de intervenção pública que produziram os efeitos específicos e determinantes na forte queda da pobreza no País no período.

Este texto procura, pois, sistematizar evidências desse processo de queda sistemática da pobreza e extrema pobreza no País, assim como do hiato e da desigualdade de renda nas últimas décadas, mostrando o papel fundamental do PBF nos anos 2000. Para tanto, organizou-se esse texto em duas seções centrais: inicia-se com discussão sobre a complexidade da conceituação e medição da pobreza, para explicar a escolha de um dos vários indicadores existentes para a análise aqui pretendida; no tópico seguinte analisa-se a evolução das taxas de pobreza e desigualdade ao longo dos últimos 30 anos, referenciando alguns estudos que se dedicaram à temática.

A COMPLEXIDADE DE DEFINIÇÃO E MEDIÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA

Diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregadas na literatura internacional nos últimos dez a vinte anos para estudo e mensuração do fenômeno da fome, pobreza e extrema pobreza⁴. Estes estudos têm se caracterizado por avaliar o fenômeno por meio de várias perspectivas diferentes: os estudos voltados ao dimensionamento da pobreza como expressão da insuficiência de renda disponível (pobreza monetária), aqueles que expressam pobreza como insuficiência de acesso a alimentos e de seu consumo (desnutrição ou insegurança alimentar), as pesquisas ancoradas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); os estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas (pobreza relativa); os estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento declarado dos indivíduos (pobreza subjetiva)⁵. Estas diferentes

abordagens refletem, em geral, perspectivas investigativas de natureza mais acadêmica do fenômeno, com aplicabilidade maior ou menor na formulação ou avaliação de políticas e programas de combate à fome, desnutrição ou provimento de melhor bem-estar.

Pobreza como síndrome da insuficiência de renda parece se constituir na abordagem mais largamente disseminada e empregada para dimensionar a população em situação de pobreza⁶. Nesta perspectiva metodológica, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível ou seu dispêndio total (duas abordagens metodológicas diferentes, vale observar) for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representaria o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. O conjunto de necessidades a atender, o grau de satisfação mínimo, assim como a escolha dos produtos e serviços adequados à satisfação destas necessidades podem apresentar grande variabilidade internacional, especialmente entre, de um lado, países desenvolvidos, onde a

4 JANNUZZI, P.M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações. Campinas, Alínea, 2004.

5 FERES, J.C.; VILATORO, P. La viabilidad de erradicar la extrema pobreza: un examen conceptual y metodológico. Estudios Estadísticos y Prospectivos, 78. Santiago: Cepal, 2011.

6 KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

universalização do acesso a alguns produtos e serviços básicos já foi atingida há muito tempo, e de outro, países em desenvolvimento, onde considerável parcela da população não dispõe de recursos mínimos para garantir alimentação adequada⁷. Nesse último caso, caberia definir também a linha de extrema pobreza, definida como aquela referência monetária suficiente para aquisição da cesta de alimentos necessários à sobrevivência individual.

O acesso à alimentação adequada, isto é, a relação entre pobreza e fome ou desnutrição pode ser estabelecida, contudo, segundo outras perspectivas mais diretas que a inferida por determinado nível de renda ou patamar de linha de pobreza ou extrema pobreza⁸. Pode-se adotar indicadores antropométricos de adequação de peso, idade, altura ou ainda massa corpórea de crianças, adolescentes e adultos, informações coletadas em diversas pesquisas no País nos últimos anos, como na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006, Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/2009, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar e Pesquisa Nacional de Saúde. Pode-se ainda intuir a condição mais agravada de fome ou desnutrição pela dificuldade ou baixa frequência de consumo de determinados alimentos típicos da dieta habitual da população. Pode-se também identificar a situação de fome ou desnutrição por meio de indicadores de consumo de determinados alimentos ou indicadores de grau de insegurança alimentar, construídos a partir de pesquisas em que famílias e indivíduos são investigados quanto às dificuldades ou à privação de consumo de alimentos⁹.

A abordagem multidimensional da pobreza ou também pobreza NBI- pobreza como resultado

de um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas- representa uma concepção complementar à da pobreza como insuficiência de renda, à medida que identifica as famílias sujeitas à privação absoluta de patamares mínimos – também normativos – de bens e serviços (públicos e privados) necessários à sobrevivência. Algumas das dimensões passíveis de avaliação por meio desta abordagem são: acessar água potável, esgotamento sanitário, tipo de habitação, alimentação em quantidade e diversidade adequada e atendimento escolar. Esta abordagem analítica tem sido recomendada por organismos internacionais em função da possibilidade de identificação de carências específicas e de grupos-alvo para intervenção da política social, além de permitir o emprego de bases de dados censitárias amplamente desagregáveis. Esta perspectiva permitiria a incorporação de dimensões estruturalmente associadas à pobreza em sua mensuração, das quais a baixa disponibilidade de renda seria uma consequência¹⁰. Proposta há pelo menos trinta anos pela Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (Cepal), esta perspectiva analítica tem sido objeto de interesse crescente de pesquisadores e centros internacionais nos últimos anos, como as medidas construídas pelo *Oxford Poverty and Human Development Initiative*¹¹.

O conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e famílias a bens e serviços ou à disponibilidade de renda. Não se trata de quantificar os indivíduos que não dispõem de determinado nível de renda para consumo de uma cesta de produtos – como na abordagem da linha de pobreza – ou que não têm acesso a um padrão mínimo de habitação e serviços públicos – como na perspectiva multidimensional

–, mas de avaliar a forma como se distribuem os recursos públicos e privados – na forma de renda, bens ou serviços – pela sociedade, e como são apropriados pelos estratos de rendimento mais baixo. Em geral, os pobres são tomados como aqueles indivíduos que integram os decis de renda *per capita* mais baixa ou aqueles que integram os grupos de acesso mais precário a bens ou serviços. É uma perspectiva mais adequada a países desenvolvidos, onde os níveis mínimos de subsistência estão garantidos para parcela majoritária da população, e onde, portanto, a ênfase da política social se orienta na redução da desigualdade social entre grupos populacionais¹².

Além dessas abordagens analíticas baseadas em indicadores mais objetivos, estão sendo desenvolvidos estudos de pobreza baseados na construção de indicadores derivados de quesitos de autodeclaração de pobreza, de-

nominados por alguns autores como os estudos de pobreza subjetiva. Nesses estudos, a pobreza é dimensionada a partir da resposta dos entrevistados a quesitos relacionados à capacidade de cobrir gastos para manutenção do domicílio e aos custos correntes da vida cotidiana. Em estudos nos países europeus mais desenvolvidos, o escopo de informações para caracterizar o fenômeno é mais amplo, abordando quesitos relacionados ao nível de satisfação de necessidades básicas, mas também de necessidades e aspirações socioculturais¹³.

Não há uma abordagem conceitual ou medida necessariamente melhor, mais válida ou consensualmente reconhecida como mais legítima para dimensionar o fenômeno ou avaliar ações ou planos de combate à fome, desnutrição ou superação da pobreza em qualquer situação. As abordagens conceituais e metodológicas são complementares, cada uma com seus aspectos

7 SOARES,S.S.D. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília, 2009 (Texto para Discussão 1381).

8 CONSEA, A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

9 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro, 2010.

10 FERES,J.C.; MANCEBO,X. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Cepal, Santiago, 2001.

11 ALKIRE, S.; FOSTER,J. Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics 95.7 (2011): 476-487.

12 ATKINSONS,A.B.. Social indicators: The EU and social inclusion. Oxford University Press on Demand, 2002

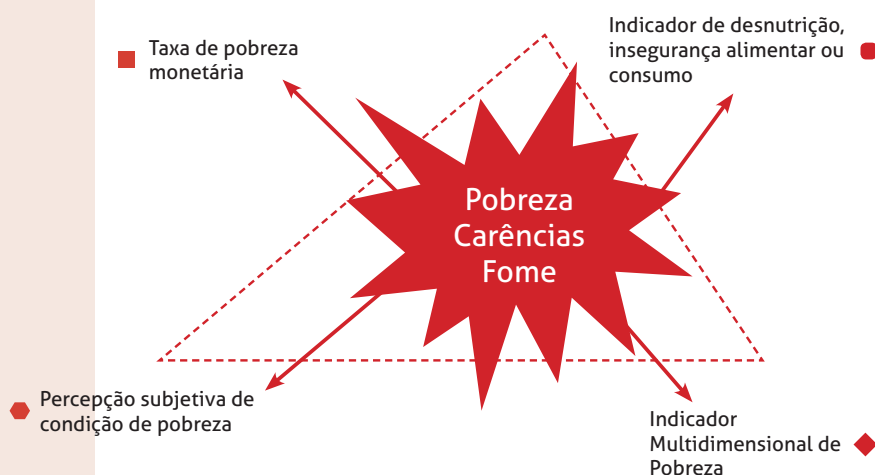
13 JANNUZZI, P.M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. Pesquisa & Debate, SP, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001

meritórios e também suas lacunas e limitações (figura 1). A escolha de uma ou outra perspectiva deve ser vinculada aos objetivos da pesquisa acadêmica ou do programa público em questão.

Para fins de avaliação de programas públicos na temática, cada modo de definir e medir a pobreza deveria refletir o desenho de políticas e programas específicos escolhidos (quadro 1). Para a formulação e avaliação de programas de suplementação alimentar, como distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas às famílias, requer-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve a implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego (dinamização da economia, aumento real do salário mínimo, etc.), indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população

potencialmente retirada do risco de exposição a esse flagelo. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar – restaurantes populares, banco de alimentos, etc. – indicadores de acesso e frequência a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Se, na estratégia de combate à pobreza, são acopladas intervenções de natureza político-institucional para mitigar efeitos da estigmatização ou discriminação a que estão sujeitas as populações mais pobres, indicadores de percepção subjetiva de sua condição social podem ser importantes. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza ou indicadores sociais podem ser mais úteis para desenho e acompanhamento da estratégia.

■ FIGURA 1: TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS PARA DIMENSIONAR A POBREZA



■ QUADRO 1: CONCEITOS E MEDIDAS DE POBREZA SEGUNDO NATUREZA E FOCO DA POLÍTICA SOCIAL

NATUREZA DA POLÍTICA OU PROGRAMA	CONCEITO SUBJACENTE	INDICADORES DE AVALIAÇÃO
Provimento do acesso ao alimento por meio de merenda escolar, distribuição de leite, cestas básicas, etc.	Fome, desnutrição	Indicadores antropométricos, de insegurança alimentar, consumo de itens específicos
Transferência de renda, Inclusão Produtiva e Políticas ativas de Emprego	Pobreza monetária	Taxa de pobreza medida pela linha de pobreza
Provimento de acesso a conjunto de programas, serviços e bens públicos	Pobreza multidimensional	Indicador multidimensional ou conjunto de indicadores sociais ou de pobreza
Redução da desigualdade de acesso à renda e a outros programas	Pobreza relativa	Proporção de pessoas com renda abaixo da renda mediana, indicadores de desigualdade ou hiato de renda
Atuação nos efeitos simbólicos e de estigmatização da exclusão social	Pobreza percebida	Indicadores subjetivos ou autodeclarados de pobreza
Desenho customizado de programas para público-alvos específicos	Pobreza multifacética	Indicadores de pobreza específica para cada tipo de intervenção desenhada

Vale observar que a mensuração da pobreza depende não apenas da perspectiva conceitual adotada, mas das dificuldades metodológicas inerentes à computação dos indicadores, decorrentes da disponibilidade ou não das informações sobre rendimentos e outras dimensões de condições de vida nas pesquisas amostrais. A complexidade da coleta de dados em contextos de grande mobilidade populacional, a natureza transversal ou longitudinal da pesquisa, as recusas e não respostas aos questionários, a subdeclaração de fontes de rendimentos e a volatilidade da renda introduzem vieses que podem afetar de forma significativa as estimativas de pobreza e extrema pobreza, sub ou sobredimensionando o fenômeno.

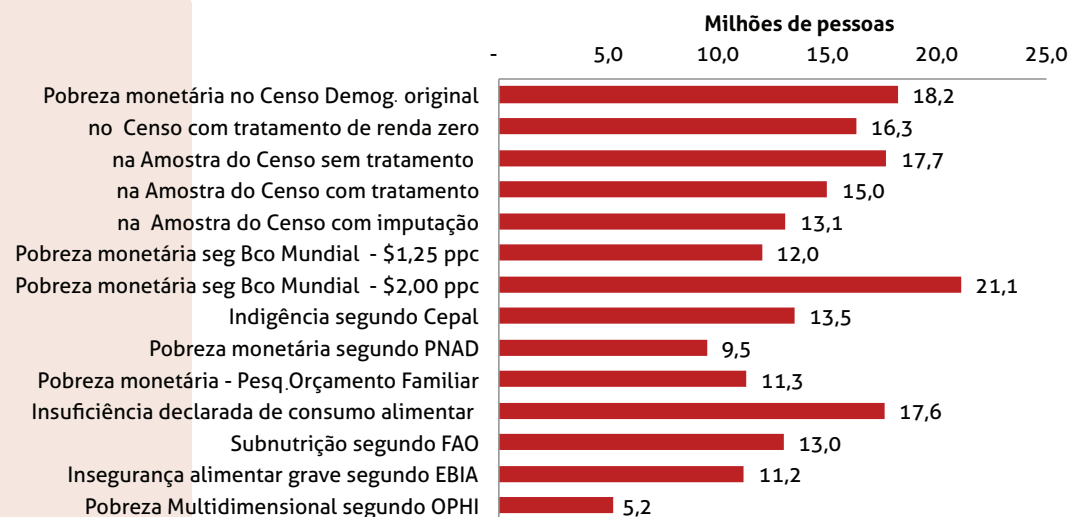
De fato, ilustrando para o caso brasileiro, diferentes abordagens conceituais e tratamentos metodológicos nos dados de pobreza geram distintos dimensionamentos da gravidade do fenômeno por volta de 2009/2010 (gráfico 1)¹⁴. A maior estimativa de população em situação de pobreza – 21 milhões – é a obtida a partir do conceito de pobreza monetária, com linha do Banco Mundial de dois dólares diários *per capita*, ajustada ao poder de paridade de compra (ppc); a menor estimativa – 5,2 milhões de pobres – é a obtida com a metodologia de pobreza multidimensional da *Oxford Poverty Human Development Initiative*, que propõe um indicador síntese construído a partir de dez variáveis relativas à privação em saúde, educação e moradia. Empregando-se a linha de extrema pobreza de

14 Os dados dessa seção foram obtidos de FAO. The State of Food Insecurity. Rome, 2012. World Bank Country Database. OPHI Database. IBGE. Processamento de microdados.

setenta reais mensais *per capita*¹⁵, pelo Censo Demográfico 2010 são obtidas cinco estimativas diferentes – entre 18 e 13 milhões – conforme procedimentos de tratamento de dados com renda domiciliar nula, sua imputação e uso dos microdados do Universo ou a Amostra do levantamento. Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 17,6 milhões de pessoas se autodeclararam em situação de insuficiência recorrente de consumo alimentar. Na mesma pesquisa usando o indicador de pobreza monetária seriam 11,3 milhões

de pessoas em extrema pobreza. Usando a definição de população sujeita à subnutrição pela metodologia da FAO seriam 13 milhões; valor próximo à estimativa de população sujeita à Insegurança Grave, tal como medida pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, e próxima à estimativa de pessoas vivendo com \$1,25 dólares ppc, linha internacional de extrema pobreza ou indigência definida pelo Banco Mundial, ou ainda daquela com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009¹⁶.

■ **GRÁFICO 1: ESTIMATIVAS DE EXTREMA POBREZA SEGUNDO DIFERENTES CONCEITOS, METODOLOGIAS DE CÔMPUTO E FONTE DE DADOS. BRASIL 2009/2010**

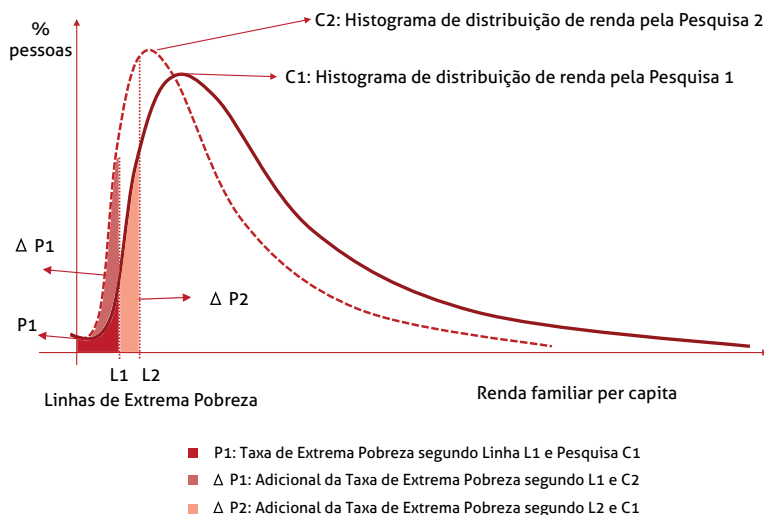


Fonte: Diversas: FAO, Banco Mundial, OPHI, IBGE, Cepal.

Desses resultados se vê que, mesmo considerando o conceito de pobreza monetária, isto é, dimensionando a população pobre como aquela com renda *per capita* inferior ao custo de uma cesta de alimentos (linha de extrema pobreza), pode-se chegar a estimativas muito diferentes do fenômeno pelas diversas pesquisas em que coleta dados sobre rendimento no país (Censo Demográfico, PNADs ou POF). Isso decorre da abrangência menor ou maior das fontes de rendimento captadas pelas diferentes pesquisas, das características de suas amostras e do levantamento em campo (experiência dos entrevistadores, taxa de não declaração de renda, entre outros aspectos). Essas diferenças metodológicas entre as pesquisas, somadas à assimetria e curvatura típicas do histograma de distribuição

de renda no Brasil, acabam levando a taxas de pobreza muito distintas (figura 2). Como há uma parcela muito elevada de pessoas com renda muito baixa, se a fonte de dados tende a subestimar a renda dos mais pobres (como a curva C2), o histograma de desloca à esquerda, levando a uma maior taxa de extrema pobreza (de P1 para $P1 + \Delta P1$). Da mesma forma, tal característica faz com que pequenos acréscimos de valor da linha de extrema pobreza (de L1 para L2) elevem de forma significativa a taxa de extrema pobreza (de P1 para $P1 + \Delta P2$). Tal sensibilidade da taxa de pobreza às linhas utilizadas pode ser ilustrada com os resultados da PNAD 2011: cada um real acrescido à linha de extrema pobreza de 70 reais aumenta a população pobre em 120 mil pessoas.

■ **FIGURA 2: ILUSTRAÇÃO DA SENSIBILIDADE DAS ESTIMATIVAS DE EXTREMA POBREZA SEGUNDO DIFERENTES LINHAS DE POBREZA E CURVAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**



15 Este valor configura o que a partir de 2011 se denominou no Brasil de linha de extrema pobreza.

16 Para a POF e PNAD 2009 consideraram-se a linha de extrema pobreza de 70 reais deflacionada para o período da pesquisa.

Vale observar que todas essas medidas, uni ou multidimensionais, não explicitam claramente a natureza multifacetada da pobreza. Como revelam os diversos estudos sobre a temática, os pobres compõem-se de subgrupos populacionais sujeitos a diferentes vulnerabilidades sociais no meio rural e urbano. Entre os pobres, há contingentes significativos de famílias residentes em áreas mais remotas na região Norte, de difícil acesso a serviços públicos, como os quilombolas, indígenas e ribeirinhos; pelo País, há famílias de pequenos agricultores sem recursos para auto-sustento e meios para produção de alimentos; no semiárido nordestino, há famílias de trabalhadores rurais que, parte do ano, migram em busca de trabalho na colheita da cana de açúcar, milho, arroz, frutas e café em diferentes cidades do Centro-Sul (figura 3).

Nessas localidades e em todas capitais e grandes cidades brasileiras, entre os pobres encontram-se trabalhadores desempregados, demitidos de ocupações sem vínculo formal de emprego que lhes poderia assegurar o seguro-desemprego; trabalhadores analfabetos ou de baixa escolaridade, de meia idade, inseridos em ocupações de baixa remuneração, sem regularidade, sem carteira ou sustentando-se por conta própria. Entre os pobres há ainda famílias com crianças ou idosos com deficiência ou saúde precária, mães com filhos pequenos sem acesso à creche ou pré-escola que lhes assegure as condições de reinserção no mercado de trabalho, famílias em desintegração e conflito pela violência, alcoolismo e drogadição, pessoas vivendo nas ruas ou em abrigos noturnos, pessoas discriminadas pela sua condição de gênero, cor/raça ou origem social.

■ FIGURA 3: MÚLTIPLAS FACES DA POBREZA E A NECESSIDADE DE SEU DIMENSIONAMENTO ESPECÍFICO EM FUNÇÃO DOS PROGRAMAS



Tal natureza multifacetada da pobreza certamente deveria levar a uma abordagem diferenciada de seu dimensionamento, conforme a vulnerabilidade específica de cada grupo populacional pobre. Afinal, se a estratégia programática é desenhada de forma específica para cada grupo vulnerável, a sua efetividade deveria ser medida pelo indicador mais sensível às ações implementadas. Esta seria uma proposta de estimar a pobreza em uma perspectiva multidimensional para cada grupo multifacético de pobres. Assim, entre os quilombolas e indígenas a dificuldade de acesso a alimentos e serviços de saúde talvez sugerisse a necessidade de avaliação do estado nutricional por meio de indicadores antropométricos. Entre trabalhadores rurais e agricultores familiares, o acesso a serviços públicos básicos de educação, saúde e seguridade social talvez aponte na direção de adoção de um ou vários indicadores multidimensionais. No caso de desempregados ou trabalhadores em meio urbano, com acesso potencial a diferentes serviços, o uso de métricas monetárias oferece uma proxy razoável de pobreza e privação de bem-estar básico. O indicador síntese de pobreza seria, nessa perspectiva, uma combinação das diferentes medidas empregadas, ponderadas pelo peso populacional de cada grupo ou por outra estrutura de ponderação qualquer – que conferisse maior importância aos grupos em pior situação segundo determinado indicador comum, por exemplo.

Com os avanços gerais de condições de vida da população, como resultado dos efeitos das políticas sociais e seus programas mais massivos, a construção de indicadores “multifacéticos” de pobreza pode revelar-se útil para desenho e acompanhamento de estratégias específicas de enfrentamento das iniquidades e dificuldades que acometem determinados grupos populacionais. Afinal, indicadores de pobreza mais gerais, mesmo as medidas multidimensionais, podem ser pouco sensíveis para avaliar progressos junto a populações mais específicas, pelo peso populacional diminuto ou pela particularidade de suas condições de vida. O avanço da qualidade e disponibilidade dos cadastros públicos – como o Cadastro Único para Programas Sociais, por exemplo – permite a computação de indicadores específicos de pobreza e condições de vida de segmentos significativos da população de baixa renda e de populações tradicionais e vulneráveis como quilombolas, indígenas e em situação de rua.

Naturalmente, sempre será importante dispor de indicadores sociais mais gerais, baseados em padrões e referências normativas definidas – como a Constituição, os Estatutos e os Planos Nacionais – que permitam avaliar comparativamente o grau de atendimento e usufruto de direitos sociais alcançados pela sociedade e por cada um de seus grupos e segmentos populacionais. A base normativa de direitos sociais no Brasil é certamen-

te bastante abrangente para servir de referência para conceitos instrumentalizadores para diagnóstico e avaliação da efetividade das Políticas Sociais ou das estratégias mais específicas de combate à pobreza¹⁷. Mesmo para estudos acadêmicos sobre pobreza e exclusão social no País, esse conjunto de direitos parece oferecer referenciais substantivos mais amplos e socialmente mais legítimos que vários dos marcos teórico-metodológicos que orientam a pesquisa na temática em âmbito internacional.

O que parece importante ressaltar frente a tantas possibilidades investigativas sobre fome, desnutrição e pobreza é que os paradigmas teóricos ou escolhas metodológicas que orientam as pesquisas acadêmicas – e relatórios internacionais sobre tais questões – podem sugerir indicadores sociais que se revelam pouco específicos ou sensíveis às políticas, programas e estratégias desenhados para mitigá-las. Indicadores de bem-estar

ou medidas multidimensionais de condições de vida da população pobre podem ser pouco úteis para avaliar a efetividade de estratégias programáticas que priorizem garantir acesso a serviços e programas essenciais para esse público. De fato, para citar dois exemplos, vale mencionar o Índice de Desenvolvimento Humano ou o Índice de Pobreza Multidimensional, trazidos no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2012, que têm se revelado muito pouco sensíveis para avaliar os efeitos da estratégia brasileira de combate à pobreza¹⁸.

Enfim, indicadores de pobreza desenvolvidos em uma perspectiva acadêmica ou para comparação internacional não são, necessariamente, bons e adequados indicadores de avaliação das políticas de combate à pobreza (figura 4). A capacidade de discriminação dos primeiros não se compatibiliza com a necessária sensibilidade e especificidade que os indicadores de políticas e programas devem apresentar como propriedades desejáveis.

■ **FIGURA 4: INDICADORES SOCIAIS E INDICADORES DE POLÍTICAS SOCIAIS PARA DIMENSIONAR A POBREZA**



A EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Frente a esse quadro complexo de medições de pobreza, qual dessas medidas refletem os efeitos das diferentes estratégias adotadas pelo governo brasileiro no combate à fome e pobreza nas últimas décadas? Como documentado na bibliografia técnica no país, a estratégia brasileira de combate à pobreza envolveu diferentes ações de provimento de acesso direto ao alimento e água, transferência de renda e ampliação do acesso a serviços básicos na educação, saúde e serviços socioassistenciais¹⁹. Qual indicador de pobreza pode captar de forma mais abrangente esse conjunto de ações ao longo do período?

Em uma perspectiva pragmática, considerando o nível de urbanização e monetarização das relações de troca no País, a proximidade dos indicadores de subnutrição da FAO, de pobreza monetária da POF 2008/2009 e Insegurança Alimentar computado na PNAD de 2009 e, sobretudo, a extensão da série histórica disponí-

vel, o indicador de pobreza monetária de \$1,25 dólar ppc do Banco Mundial é a alternativa adotada nesse estudo. Ademais, esta linha é muito próxima da linha de extrema pobreza adotada no Plano Brasil Sem Miséria (70 reais *per capita*) e também dentro do intervalo de linhas de indigência regionais calculadas para o Brasil²⁰.

Certamente tal indicador não guarda em si a abrangência do conceito subjacente à formulação do conjunto de programas e ações implementadas pelo governo brasileiro no combate à fome nas últimas décadas nem reflete a integralidade dos seus efeitos. Não capta, por exemplo, o acesso de crianças à merenda escolar, programa que por suas dimensões poderia ter efeitos mais significativos entre famílias mais pobres. Também não capta o acesso aos programas mais específicos – e de menor cobertura – de distribuição de cestas de alimentos ou suplementos alimentares para gestantes e recém-nascidos. Por outro lado, este indicador pode captar os efeitos de Políticas Públicas voltadas a objetivos mais amplos de dinamização do emprego, valorização do salário mínimo e

17 JANNUZZI,P.M.; ARRUDA,R. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil:apontamentos metodológicos. BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004.

18 Veja, nesse sentido, os Estudos Técnicos SAGI sobre a inapropriação do IDH em www.mds.gov.br/sagi, menu de Publicações e Estudos Técnicos como o nº 13/2012 - Uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS, de Rafael Barreto e Paulo Jannuzzi e o nº 05/2013 - Análise do indicador Anos de Escolaridade Esperados, componentes do cálculo atual do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de Marconi Sousa e James Santos.

19 TAKAGI,M. A Implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Campinas, Tese de Doutorado, 2006.

20 Veja o estudo de Sonia Rocha na definição de linhas de pobreza regionais em http://www.iets.org.br/article.php3?id_arti cle=915. Em setembro de 2009, para o Norte Rural a autora estimava a linha de extrema pobreza em R\$ 42,81; no Nordeste Rural em R\$ 47,06; em Brasília, R\$ 70,03; na Região Metropolitana de São Paulo, R\$ 86,35.

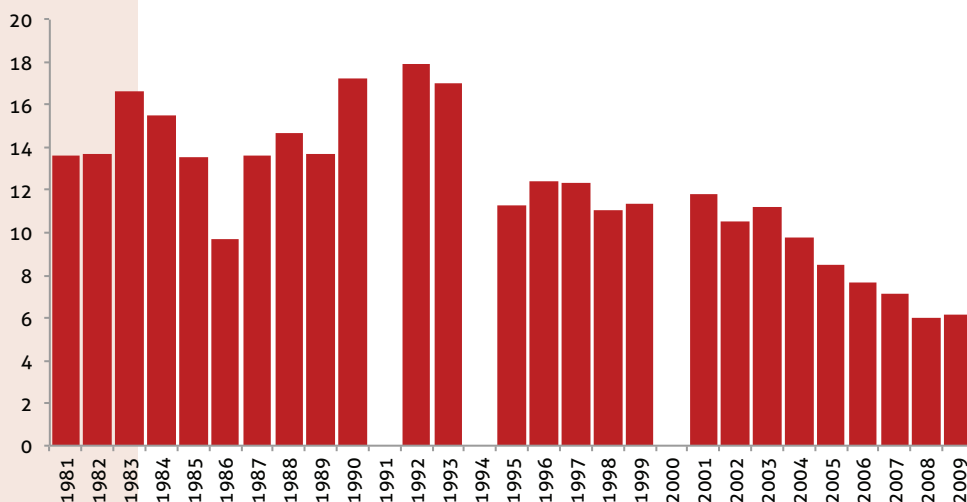
mesmo ações dirigidas à Inclusão Produtiva de segmentos populacionais específicos.

Na interpretação mais usual, como já apontado na seção anterior, tal indicador – a linha internacional da extrema pobreza do Banco Mundial – é uma medida aproximada da parcela de famílias com recursos insuficientes para adquirir uma cesta básica mensal de alimentos que garanta o consumo calórico mínimo diário de seus membros. Nesse sentido, o indicador tenderia a ser mais sensível a ações de combate à pobreza que impactassem no preço de alimentos básicos e programas de transferência de renda. Como todo indicador, ele tem limitações de validade de constructo que, se extremas, inviabilizam seu uso para fins analíticos e programáticos. Não parece ser essa situação no caso brasileiro, pelo que demonstra farta bibliografia nacional e internacional.

De fato, a análise da evolução do indicador entre 1981 e 2009 é consistente com a ex-

periência histórica de acesso ao consumo de alimentos básicos no País no período (gráfico 2). Em uma conjuntura econômica pouco favorável ao emprego, ao aumento real dos salários e na falta de intervenções programáticas mais significativas no combate à fome – a despeito da existência e cobertura do Programa Nacional de Alimentação Escolar – o nível de extrema pobreza – ou fome – mantém-se praticamente estável durante a década de 1980, em torno de 15% em média. Em 1986 há uma significativa, mas ligeira, queda, explicada pelo melhor momento do então Plano Cruzado, em que se combinou aumento real do salário mínimo e congelamento de preços dos alimentos. A aceleração inflacionária do início dos anos 1990, combinada com a retração da economia e emprego e a desarticulação dos programas de assistência alimentar criados dez a vinte anos antes certamente agravaram a incidência da fome no período (aumento da extrema pobreza em dois pontos percentuais, para cerca de 17%).

■ **GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA MONETÁRIA (\$1,25 DÓLAR PPC) BRASIL – 1981 A 2009**



Fonte: Banco Mundial.

Com a recuperação econômica a partir de 1993, o sucesso da política de estabilização monetária do Plano Real e o forte choque de oferta de alimentos no governo Fernando Henrique – via importação e depois pelos ganhos de produtividade na agricultura –, uma parcela significativa da população até então sujeita à insegurança alimentar mais grave pôde ter acesso ao consumo mais regular de alimentos. De 1994 a 2002, a taxa de extrema pobreza manteve-se em torno de 11 a 12% da população.

A partir de então, sob os efeitos das iniciativas do governo Lula no campo das Políticas de Desenvolvimento Social, além da Política de Valorização Real do Salário Mínimo e dinamização do mercado interno – e seus impactos redistributivos – observa-se um movimento de queda sistemática das taxas de extrema pobreza, chegando em 2009 a 6,1%, um terço da cifra observada em 1991.

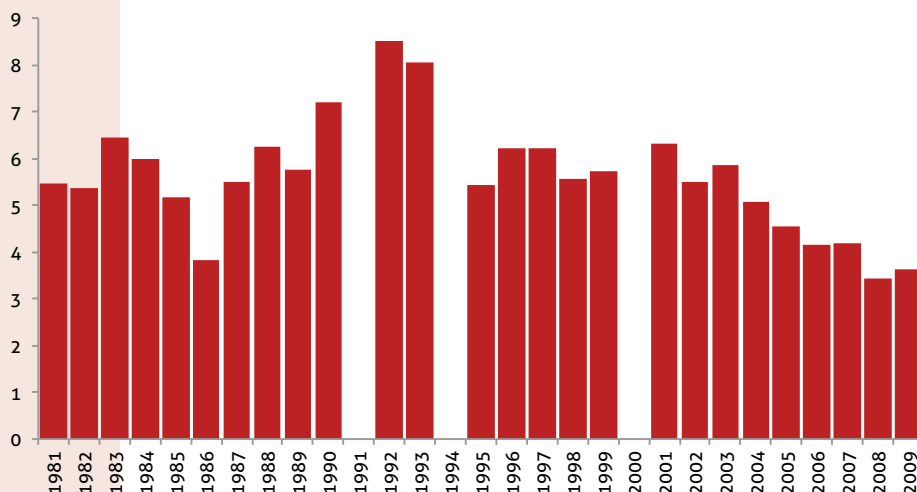
A concomitância da queda da extrema pobreza com o período de expansão do PBF já se-

ria um forte indício da relação entre os dois processos. De fato, da sua criação em 2003 até 2010, o programa expandiu-se de 3,6 milhões de famílias beneficiárias para 12,5 milhões de famílias. A constatação de que as taxas de extrema pobreza caíram mais rapidamente nas regiões Nordeste e Norte, áreas de maior expansão da cobertura do programa, acrescentam evidências adicionais do impacto do PBF na mitigação do fenômeno.

O comportamento do hiato ou intensidade da extrema pobreza nos anos 2000 é outra evidência do impacto do PBF na redução da extrema pobreza. Esse indicador mensura, em termos percentuais, o quão distante a renda *per capita* média das famílias se encontra da linha de extrema pobreza. Em outros termos, isso pode ser traduzido como sendo o valor em que a renda *per capita* média das famílias deveria ser acrescida para alcançar \$1,25 dólares ppc *per capita*, tomado em termos relativos²¹. Pode ser entendido também como uma medida de desigualdade entre os mais pobres.

21 Assim, se uma família tem, por exemplo, uma renda *per capita* de R\$ 50,00, sua renda deveria ser acrescida de R\$ 20,00 para cada membro, para ultrapassar a extrema pobreza.

■ **GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO HIATO DA EXTREMA POBREZA MONETÁRIA (\$1,25 DÓLAR PPC) BRASIL – 1981 A 2009**



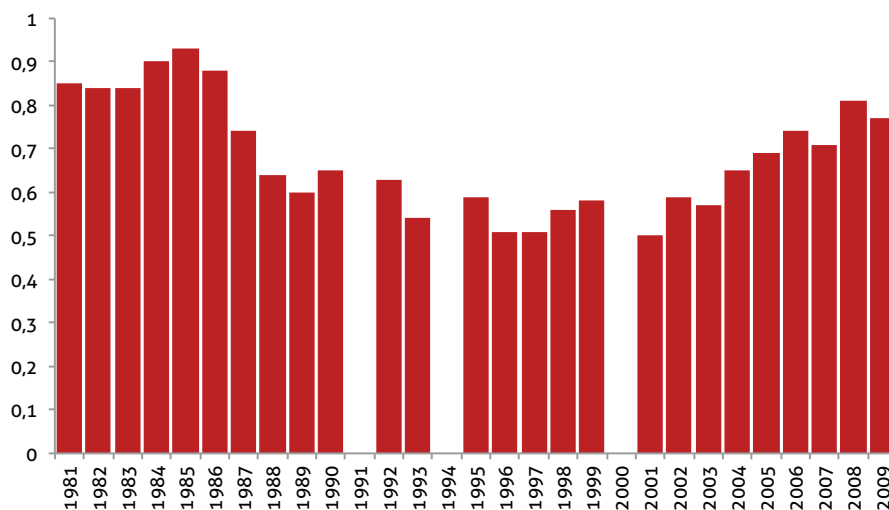
Fonte: Banco Mundial.

Como era de se esperar pelo grau de focalização do programa junto à população mais pobre²² e pela lógica de transferência de valores para famílias mais numerosas (com crianças), o efeito dos benefícios do programa tem forte impacto na redução do hiato de extrema pobreza (gráfico 3). Enquanto que durante vinte anos, de 1981 a 2001, o indicador manteve-se em um mesmo patamar, com oscilações decorrentes da conjuntura do mercado de trabalho e inflação, atingindo um pico de 8,5% em 1992, nos anos 2000 observa-se redução sistemática do hiato, em particular entre 2003 e 2009, quando se reduz em 40%, passando de 5,9 para 3,6%.

O aumento da parcela apropriada de renda pelos 10% mais pobres é outra confirma-

ção do impacto do PBF na redução da pobreza, já que estaria significando aportes relativamente crescentes de recursos entre os mais pobres. De fato, na maior parte do período analisado o que se observa é a redução da parcela de renda apropriada entre os mais pobres, isto é, um movimento regressivo da distribuição de renda, em que os 10% mais pobres transferiram renda para outros segmentos acima (gráfico 4). A partir de 2002, observa-se uma reversão na tendência histórica, com aumentos progressivos, ainda que modestos, no quinhão de renda dos 10% mais pobres. Ainda assim, ao final de 2009, os 10% mais pobres apropriavam menos de 0,8% da massa de renda nacional.

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA PARCELA APROPRIADA DE RENDA DOS 10% MAIS POBRES BRASIL – 1981 A 2009**



Fonte: Banco Mundial.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2011 sob o sugestivo título "Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil" trouxe evidências adicionais acerca dos efeitos do PBF na redução da pobreza e desigualdade, ao apresentar a série histórica de indicadores de 1995 a 2009, com base nas PNADs. Tal série histórica mostra nítida e constante tendência de queda da pobreza, da desigualdade e da intensidade da pobreza após 2003²³.

Exercício semelhante já havia sido publicado como Texto para Discussão da mesma instituição, em que os autores demonstram por meio de simulação com dados da mesma pesquisa – em 2009 – os efeitos da retirada do valor dos benefícios do PBF das famílias: fossem retirados os repasses do programa, a extrema pobreza aumentaria de 11,9 milhões para 17,8 milhões de pessoas, isto é, quase 6 milhões a mais de pessoas em extrema pobreza²⁴.

22 SOARES, S.; SATYKO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para Discussão IPEA, Brasília, n.1424, 2009.

23 OSÓRIO, R.G.; SOARES, S.; SOUZA, P.H. Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil. Textos para Discussão IPEA, n.1619, Brasília, IPEA.

24 SOUZA, P.H.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, S. 2011. Metodologia para simular o Bolsa Família. Textos para Discussão IPEA, n.1654, Brasília, IPEA.

Uma análise mais robusta da importância e magnitude do PBF – e outros programas de transferência de renda no mundo – na redução da pobreza no Brasil é apresentado em estudo técnico do Banco Mundial, publicado em abril de 2013. Os autores analisam a evolução da pobreza no Brasil e diversos países entre 2001 e 2009 usando diferentes “linhas de corte” do fenômeno – 4 dólares, 2,5 dólares e 1,25 dólares ajustados pela paridade do poder de compra – e dimensionam a contribuição de diferentes fatores e fontes de rendimento nesse processo. No caso brasileiro, considerando a linha de pobreza extrema de 1,25 dólares, o estudo aponta que a forte redução da pobreza observada se deve à evolução positiva da renda do trabalho e aos aportes de transferências sociais, com importância ligeiramente maior para a primeira fonte. Considerando na análise as outras duas linhas de pobreza, mais elevadas, a renda do trabalho se destaca como principal fator da queda da pobreza no País, cabendo papel menor, mas ainda significativo, às transferências sociais. De fato, a política de valorização real do salário mínimo e a recuperação de emprego ao longo do período são fatores explicativos para a melhoria de vários aspectos das condições de vida no Brasil no período²⁵.

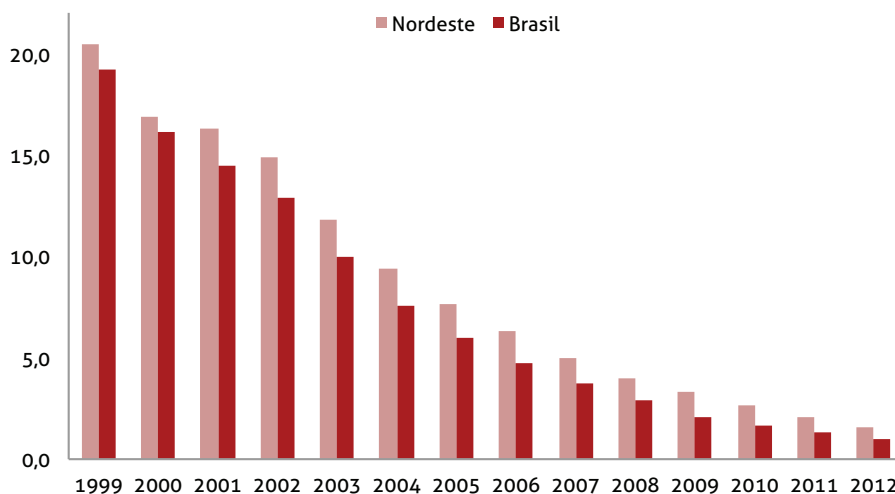
Estudos realizados no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base em dados nos últimos Censos Demográficos, valendo-se de linhas de pobreza próximas

à linha de pobreza extrema do Banco Mundial, mostram os efeitos do programa no contexto nacional e regional, seja na redução da pobreza, seja na desigualdade, sobretudo aquela avaliada por meio de indicadores mais sensíveis às transferências para a base da pirâmide²⁶.

Por fim, vale observar que, nesse período, embora não tivessem seus efeitos diretamente captados no indicador de pobreza monetária analisado, para além do PBF, outras iniciativas de ampliação do acesso à água e ao alimento desenvolvidas nos anos 2000, na estratégia do Fome Zero, também contribuíram para a diminuição do risco de insegurança alimentar e desnutrição²⁷. A construção de cisternas no semiárido, a distribuição de alimentos gratuitamente a escolas e entidades assistenciais, o fortalecimento da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos, a expansão da rede de equipamentos de segurança alimentar com certeza respondem pela forte queda dos níveis de insegurança alimentar, desnutrição e, conseqüentemente, da mortalidade infantil no País, especialmente no Nordeste.

A análise dos resultados do suplemento de investigação do grau de segurança alimentar nas PNADs 2004 e 2009 revela que a insegurança alimentar grave – situação em que adultos e crianças passaram por episódios de privação de alimentos nos últimos três meses no domicílio – caiu de 7% para 5% no período no País, e de 13,2% para 9,3% no Nordeste.

■ **GRÁFICO5: CRIANÇAS DE 12 ATÉ 23 MESES COM PESO ABAIXO DO ESPERADO PARA A IDADE, ATENDIDAS PELA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (%) BRASIL E NORDESTE - 1999-2012**



Fonte: Datasus

Dados mais recentes, referentes a crianças de 2 a 23 meses acompanhadas pela Estratégia de Saúde da Família, revelam que o déficit de peso em relação à idade caiu de 19% para 1% das crianças entre 1999 e 2012 no País. No Nordeste, mesmo no contexto da grave seca que acomete a região desde 2011, tal in-

dicador não interrompeu sua queda, saindo de 20% para 2% no período (gráfico 5). A mortalidade infantil nesta região caiu 55% entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, assim como entre a população com renda até 70 reais *per capita* à época, que teria caído de 42 para 19 óbitos por mil no período²⁸.

25 AZEVEDO, J.P. et al. 2013. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. Policy Research Working Paper 6414, World Bank, New York.

26 Veja nesse sentido os Estudos Técnicos SAGI nº 06/2012 - Evolução da renda e da desigualdade – Comparação entre os Censos de 2000 e 2010, de Luciano Patrício e nº 14/2013 - Efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010, de Alexandre Cambraia Vaz.

27 SOUTO, B.F. Políticas de Desenvolvimento Social e evolução da Pobreza nos anos 2000: Evidências Empíricas e Análise em Diferentes Perspectivas. Rio de Janeiro, ENCE, 2012 (Dissertação de Mestrado).

28 MARTIGNONI, E.M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos Censos Demográficos 2000 e 2010. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.5, 2012.

Considerações finais

Procurou-se mostrar neste texto a evolução histórica da extrema pobreza no Brasil nas últimas décadas e sua acelerada queda nos anos 2000, como consequência da estruturação e da estratégia de ampliação do PBF em direção à zona rural, periferias dos grandes centros e regiões mais pobres e vulneráveis do País. Se nos anos 1980 a extrema pobreza acometia cerca de 15% da população brasileira, sua queda se iniciaria na década seguinte (para 11-12%), acelerando-se nos anos 2000, chegando a 6% em 2009, em movimento pari passu à expansão do programa. De forma semelhante, observou-se movimentos virtuosos com relação à distribuição de renda junto aos estratos de mais baixa renda.

Essa queda significativa da extrema pobreza no País nos últimos anos deve-se, sem dúvida, à estratégia exitosa de expansão do PBF no período, queda essa potencializada – e, em boa medida, viabilizada – pela estruturação do sistema escolar, pela rede de serviços básicos de saúde, pelos equipamentos e serviços socioassistenciais, pelas ações de ampliação do acesso à água e ao alimento em todo o Brasil e, em especial, nos pequenos municípios no Nordeste e Norte e nas áreas mais pobres e menos assistidas de serviços públicos do País.

O Plano Brasil Sem Miséria tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia de combate à pobreza com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios e com articulação federativa com estados e municípios. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido – e estruturado em três eixos de intervenção – Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva –, o Plano parece atuar no sentido de implementar ações desenhadas para mitigar carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis e garantir-lhes acesso às políticas sociais estruturantes do nosso Sistema de Proteção Social. Nessa estratégia, não só o PBF vem passando por inovações importantes, como também o conjunto de outros programas do Ministério de Desenvolvimento Social/MDS e demais pastas sociais.

Esses avanços programáticos certamente colocam novos desafios teóricos e metodológicos para investigação acadêmica e para a avaliação das políticas de combate à fome, pobreza e exclusão social.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics** v. 95, n. 7, 476-487, 2011.
- ATKINSONS, A. B. **Social indicators: The EU and social inclusion**. Oxford University Press on Demand, 2002.
- AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n. 6414, New York: World Bank, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília, 2010
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. Campinas, Alínea, 2004.
- FERES, J. C.; MANCEBO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**, Santiago: Cepal, 2001.
- FERES, J. C.; VILATORO, P. La viabilidad de erradicar la extrema pobreza: un examen conceptual y metodológico. **Estudios Estadísticos y Prospectivos**, n. 78. Santiago: Cepal, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro, 2010.
- JANNUZZI, P. M.; ARRUDA, R. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004.
- JANNUZZI, P. M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. **Pequisa & Debate**, São Paulo, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001.
- KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- MARTIGNONI, E. M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos Censos Demográficos 2000 e 2010. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.5, 2012.
- OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. **Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil**. Brasília: IPEA (Textos para Discussão IPEA, n.1619).
- SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Brasília, 2009. (Texto para Discussão 1381).
- SOARES, S.; SATYKO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n.1424).
- SOUTO, B. F. **Políticas de desenvolvimento social e evolução da Pobreza nos anos 2000: Evidências Empíricas e Análise em Diferentes Perspectivas**. Rio de Janeiro, ENCE, 2012 (Dissertação de Mestrado).
- SOUZA, P. H.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. **Metodologia para simular o Bolsa Família**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para Discussão IPEA, n.1654).
- TAKAGI, M. **A Implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Campinas, 2006. (Tese de Doutorado).