

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATER À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PBF NOS ESTADOS DO PARANÁ E DA BAHÍA**

Eduardo Gonçalves Ueda<sup>18</sup>

Laura Andrea Cristian Mosquera<sup>19</sup>

Sofia Mosquera Gutierrez<sup>20</sup>

Arturo Elias Valenzuela<sup>21</sup>

**Resumo:** O Bolsa Família é um programa cujo objetivo principal é a redução da pobreza e da desigualdade de renda nas famílias brasileiras. O mesmo oferece benefícios mínimos para as famílias mais vulneráveis, por meio de condicionantes para receber alguns benefícios que buscam romper com a transmissão intergeracional da pobreza no país. Desta forma, o presente trabalho busca, em primeiro lugar, utilizar o método comparativo, analisando como funciona o programa Bolsa Família no Brasil, em seguida analisar sua estrutura nos estados do Paraná e da Bahia entre 2010 e 2014. Procuramos imediatamente fazer uma análise comparativa da proporção de pessoas que se encontravam vivendo no estado de pobreza entre 2010 e 2014. Além de, identificar ou mapear o impacto que esse programa teve na população mais marginalizada do país.

**Palavras-chave:** Bolsa Família; Pobreza; Desigualdade.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN BRASIL: UN ANÁLISIS DEL PBF EN LOS ESTADOS DE PARANÁ Y BAHÍA**

**Resumen:** El Bolsa Familia es un programa cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en las familias brasileñas. El mismo ofrece beneficios mínimos para las familias más vulnerables, por medio de condicionantes para recibir algunos beneficios que buscan romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza en el país. De esta forma, el presente trabajo busca, en primer lugar, utilizar el método comparativo, analizando cómo funciona el programa Bolsa Familia en Brasil, luego analizar su estructura en los estados de Paraná y Bahía entre 2010 y 2014. Buscamos inmediatamente hacer un análisis

---

<sup>18</sup> Graduando de Ciencia Política y Sociología en la Universidad Federal de integración latinoamericana –UNILA, eduardo.ueda@aluno.unila.edu.br

<sup>19</sup> Graduanda de Ciencia Política y Sociología en la Universidad Federal de integración latinoamericana –UNILA, lac.mosquera.2016@aluno.unila.edu.br

<sup>20</sup> Graduanda de Ciencia Política y Sociología en la Universidad Federal de integración latinoamericana –UNILA, sofimosquera28@gmail.com

<sup>21</sup> Graduando de Ciencia Política y Sociología en la Universidad Federal de integración latinoamericana –UNILA, aae.valenzuela.2016@aluno.unila.edu.br

comparativo de la proporción de personas que se encontraban viviendo en el estado de pobreza entre 2010 y 2014. Además de, identificar o mapear el impacto que ese programa tuvo en la población más marginada del país

**Palabras clave:** Bolsa familia; Pobreza; Desigualdad.

## Introducción

Bolsa Familia es un programa cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza y la desigualdad de renta, proporcionado beneficios mínimos para familias pobres reduciendo la transmisión intergeneracional de la pobreza y condicionando el recibimiento de los beneficios para la población pobre y extremadamente pobre en el país. Reconocemos la relevancia de algunos estudios ya realizados analizando el PBF en su totalidad pero la orientación novedosa que tendría este trabajo en primer lugar sería la utilización del método comparado para analizar este caso específico. Como también la utilización de material bibliográfico diferenciado a las investigaciones realizadas anteriormente.

En el presente trabajo buscamos analizar la relevancia de una política pública, el PBF (Programa Bolsa Familia) en dos estados específicos de Brasil intentando poner a prueba algunas diferenciaciones regionales que se preservan en el imaginario de la sociedad brasilera basadas principalmente en cuestiones económicas (nordeste y sur). En seguida será presentado el funcionamiento básico del programa Bolsa Familia en Brasil, como también será brevemente presentada la estructura económica de los estados Bahía y Paraná, para que entonces sea posible identificar el impacto que tuvo el dicho programa en la población marginalizada de los dos estados entre 2010 y 2014. Nuestra hipótesis es que a pesar de poseer estructuras sociales distintas, ambos estados han disminuido consecutivamente los números de domicilios en la línea de pobreza, lo que podría ser explicado por la incidencia común del PBF. El análisis que se desarrollará, derivará del levantamiento de datos estadísticos proponiendo la realización de un análisis comparado de la relación entre la evolución del número de familias bahianas y paranaenses que reciben los beneficios del PBF durante 2010-2014<sup>22</sup> en contraste con los datos relativos a las tasas de pobreza<sup>23</sup> en Bahía y Paraná en el mismo período.

---

<sup>22</sup> Datos generados por la aplicación “Matriz de / Social - MI Vetor: Ferramenta de Visualização de dados” do Ministério do Desenvolvimento Social.

<sup>23</sup> Datos disponibilizados por la aplicación IpeaData de la Fundación Instituto de Encuesta Económica Aplicada (IPEA)

## 1. Pobreza: conceptualización

La pobreza según el autor Víctor Reyes (2008) es un término de gran trayectoria que se ha entendido contemporáneamente como la disposición precaria de bienes y servicios satisfactorios de necesidades básicas de una población. Según este autor, históricamente este término ha variado mucho dependiendo de su tiempo histórico, ya que durante el cristianismo primitivo y la corriente franciscana de la Edad Media la pobreza se ligaba a una virtud. Ya para el calvinismo la pobreza era una señal negativa de predestinación y como objeto de caridad, etc., cambiando el sentido del mismo en el recorrer del tiempo, o como apunta el autor:

La pobreza es un término que no tiene, hasta ahora, un estatus conceptual definido en el sentido de su integración a un marco teórico o a lo que podríamos denominar una “teoría de la pobreza”. Más bien, tiene el valor de un término descriptivo para denominar lo que se ha llamado un “síndrome situacional”, *el cual sirve para designar a un segmento de la población que se encuentra en una condición carencial o deficitaria respecto al acceso a bienes y servicios básicos de la sociedad, como ya se dijo*. El término “pobreza” es muy relativo (REYES, 2008, p. 18, cursivas nuestras).

De esta forma, vemos cómo para este autor, la pobreza podría definirse como un término descriptivo designado a un sector de la población que se encuentra en una condición precaria o con algún tipo de déficit al insertarse adecuadamente en la vida económica (producción de bienes y servicios), social (distribución de la riqueza social) y política (posiciones de poder), aunque este término aún siga siendo muy relativo. De la misma manera, este autor también enfatiza que uno de los problemas de la pobreza no es su difícil medición, sino la dificultad de formular acertadamente dinámicas que permitan la inserción proactiva de la población marginalizada a otros sectores de la sociedad. Es decir, que quienes padecen la pobreza puedan romper el círculo de la pobreza y no la reproduzcan permanentemente.

Por otro lado, encontramos la perspectiva del autor indio, Amartya Sen. Este autor intenta redefinir el concepto de pobreza ya que para este la renta es una visión limitada de la pobreza, por ende, muestra rechazo a la definición de pobreza como baja renta ya que se debe entender la pobreza desde una perspectiva más amplia. Este autor define a la pobreza como limitación de capacidades, o sea, como privación de capacidades. Esto no quiere decir que no haya una relación entre renta y pobreza, solo que esa relación no es suficiente, ya que para

este autor es la pobreza la que lleva a la baja renta y no al contrario, en otras palabras, la baja renta es un síntoma de la pobreza y no la pobreza como tal. Entendiendo así que pobre es aquel que no tiene las capacidades necesarias o suficientes para escapar de su propia pobreza. Para Amartya Sen, existen algunas características o factores sociales que acentúan esa pobreza o esa capacidad de generar renta, variaciones a las cuales los individuos no tienen control o se tiene un control pero muy limitado como: 1) la edad, existen grupos etarios o trechos de edades que acentúan el problema de la pobreza (por ejemplo, si se es muy viejo o muy joven). Otra característica que limita la renta y por lo tanto genera pobreza es 2) el papel sexual y social (por ejemplo, si se es mujer en la gran mayoría de sociedades o de alguna etnia estigmatizada). Otra sería 3) la localidad, o sea el lugar de nacimiento (por ejemplo, nacer en el norte o en el sur global) que llegaría a acentuar la pobreza y por ende la pérdida de capacidades.

Así, para este autor, necesitamos de instrumentos que Amartya llamará de capacidades para que estas brinden un acceso a la renta, bienestar, etc. Estas capacidades serían acceso a la salud, a la educación, acceso al empleo y por último y no por eso menos importante, la libertad. Recordando que este siempre está refiriéndose al individuo, capacidades individuales y que aunque este autor no analiza una estructura social como un todo, si hace algún énfasis en que políticas públicas podrían ayudar a acentuar el acceso a las capacidades de los individuos. Lo que el autor Scalón entenderá como:

Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar. (SCALON, 2011, p. 1)

De esta manera entendemos al igual que los autores Benites, Giordano, Patta y Marília (2017) que independientemente de la concepción de pobreza, es consenso que el no atendimento de las necesidades mínimas diarias de calorías y proteínas está ligado a la noción más elemental de la pobreza; además que en cualquier sociedad quien que no posea o garanta los medios de la alimentación diaria mínima es considerado pobre. Otra forma de medir la pobreza además de las ya nombradas anteriormente, es la cual se refiere a la línea de pobreza y extrema pobreza, (como es el caso del IBGE, IPEA y el PBF), en donde la medida

de la línea de extrema pobreza se determina en un valor mínimo necesario para suplir las necesidades alimenticias de un individuo en el periodo de un mes; a partir de la línea de extrema pobreza se mide y define la línea de la pobreza, que puede englobar otros aspectos como el acceso a la renta, a los servicios públicos y a la vivienda. O como dice el autor:

Se calcula el valor de una Canasta Normativa de Alimentos (CNA o canasta básica) y se adiciona con un conjunto de otros bienes y servicios y a partir de ese valor se traza una línea entre los hogares que no alcanzan por ingresos esa cifra y, por tanto, se ubican por debajo de la línea de pobreza (LP). Si no alcanzan la línea de ingresos para adquirir la CNA se consideran igual o por debajo de la Línea de Indigencia (LI). (REYES, 2008, p. 23)

Más aún, cuando se habla de la línea de pobreza y de extrema pobreza, se está hablando en una medida que se da por medio de la variable “renta”, ya que según Benites y Patta (2017), es el medio hegemónico en sociedades monetizadas actuales que proporcionan la obtención de bienes y servicios, aunque también por medio de los indicadores del atendimento a las necesidades básicas, entendiendo a la pobreza como algo multidimensional, que no solamente se define por la falta de dinero o alimentación, sino también por la privación de variados aspectos donde la pobreza también se manifiesta como a la salud/puestos de salud, educación, entre otros.

## **2. Desigualdad: conceptualización y alcances**

Es difícil establecer una definición unívoca para lo que es desigualdad, ya que es un concepto bastante amplio y sin un consenso claro en las Ciencias Sociales. Con todo, un rasgo esencial a esta es el ser una situación socioeconómica, aunque además, la desigualdad podría estar condicionada también por otros aspectos, como la etnicidad, el género, religión, situación geográfica, escala etaria, etc. En lo relativo a este apartado la desigualdad será analizada principalmente como situación socioeconómica. En cuanto a su origen, la desigualdad estaría dada por factores que enfrentan – principalmente - a dos teorías o posiciones: a) aquella que dice relación con las capacidades y b) aquella que hace referencia a las oportunidades. De acuerdo a la primera, la desigualdad es resultado de las diferentes capacidades personales en un plano de igualdad de oportunidades:

[...] la desigualdad en las recompensas materiales y simbólicas que cada persona recibe es el resultado inevitable de la manifestación de las diferentes capacidades que tienen los seres humanos. Esta posición parte del supuesto que todos tienen las mismas oportunidades de ascender en la escala social y que la posición que ocupan depende por completo de su desempeño (RODRÍGUEZ SOLERA, 2004, p. 233)

La segunda de ellas, - a *contrario sensu* - presenta una perspectiva crítica de la supuesta igualdad de oportunidades y estima que más bien ella obedecerá a relaciones sociales:

[...] la desigualdad no es necesariamente resultado de diferencias individuales, sino de las distintas oportunidades que las personas han tenido y que se manifiestan desde antes de entrar al proceso de competencia. Esta posición supone que no existe una igualdad de oportunidades en el acceso a la educación o a otras formas de desarrollo de las capacidades individuales y que, por tanto, las diferencias en los resultados (o en la distribución de las recompensas de cualquier tipo) reflejan más el acceso diferencial a las oportunidades de desarrollo personal, que a diferencias atribuibles a factores naturales. En otras palabras, el origen de la desigualdad habría que buscarlo en aspectos sociales y no en factores naturales (RODRIGUEZ SOLERA, 2004, p. 233-234).

Una crítica que hace el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, a los que hablan de igualdad de oportunidades y a quienes bajo estas argucias llegan incluso a justificar la desigualdad, la encontramos en un artículo llamado *Of the 1%, by the 1%, for the 1%*<sup>24</sup>:

Los economistas hace mucho tiempo tratan de justificar las enormes desigualdades que parecían tan preocupante a mitad del S.XIX [...] La justificación que se ocurrió fue llamada "Teoría de la productividad marginal". En pocas palabras, esta teoría señala que los mayores ingresos están asociados con una mayor productividad, y una mayor contribución a la sociedad. Una teoría muy apreciada por los ricos. (STIGLITZ, 2011, p. 66)

De este modo, dicho autor al mencionar que los ingresos estarían -hipotéticamente- en concordancia con el aporte productivo realizado a la sociedad por cada individuo, contrasta esta teoría con la realidad y para ello da algunos ejemplos de la brecha salarial en EE.UU. Esta vez, sacados de su libro *El Precio de la Desigualdad*:

[...] la enorme brecha que existe entre el salario del máximo directivo y el del trabajador típico -es más de 200 veces mayor- [...]. Resulta poco menos que increíble que durante ese periodo (25 años) los máximos directivos como grupo, hayan incrementado tanto su productividad respecto al trabajador medio que pueda estar justificado un factor superior a 200. (STIGLITZ, 2012, p. 77)

---

<sup>24</sup> Disponible en: [http://ajmaffeo.com.ar/articles/vanity\\_stiglitz\\_onepercent/onepercent.htm](http://ajmaffeo.com.ar/articles/vanity_stiglitz_onepercent/onepercent.htm).

Por otro lado, y en cuanto a la relación entre desigualdad y pobreza, podemos decir que si bien una no implica necesariamente a la otra, son términos que usualmente van de la mano. Esto se debe a que cuando se piensa en la desigualdad económica, - es decir, cuando hay asimetría en los ingresos - en una primera aproximación se podría pensar que al aumentar la concentración del ingreso también aumentaría la pobreza, pero esto no siempre es así, por tanto, - como dice Rodríguez Solera - “la distribución del ingreso y la pobreza deben ser estudiados como fenómenos distintos” (Rodríguez, 2004, p. 255). En la misma línea argumentativa tenemos que:

La desigualdad social no tiene necesariamente que ver con la pobreza. La distribución de los bienes de una sociedad puede ser inequitativa sin que haya niveles significativos de pobreza en ella. [...] Correlativamente, puede haber sociedades poco desiguales en las que la pobreza se encuentra muy extendida [...] En consecuencia, el aumento o disminución de la pobreza en un país y el incremento o decremento de la desigualdad social que en él ocurra no se encuentran necesariamente relacionados ni tienen por qué ser correlativos. Puede aumentar la pobreza y disminuir la desigualdad y viceversa (STERN, 1993, p. 36).

Ahora bien, en cuanto a la estructura de la desigualdad y sus mediciones, se han establecido algunos indicadores que pretenden dimensionarla. Entre uno de los más destacados podemos mencionar el coeficiente de GINI, el cual se basa en cuantificar la desigualdad de los ingresos de un país calculando la producción y distribución de renta de este. Es un número que va entre 0 y 1, en donde 0 indica la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad. Para autores como Thomas Piketty, sin embargo, el índice Gini es un indicador sintético que no da cuenta en forma clara la desigualdad entre los ingresos del trabajo y la desigualdad en los ingresos de la propiedad del capital<sup>25</sup>:

[...] las mediciones estadísticas de la desigualdad en los ingresos utilizadas por los economistas y en el debate público, son indicadores sintéticos -como el índice Gini- que mezclan aspectos muy diferentes (tales como la desigualdad respecto al trabajo

---

<sup>25</sup> La desigualdad en los ingresos para Piketty puede dividirse en tres términos: la de los ingresos del trabajo (este incluye los sueldos y salarios -y también los no asalariados-); la de la propiedad del capital y de los ingresos que produce (estos toman varias formas: reúne el conjunto de los ingresos recibidos a título de la propiedad del capital, independiente de cualquier trabajo y cualquiera sea su título jurídico formal -rentas, dividendos, intereses, regalías, beneficios, plusvalía, etc.-); y finalmente, el vínculo entre estas dos dimensiones. (El Capital en el siglo XXI, p. 266).

y al capital, de tal manera que es imposible separar claramente los diferentes mecanismos en acción y las múltiples dimensiones de las desigualdades (PIKETTY, 2013, p. 267)

En cuanto a la desigualdad en Brasil y la forma de enfrentarla, en reciente entrevista dada por la ex mandataria Dilma Rousseff a la cadena RT, ella explica que tanto el PBF así como otras políticas públicas durante los periodos de gobierno en cuestión, tenían como objetivo el de reducir la desigualdad de los ingresos:

Desde el gobierno del presidente Lula, nuestra tarea principal como gobierno, el fin al que se dirigían todas las políticas, era la reducción de la desigualdad en Brasil; enfocándose principalmente en la reducción de la pobreza y el hambre. [Conversando con Correa: Dilma Rousseff. Video. (5m36s)]

Y en cuanto al PBF se refiere a él específicamente diciendo que:

El PBF es una política que se dirige a 56 millones de personas, porque 56 millones de personas eran las que no disponían de recursos para mantener a sus hijos; Bolsa Familia es un programa enfocado en los niños, porque la población infantil era la más desasistida de todo Brasil. Así pues, resolvimos ayudar a los niños, ayudando a sus padres. [Conversando con Correa: Dilma Rousseff. Video. (6m18s)]

La efectividad de estas políticas públicas han sido reconocidas por importantes autores como el ya nombrado Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz:

Con el presidente Luiz Inácio Lula da Silva hubo gastos sociales para reducir el hambre y la pobreza. Se redujo la desigualdad, aumentó el crecimiento y la sociedad se hizo más estable. Brasil sigue teniendo más desigualdad que Estados Unidos, pero mientras que Brasil ha luchado, con bastante éxito, para mejorar la vida de los pobres y reducir las diferencias de renta entre ricos y pobres, Estados Unidos ha permitido que crezca la desigualdad y aumente la pobreza. (STIGLITZ, 2012, p. 57)

Para este autor, la acción política gubernamental es clave para la superación de la desigualdad, ya que estima que los mercados por sí solos no son eficientes ni estables, y por tanto deben ser domesticados. Por su parte, Piketty, reconoce que: “las políticas públicas resultantes también desempeñaron un papel central en el proceso de reducción de las diferencias en el siglo XX” (Piketty, 2014, p.261). Contrariamente a estos dos autores, Rodríguez Solera es escéptico al considerar los programas gubernamentales como forma de reducir la desigualdad:



Muchos estudios sobre desigualdad social se concentran en problemas de rentabilidad, eficiencia e impacto de las políticas sociales, evalúan los criterios de asignación de recursos y la forma en que estos se distribuyen por estado, región o localidad. Intentan establecer si las medidas para reducir la pobreza, se ejecutan en forma participativa, con transparencia administrativa y, en general, se discute que tan buenos son los programas sociales del gobierno para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Estos estudios se hacen con la buena intención de mejorar las políticas públicas y en los mismos subyace la sana pero ingenua creencia que la desigualdad se puede revertir con la sola ejecución de programas gubernamentales, los cuales son vistos como una condición suficiente para mejorar las condiciones de los pobres, tanto por los gobernantes como por sus críticos. (RODRÍGUEZ SOLERA, 2004, p. 257-258)

### **3. El Programa Bolsa Familia**

Las políticas sociales según los autores Nascimento, Mota y Saraiva (2016) son un conjunto de decisiones, planes, metas y acciones gubernamentales orientados hacia la solución de problemas de interés público, sea a nivel nacional, estadual o municipal, proporcionando la garantía de derechos y condiciones dignas de vida ciudadana de forma equitativa y justa. De esta forma, son mediante las políticas públicas que se garantiza a la población el ejercicio de derechos como el de la educación, la salud, el trabajo, la asistencia social, la previdencia social, justicia, entre otras. Es entonces en este contexto que nacen los programas de transferencias condicionadas de renta, de modo a incentivar los países a efectivizar políticas sociales, entre ellos el PBF (Programa Bolsa Familia).

Pero para entender con mayor profundidad el Programa Bolsa Familia y en lo que consiste, es necesario retroceder un paso antes de su creación y profundizar en las políticas públicas creadas precedentemente a esta. Hay una diferencia marcada antes y después del 2003 (año de creación de PBF), por lo que se puede decir que este está dividido en dos etapas. En un primer momento, en el periodo presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), las políticas públicas brasileñas estaban influenciadas por una institución internacional, el Banco Mundial (BM) (GIUGLIANO, 2014, p.63). Por ende, los programas sociales creados en esa época tienen dos particularidades: 1) se crearon diferentes programas para atacar problemas específicos, como el hambre y la falta de estudio, en zonas localizadas de Brasil. Lo que significa que cada programa buscaba resolver un problema, pero de manera independiente y sin cobertura total del país (CAMARGO; ORTIZ, 2016, p. 2). 2) Como se dijo en un momento anterior los programas seguían lineamientos del BM, entidad que mide la

pobreza basada en la cantidad de ingreso diario o mensual de las familias. En otras palabras limitado la pobreza a algo netamente económico (GIUGLIANO, 2014, p. 63). En esa misma línea de razonamiento, las soluciones dadas por los programas eran de una línea neoliberal, buscando en su mayoría reducir la pobreza mediante la entrega de dinero para la garantizar el acceso a utensilios o servicios básicos (CAMARGO & ORTIZ, 2016, p. 4).

La segunda etapa viene a ser en el año 2003 con la presidencia de Lula da Silva (2003-2011), en donde las políticas públicas toman un tono más social y pasan a buscar erradicar la pobreza desde la raíz y no solo sus derivados como lo hacían las políticas anteriores (GIUGLIANO, 2014, p. 70). El Programa Bolsa Familia fue sancionado por leyes como:

*E com a unificação dos programas sociais de transferência de renda, o Bolsa Família foi sancionado pela Lei nº. 10.836/2004, com três grandes eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares, tendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no comando do referido programa de política pública. (CAMARGO & ORTIZ, 2016, p. 6, cursivas nuestras).*

Como también por las leyes:

*O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 8.232, de 30 de Abril de 2014, o mais recente. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e beneficia famílias pobres e extremamente pobres. (NASCIMENTO, MOTA & SARAIVA, 2016, p. 13, cursivas nuestras).*

Así, el Programa Bolsa Familia, es un programa de transferencia condicionada de renta nacional implantado en octubre de 2003 y que funciona hasta la actualidad. Este programa fue creado para auxiliar las familias que se encuentran en situaciones de pobreza o extrema pobreza. Este fue creado inicialmente para dar solución a la precariedad en la que vivían millones de familias brasileñas, precariedad que impedía suplir necesidades básicas previstas en la constitución federal brasileña como el derecho a la salud, educación, transporte, etc. La pobreza aquí entendida como una situación que impide los derechos básicos de cada ciudadano, y en donde el Estado para garantizar estos derechos, aprueba políticas públicas de desarrollo social para erradicar la misma. Los programas sociales que se

unieron para crear el Bolsa Familia fueron: Bolsa Escuela (Bolsa Escola), Bolsa Alimentación (Bolsa Alimentação), Auxilio de Gás (Vale gás) y Tarjeta de Alimentación (Cartão Alimentação). O como diría la IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada):

O PBF foi criado no final de 2003, a partir da fusão de quatro programas de transferência de renda preexistentes, sendo fortemente inspirada pelo programa de renda mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola. (Ipea, 2012, p. 35)

El PBF tiene un parámetro principal para distinguir quién puede ingresar y ser beneficiario. Mediante la cantidad de dinero que obtienen mensualmente a las familias, se puede catalogar a estas en condición de pobreza o de extrema pobreza, como también mujeres gestantes y en etapa de lactancia. Según la página oficial del PBF, si el ingreso es menor a R\$ 85 esta hace parte de la franja más frágil, es decir de que vive en condiciones de extrema pobreza. Las familias con un ingreso mayor a R\$85,01 y menor a R\$170,00 son parte de la otra categoría, pobreza. Hay que dejar claro que a pesar de que su parámetro principal sea una medición monetaria el programa es consciente de que la pobreza va más allá del monto mensual, por ende, aquellos usuarios que obtengan un valor poco mayor al límite no son expulsados de este, puesto que siguen en condiciones vulnerables y el PBF debe atender a estas situaciones.

Os objetivos almejados pelo PBF são: reduzir a pobreza e desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para famílias pobres; reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários. (IPEA, 2012, p. 35)

La estructura del PBF se destaca especialmente en dos ejes: transferencia de renta, con el fin de promover el alivio inmediato de la pobreza; y condicionalidades que refuerzan el acceso a derechos sociales básicos en el intento de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (FREIRE, et al., 2013, p. 993). Entre esas condicionalidades se destacan algunas como por ejemplo: el compromiso de tener al día el cartón de vacunas de los niños; niños entre 6 y 15 años deben estar matriculados en la red de escuelas y con frecuencia mínima de 85%. De esta forma, el PBF beneficia el grupo familiar por medio de metas que van más allá de la transferencia de renta como estrategia de combate a la pobreza.

#### 4. Estructura socioeconómica Paraná- Bahía

Entendemos que es significativo para el desarrollo de este estudio presentar algunas características generales de la estructura económica y social de los dos estados, para que así podamos tener una noción de las realidades de esos espacios en que el Programa Bolsa Familia se inserta. Destacamos que los datos a seguir descritos se remontan a un período que extrapola el del recorte inicialmente escogido, y que no perjudica la fuerza del argumento, una vez que apenas pretendemos demostrar las principales actividades económicas, de modo a evidenciar la diferencia estructural entre los dos estados.

El estado de Paraná tiene una población de 10.444.526 según el último censo realizado en 2010, y una densidad demográfica de 52,40 hab/km<sup>2</sup><sup>26</sup>. Según los datos más actuales del IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>27</sup>) en su página virtual "Paraná em números", que tiene datos relativos a los años de 2013-16, Paraná tiene como su principal actividad económica la agropecuaria y la industria de transformación, además del turismo y servicios y es el segundo mayor productor de granos y el mayor productor de pollo de Brasil (IPARDES, 2016).

Por otra parte ya en Bahía, el mismo censo de 2010 presentaba 14.016.906 habitantes y una densidad demográfica de 24,82 hab/km<sup>2</sup><sup>28</sup>. El documento "Bahia em números"<sup>29</sup> explicita algunas de las principales actividades desarrolladas en el estado con las regiones donde ocurren. En el sector agropecuario se destaca la producción de granos, especialmente soya y algodón como también la floricultura diversificada. Además de eso, el estado tiene el mayor rebaño caprino del país y desarrolla también la producción pecuaria bovina. En cuanto al sector industrial, el estado cuenta con industrias petroquímicas, automovilísticas y una producción industrial de celulosa. Todavía así desarrolla una importante actividad de minería.

---

<sup>26</sup> IBGE, 2010, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>

<sup>27</sup> IPARDES, 2016, [http://www.ipardes.pr.gov.br/pr\\_numeros/index\\_pr\\_numeros\\_pt.htm](http://www.ipardes.pr.gov.br/pr_numeros/index_pr_numeros_pt.htm)

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2014.

De esta forma, podemos comprender que Bahía y Paraná poseen distintas estructuras socioeconómicas, tanto en lo que concierne a las características demográficas tanto a las actividades económicas.

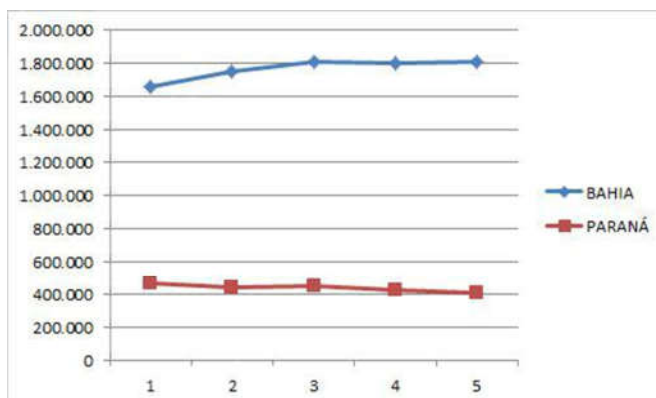
## 5. Análisis comparado del PBF en Paraná y Bahía

Utilizando las herramientas del Ministerio del Desarrollo Social (MDS), pudimos obtener datos referentes a diversos programas sociales, en este caso buscamos el número de familias que recibieron los beneficios del PBF entre los años 2010 y 2014. La herramienta ofrece un promedio de la variación de familias que recibieron los beneficios durante los meses de cada año. Según el MDS notamos una tendencia de crecimiento de familias beneficiarias en Bahía, mientras que en Paraná este número disminuye. A principio si el número de familias que reciben beneficios del PBF disminuye se puede pensar que ellas salieron de las condiciones de pobreza y/o extrema pobreza, como es el caso de Paraná, pero, pensando ahora en Bahía, si el número de familias que reciben beneficios del PBF aumenta, se puede pensar que aumentó el número de familias en condiciones de pobreza y/o extrema pobreza. Pero los datos referentes a las tasas de pobreza no dan margen a esta duda, una vez que las tasas de pobreza disminuyen en los dos estados.

TABLA 1 - Número de familias beneficiarias del PBF en Bahía y Paraná (MDS, 2018)

|        | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| BAHIA  | 1.662.069 | 1.752.766 | 1.808.346 | 1.800.055 | 1.808.376 |
| PARANÁ | 466.607   | 445.208   | 449.794   | 430.182   | 406.918   |

GRÁFICO 1 - Número de familias beneficiarias del PBF en Bahía y Paraná



El Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil, hace una serie de investigaciones por domicilio en que se puede establecer el número de familias que tienen renta domiciliar per cápita inferior a la línea de pobreza a lo largo de un periodo. Utilizamos estos datos para demostrar la evolución de los domicilios pobres en Paraná y Bahía, desde 2009 hasta 2014<sup>30</sup>. Así, se puede percibir una disminución significativa en los domicilios pobres o extremadamente pobres en los dos estados. Tomando como referencia el censo hecho en 2010, en donde la población de Bahía era de 15.344.447 personas, notamos una disminución de 12,06%, de los domicilios abajo de la línea de pobreza entre 2009 y 2014, lo que equivale a un número aproximado de un millón y medio de personas. En Paraná, en donde la población era de 10.444.526, la disminución de las familias en zona de pobreza fue un poco tenue, en 2014 había disminuido el número de domicilios en situación de pobreza en 5,27%, que es aproximadamente 500 mil personas.

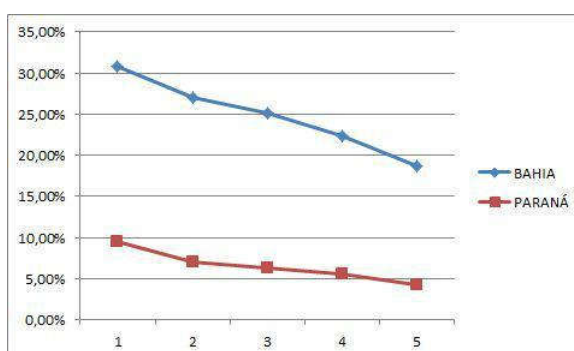
TABLA 2 - Número de domicilios con renta familias abajo de la línea de pobreza en Bahía y Paraná

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------|------|------|------|------|------|
|      |      |      |      |      |      |

<sup>30</sup> En 2010 esta pesquisa no fue hecha por ser año de censo demográfico nacional.

|        |        |   |        |        |        |        |
|--------|--------|---|--------|--------|--------|--------|
| BAHIA  | 30,74% | X | 26,99% | 25,06% | 22,38% | 18,68% |
| PARANÁ | 9,51%  | X | 7,07%  | 6,29%  | 5,52%  | 4,24%  |

GRÁFICO 2 - Número de domicilios con renta familias abajo de la línea de pobreza en Bahía y Paraná



A pesar de no poder decir con certeza qué motivos hay para que la pobreza haya disminuido entre 2010-2014 en los dos estados, en Bahía y Paraná disminuyó el número de familias que reciben los beneficios del PBF. Quizás se pueda suponer que la estructura social de Bahía y Paraná hace con que el PBF desarrolle estrategias distintas.

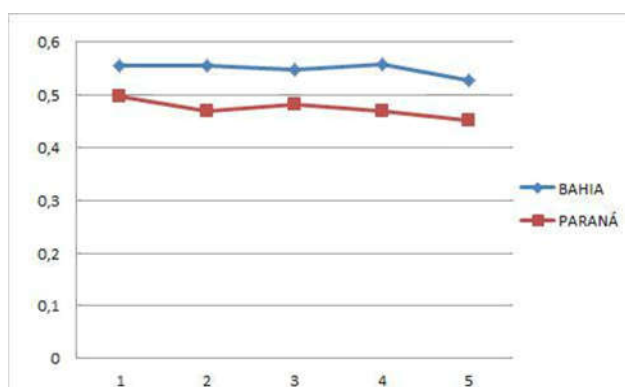
También según estadísticas del IPEA encontramos el grado de desigualdad en distribución de renta domiciliaria per cápita entre individuos, el valor puede variar teóricamente desde 0 cuando no hay desigualdad (las rentas de todos los individuos tiene el mismo valor) hasta 1 cuando la desigualdad es máxima (apenas un individuo tiene toda la renta de la sociedad y la renta de todos los otros individuos es nula). Aquí, en contraste con los datos relativos a la disminución de la pobreza, se nota una estabilidad mucho mayor a lo largo de los años, lo que nos sugiere que no han sido implementadas políticas exitosas de

redistribución de renta. O sea, que el PBF no se ha demostrado como una buena política para combate a la desigualdad de renta.

TABLA 3 - Grado de desigualdad en distribución de renta domiciliar per cápita entre individuos en Bahía y Paraná; coeficiente Gini

|        | 2009  | 2010 | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|--------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| BAHIA  | 0,556 | X    | 0,554 | 0,548 | 0,558 | 0,527 |
| PARANÁ | 0,497 | X    | 0,471 | 0,483 | 0,469 | 0,453 |

GRÁFICO 3 - Grado de desigualdad en distribución de renta domiciliar per cápita entre individuos en Bahía y Paraná; coeficiente Gini



### Consideraciones finales

En este trabajo intentamos demostrar que durante los años estudiados y siguiendo el proceso inicialmente propuesto llegamos a entender que en dos estructuras sociales y económicas diferentes como lo son Paraná y Bahía tienen cada una un índice de desigualdad y



pobreza. Este porcentaje según nuestra investigación fue medido con diferentes indicadores y mostraron resultados diferentes. El primer indicador son los datos ofrecidos por el Programa Bolsa Familia entre los años 2010 y 2014 sobre el número de familias beneficiadas, contemplamos que el número de usuarios en estos años estuvo en constante crecimiento en Bahía y en disminución en Paraná. Con ello no podemos afirmar que en Bahía existe un número mucho mayor de usuarios y aumenta a con el paso de los años, mientras que en Paraná la cantidad de usuarios se muestra en constante disminución. Podemos afirmar que a pesar que la estructura del programa sea la misma obtiene resultados diferentes en un mismo periodo de tiempo en lugares distintos.

No conformes con un solo indicador nos remitimos al IPEA para obtener datos cuantificados sobre el porcentaje de domicilios abajo de la línea de pobreza en los años 2009 y 2014, y nuevamente se demuestra que el porcentaje de pobreza de los paranaenses es mucho menor que el de los bahianos No obstante los dos demuestran una disminución bastante relevante (casi a la mitad) de la pobreza en estos estados. Es decir según este indicador si es posible una reducción constante de la pobreza. Y como toda hipótesis, esta solo puede ser confirmada o desmentida después de una investigación, demostramos así que nuestra hipótesis fue comprobada aunque no negamos que otros factores ajenos a esta investigación pudieron también influenciar en la disminución de la pobreza en estos dos estados.

Por último nos basamos en grado de desigualdad en distribución de renta domiciliaria per cápita entre individuos en Bahía y Paraná en los años 2009-2014 datos obtenido nuevamente del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A diferencia de los indicadores anteriores, este, aunque maneja una proporción en lo que a números se refiere es mucho menor, ya que varía de 0 a 1, el autor Paulo de Martino Januzzi (2012), entiende que en las situaciones empíricas concretas difícilmente el coeficiente Gini alcanza sus valores extremos y cifras de 0,5 como las obtenidas en los estados que fueron objetos de este estudio y Brasil como un todo. De esta forma, estas cifras son altamente representativas de un grado de “extrema perversidad distributiva” como menciona el autor Januzzi (2012, p.97).

En conclusión con los datos obtenidos en esta pesquisa afirmamos que la existencia de políticas públicas es vital para el control y disminución de pobreza, aunque en materia de desigualdad estas políticas se hayan quedado cortas, reflejando la brecha social existente en la sociedad tanto brasileña como latinoamericana. Proponemos que las naciones latinoamericanas conscientes de esta problemática empiecen a crear políticas para atacar y disminuir la desigualdad para proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes.

## Referencias bibliográficas

AMARTYA, S. (2002). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda.

BACCARIN, B. (2012). *O programa Bolsa Família: comparação entre as regiões Nordeste e Sudeste*. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Ciências Econômicas) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara).

BENITES, G; PATTA, M. (2017). Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. *Revista de Administración Pública*, Rio de Janeiro v. 51 n. 2, p. 294-311.

CAMARGO, R; ORTIZ, L. (2016). *Breve histórico e dados para análise do programa bolsa de família*. Disponible en: <[http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisipped\\_es2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf](http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisipped_es2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf)>. Acceso en: 11 de Dic. 2018.

CODES, A. (2008). *A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa*. Brasília: IPEA.

FREIRE, V; SOUZA, S, et al. (2013). Programa Bolsa Família como estratégia de combate à pobreza em dissertações e teses no Brasil. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 13-27.

GIUGLIANO, R. (2014). *O Sul Global e a Difusão das Transferências Diretas de Renda: as mediações de Brasil e Índia*. Tese de doutorado em sociologia, Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia – SOL Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília – DF.

IPEA. (2012). *A Década Inclusiva*. Comunicados do IPEA 155. Brasília: IPEA.

JANNUZZI, P. (2012). *Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2015): *Como funciona?*. Disponible en: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>>. Acceso en: 10 de Dic. de 2018.

NASCIMENTO, H; MOTA, N; SARAIVA, R. (2016) *O Programa Bolsa Família Como Política Social: Orçamentos de 2012 a 2015*, Boa Vista: UFRR.

PIKETTY, T. (2014). *El Capital en el siglo XXI*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

REYES, V. (2008). Pobre del pobre. Pobreza y exclusión: análisis conceptual y empírico. *Revista Colombiana de Sociología*, Bogotá, v. 30, p. 17-26.

RODRÍGUEZ, C. (2004). Siete grandes debates sobre desigualdad social. In: MOTA, L. ; CATTANI, A. *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina: nuevas perspectivas analíticas*. México D.F: UAEM.

RT en Español. (2018). *Conversando con Correa: Dilma Rouseff*. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=heJLFrwoaQw>>. Acceso en: 6 de Dic. 2018.

SCALON, C. (2011) Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Revista contemporânea*, São Carlos, v. 1, n. 1 p. 49-68.

SOTELSEK, M. (2008) *Reflexiones sobre la trilogía 'pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?'*. Quito: FLACSO.

STERN, C. (1993) Algunas dimensiones teórico metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico. In: BÉJAR NAVARRO, R.; HERNÁNDEZ BRINGAS, H. (Coord.) *Población y desigualdad social en México*. Cuernavaca: UNAM

STIGLITZ, J. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*. Madrid: Taurus.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, (2014). *Bahia em números 2013*. Salvador, v. 1 p. 1-152.