



Universidade Federal
do Rio de Janeiro

Escola Politécnica

Análise dos impactos do Programa Bolsa Família em variáveis qualitativas e quantitativas (PIB e IDH) no Brasil

Moysés da Silva Pinto Ferreira

Thiago Matera Bourseau

Projeto de Graduação apresentado ao Curso de Engenharia de Produção da Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Engenheiro.

Orientadora: Rosemarie Broker Bone

Rio de Janeiro

Junho 2015

ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS (IDH E PIB)

Moysés da Silva Pinto Ferreira

Thiago Matera Bourseau

PROJETO DE GRADUAÇÃO SUBMETIDO AO CORPO DOCENTE DO CURSO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DA ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE ENGENHEIRO DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Profa. Rosemarie Bröker Bone, D. Sc.(orientadora)

Profa. Klitia Bicalho de Sá, D. Sc.

Profa. Thereza Cristina Nogueira de Aquino, D. Sc.

RIO DE JANEIRO

Junho 2015

Bourseau, Thiago Matera

Ferreira, Moysés da Silva Pinto

ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA EM VARIÁVEIS QUALITATIVAS E
QUANTITATIVAS (IDH E PIB) / Moysés da Silva Pinto Ferreira e
Thiago Matera Bourseau – Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica,
2015.

X, 89 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Rosemarie Bröker Bone

Projeto de Graduação – UFRJ / Escola Politécnica / Curso de
Engenharia de Produção, 2015.

Referências Bibliográficas: p.77-78.

1. Programa Bolsa Família. 2. Desenvolvimento. 3. Efetividade .
I. Bone, Rosemarie Bröker. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro

I

Dedicamos este trabalho às nossas famílias, amigos e professores que contribuíram em nossa formação ao longo de toda essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaríamos de agradecer a professora Rosemarie Bröker Bone pela orientação e tutoria durante o desenvolvimento deste trabalho, assim como pelo conhecimento, não somente acadêmico, passado ao longo do curso de Engenharia de Produção.

A parceria que já existia antes entre os autores e que somente se intensificou durante a elaboração deste projeto exalta um agradecimento recíproco entre ambos.

Nossa gratidão às nossas famílias pela paciência e incentivo durante toda a nossa jornada acadêmica. Um agradecimento especial a Paulo Roberto Lambert Bourseau (*in memorian*), pai de Thiago Matera Bourseau, que infelizmente não pode estar presente neste momento.

Agradecemos também aos professores e a todo o Corpo Docente do curso de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que foram essenciais para a nossa formação profissional e pessoal.

Obrigado aos amigos pelos momentos de ensinamentos e alegrias que nos trouxeram até o fim dessa caminhada, em especial a todos do Claxton, assim como à Lahis, Danielle, Isabelle e Thais.

A todos que nos ajudaram nessa conquista tão importante em nossas vidas, nosso profundo sentimento de gratidão.

Muito Obrigado.

Resumo do projeto de Graduação apresentado à Escola Politécnica/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Engenheiro de Produção.

ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM
VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS (IDH E PIB)

Moysés da Silva Pinto Ferreira

Thiago Matera Bourseau

Junho de 2015

Orientadora: Rosemarie Bröker Bone

Curso: Engenharia de Produção

Criado em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF), é oriundo da unificação e desenvolvimento de diversos programas de transferência de renda no país. Com base nos resultados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o programa é apontado como fomentador de importantes conquistas da sociedade brasileira no século XXI, transformando-se na maior e mais articulada iniciativa social do Brasil.

O presente trabalho propõe uma análise da eficácia do PBF de 2004 a 2013 em termos de alocação de recursos e seus impactos na população assistida. A partir de uma contextualização histórica de programas de transferência de renda no país, estudos baseados em conceitos macroeconômicos e estatísticos verificam os reflexos do programa através dos indicadores de Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tratados de maneira qualitativa e quantitativa, respectivamente. Com isso, pretende-se identificar correlações entre as variáveis estudadas e a evolução do programa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Produto Interno Bruto, Índice de Desenvolvimento Humano, Transferência de Renda.

Abstract of final Graduation Project presented to Escola Politécnica/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Production Engineer.

ANALYSIS OF THE IMPACT OF “PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA” ON
QUALITATIVE AND QUANTITATIVE VARIABLES (GDP AND HDI)

Moysés da Silva Pinto Ferreira
Thiago Matera Bourseau

June, 2015

Advisor: Rosemarie Bröker Bone

Department: Engenharia de Produção

Established in 2004, the *Programa Bolsa Família (PBF)* was originated from the unification and development of several cash transfer programs in the country. Based on broadcasted results from *Ministério do Desenvolvimento Social*, the program is pointed as propeller of important accomplishments of the Brazilian society in the 21th century, turning into the major and most articulated social initiative in Brazil.

The work hereby presented proposes an analysis of the effectiveness of PBF from 2004 to 2013 in terms of resource allocation and its impacts on the assisted population. Starting with a historical perspective on the cash transfer programs in the country, studies based on macroeconomic concepts and statistics verify the reflexes of the program through Gross Domestic Product (GDP) and Human Development Index (HDI) indicators, treated in a qualitative and quantitative way, respectively. Therefore, correlations between the variables studied and the evolution of the program are intended to be identified.

Keywords: *Programa Bolsa Família*, Gross Domestic Product, Human Development Index, Cash Transfer Programs.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	APRESENTAÇÃO E OBJETIVO.....	1
1.2	METODOLOGIA.....	2
1.3	DESCRIÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	3
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1	REVISÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS	5
2.1.1	POLÍTICA DE ASSISTENCIALISMO SOCIAL PÓS 1988.....	6
2.1.2	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	10
2.2	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	13
2.2.1	PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	13
2.2.2	ORIGEM DO BOLSA FAMÍLIA.....	17
2.2.3	DESENHO OPERACIONAL DO PBF	17
2.2.4	METAS E OBJETIVOS DO PBF.....	19
2.2.5	CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA O PBF.....	20
2.2.6	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO PBF	21
2.3	ANÁLISES DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DO PBF	22
2.4	VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS.....	23
2.4.1	PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	24
2.4.2	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)	25
3	ANÁLISE DOS DISPÊNDIOS COM O PBF.....	26
3.1	NÍVEL NACIONAL.....	27
3.2	NÍVEL REGIONAL.....	29
3.3	NÍVEL ESTADUAL.....	42
3.4	NÍVEL MUNICIPAL.....	61
4	ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS.....	62
4.1	NÍVEL NACIONAL.....	62
4.2	NÍVEL REGIONAL.....	64
4.3	NÍVEL ESTADUAL.....	64
4.4	NÍVEL MUNICIPAL.....	68
5	RELAÇÃO ENTRE DISPÊNDIOS E VARIÁVEIS	71
5.1	NÍVEL NACIONAL.....	71
5.2	NÍVEL REGIONAL.....	73
5.3	NÍVEL ESTADUAL.....	74
5.4	NÍVEL MUNICIPAL.....	75
6	CONCLUSÕES.....	76
7	REFERÊNCIAS.....	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Municípios analisados.....	5
Figura 2 - Conceitos de linha da pobreza.....	9
Figura 3 - População pobre	10
Figura 4: Resumo dos Principais Programas Sociais Brasileiros	13
Figura 5 - Benefícios do PBF.....	22
Figura 6- Consumo das famílias (% PIB)	25
Figura 7 - Evolução da quantidade de famílias do PBF.....	27
Figura 8 – Evolução dos dispêndios nacionais do PBF	28
Figura 9 – Evolução dos dispêndios nacionais per capita do PBF, 2004-2013	29
Figura 10 – Evolução dispêndios regionais do PBF, 2004-2013.....	30
Figura 11 - Variação dos dispêndios regionais do PBF	31
Figura 12 - Evolução dos dispêndios regionais do PBF, 2004-2013.....	32
Figura 13 - Distribuição regional dos dispêndios do PBF	33
Figura 14 - Evolução regional da quantidade de famílias do PBF, 2004-2012	34
Figura 15 - Variação regional da quantidade de famílias do PBF	35
Figura 16 - População Regional em 2012.....	36
Figura 17 - Evolução regional da renda média domiciliar, 2004-2013	37
Figura 18 – Concentração de renda pela parcela mais rica da população por região, 2004-2013	38
Figura 19 - Quantidade de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por região, 2004-2011	39
Figura 20 - Percentual de famílias com renda inferior a um salário mínimo por região, 2004-2011	40
Figura 21 - Quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza	41
Figura 22 - Dispêndios estaduais totais do PBF	42
Figura 23 - Comparação dos dispêndios estaduais do PBF, 2004-2013.....	43
Figura 24 - Variação dos dispêndios estaduais do PBF, 2004-2013.....	44
Figura 25 - Renda domiciliar por Estado de 2004-2013.....	45
Figura 26 - Variação da renda domiciliar por Estado, 2004-2013.....	46
Figura 27 - Evolução da diferença entre o estado mais rico e o mais pobre, 2004-2013	47
Figura 28 - População Estadual, 2013	47
Figura 29 - Percentual de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por Estado, 2004-2011	48
Figura 30 - Variação no percentual de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por Estado, 2004-2011.....	49
Figura 31 - Comparação da quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza por Estado, 2004-2011	50
Figura 32 - Redução no percentual de famílias abaixo da linha da pobreza por Estado, 2004-2011	51
Figura 33 - Índices de Gini	52
Figura 34 - Curva de Lorenz para os dispêndios por domicílio em 2004.....	53
Figura 35 - Curva de Lorenz para os dispêndios por domicílio em 2011.....	54
Figura 36 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011	55
Figura 37 - Curva de Lorenz para os dispêndios totais em 2004.....	56
Figura 38 - Dados para cálculo do índice de Gini do número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza.....	57
Figura 39 - Curva de Lorenz para os dispêndios totais em 2011.....	57

Figura 40 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011	58
Figura 41 - Curva de Lorenz para famílias abaixo de um salário mínimo em 2004....	59
Figura 42 - Dados para cálculo do índice de Gini do número de famílias com renda até um salário mínimo.....	60
Figura 43 - Curva de Lorenz para famílias abaixo de um salário mínimo em 2011....	60
Figura 44 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011	61
Figura 45 - Dispêndio municipal do PBF, de 2004 a 2010.....	62
Figura 46 - PIB nacional, de 2004 a 2012	63
Figura 47 - IDH nacional	63
Figura 48 - PIB regional, de 2004 a 2012	64
Figura 49 - Comparação do PIB estadual	65
Figura 50 - Variação do PIB estadual entre 2004 e 2012	66
Figura 51 - IDH estadual, 2000 e 2010.....	67
Figura 52 - Variação do IDH Estadual de 2000 a 2010	68
Figura 53 - PIB Municipal, de 2002 a 2010.....	69
Figura 54 - IDH Municipal, 2000	69
Figura 55 - IDH Municipal, 2010	70
Figura 56 - Variação do IDH Municipal.....	70
Figura 57 - Evolução do PIB e dos dispêndios do PBF	72
Figura 58 - PIB e Gastos com o PBF	72
Figura 59 - Relação entre PIB e dispêndios do PBF.....	73
Figura 60 - Correlação entre o PIB e os dispêndios regionais do PBF.....	74
Figura 61 - Correlação entre o PIB e os dispêndios estaduais do PBF.....	75

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

Em 2014, o Brasil vivenciou um dos momentos políticos mais importantes de sua história democrática recente. A eleição presidencial deste ano foi a mais acirrada das últimas décadas e motivou discussões sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo.

Esse modelo baseou-se em políticas fiscais expansionistas que foram intensificadas em um esforço contracíclico à crise global de 2008 através de programas de benefícios sociais priorizando a distribuição de renda. Por outro lado, o controle das contas públicas e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ficaram em segundo plano, levantando incertezas quanto a sustentabilidade do modelo adotado.

Envolto a realidade político-econômica supracitada, este estudo busca analisar a evolução do principal programa social brasileiro, o Programa Bolsa Família (PBF), no período de 2004, até o quarto trimestre de 2013, segundo perspectivas qualitativas e quantitativas. O PBF foi criado oficialmente em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.386/2004, de 9 de janeiro de 2004.

O PBF é um dos pilares da estratégia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome há 12 anos. Atualmente, o programa atende cerca de 14 milhões de famílias, com o objetivo de tirá-las da pobreza extrema. Até agora, de acordo com o governo em matéria para o Jornal O Globo (13/05/2015), o programa foi responsável por tirar 36 milhões de pessoas da miséria e alcançar diversos outros avanços em termos de melhoria de qualidade de vida. Aponta-se, ainda, que houve ganhos em termos de educação e saúde, através de maiores taxas de frequência à escola e acompanhamento de gestantes, por exemplo.

Contudo, o governo procura rebater as críticas frequentes com relação aos efeitos colaterais e problemas do programa. Duas dessas críticas versam em relação ao desincentivo ao trabalho e o incentivo a se ter mais filhos. Quanto a primeira, o governo argumenta que a taxa de participação na economia das famílias beneficiadas é semelhante à das famílias não beneficiárias. Com relação ao segundo ponto, argumentam que a quantidade de filhos por mulher entre as famílias mais pobres caiu em relação aos outros extratos da população.

Assim, de acordo com fontes oficiais, o programa, que custa 0,5% do PIB, é considerado um sucesso. Nesse sentido, cabe avaliar a efetividade do programa através da análise dos pontos positivos apontados. Do ponto de vista institucional, a avaliação da eficiência no uso de recursos públicos e da eficácia em impulsionar o desenvolvimento do país é essencial para a discussão do modelo de desenvolvimento adotado.

Dessa maneira, observando neste momento histórico uma oportunidade de aprofundar o estudo sobre um tema que está fortemente relacionado com a situação política e econômica do país, os autores buscam, através de uma metodologia objetiva, analisar os impactos do PBF no crescimento e desenvolvimento do país. Nesse sentido, as principais variáveis envolvendo o PBF e duas das principais variáveis macroeconômicas (Índice de Desenvolvimento Humano e Produto Interno Bruto) serão analisadas para avaliar a efetividade do programa. Assim, o presente trabalho buscará estabelecer relações entre os gastos diretos com o programa e a evolução dessas variáveis.

Em suma, entendendo efetividade da combinação do alcance dos objetivos e a boa utilização dos recursos disponíveis, busca-se responder a seguinte pergunta: “*O Bolsa Família foi efetivo em termos de desenvolvimento social e econômico em nível nacional, regional, estadual e municipal, medidos a partir do IDH e PIB?*”

Para responder a pergunta proposta como objetivo geral, foram propostos 3 objetivos específicos:

- i) Analisar os referenciais teóricos envolvidos na criação e aplicação do Bolsa Família e das variáveis estudadas;
- ii) Analisar separadamente a evolução dos gastos com bolsa família e do PIB e IDH nas diferentes agregações administrativas;
- iii) Analisar conjuntamente a evolução do IDH e do PIB e o dispêndio de recursos com o Bolsa Família nas diferentes agregações administrativas.

1.2 METODOLOGIA

Serão utilizadas análises gráficas das variáveis e testes estatísticos de correlação simples para avaliação de relações entre as mesmas. As variáveis serão compostas a partir de dados de fontes primárias, em geral dos órgãos oficiais responsáveis pelas mesmas, e as análises gráficas e estatísticas serão feitas pelos autores.

1.3 DESCRIÇÃO DOS CAPÍTULOS

Para conduzir o raciocínio do presente trabalho, iniciou-se com uma abordagem histórica dos principais programas sociais brasileiros que vieram a contribuir de alguma forma para a formatação atual do PBF e explicitar suas principais características e atualizações. Após o esclarecimento das bases atuais do PBF, buscou-se uma breve abordagem do plano de fundo macroeconômico utilizado, principalmente quanto aos dois indicadores que nortearão as análises qualitativas e quantitativas. A partir do referencial conceitual, foram utilizadas técnicas econométricas básicas para o estudo de possíveis correlações entre as variáveis qualitativas e quantitativas e os dispêndios do PBF em nível nacional, regional, estadual e municipal.

O trabalho possui limitações de escopo em diversos aspectos. Em relação ao programa analisado, o trabalho está limitado ao Programa Bolsa Família. Embora existam diversos outros programas sociais em funcionamento no Brasil, o PBF possui maior abrangência, disponibilidade de dados e importância no cenário atual. Com essa limitação, o intervalo temporal do estudo vai do início de 2004, uma vez que o programa começou em outubro de 2003, e vai até o final de 2013, por motivos de disponibilidade de dados.

Além disso, as variáveis analisadas serão o PIB e o IDH devido a sua abrangência econômica e social e a sua relevância na análise do desenvolvimento de um país. Assim, outras variáveis – também importantes – no retrato da realidade de um país não serão analisadas, como o desemprego. De maneira indireta, pode-se considerar que essas outras variáveis estão relacionadas com as duas variáveis analisadas.

Por último, as análises municipais ao longo do trabalho ficarão limitadas a dois municípios devido a restrições de tempo. Dessa maneira, serão utilizados dois municípios de modo a representar os dois extremos opostos de riqueza do país. Com isso, pretende-se avaliar, de uma maneira representativa, se os impactos do programa são diferentes entre os municípios ricos e pobres.

Os municípios analisados serão Benedito Novo (SC) e Santarém Novo (PA), cujas localizações podem ser vistas na Figura 1. Estes foram escolhidos, pois além de estarem em extremos opostos da riqueza do país, também diferem na dependência do PBF, além de possuírem uma dimensão populacional comparável. Segundo a sua

prefeitura, o município de Benedito Novo possui cerca de 11 mil habitantes e suas principais atividades econômicas incluem madeireiras, indústria textil e de celulose. Por outro lado, o município de Santarém Novo possui 7 mil habitantes e a sua economia é baseada em agricultura, pesca e extrativismo.

Segundo reportagem da Veja em Outubro de 2014, o município de Santarém Novo tem a maior quantidade percentual de pessoas no programa em relação a sua população. Em 2013, 69% da população fazia parte do programa. Por outro lado, segundo reportagem da revista Exame, o município de Benedito Novo é a oitava cidade que menos depende do PBF de modo que em 2013, menos de 0,1% da população fazia parte do programa. Dessa maneira, ao comparar esses municípios, podemos avaliar o impacto do programa no sentido de diminuir a disparidade entre municípios ricos e pobres.



Figura 1- Municípios analisados

Fonte: Elaboração dos autores no google maps (2015).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico, as bases teóricas do trabalho serão abordadas. A partir do plano de fundo histórico dos programas sociais, o PBF será detalhado e as variáveis que serão utilizadas dos capítulos posteriores serão apresentadas.

2.1 REVISÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS

Neste tópico será elucidada a evolução do assistencialismo brasileiro na retomada democrática, a partir de 1988. Além da descrição histórica, serão apresentados os principais programas sociais que contribuíram para a construção do

principal guia social contemporâneo, o Plano Brasil sem Miséria, que aprecia o Programa Bolsa Família.

2.1.1 POLÍTICA DE ASSISTENCIALISMO SOCIAL PÓS 1988

O histórico das Políticas de Assistência Social no Brasil tem tímidas origens nas décadas de 1920 e 1930, com a Lei Eloy Chaves de 1923, a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) em 1938 e a criação da Legião Brasileira de Assistencialismo (LBA) em 1942, segundo Yazbek (2010).

No entanto, para orientar este estudo, será focado o passado recente das Políticas de Assistencialismo Social, iniciando-se por 1988 com a Carta Magna. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) institucionalizou o conceito de Seguridade Social e representou um divisor de águas no debate sobre assistência social.

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

(CRFB, 1988)

Desde então, houve a criação de diversos órgãos, leis e normas que auxiliassem a pôr em prática os direitos sociais adquiridos pela CRFB. Em 1990, foi criado o Ministério do Bem Estar Social, cujo nome inicial era Ministério de Estado da Ação Social, sendo deste a responsabilidade de zelar pela assistência social, defesa civil, políticas habitacionais e de saneamento, ocupação do território e migrações internas. Esse ministério atuava por meio de órgãos específicos: Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento, Secretaria Nacional de Promoção Social, Secretaria Especial de Defesa Civil e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, como disposto na Lei 8028.

O ano de 1993 também representou um marco no âmbito do desenvolvimento social da população brasileira através da criação da Lei Orgânica de Assistência

Social (LOAS), em 7 de dezembro. A coletânea de artigos em comemoração aos 20 anos da LOAS: 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social, lançada em 2013, aponta que desde sua promulgação em 1993 até 1997, a LOAS extinguiu o CNSS e criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), iniciando a formulação do programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). O programa de transferência de renda é reconhecido como um dos pioneiros no Brasil. Além disso, a LOAS estimulou a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), fundamentais para o funcionamento do futuro Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse período foram definidos o mecanismo de repasse de recursos da União para Estados e municípios bem como a governança dos programas.

Em 1995, foi realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social, que deu continuidade ao debate para a criação de diretrizes para aperfeiçoar o sistema descentralizado e participativo de assistência social iniciado pela LOAS. Desde então, foram realizadas conferências bienais para discussão de estratégias e resultados das ações sociais em âmbito nacional. No final dos anos 90 foram elaboradas as Normas de Orientações Básica (NOB), NOB/97 e NOB/98.

“Em rápidos termos, pode-se considerar que a NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. [...] Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social.”

(NOB/SUAS, 2005)

A NOB/98 complementou a norma anterior, com a criação das Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e Comissões Intergestoras Bipartite (CIB), de caráter deliberativo no que se refere a questões operacionais de gestão da política. Definiu, ainda mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do FNAS para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

Após 10 anos de promulgação da LOAS, em 2004, o Sistema Único de Assistência Social é aprovado pela CNAS. Esse buscou integrar as diversas esferas governamentais na organização dos arranjos interinstitucionais para a prestação de serviços sociais, assim como na coordenação do compartilhamento de recursos e

informações para um novo sistema de financiamento dos repasses federais (TAVARES, 2013).

O SUAS teve sua norma operacional divulgada em 2005, a NOB/SUAS. De acordo com esta, o caráter unificador do SUAS, que é um dos alicerces para a implementação e desenvolvimento do PBF, teve suas raízes no Cadastro Único, programa desenvolvido em 2001. Esse visou facilitar a coordenação das ações sociais e dos programas de transferência de renda (SPOSATI, 2013).

Em 2005, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) começaram a ser implantados. Esses centros servem de apoio à população, através de atividades sócio-educacionais e de integração.

Em 2011, é promulgada a Lei do SUAS (Lei no. 12.435, de 6 de julho de 2011). Neste ano, o Governo Federal também lançou, por meio do decreto no. 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014.

O BSM atua em três eixos: (a) garantia de renda para alívio imediato, por meio de Programas de Transferência de Renda, como o PBF e o BPC; (b) inclusão produtiva, com programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e (c) acesso a serviços, por meio dos CREAS e CRAS. Segundo dados do MDS, em março de 2013, a 22 milhões de brasileiros superaram a miséria extrema desde o lançamento do plano.

O conceito de linha da pobreza utilizado é, de certa forma, simples e abrangente: “O conceito da absoluta pobreza propõe que existe um mínimo aceitável para um padrão de vida, no qual as pessoas abaixo deste mínimo são consideradas pobres.” (FALCÃO *et* COSTA, 2014). No entanto, a definição desse mínimo aceitável é discutível. Em 1990, o Banco Mundial, definiu a linha da pobreza como uma renda diária de \$2.00 e linha da extrema pobreza como \$1.00 diário. Em 2008, estes valores diários foram reajustados em para \$1.25 e \$2.25, respectivamente. Entretanto, essa é uma definição que visa uniformizar os dados e criar um padrão para a melhor análise de seus estudos.

Existem, no entanto, outras definições de linha da pobreza. A abordagem calórica, por exemplo, constitui a linha de pobreza a partir de um padrão mínimo de alimentação. Nesse caso, a linha é baseada no fato de que a alimentação é a necessidade humana biológica universal. Assim, leva-se em consideração o custo da

cesta de alimentos necessária para atingir o padrão mínimo de alimentação. No entanto, essa abordagem também apresenta problemas como a definição do mínimo calórico para cada contexto geográfico e a estimação do custo da caloria (FALCÃO *et* COSTA, 2014).

Não convém, entretanto, a este trabalho aprofundar a discussão quanto as metodologias de cálculo de linha de pobreza, então, de maneira simplificada, as diferentes definições podem ser vistas na Figura 2.

Fonte	Definição
Banco Mundial	Renda diária de \$1.25. Até 2008 era \$1.00
Estudos Anpec	Renda mínima que possibilite adquirir a quantidade necessária para atender a demanda diária de caloria por pessoa
LOAS	Fração da renda per capita. Foi definido um quarto do salário mínimo como limite da pobreza
CadUnico	Fração da renda per capita. Para elegibilidade de cadastro no Cadunico até 2011 usava-se a renda de metade do salário mínimo

Figura 2 - Conceitos de linha da pobreza

Fonte: Elaboração dos autores baseada em dados do Banco Mundial e do Ministério do Desenvolvimento Social (2015).

No desenho do Plano Brasil sem Miséria, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) precisou definir a linha de extrema pobreza que seria utilizada. Assim, esse levou em consideração as alternativas já existentes e o valor de R\$70.00 mensais foi definido como linha da pobreza a ser superada. Segundo Falcão e Costa (2014), este valor estava de acordo tanto com os estudos realizados por Sonia Rocha com base no consumo calórico, quanto com as indicações do Banco Mundial supracitadas, R\$67.00 com a conversão da época.

Nesse período, alguns programas sociais consideravam como critério de pobreza frações do salário mínimo, que estava cerca de R\$540.00 em 2011. Com a introdução do conceito de linha da pobreza como critério de elegibilidade, esses tiveram a sua abrangência reduzida. Dessa maneira, muitas pessoas que antes eram elegíveis para o recebimento da renda auxiliar deixaram de ser uma vez que o patamar da pobreza considerada foi alterado. Com base no critério adotado pelo MDS para

definir a linha da pobreza, vemos que o número de pessoas abaixo dessa diminuiu ao longo do período considerado.

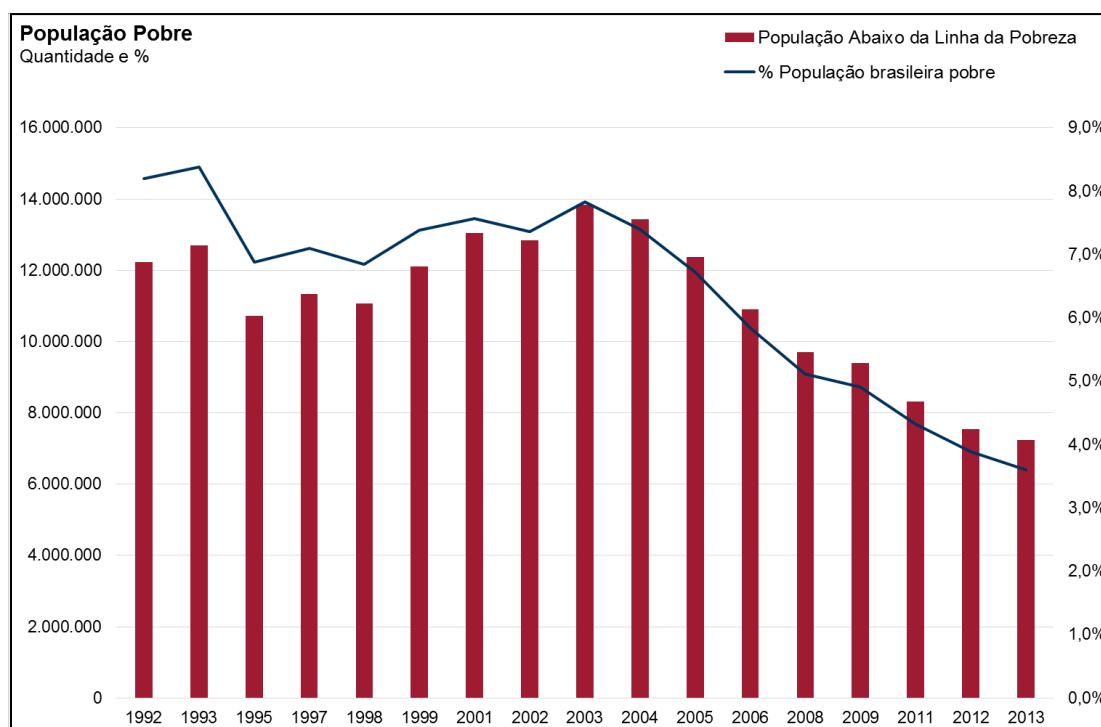


Figura 3 - População pobre

Fonte: Elaboração dos autores baseada em dados do Ipeadata (2014).

Como se pode observar na Figura 3, a evolução da quantidade de pessoas consideradas pobres cai significativamente a partir de 2003, em valores absolutos e como proporção da população. Antes desse período, é possível alegar que havia uma tendência de redução, mas essa era menos acentuada.

Uma vez que renda recebida pelo PBF faz com que a pessoa fique acima da linha da pobreza, esse é um movimento esperado. Dessa maneira, apesar de não ser suficiente para atestar o sucesso do programa, sugere que uma parcela da população significativa da população conseguiu superar a pobreza. Contudo, como mencionado anteriormente, as definições utilizadas podem ser questionadas e talvez não seja razoável considerar uma família com renda mensal inferior a R\$150,00 como acima da linha da pobreza.

2.1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Dentro do contexto das políticas assistencialistas adotadas ao longo das duas últimas décadas, cabe uma análise mais aprofundada dos programas de transferência

de renda, que são algumas das principais ferramentas utilizadas. O objetivo dos Programas de Transferência de Renda (PTR) é possibilitar uma articulação entre a medida compensatória de transferência monetária com ações estruturais, nos campos da educação, saúde e trabalho tendo em vista possibilitar a autonomização de famílias pobres (SILVA, 2005). Traçando um paralelo do objetivo supracitado com o histórico dos programas sociais brasileiros, percebemos que esse é marcado por iniciativas desarticuladas em âmbito nacional, o que faz com que grande parte desses sejam descontinuados ou destorcidos por motivos políticos.

Desde a Lei Eloy Chaves em 1923, que consolidou a base para o sistema previdenciário brasileiro até a criação do PBF em 2004, diversos programas de transferência de renda foram realizados. Contudo, em 1991, iniciou-se uma discussão mais ampla na política brasileira sobre Programas de Transferência de Renda. O projeto de Lei n.80/91 marca este primeiro momento com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) (SILVA et al, 2012).

O PGRM, baseado na proposta de Milton Friedman do Imposto de Renda negativo, estabeleceu faixas de renda que determinavam quem deveria pagar imposto de renda. As pessoas abaixo dessas faixas não precisariam pagar impostos e, por outro lado, receberiam uma compensação de renda de cerca de 30% da diferença entre a renda bruta e o limite mínimo. O projeto, que nunca chegou a ser implementado embora tenha sido aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação em 1993, é considerado por Silva *et al* como o marco inicial dos PTRs na política brasileira.

A partir de 1995, os primeiros programas de transferência de renda começam a ser efetivamente implementados. Dentre projetos iniciados neste ano, os principais foram: (a) o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) na cidade de Campinas e em Ribeirão Preto, (b) Bolsa Familiar para Educação em Brasília e (c) o Programa “Nossa Família” em Santos. Esses projetos tiveram em comum a família como unidade beneficiária e a busca de contrapartidas das famílias para recebimento do benefício, tais como: comprovação da frequência escolar e acompanhamento em postos de saúde das crianças e jovens, participação de atividades socioeducativas, entre outras. Além disso, estes projetos também tinham em comum muitas dificuldades na sua implantação e desenvolvimento, como o acompanhamento das famílias, defasagem de benefícios monetários concedidos e recursos limitados, tanto financeiros como estruturais. Ainda, os programas tinham como característica a existência de um tempo limite para que as famílias recebessem os benefícios,

variando de 6 meses a 24 meses, com possibilidade de prorrogação segundo critérios determinados (SILVA *et al*, 2012).

Em 1996, foram implementados dois programas em nível nacional que marcaram a evolução dos PTRs: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O primeiro garantia um salário mínimo para as famílias que possuísem renda *per capita* menor que um quarto do salário mínimo com dependentes idosos que não recebam outro benefício. O PETI beneficiava as famílias com renda *per capita* menor que metade do salário mínimo e com dependentes com idade inferior a dezesseis anos.

O próximo momento importante na evolução dos PTRs ocorreu em 2001, com os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, o Auxílio-Gás em 2002 e o Cartão-Alimentação em 2003. Esses programas formaram a base para o que viria a ser o Programa Bolsa Família (PBF), destacando-se o Bolsa-Escola que teve maior abrangência em números de beneficiados e já utilizava o cadastro único como sistema de informação (SILVA *et al*, 2012).

Programa Social	Crêterios de Elegibilidade	Exigências de Contrapartida	Benefício	Orçamento	Duração do Benefício
PGRM (1991)	Todo cidadão abaixo da Renda Mínima*	-	30% da diferença entre a Renda Mínima e o Salário Bruto. Baseado no Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman	Recursos da União ("competir" em nível orçamentário com os demais programas)	-
PGRFM (1995)	F�mlias com renda per capita menor que R\$35,00, com dependentes menores de 16 anos e residentes em Campinas/ Ribeirão Preto por pelo menos 4 anos	Frequência escolar e em postos de saúde, participação de atividades socio-educativas	De R\$3,00 até R\$ 350,00 de acordo com a renda e número de dependentes (Campinas). De R\$ 40,00 até R\$ 100,00 em Ribeirão Preto	Recursos da prefeitura e municipais	18 meses com prorrogação de 6 em Campinas e 12 meses com prorrogação de 12 em Ribeirão Preto
Bolsa Familiar para Educação (1995)	F�mlias com 140 ou mais pontos no sistema de seleção que leva em conta número de dependentes, renda per capita, grau de formação etc.	Frequência escolar e bom rendimento escolar garantia a aplicação de 1 Salário Mínimo em uma poupança que poderia ser retirado 50% no fim do ensino fundamental e 50% ao fim do ensino médio	1 Salário Mínimo	-	24 meses. Foi proposto que o auxílio permanecesse até o fim dos estudos
Nossa F�milia (1995)	F�mlias com dependentes até 16 anos, renda per capita menor que R\$ 50,00 e residentes de Santos há 1 ano.	Frequência escolar	R\$ 50,00 a R\$ 80,00 de acordo com o número de dependentes	Recursos municipais	6 meses com prorrogação de 18
BPC (1996)	F�mlias com dependentes idosos ou deficientes e renda per capita menor que 25% do Salário Mínimo e que não recebam outro benefício	-	1 Salário Mínimo	FNAS repassa para o INSS	Reavalia��o a cada 2 anos
PETI (1996)	F�mlias com dependentes menores de 16 anos e renda per capita menor que 50% do salário mínimo	Frequ�ncia escolar em atividades socio-educativas	R\$ 25,00 por dependente se for na zona rural ou urbana com menos de 200 mil habitantes e R\$ 40,00 se for em zona urbana com mais de 200 mil habitantes	FNAS, com co-financiamento por estado e m�nic�pio, podendo contar com iniciativas privadas e sociedade civil	Até 4 anos
Bolsa Escola (2001)	F�mlias com dependentes de 6 a 15 anos e renda menor que 50% do Salário Mínimo	Frequência Escolar	R\$ 15,00 por dependente até R\$ 45,00	Fundo de Combate � Pobreza	Reavaliação a cada 2 anos até o fim do ciclo escolar
Bolsa Alimentação (2001)	F�mlias com gestantes ou crianças de 6 meses até 6 anos e renda menor que 50% do Salário Mínimo	-	R\$ 15,00 por dependente até R\$ 45,00	Fundo de Combate � Pobreza	Até desenquadramento de critério de seleção
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (2001)	F�mlias com jovens de 15 a 17 anos que estejam fora da escola e com renda menor que 50% do Salário Mínimo	Frequência escolar em atividades socio-educativas	R\$ 65,00 e cursos de treinamento em saúde, cidadania e meio ambiente	FNAS	1 ano
Auxílio - Gás	F�mlias com renda menor que 50% do Salário Mínimo	-	R\$ 7,50	CIDE	Até desenquadramento de critério de seleção

* Não fora definido qual seria Renda Mínima

Figura 4: Resumo dos Principais Programas Sociais Brasileiros

Fonte: Elaboração dos autores baseada em dados de Silva *et al* (2012) e do Ministério do Desenvolvimento Social (2014).

2.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesse t pico, o Plano Brasil Sem Miséria e o PBF são abordados. Quanto ao primeiro, será realizada uma breve análise do seu desenvolvimento de modo a servir de plano de fundo para a análise do PBF. A seguir, uma vez que faz parte do tema do presente trabalho, o PBF será detalhado com maior profundidade.

2.2.1 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Idealizado pelo Governo Federal, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) teve como objetivo superar a extrema pobreza até o fim de 2014. Foi criado em 2 de junho de 2011, através do Decreto nº 7.492. Direcionado as famílias com renda *per capita* de até R\$ 77 e sob coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o BSM previa assistir a 16,2 milhões de brasileiros, de acordo com o Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Através da articulação de diversas esferas administrativas públicas e com apoio do setor privado, o Plano se organizou em três eixos de ação: (a) garantia de renda, responsável pelas transferências monetárias e alívio imediato do quadro de extrema pobreza; (b) acesso a serviços públicos, responsável pela sensibilização, mobilização e melhoria da qualidade de vida da população; e (c) inclusão produtiva, viabilizando o acesso à renda nos meios urbano e rural, através de estratégias específicas. Mediante inscrição no Cadastro Único, o cidadão elegível ao BSM conta com os mais variados programas e canais de atendimento fornecidos por cada um desses eixos (CAMPELLO *et* MELLO, 2014).

Dentre os programas disponibilizados pelo eixo de garantia de renda, destacam-se o PBF, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso. O primeiro, de amplo conhecimento nacional, é responsável por transferir renda a todo cidadão inscrito no Cadastro Único, que se enquadre na situação de pobreza conforme caracterizado anteriormente. O pagamento é mensal e o montante varia de acordo com os integrantes da família, que ao receberem o benefício, comprometem-se com condicionalidades para permanência no programa. Dentre as condicionalidades estão a vacinação, frequência escolar e acompanhamento nutricional de crianças; acompanhamento de gestantes; e a atualização frequente do cadastro da família, o que pode ser feito através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Quanto ao segundo programa do eixo, com a condição de renda familiar por pessoa de um quarto do salário mínimo vigente, o BPC fornece um pagamento mensal de aposentadoria no valor de um salário mínimo para idosos a partir de 65 anos ou para cidadãos que apresentem qualquer tipo de deficiência, independente de contribuição prévia para a Previdência Social. Não vitalício e intransferível, o benefício é gerido pelo MDS e operado pelo INSS – Instituto Nacional de Serviço Social. O escopo do BPC conta ainda com a garantia de que cidadãos deficientes tenham acesso ao ensino público.

Por último, a Ação Brasil Carinhoso, que consiste no auxílio ao desenvolvimento das crianças de zero aos seis anos, nos âmbitos da renda, educação e saúde. Dentre as atividades promovidas pela Ação, podemos citar o incentivo aos municípios para ampliação da oferta de vagas em creches e melhorias no atendimento através de recursos destinados às prefeituras; prevenção e trato dos males prejudiciais ao desenvolvimento na primeira infância; e aumento do valor repassado para alimentação em creches, bem como a promoção do Programa Saúde na Escola nas creches e pré-escolas. Todas essas medidas, em execução desde 2013, contribuíram na retirada das famílias beneficiárias do BSM da situação de extrema pobreza.

O eixo de acesso a serviços públicos tem como objetivo promover serviços de luz, saúde, assistência social, apoio à população moradora de rua, educação, habitação, segurança alimentar, trabalho infantil, documentação e o Programa de Aceleração do Crescimento. São realizações deste eixo: os programas Água e Luz para Todos, Minha Casa, Minha Vida, Brasil Sorridente, Rede Cegonha, Olhar Brasil, Unidade Básica de Saúde, Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos, dentre outras iniciativas (COSTA *et al*, 2014).

A inclusão produtiva, subdividida entre rural e urbana, possui estratégias específicas para cada meio de trabalho. A Inclusão Produtiva Rural, que atende aos domicílios que concentram 47% dos beneficiários do BSM, promove o fortalecimento de atividades realizadas por famílias de extrema pobreza praticantes da agricultura familiar, auxiliando no aumento de capacidade produtiva e capilarização para novos mercados consumidores. Para tanto, promovem ações de orientação e acompanhamento técnico das atividades produtivas, oferecendo ainda auxílio financeiro, distribuição de sementes, água tratada, energia elétrica e incentivo ao comércio. Estão envolvidos neste processo, os programas Água e Luz para Todos, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), profissionais técnicos contratados pelo Governo e o Ministério da Integração Nacional (CAMPELLO *et* MELLO, 2014). Ainda, como aponta Campello *et* Mello (2014), a Inclusão Produtiva Urbana favorece a inserção de beneficiários no mercado de trabalho por meio de emprego formal, empreendedorismo ou empreendimentos da economia solidária. As iniciativas reúnem esforços de oferta de qualificação sócio-profissional e intermediação de mão de obra.

O Pronatec e o Programa Mulheres Mil são responsáveis pela qualificação técnica, agindo conjuntamente com institutos federais de ensino técnico e tecnológico

e entidades do Sistema “S”. Os alunos recebem material pedagógico, alimentação e transporte para os mais de 500 tipos de cursos de formação inicial e continuada, alinhados à vocação econômica de cada região, segundo Campello *et Mello*. Promovido pelo Sistema Nacional de Empregos (SINE), a intermediação de mão de obra busca garantir emprego a esses beneficiários do programa, estabelecendo parcerias com entidades empregadoras e captando oportunidades.

Microempreendedores individuais e pequenos negócios recebem apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para a regularização do negócio e assistências técnicas. Os empresários recebem ainda apoio de bancos públicos através de iniciativas de ampliação do microcrédito produtivo e orientado, que oferecem taxas de juros reduzidas, linhas de crédito e amparo técnico (CAMPELLO *et* MELLO, 2014).

De maneira análoga, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), estimula a criação de empreendimentos autogeridos, microcrédito produtivo e orientado, apoios técnico e à comercialização de produtos e serviços, visando desenvolver a economia solidária, terceiro foco da Inclusão Produtiva Urbana. Em paralelo, funciona o Bolsa Verde, programa voltado para famílias que desenvolvem atividades de conservação em florestas nacionais, reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados, além de territórios ocupados por comunidades tradicionais, tais como: ribeirinhos, indígenas, quilombolas e demais. O benefício consiste no pagamento trimestral de R\$ 300, através do cartão do Programa Bolsa Família (CAMPELLO *et* MELLO, 2014).

Atualmente, o BSM se articula através dos programas e iniciativas apresentados, e até então atingiu todas as metas definidas pelo Governo Federal, segundo o MDS. No entanto, o programa possui novos objetivos para os próximos anos. O primeiro deles, a Busca Ativa, trata da inclusão de todo cidadão elegível ao BSM no Cadastro Único e é desdobrado em três estratégias de ação: inclusão no Cadastro Único, que localiza famílias, cadastra e mantém dados atualizados; acesso de benefícios, responsável por analisar as famílias cadastradas e alocá-las para recebimento dos benefícios devidos; e o acesso a serviços, que assegura acesso a serviços básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar.

2.2.2 ORIGEM DO BOLSA FAMÍLIA

A criação do Bolsa Família é oriunda da grande necessidade de unificação dos programas federais de transferência de renda. Antes de 2003, ano de criação do PBF, haviam quatro programas principais de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, com órgãos responsáveis distintos, recursos independentes e banco de informações segregados.

Devido a essa realidade, a gestão, coordenação e prestação de serviços destes programas era ineficiente, sem compartilhamento de recursos e informações, gerando desperdícios e retrabalho por parte das instituições encarregadas, como relata Soares *et Sático* (2009): “[...]Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional.”

O PBF unificou os programas, se beneficiando do Cadastro Único como ferramenta de controle de informação e contando com o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) como principal responsável pela gestão do programa. Portanto, um grande mérito do programa foi integrar os programas já existentes utilizando as vantagens de cada um, sob uma gestão descentralizada dos entes federativos, porém coordenada.

2.2.3 DESENHO OPERACIONAL DO PBF

O modelo de gestão descentralizada do Bolsa Família é a peça chave para a sua maior permeabilidade e otimização de recursos, através de parcerias com os governos estaduais e, sobretudo, municipais, cuja proximidade da realidade social local é imprescindível para sua implementação.

Nesse modelo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pela gerência do programa. O MDS tem as responsabilidades de estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas e estabelecer metas. Por outro lado, propor o orçamento anual do PBF, ficou a cargo da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC) (SOARES *et SÁTIRIO*, 2009).

Além disso, é de competência da SENARC realizar a gerência do CadÚnico, sistema de informação utilizado pelo programa, e estabelecer os critérios de elegibilidade do programa. Finalmente, o pagamento e processamento de informações

orçamentárias são feitos pela Caixa Econômica Federal (CEF) por meio de cartões magnéticos.

Diferentemente do seguro-desemprego e aposentadoria, o PBF é um programa com orçamento definido, ou seja, uma vez esgotada a dotação orçamentária fica impedida a concessão de novos benefícios até que haja liberação de crédito suplementar, como consta na Lei 12.817, Art. 6º onde diz: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. A transferência de recursos ocorre através do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família, realizado em 2006, os Estados têm um papel de coordenar a gestão de benefícios dos municípios.

“Os Estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, estimulando a ação local qualificada, bem como fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa.”

A administração dos benefícios financeiros do PBF é feita através do Sistema de Benefício ao Cidadão (SIBEC) . O sistema é disponibilizado pela CEF e permite que os Gestores do PBF tenham acesso a informação dos beneficiários do seu Estado ou município. O próprio Gestor pode operar o sistema ou cadastrar outra pessoa para esse trabalho.

De acordo com o Portal da Transparência, é papel dos municípios realizar a inscrição das famílias no CadÚnico, promover ações que viabilizem a integração entre os setores de educação, saúde e assistência social, disponibilizar serviços e estruturas institucionais na área da assistência social, da educação e de saúde para viabilizar o cumprimento das condições de elegibilidade por parte das famílias beneficiárias, garantir apoio técnico-institucional para gestão local do programa e suspender, bloquear ou cancelar benefícios indevidos.

Este controle é feito por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGBF), que permite inserir e manter atualizados os dados da gestão municipal, do órgão responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único, do Gestor Municipal, da equipe que compõe a gestão municipal do PBF e das Instâncias de Controle Social (ICS), que podem ser o Conselho de Assistência Social (CAS), e seus respectivos membros. Para incentivar a manutenção de dados atualizados no SIGPBF, foi

estabelecido pela Portaria GM/MDS nº 754, de 2010, um incentivo de 2% sobre o valor apurado do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) quando o município tiver 100% dos dados referentes à gestão municipal atualizados há menos de um ano no SIGPBF.

O IGD, tanto municipal como estadual, IGD-M e IGD-E respectivamente, são os indicadores pelos quais o MDS avalia a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família segundo os critérios descritos no decreto n. 5.209:

- i) integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e;
- ii) envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Além dos Estados, municípios e da Caixa Econômica Federal, a SENARC conta com o auxílio do Ministério da Saúde, Ministério da Educação, principalmente no que tange ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do programa, sendo de competência dos respectivos ministérios disponibilizar o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde e o Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar e da Secretaria Nacional de Assistência Social para acompanhamento das famílias.

2.2.4 METAS E OBJETIVOS DO PBF

Em sua criação, o PBF fazia parte da Estratégia Fome Zero que tinha por objetivos segundo Silva *et al* (2008 *apud* Brasil/MDS 2006):

- i) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar;
- ii) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

A principal meta quantitativa do PBF é referente ao número de famílias em condições de extrema pobreza. Este número pode ser visto como inversamente proporcional ao número de famílias beneficiadas, uma vez que o valor do benefício auferido pelo programa é igual ao que o governo considera como sendo a linha de

pobreza extrema. Em 2004, foi estipulado como objetivo, o número de 11.1 milhões de famílias atendidas pelo programa. Este número foi alcançado em 2006, segundo dados do MDS. Desde então, todas as metas anuais de inclusão de famílias no programa foram superadas, chegando a cerca de 14 milhões em 2013, acima da previsão inicial de 13.8 milhões para 2015.

2.2.5 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA O PBF

O PBF é um programa de transferência de renda focado na população pobre ou extremamente pobre. Como já abordado no tópico 2.1.2, os PTRs possuem condicionalidades que funcionam como contrapartidas que o governo exige por parte dos candidatos ao programa para que estes possam receber os benefícios.

No caso do Bolsa Família, existem três condições básicas para o cadastramento no programa:

- i) Comprovação de Renda familiar – Neste caso estão elegíveis para receber os benefícios do PBF, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizada, em abril de 2014 pelo decreto n. 8.323, como àquelas que têm renda mensal *per capita* de até R\$ 154,00 e R\$77,00, respectivamente. O valor estipulado para pobreza e extrema pobreza foi alterado conforme mostrado na Tabela 3.
- ii) Comprometimento com a educação infantil - Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.
- iii) Comprometimento com a saúde - as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do recém-nascido.

Caso a família esteja com dificuldades para cumprir as condições acima, deve-se buscar auxílio do gestor municipal ou nas CRAS e CREAS, pois o benefício pode ser bloqueado, suspenso ou cancelado. O governo disponibiliza o portal, Sistema de

Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), para informações relacionadas às condicionalidades das famílias.

2.2.6 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO PBF

Por ser um Programa de Transferência de Renda, seu principal benefício é o financeiro, que atualmente é dividido em 6 tipos distintos, de acordo com as características da composição familiar, para a complementação da renda mensal.

- i) Benefício Básico – Transferência no valor de R\$ 77,00 apenas para as famílias consideradas extremamente pobres. O valor deste benefício segue o histórico exposto na Figura 5;
- ii) Benefício Variável de 0 a 15 anos – Transferência no valor de R\$ 35,00 por beneficiário para as famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade até o limite de R\$ 175,00. Inicialmente este valor era de R\$ 18,00 e tinha como limite máximo 3 beneficiários, ou seja R\$ 54,00. Em 2009, passou a ser R\$ 22,00 com limite de R\$ 66,00, sendo alterado novamente em 2011 para o valor de R\$ 32,00 por beneficiário até o máximo de R\$ 96,00. No mesmo ano, o limite máximo de beneficiários também foi aumentado de 3 para 5 (somando o total de beneficiários de: Benefício Variável de 0 a 15 anos, Benefício Variável a Gestante e Benefício Variável Nutriz), chegando a um valor limite de R\$ 160,00;
- iii) Benefício Variável a Gestante – Transferência no valor de R\$ 35,00 por beneficiário para as famílias que têm gestantes em sua composição. São feitos pagamentos em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde, uma vez que o CadÚnico não permite identificar as gestantes. Este benefício foi regulamentado em 2011 e, como descrito acima, conta com o limite máximo de 5 beneficiários no somatório dos três tipos;
- iv) Benefício Variável Nutriz – Transferência no valor de R\$ 35,00 por beneficiário para as famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses. São feitos pagamentos em seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido

identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Assim como o Benefício Variável a Gestante, este foi implementado em 2011 e possui a mesma limitação de beneficiários;

- v) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – Transferência no valor de R\$ 42,00 por beneficiários, limitado ao máximo de dois benefícios, para as famílias com adolescentes de 16 a 17 anos, desde que estes cumpram as condicionalidades do tópico anterior. Seu valor inicial era de R\$ 33,00 em 2009, corrigido para R\$ 38,00 em 2011, antes de seu valor atual. O limite de beneficiários permanece inalterado desde o seu início;
- vi) Benefício para a Superação da Extrema Pobreza – Transferências calculadas, caso a caso, para as famílias que, mesmo recebendo os demais benefícios, permaneçam em situação de extrema pobreza. É calculado de forma a garantir que todas as famílias do programa ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Ano	Linha da Extrema Pobreza	Linha da Pobreza	Benefício do PBF	Benefício Máximo
2004	R\$ 50,00	R\$ 100,00	$R\$ 50,00 + 3x (R\$ 15,00)^*$	R\$ 95,00
2007	R\$ 60,00	R\$ 120,00	$R\$ 60,00 + 3x (R\$ 18,00)^* + R\$ 33,00^{**}$	R\$ 147,00
2012	R\$ 70,00	R\$ 140,00	$R\$ 70,00 + 5x (R\$ 32,00)^* + 2x (R\$ 38,00)^{**}$	R\$ 306,00
2014	R\$ 77,00	R\$ 154,00	$R\$ 77,00 + 5x (R\$ 35,00)^* + 2x (R\$ 42,00)^{**}$	R\$ 336,00

Figura 5 - Benefícios do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2014).

Tomando como exemplo uma família com dois filhos jovens, menores de 16 anos, e um adolescente, 17 anos, o benefício neste caso seria de R\$ 189,00, desconsiderando o Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

2.3 ANÁLISES DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DO PBF

Muitos autores estudaram os impactos macroeconômicos do programa de diferentes maneiras. Dentre os estudos mais relevantes, há estudos que se utilizaram do conceito de Matriz de Contabilidade Social (MOSTAFA, SOUZA e VAZ, 2010; GRIJÓ, 2006; ZYLBERG, 2008). Em geral, esses estudos fizeram análises positivas do PBF, mostrando o efeito multiplicador para o PIB e para a renda das famílias maior do que 1. Dessa maneira, esses estudos apontaram que para cada 1% de PIB investido no PBF, o PIB do Brasil aumentaria em 1,44% e a renda das famílias

aumentaria em 2,25%. Esse aumento de renda seria mais pronunciado nas famílias mais pobres e cujos chefes possuísem menor escolaridade.

Os trabalhos de Mostafa, Souza e Vaz (2010) e Zylberg (2008) analisaram as variações sobre a desigualdade de renda. O primeiro trabalho chegou a conclusão de que um aumento do dispêndio do Bolsa Família de 1% do PIB levaria a uma redução de 2% do coeficiente de gini. Zylberg (2008) mostrou ainda, que parte da variação da desigualdade nacional é resultado da melhora da distribuição inter-regional de renda.

As matrizes utilizadas nesses estudos são adaptações do conceito de matriz de insumo-produto (IBGE) e partem em geral pressupostos neokeynesianos. Através desses, os preços são fixos e a produção varia pressupondo que não há emprego efetivo de fatores. Nesse ponto, cabe uma crítica a essas análises. Ao contrário do que é utilizado como premissa, no período analisado, a oferta parece ter sido um limitante ao crescimento da economia. A aceleração da inflação em parte reflete esse fato, o que faz com que o efeito multiplicador seja menor do que o apontado por esses estudos.

Outro pressuposto importante dessas análises é que a propensão marginal a consumir das famílias é constante. Dessa forma, mesmo que a renda familiar seja aumentada, a proporção dessa renda que é destinada ao consumo não se altera. Esse pressuposto parece fazer sentido dado que a renda dessas famílias é muito baixa e o valor recebido através do benefício não seria o suficiente para alterar a elasticidade-renda sobre o consumo.

De maneira geral, alguns dos trabalhos que analisam o programa positivamente fazem ressalvas quanto ao uso do programa indiscriminadamente, visto que a estrutura da economia brasileira apresenta um viés concentrador. Dessa maneira, através das análises dos fluxos circulares, após o choque inicial da transferência de recursos que claramente diminui a desigualdade de renda, as interações subsequentes das famílias com a economia têm efeito concentrador de renda.

Na próxima seção serão analisadas as variáveis PIB e IDH como forma de verificação da contribuição do PBF para uma melhora quantitativa e qualitativa da sociedade.

2.4 VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS

2.4.1 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

De acordo com Blanchard (2000), uma das óticas do Produto Interno Bruto (PIB) permite definirmos como sendo o valor dos bens e serviços finais produzidos em uma determinada economia em um dado período. Uma das decomposições possíveis do PIB, pela ótica da demanda segue abaixo na Equação 1:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1)$$

Na Equação 1, o Y representa o PIB e é decomposto em consumo das famílias (C), investimento em capital fixo (I) ou Formação Bruta de Capital Fixo (FBKf), gastos do governo (G) e exportações líquidas, que são dadas pela diferença entre exportações (Xfree on board - fob) e importações (Mfob).

Por essa definição, o PIB é o somatório entre a remuneração do capital ou o lucro das empresas, a remuneração do trabalho ou os salários e os impostos. Dessa maneira, em um primeiro momento, pode-se esperar que o PBF, tenderia a influenciar o componente de consumo das famílias (C). Essa intuição pode ser confirmada examinando os determinantes do consumo através da equação 2:

$$C = C_0 + C_1 * (Y - T) \quad (2)$$

Na equação 2, o consumo (C) é função de um consumo autônomo (C_0) e uma proporção (C_1) da renda disponível, ou seja a renda (Y) subtraída dos impostos (T). O consumo autônomo pode ser interpretado como o consumo que ocorre mesmo sem renda, dado que as pessoas possuem necessidades básicas como alimentação. O (C_1), que deve ser um número entre 0 e 1 indicando que as pessoas consomem uma proporção da sua renda, poupando o restante. Substituindo a equação 2 na equação 1 e rearrumando, temos que:

$$Y = (1/1 - C_1) [C_0 + I + G - C_1 * T] \quad (3)$$

Dessa maneira, o PBF, ao influenciar o consumo autônomo, impacta diretamente no consumo das famílias e consequentemente no PIB. As empresas que produzem os produtos consumidos pelas famílias, ao enxergarem uma demanda maior também passam a empregar mais gerando mais renda para os trabalhadores contratados. Assim, esperava-se que o PBF fizesse com que o consumo como

proporção do PIB aumentasse significativamente. No entanto, como pode ser observado na Figura 6, de 2004 a 2013, a mudança nesse patamar foi marginal.

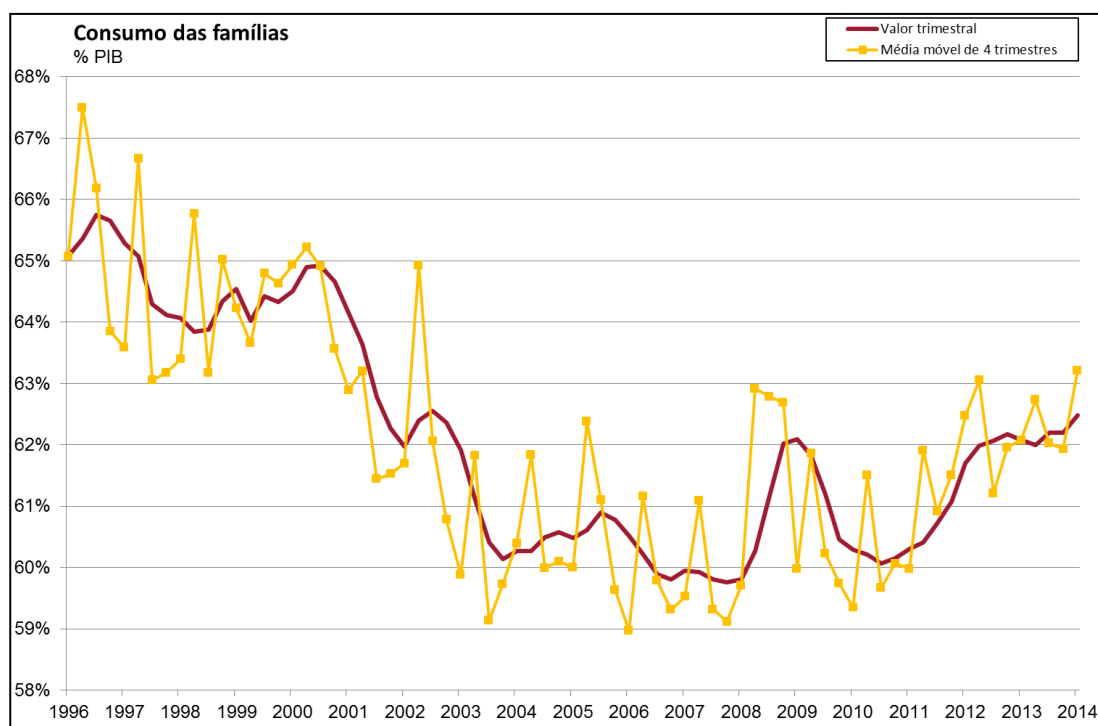


Figura 6- Consumo das famílias (% PIB)

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Ipeadata (2015).

A ausência desse efeito, no entanto, não implica que o programa tenha fracassado em impactar positivamente na economia do país. Uma vez que o Brasil é desigual internamente em termos de renda e o programa visa justamente diminuir essa desigualdade, os efeitos positivos tendem a se concentrarem mais nas regiões mais pobres. Dessa maneira, cabe avaliar mais detalhadamente a relação entre o PIB e os dispêndios do programa, principalmente levando em consideração essas diferenças regionais.

2.4.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

Como visto no capítulo 2.1, o PBF é um programa cujos objetivos envolvem não somente aspectos econômicos mais também sociais. Dessa maneira, seria insuficiente avaliar o programa exclusivamente sob a ótica econômica. Assim, de modo a analisar os possíveis impactos sociais gerados pelo programa, o índice de desenvolvimento humano (IDH) complementa a análise dos efeitos sobre o PIB.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano proposta por Mahbub ul Haq com a colaboração do ganhador do prêmio nobel de economia de 1998, Amartya Sen. O indicador é calculado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para países, Estados e municípios em diversos países participantes da ONU. O desenvolvimento humano representa um olhar alternativo ao desenvolvimento econômico na medida que tem como foco as pessoas e as oportunidades disponíveis a elas em contraponto ao produto gerado por elas ou na renda da economia como um todo. Atualmente, o desenvolvimento humano possui três pilares: saúde, educação e renda.

Quanto ao primeiro, a mensuração se dá através da expectativa de vida. Já o desenvolvimento da educação é medido pela média da escolaridade da população e pela expectativa de anos de escolaridade das crianças em idade de iniciar a vida escolar. Por último, a renda é medida em termos de poder de compra através de uma análise em termos de paridade de poder de compra (PPP).

Assim, em um primeiro momento, o Bolsa Família afetaria o IDH através da renda, porém ao longo do tempo, o impacto deveria ser sentido também nas demais variáveis. Esse efeito tende a ser mais pronunciado nas regiões mais pobres, uma vez que proporcionalmente, o Bolsa Família tende a ter um impacto maior no poder de consumo das famílias, gerando consequentemente um maior efeito no desenvolvimento humano como um todo.

Na próxima seção serão analisados os dispêndios com o PBF nos níveis federal, estadual e municipal com o objetivo de identificar a efetividade junto à sociedade.

3 ANÁLISE DOS DISPÊNDIOS COM O PBF

A análise dos dispêndios do Programa Bolsa Família será feita começando com uma abrangência nacional, passando por uma visão por região e, por fim, nos níveis menos agregados de unidades federativas e municípios.

O objeto final desta introdução analítica é não somente ilustrar como vem se desenvolvendo ao longo do tempo os dispêndios do programa, como também verificar, em nível estadual, se de fato os recursos estão sendo direcionados de uma maneira efetiva. Para tal, medidas de desigualdade serão analisadas para respondermos o

seguinte questionamento: *Os dispêndios são direcionados às regiões com maiores necessidades?*

3.1 NÍVEL NACIONAL

O número de famílias auxiliadas pelo PBF e o dispêndio com o programa cresceram expressivamente ao longo do período analisado. O número de famílias auxiliadas totalizou 6.571.839 em dezembro de 2004 e alcançou o patamar de 13.900.733 em dezembro de 2012.

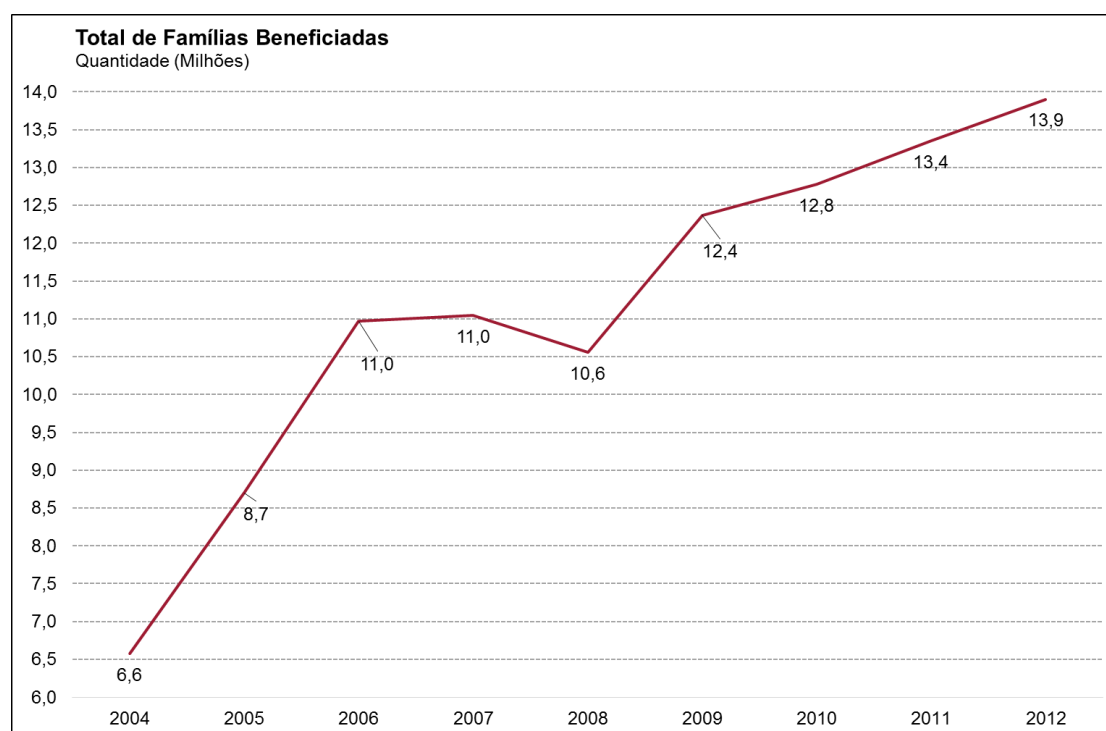


Figura 7 - Evolução da quantidade de famílias do PBF

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados do Portal da Transparência (2014).

A Figura 7 ilustra o número de famílias inscritas no PBF no mês de dezembro em cada ano, em milhões. Desse modo, analisando a tendência nessa evolução, podemos identificar três momentos principais. (a) Um crescimento vertiginoso de 2004 até 2006, devido à permeabilidade já implantada por outros programas sociais e um maior campo disponível para atuação. (b) Em seguida, houve uma estagnação de 2006 a 2008 na quantidade de famílias beneficiadas, o que não alterou a tendência de crescimento do valor total do dispêndio do programa, como será visto abaixo. Tal fato pode ser explicado em parte pelo reajuste nos valores do benefício em 2007 e pela própria variação de famílias cadastradas ao longo do ano. (c) Após 2009, percebe-se a

retomada de uma tendência de ampliação do programa, ainda que em menor intensidade de 2004 a 2006, através da contribuição da evolução do CadÚnico e da ampliação da estratégia do Busca Ativa, onde os entes públicos também são responsabilizados por identificar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Com uma tendência comparável a da evolução na quantidade de famílias, os dispêndios com o PBF também apresentaram um crescimento notável no período analisado. No seu primeiro ano totalizaram em torno de R\$ 5,5 bilhões. De 2004 a 2013, os dispêndios aumentaram significativamente ano após ano, totalizando aproximadamente R\$ 25 bilhões em 2013, como pode ser visto na Figura 8.

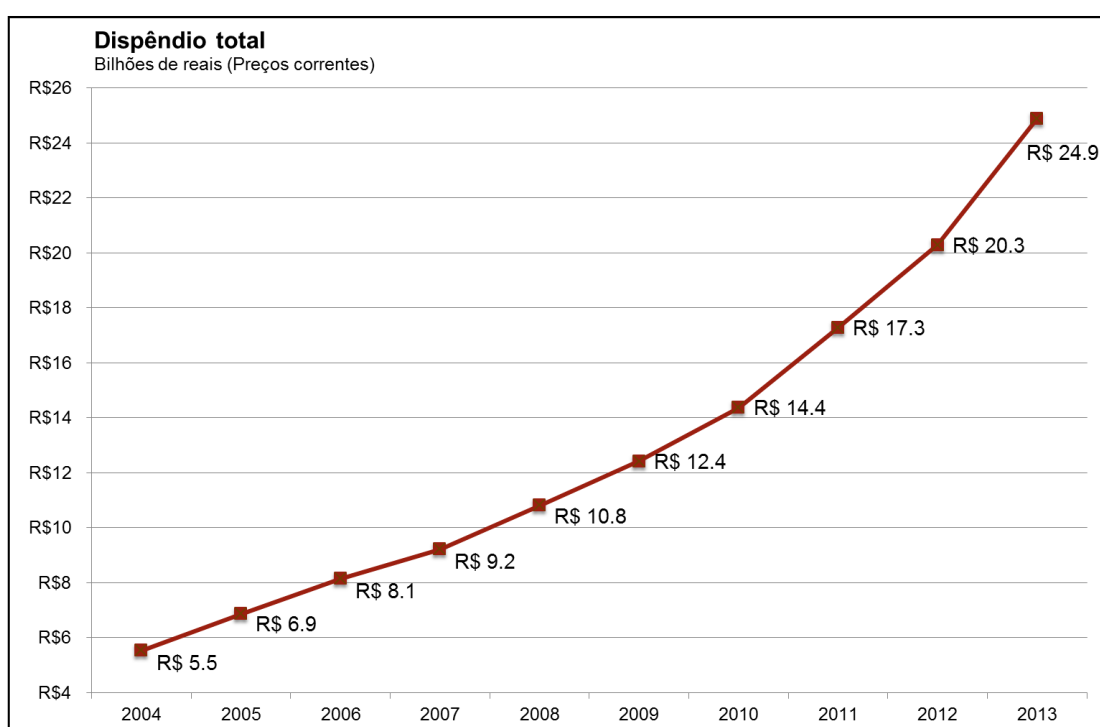


Figura 8 – Evolução dos dispêndios nacionais do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

De acordo com o MDS, a trajetória crescente dos dispêndios do programa pode ser explicada por efeitos de quantidade (famílias beneficiadas) e preço (valor do benefício concedido). Quanto ao primeiro aspecto, de acordo com as diretrizes do governo, o alcance do programa ao seu público alvo, pessoas em condições de pobreza e pobreza extrema, foi progressivamente sendo ampliado. Através do aumento da permeabilidade do sistema com a evolução do cadastro único e a Busca Ativa, mais famílias tiveram acesso ao PBF. Além disso, ao longo do programa houve mudanças nas regras e legislações, de modo que mais famílias se tornaram aptas a

receber o benefício. Em termos de preço, o valor do benefício foi alterado por diversas ocasiões, através do aumento do escopo do programa e reajustes periódicos visando manter o poder de compra das famílias.

Dentre as principais alterações no programa, destacam-se o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) instituído em 2007, que ampliou o auxílio para adolescentes de até 17 anos e a ampliação da quantidade de benefícios variáveis de 3 para 5 e alterações específicas para gestantes em 2012. Assim, ao longo do período analisado, os dispêndios per capita do programa aumentaram aproximadamente 300% de R\$ 30 para R\$ 124, como pode ser observado na Figura 9.

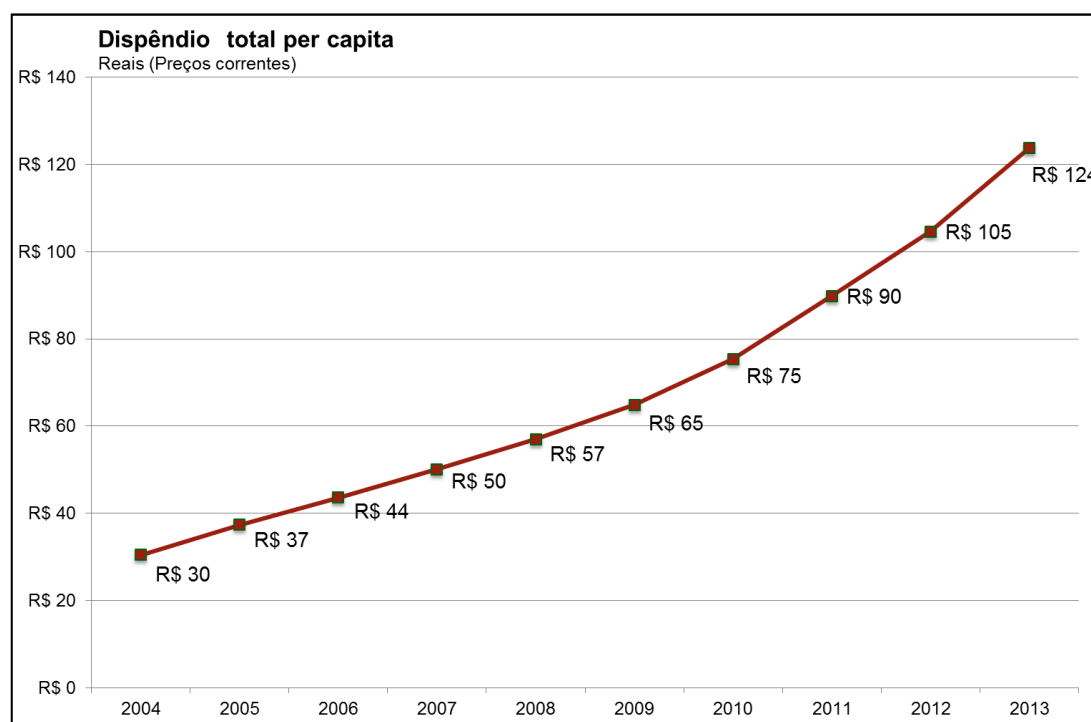


Figura 9 – Evolução dos dispêndios nacionais per capita do PBF, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Em suma, apesar de trajetórias distintas, o programa apresentou um crescimento significativo, tanto no valor total do dispêndio, quanto na quantidade de famílias atendidas. O crescimento no orçamento destinado ao programa ao longo do período de 2004 à 2013 foi cerca de 350%, enquanto o número de beneficiários aumentou em 112% no período entre 2004 e 2012.

3.2 NÍVEL REGIONAL

A evolução dos recursos empregados no programa por região pode ser vista na Figura 10.

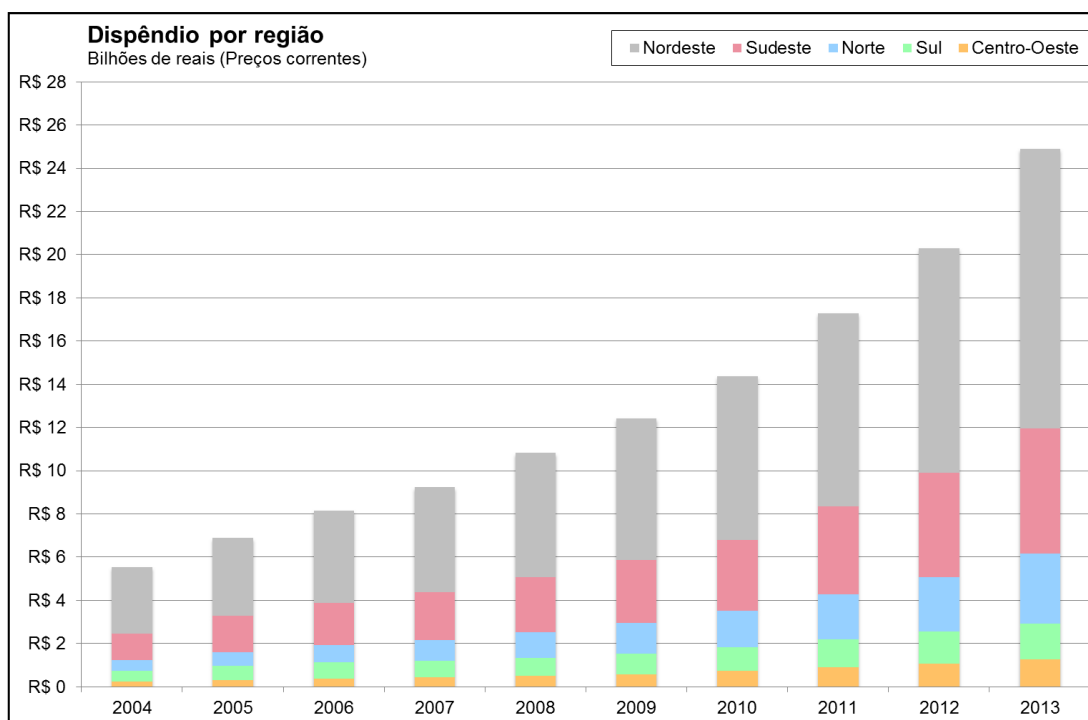


Figura 10 – Evolução dispêndios regionais do PBF, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Em termos regionais, desde o primeiro ano do programa, as duas principais regiões são Nordeste e Sudeste, que concentram a maior parte dos recursos empregados. Os recursos empregados no Nordeste variaram de aproximadamente R\$ 3 bilhões em 2004 para quase R\$ 13 bilhões em 2013, registrando, assim, um crescimento acumulado de 320%. Já no sudeste, os dispêndios foram de R\$ 1,2 bilhões em 2004 para R\$ 5,8 bilhões em 2013, totalizando um crescimento de 367%.

De 2004 a 2006, a região Sul foi a terceira maior região em termos de recursos empregados, mas a partir de então perdeu o posto para a região Norte. Esta seguiu como sendo a terceira maior região em termos de recursos empregados de 2006 a 2013, registrando o maior crescimento dentre as regiões, 576%. Por último, a região Centro-oeste compreende a menor parcela em termos de recursos, apesar do crescimento acumulado de 483% no período analisado.

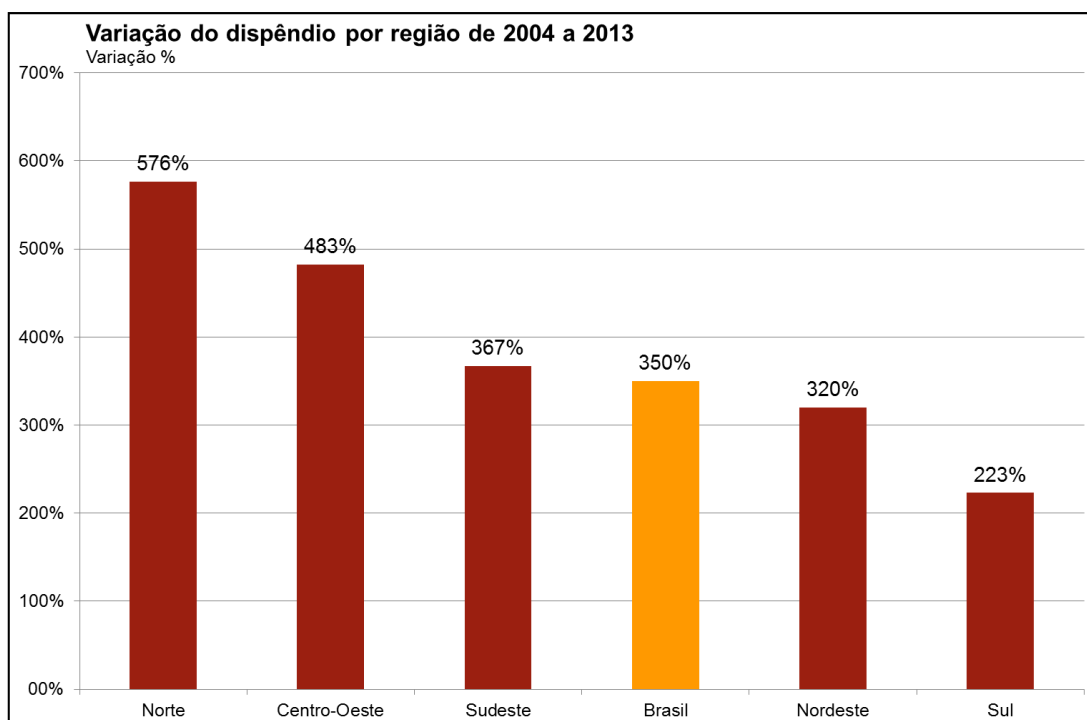


Figura 11 - Variação dos dispêndios regionais do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Além da análise dos dispêndios totais, é interessante analisar os dispêndios per capita por região, como pode ser visto na Figura 12. Em termos de valores, as regiões nordeste e norte chamam atenção pelo crescimento dos dispêndios per capita de R\$ 170 e R\$ 156, respectivamente. Por outro lado, as regiões centro-oeste, sudeste e sul registram crescimentos muito menores totalizando R\$ 67, R\$ 53 e R\$ 38, respectivamente. No entanto, em termos de crescimento percentual, a região centro-oeste só perde para a região norte, com 400% de crescimento de dispêndio *per capita*.

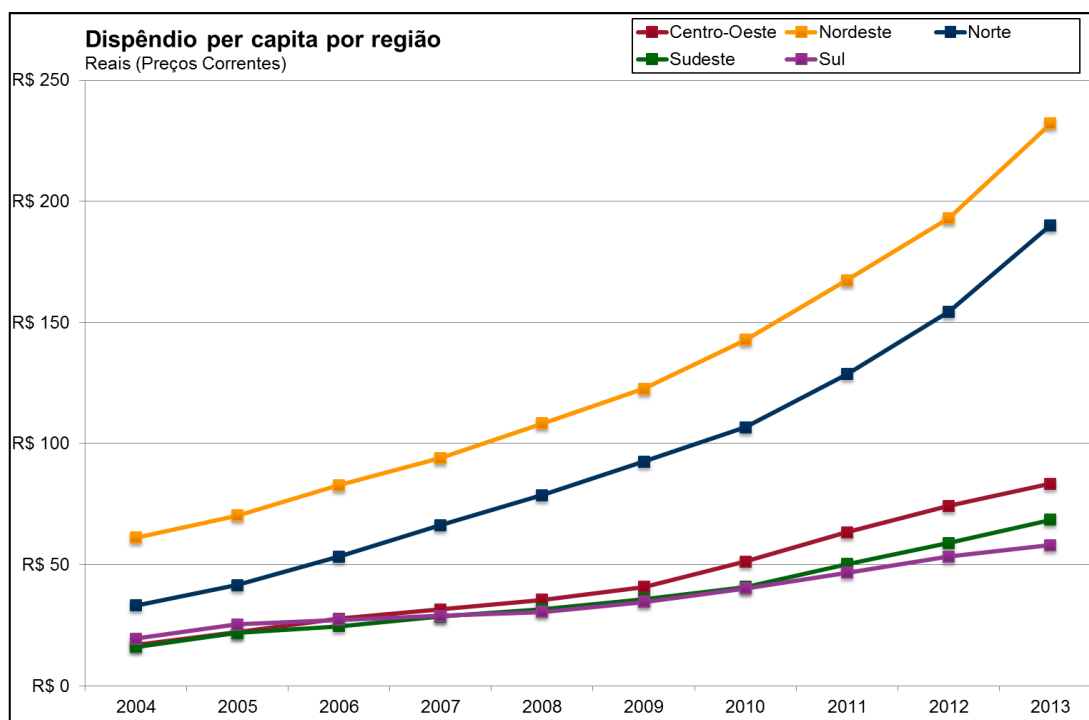


Figura 12 - Evolução dos dispêndios regionais do PBF, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

De modo a ter uma visão consolidada do programa, podemos observar a quantidade acumulada de recursos empregados em cada região através da Figura 13.

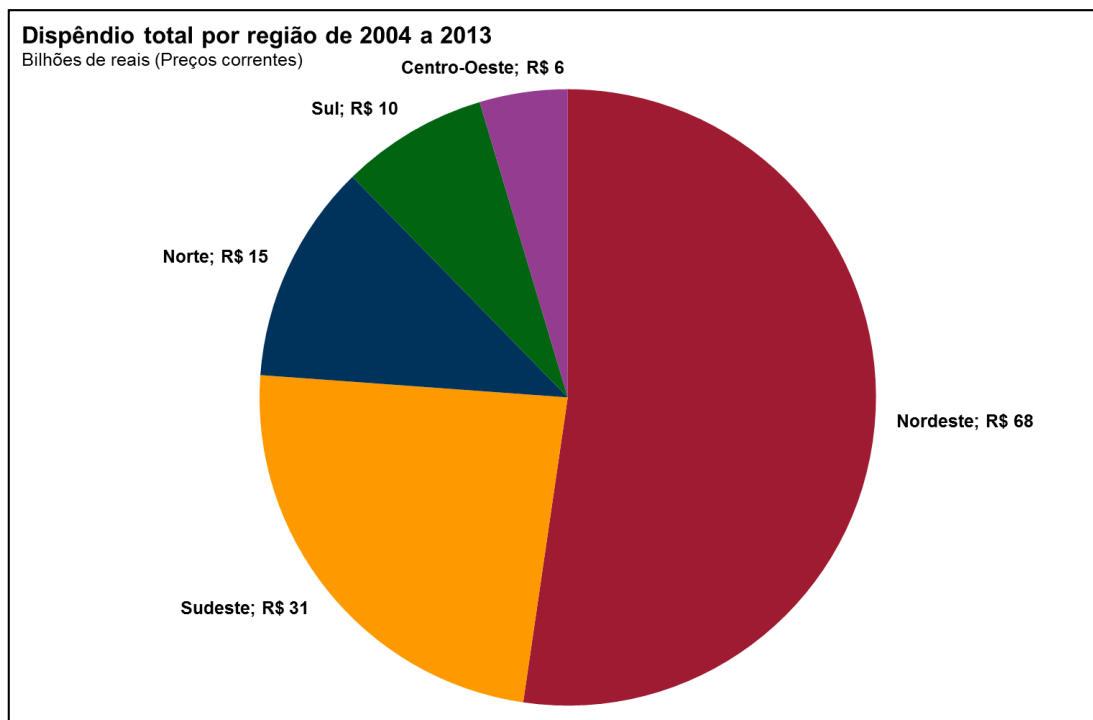


Figura 13 - Distribuição regional dos dispêndios do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Assim, pode-se observar que o nordeste concentrou mais da metade de todos os recursos empregados no programa ao longo do período analisado. Juntamente com o sudeste, as duas regiões foram o destino de mais de 75% dos recursos destinados ao programa. As outras três regiões somadas respondem pelos aproximadamente R\$ 21 bilhões restantes de uma total de R\$ 130 bilhões.

Como era de se esperar, as regiões com maiores dispêndios também correspondem as regiões com maior número de famílias beneficiadas. Com isso, vemos que o fator preço do benefício não é grande o suficiente para gerar alguma distorção no sentido de uma região com maior número de famílias beneficiadas receber uma receita menor do que outra, ou seja, um total de famílias beneficiadas menor, por conta do valor médio do benefício.

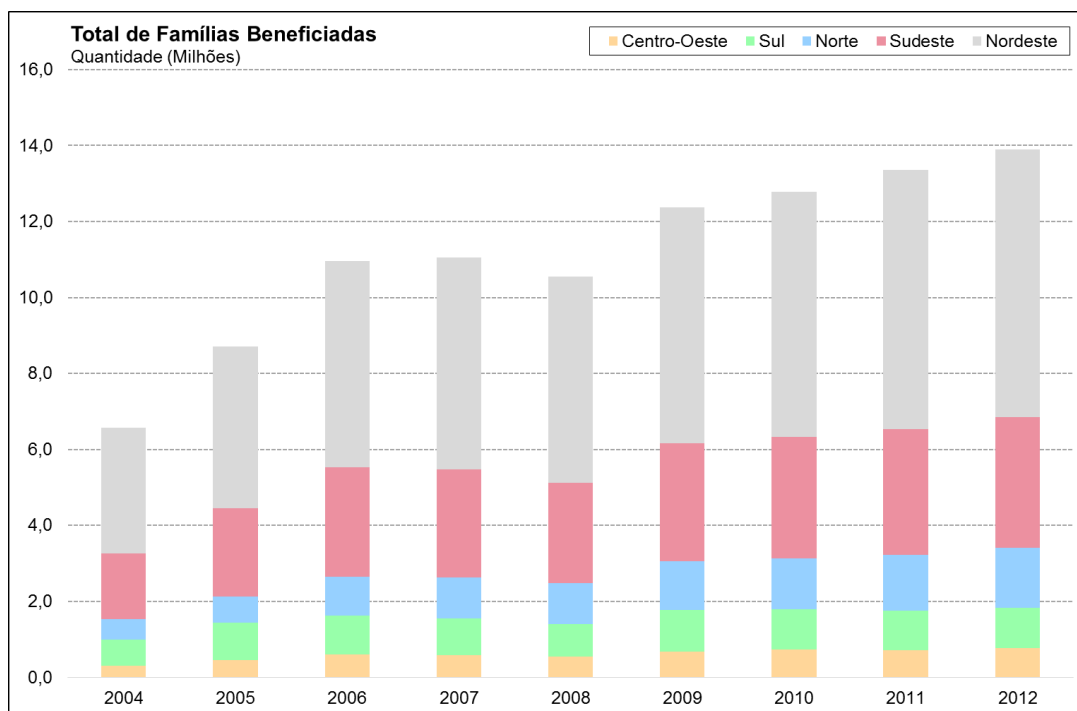


Figura 14 - Evolução regional da quantidade de famílias do PBF, 2004-2012

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2013).

Além da evolução absoluta do número de famílias auxiliadas pelo programa, a análise da variação do quantitativo total de beneficiários do início, em 2004, e final da série histórica, em 2013, nos ilustra que apesar de ser a segunda maior região em termos de orçamento do programa, o sudeste foi penúltimo em número de participantes do programa (99%), enquanto o nordeste teve o mesmo ritmo de crescimento que a média nacional (112%), o norte foi onde o programa mais se expandiu nesse horizonte de tempo (198%).

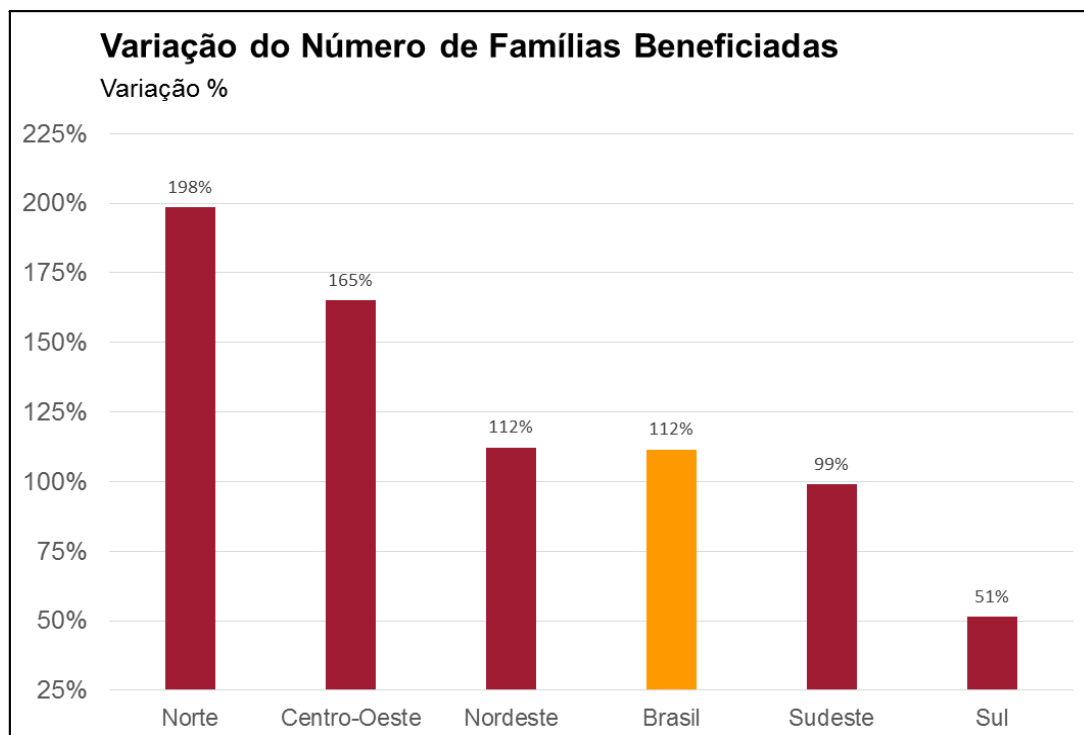


Figura 15 - Variação regional da quantidade de famílias do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

A análise regional permite identificar a concentração de cerca de 75% dos recursos nas regiões nordeste e sudeste já explicada pelo número de famílias inscritas no programa nessas regiões. Como ilustrado na Figura 16, estas duas regiões são também as mais populosas.

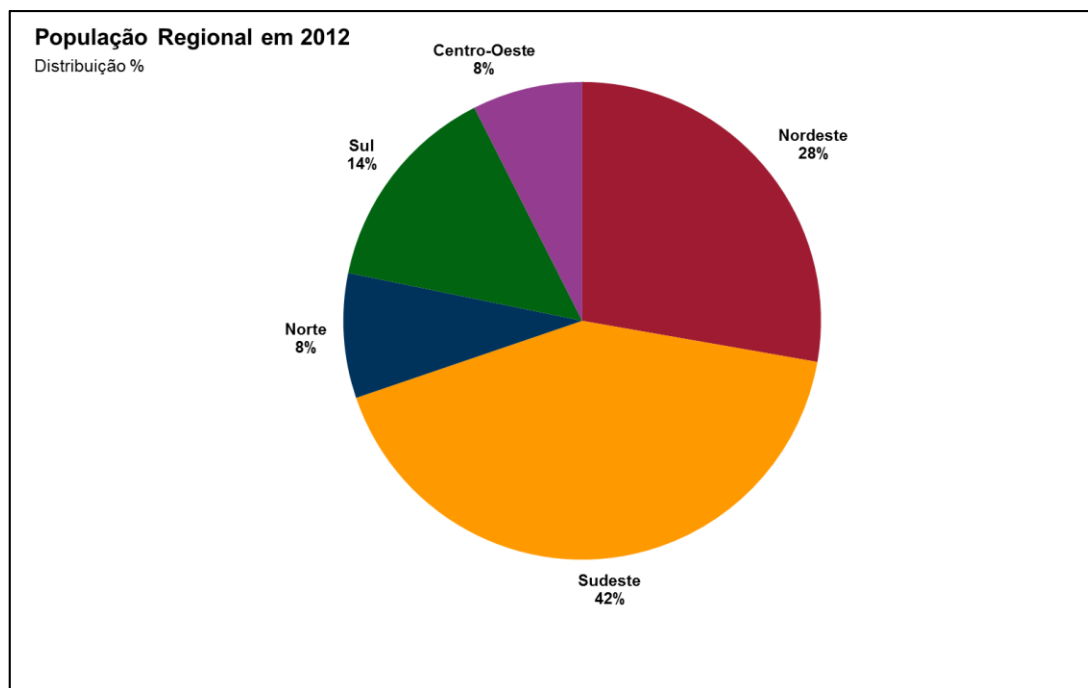


Figura 16 - População Regional em 2012

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE

A partir da distribuição populacional, percebe-se que o sudeste, apesar de abrigar 42% da população brasileira, frente a 28% da população do nordeste, possui praticamente metade do número de famílias beneficiadas pelo PBF, ou seja, 7 bilhões de beneficiários no nordeste contra 3,4 bilhões no sudeste. Este fato não causa nenhum questionamento, pois é sabida a realidade social nas diferentes regiões brasileiras, sendo o Sudeste a região mais industrializada e historicamente com maior representatividade no PIB nacional.

No entanto, deve-se conferir se de fato os recursos estão sendo alocados em medidas proporcionais às realidades das regiões. Na Figura 17, é ilustrada a evolução da renda média domiciliar de cada região ao longo dos anos de 2004 a 2012.

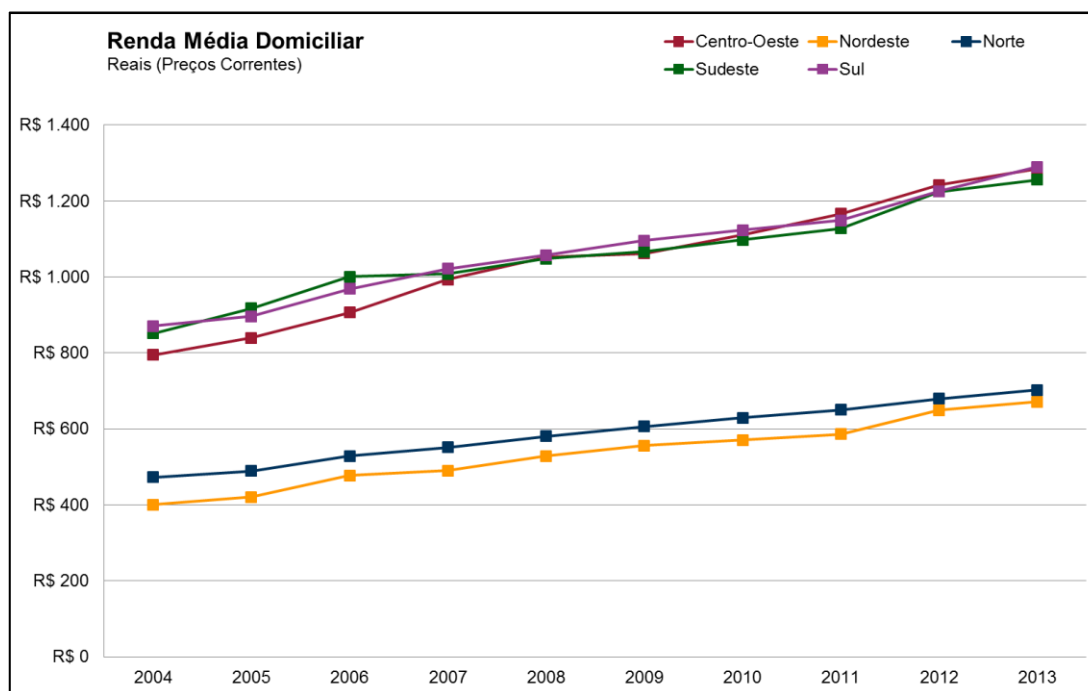


Figura 17 - Evolução regional da renda média domiciliar, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

É visível a dicotomia de renda existente entre as regiões sul, sudeste, centro-oeste em oposição às regiões norte e nordeste. A análise por renda média pode parecer, a primeira vista, a mais correta para se analisar a distribuição dos dispêndios do PBF, uma vez que a condicionalidade básica para recebimento dos benefícios é possuir uma renda familiar per capita abaixo da linha da pobreza. Contudo, como está ilustrado acima, a distribuição de renda média em níveis agregados, como regionais e estaduais, não retrata a realidade da necessidade de programas de transferência de renda, pois carrega consigo as características de concentração de renda.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) disponibiliza dados anuais sobre a participação por décimo da população (P10) na renda domiciliar por Estado. Na Figura 18 pode ser vista a série histórica do P10 no período entre 2004 e 2013, que representa a participação na composição da renda domiciliar dos 10% domicílios mais ricos por Estado.

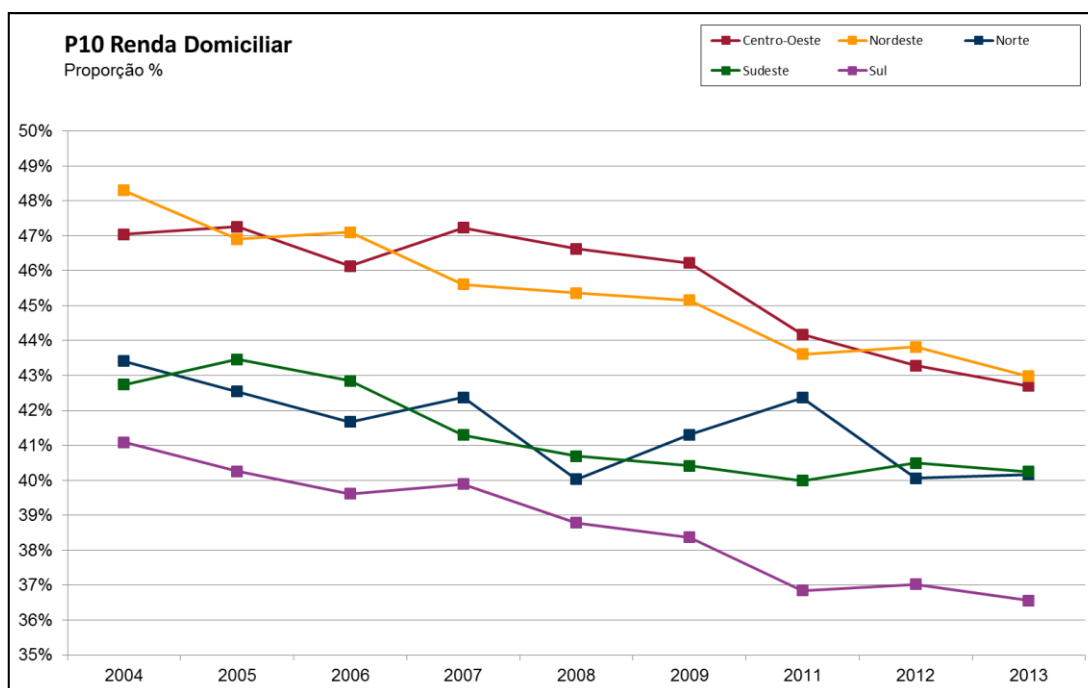


Figura 18 – Concentração de renda pela parcela mais rica da população por região, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

O eixo das ordenadas, cujo intervalo é de 35% e 50%, representa, por exemplo, que os 10% mais ricos do nordeste concentravam cerca de 48% da renda domiciliar do Estado em 2004 e esse número foi reduzido para 43% em 2013.

Assim como na Figura 17, também é percebida uma divisão, ainda que em níveis mais próximos, em dois grupos de concentração da renda no P10 mais rico da população. O que chama atenção, no entanto, é que o nordeste, além de apresentar a segunda menor renda domiciliar dentre as regiões é a que tem maior concentração.

Ainda que se contraponha a informação de concentração e evolução da renda com os dados demográficos das regiões, não se pode chegar a uma conclusão confiável sobre o questionamento deste tópico; se os recursos estão sendo destinados para as regiões com mais necessidades.

Logo, a variável que melhor representa o grau de necessidade das regiões, disponibilizada pelo IBGE, é o número de famílias com renda menor que um salário mínimo, da qual pode-se inferir o público-alvo do programa e o número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, isto é, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Food and

Agriculture Organization of the United Nations (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. A série foi calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

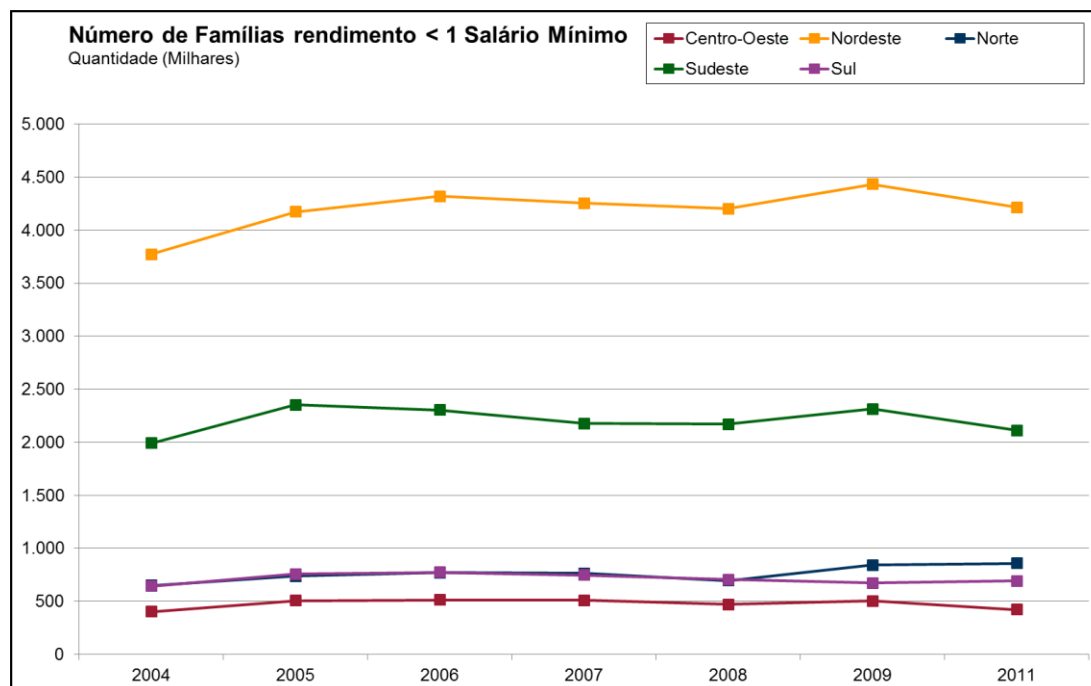


Figura 19 - Quantidade de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por região, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

O número de famílias que possuem renda domiciliar menor que um salário mínimo já fornece uma análise mais correta para os dispêndios do PBF. Conforme a Figura 19, de fato existe uma maior necessidade na região Nordeste, o que justifica um maior foco do programa em tal região. Além disso, analisando somente o ordenamento dos níveis das curvas, deixando por hora em segundo plano a proporção entre elas, as regiões que mais recebem os recursos dos programas são as que mais possuem famílias em condições menos favorecidas.

Também é interessante olhar o percentual que este número de famílias acima representa frente à população total do Estado, como está mostrado na Figura 20.

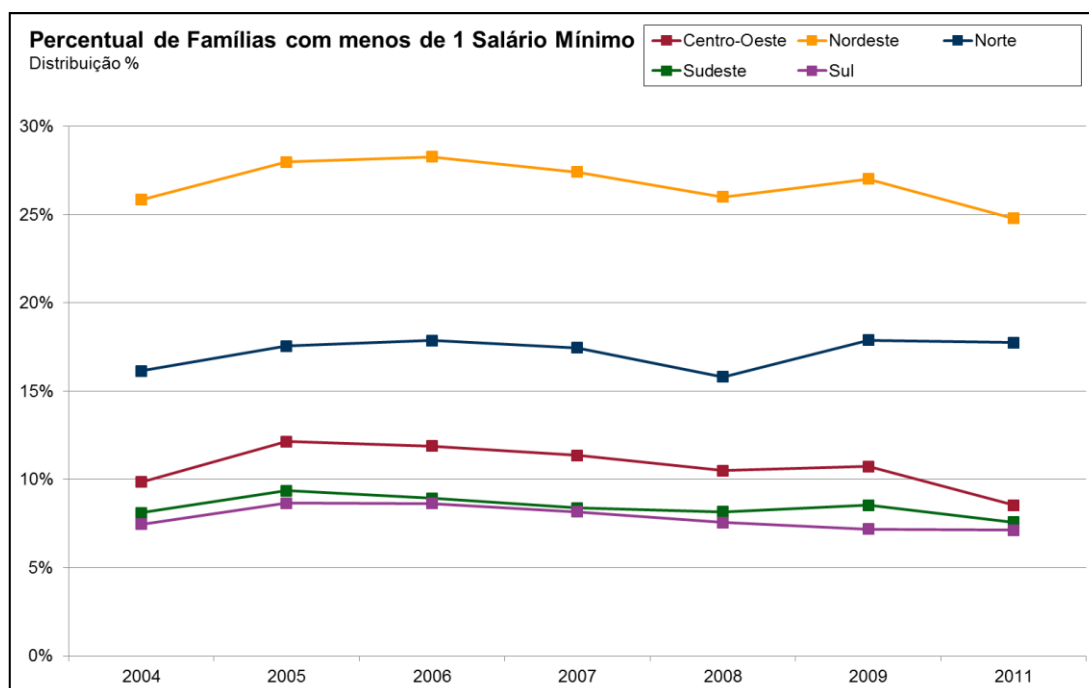


Figura 20 - Percentual de famílias com renda inferior a um salário mínimo por região, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Apesar de ser a segunda região com maior número de famílias na faixa de renda domiciliar inferior a um salário mínimo, o sudeste, possui juntamente com a região sul, o menor percentual de famílias dentro da faixa analisada. Este fato é possível explicação do crescimento menor destas duas regiões no número de beneficiários entre os anos de 2004 e 2013.

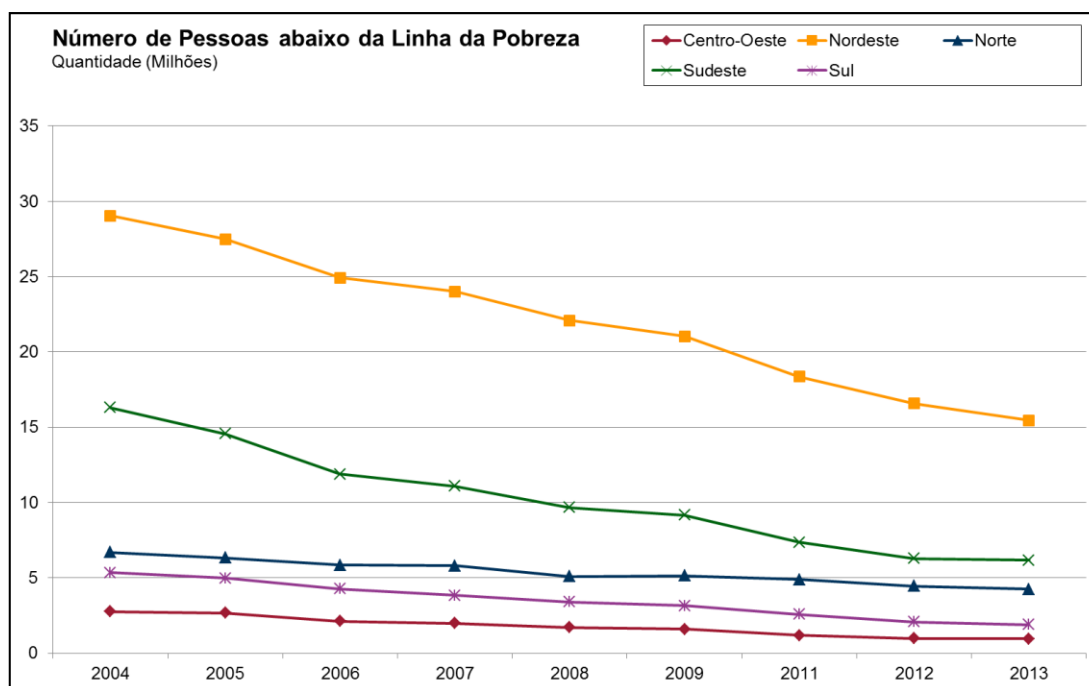


Figura 21 - Quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Como era de se esperar, a Figura 21 referente ao número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza, segundo necessidades calóricas, apresenta a mesma ordenação, em termos de níveis, da curva do número de famílias com renda domiciliar menor do que um salário mínimo.

Entretanto, percebe-se uma tendência de queda nesse número que não é vista na curva anterior. Comparando a Curva da Faixa Salarial com a Curva da Linha da Pobreza Calórica, conclui-se que, mesmo não havendo uma inclinação na evolução do número de pessoas da faixa salarial mais baixa, houve uma diminuição considerável de pessoas em domicílios abaixo da Linha da Pobreza no cenário nacional. Este era cerca de 60,1 milhões de pessoas em 2004 e passou para cerca de 28,7 milhões em 2013 registrando assim uma redução de 53%. Este fato se deu, principalmente, porque a população que não possui salário ganhou novas fontes de renda, como, principalmente, o PBF, além do fato do período de 2004 a 2013 apresentar um índice de inflação controlado, o que não diminuiu muito o poder de compra da classe dos desempregados, de modo a permitir que mais deles adquirissem a cesta básica calórica.

Por fim, conclui-se então que, em nível regional, a distribuição de recursos do Bolsa Família, parece ter sido coerente com as necessidades demandadas pela

população, e contribuído na diminuição do número de pessoas em domicílios abaixo da Linha da Pobreza Calórica. Em contrapartida, os programas de transferência de renda não devem ter, em sua concepção ideológica, um fim em si mesmo. Ou seja, o PBF deve ser um auxílio para que cada vez mais brasileiros possam ter melhores condições de vida e deixem de depender de auxílios. No entanto, não foi percebido, em níveis salariais, um movimento de migração das famílias que recebem menos de um salário mínimo per capita para uma faixa de renda maior.

3.3 NÍVEL ESTADUAL

Entre 2004 e 2013, o dispêndio com o programa por Estado variou entre menos de R\$ 1 bilhão e quase R\$ 18 bilhões, em Roraima e na Bahia, respectivamente.

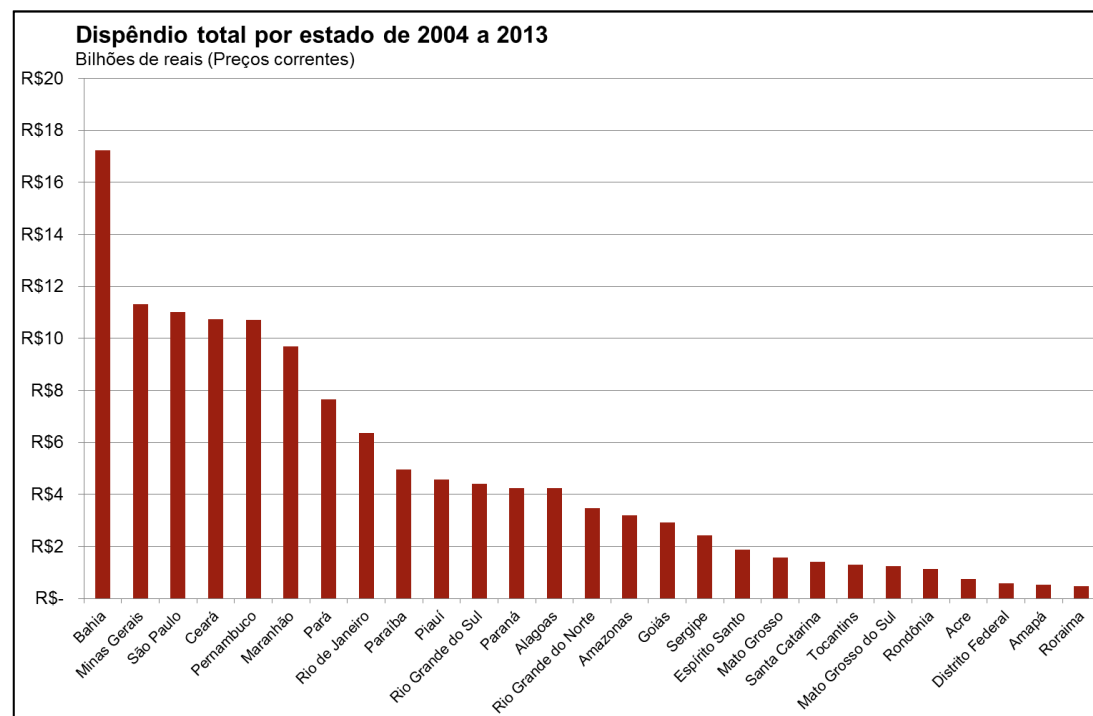


Figura 22 - Dispêndios estaduais totais do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Parte dessa variação pode ser atribuída ao tamanho de cada Estado em termos de população; então, uma análise do dispêndio per capita também se torna interessante.

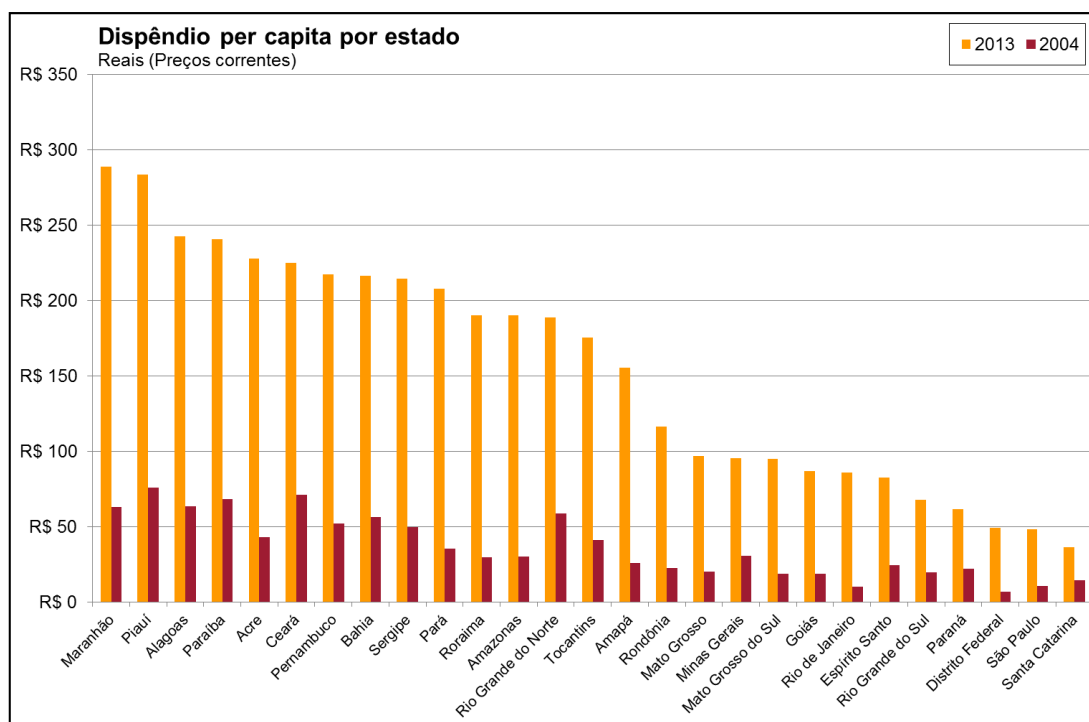


Figura 23 - Comparação dos dispêndios estaduais do PBF, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Em termos de variação do dispêndio, o programa cresceu em média 350% no Brasil entre 2004 e 2013, como pode ser visto na Figura 23. Em alguns Estados, o crescimento chegou a mais de 800%, enquanto em outros cresceu em torno de 200%.

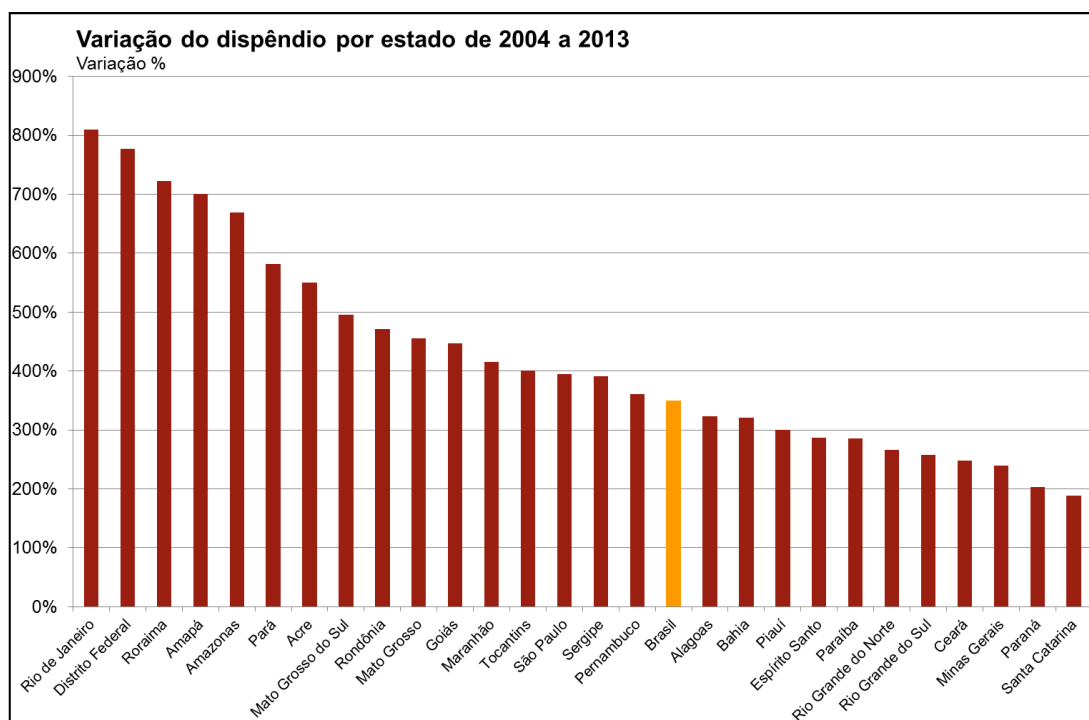


Figura 24 - Variação dos dispêndios estaduais do PBF, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

Analisando a renda domiciliar em nível estadual através da Figura 25, percebe-se que de maneira geral, a renda domiciliar de todos os Estados aumentou significativamente entre 2004 e 2013. Em 2004 e 2013, o Distrito Federal e Alagoas eram os Estados com maior e menor renda, respectivamente. O Distrito Federal possuía em torno de R\$ 1300 de renda domiciliar em 2004 e em 2013, sua renda se encontrava acima de R\$ 2000. Por outro lado, Alagoas possuía renda em torno de R\$ 300 em 2003 e em 2014 por volta de R\$ 600,00.

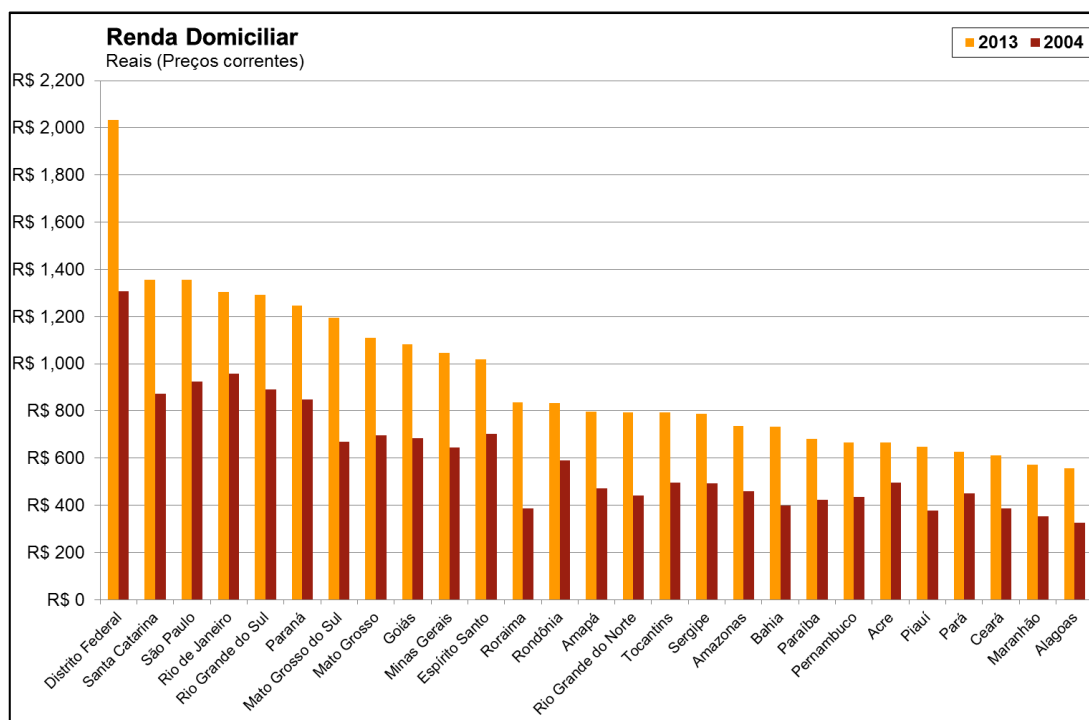


Figura 25 - Renda domiciliar por Estado de 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Em termos de variação de renda domiciliar entre 2004 e 2013, todos os Estados registraram crescimento de no mínimo 30%. Dentre os Estados, alguns que configuravam entre os mais pobres em 2004 e apresentaram as maiores variações de renda domiciliar, como Alagoas, Piauí e Roraima.

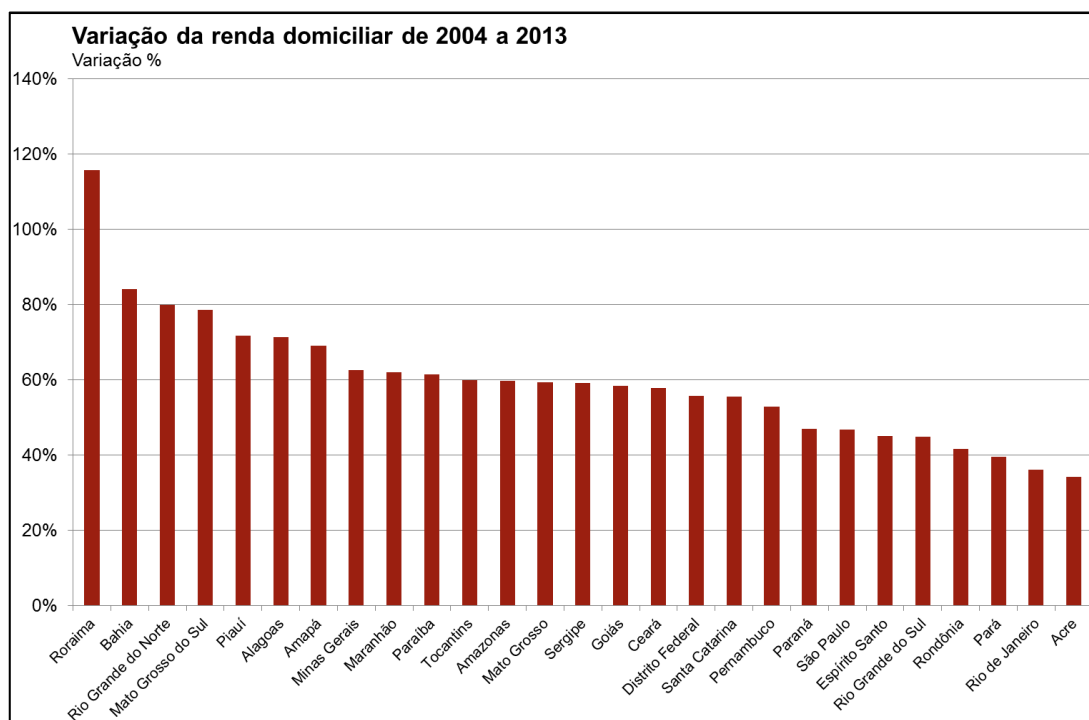


Figura 26 - Variação da renda domiciliar por Estado, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

A diferença entre o Estado mais rico (excluindo o Distrito Federal) e o Estado mais pobre ao longo dos anos pode ser vista na Figura 27. Salvo entre os anos de 2005 e 2006; 2012 e 2013, a diferença entre o Estado mais rico e o Estado mais pobre cresceu consistentemente. Entre 2004 e 2013, essa diferença foi de R\$ 632 para R\$ 801, crescendo assim 27% ao longo do período.

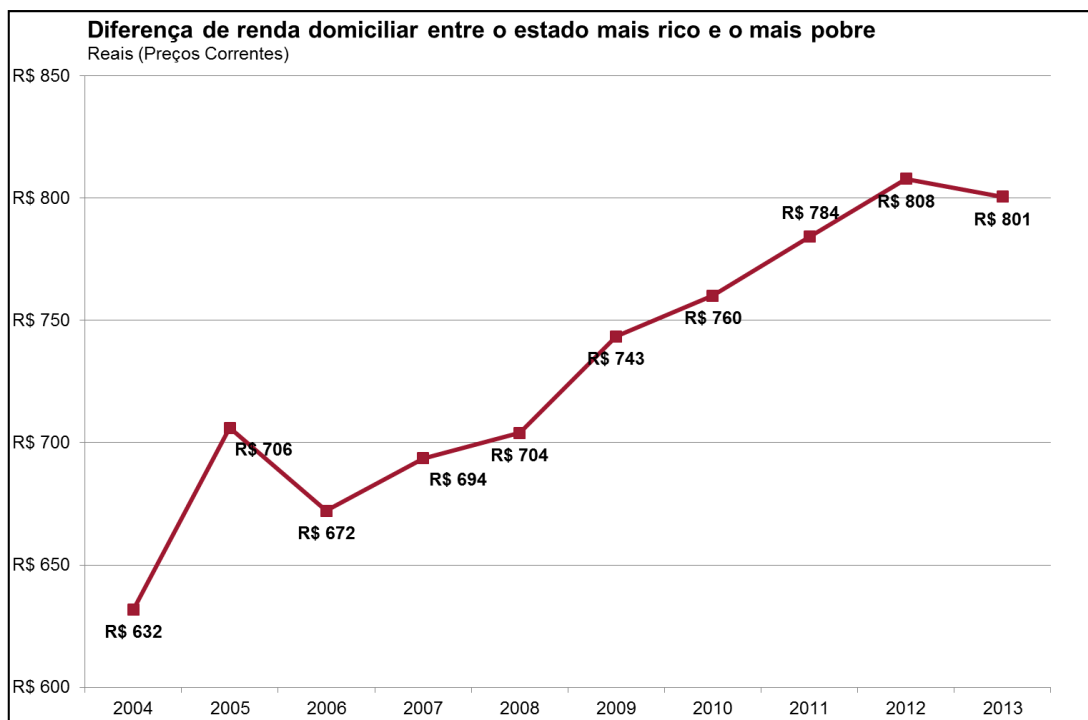


Figura 27 - Evolução da diferença entre o estado mais rico e o mais pobre, 2004-2013

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do IBGE (2014).

Assim como visto na análise regional, a Figura 28 ilustra a distribuição populacional por unidade federativa no ano de 2013.

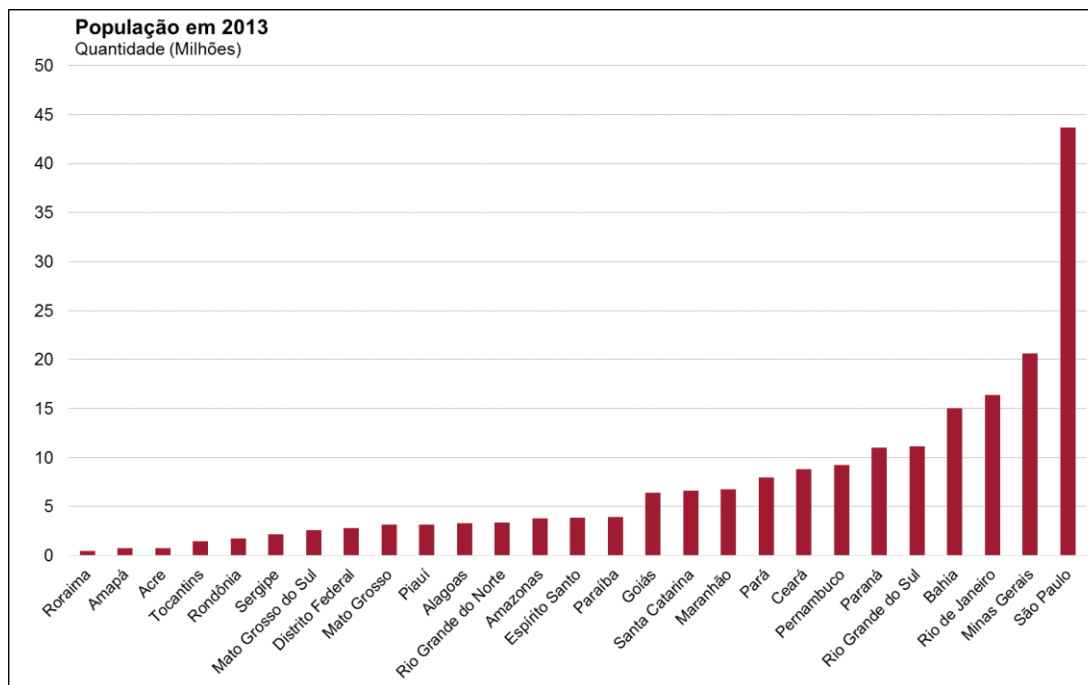


Figura 28 - População Estadual, 2013

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Novamente, somente dados sobre a concentração populacional não permitem uma visão precisa sobre a necessidade de cada Estado em receber os recursos do programa. Para tal, estará ilustrada a quantidade de famílias com rendimento menor que um salário mínimo e o número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza.

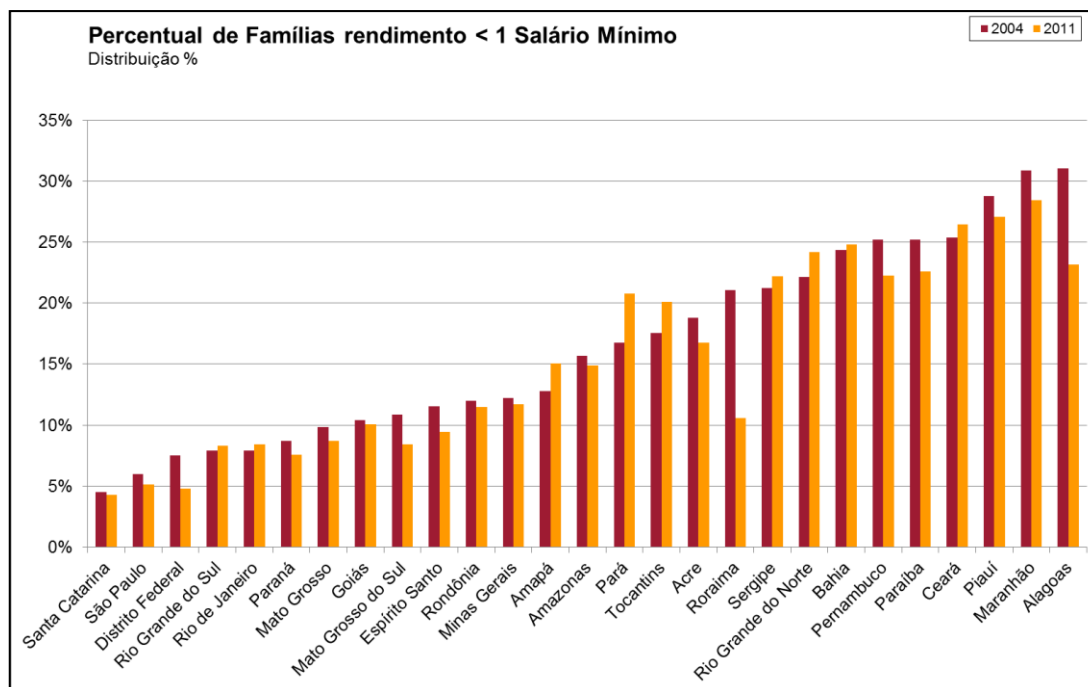


Figura 29 - Percentual de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por Estado, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Na Figura 30, percebe-se que a variação no quantitativo de famílias com rendimento menor do que um salário mínimo não foi homogêneo em todos os Estados. Alguns como Roraima e Alagoas reduziram em cerca de 10% e 8%, respectivamente; enquanto outros, como Pará e Tocantins aumentaram em aproximadamente 4% e 2%, respectivamente.

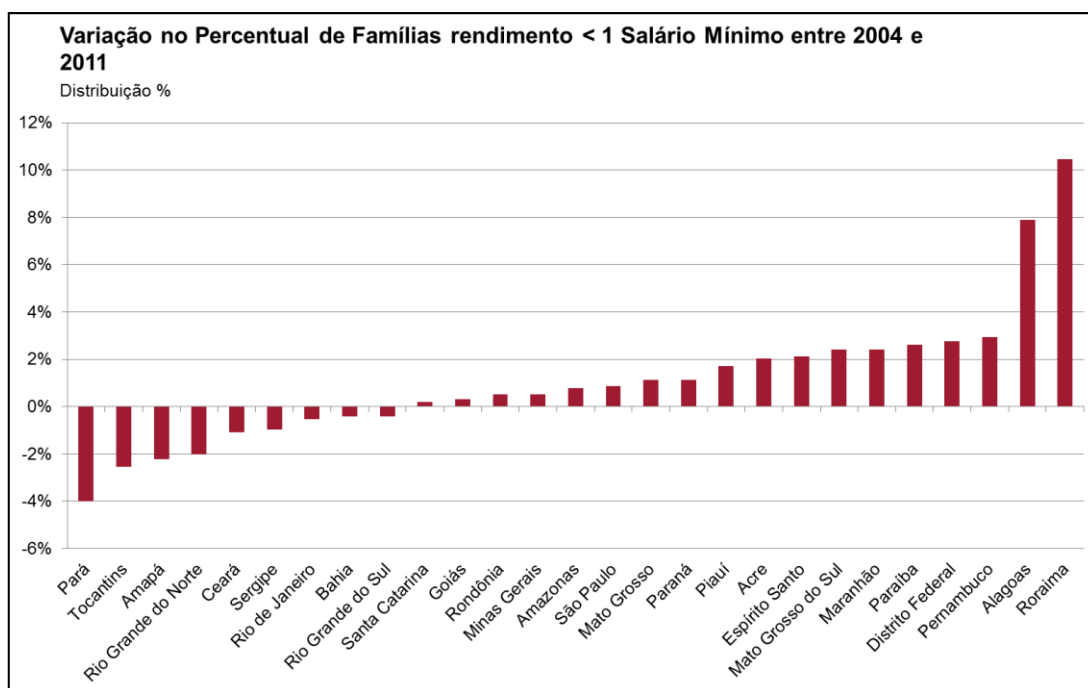


Figura 30 - Variação no percentual de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo por Estado, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

A distribuição das unidades federativas que reduziram ou aumentaram o número de famílias com rendimento inferior à faixa de um salário mínimo não segue uma segregação regional, tendo em vista que ambas as extremidades concentram Estados do norte e nordeste.

Um fato interessante de se enfatizar é que tanto o Estado com maior valor absoluto, a Bahia, quanto o que teve maior aumento dos dispêndios do PBF, o Rio de Janeiro, apresentaram aumento no número de famílias na faixa mais baixa de renda.

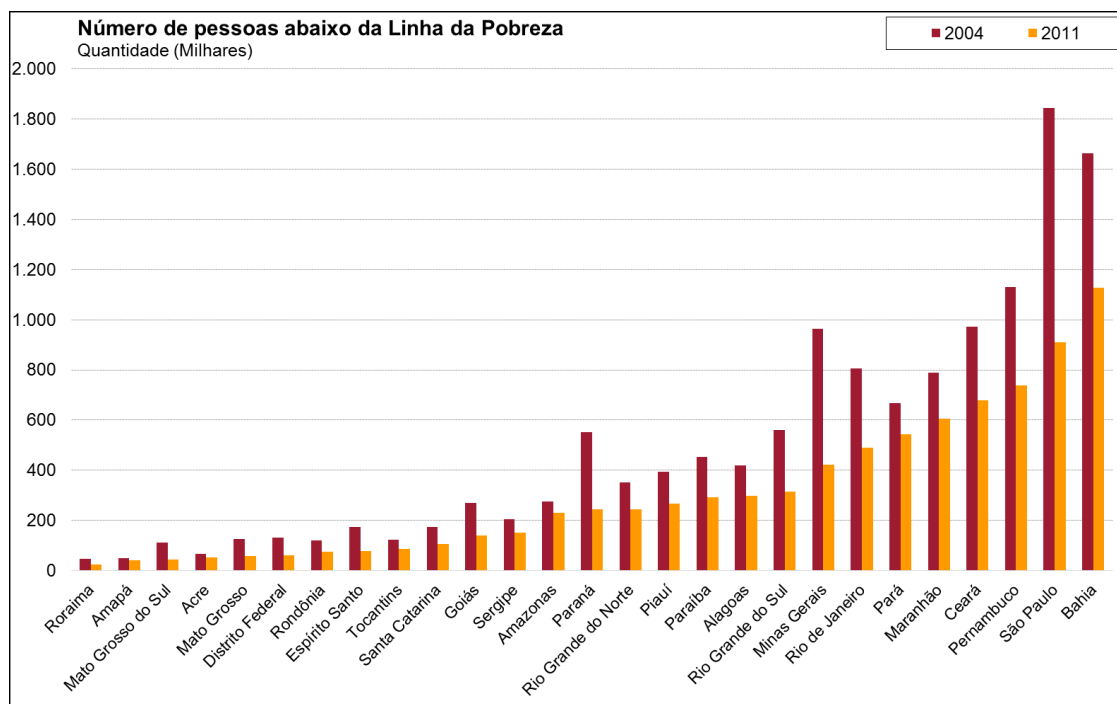


Figura 31 - Comparação da quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza por Estado, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Analizando o número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza, percebe-se, neste caso, uma tendência geral de redução no número de habitantes sem condições de adquirir uma cesta básica.

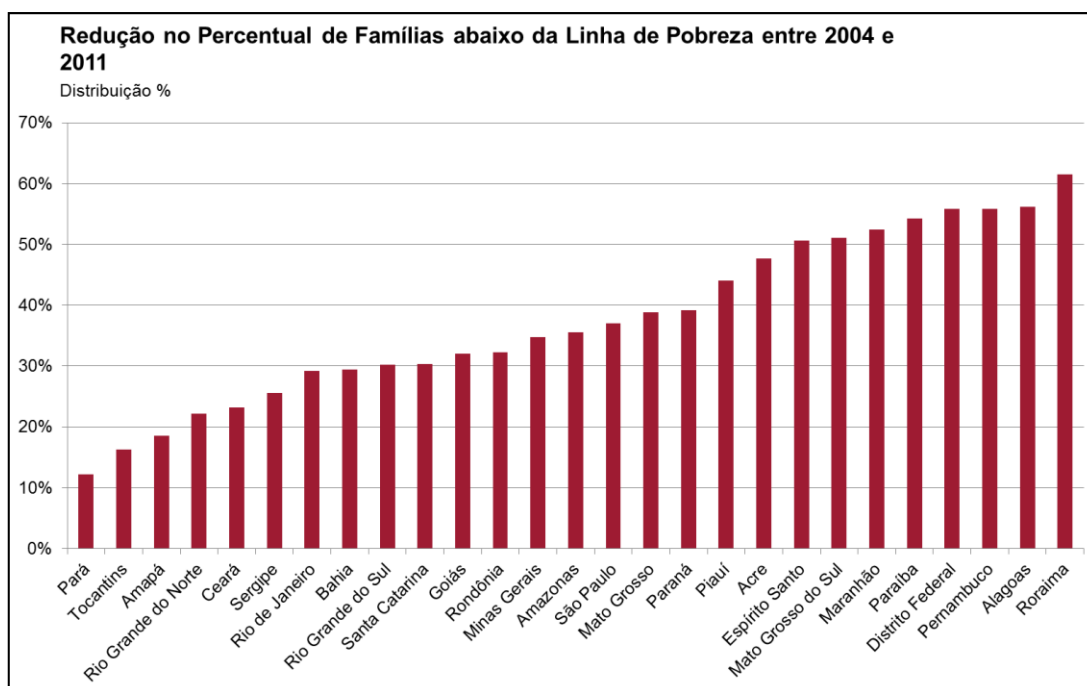


Figura 32 - Redução no percentual de famílias abaixo da linha da pobreza por Estado, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

A Figura 32 representa a redução percentual no número de famílias abaixo da Linha da Pobreza entre 2004 e 2011. Diferentemente da análise regional, uma intuição visual somente pelos gráficos acima pode ser dificultada pela quantidade de dados, afinal, são 27 Estados contra 5 regiões. No entanto, com um maior número de grupos de dados, as unidades federativas, torna-se viável um estudo sobre medidas de desigualdade para a distribuição dos dispêndios do PBF.

Segundo Hoffmann (2006), as medidas mais comumente utilizadas na análise da distribuição de renda são o índice de Gini, a variância dos logaritmos e os índices de *T* e *L* de Theil.

Neste tópico será usada a Curva de Lorenz para se chegar no índice de Gini da distribuição dos recursos do Bolsa Família em relação à distribuição de renda, ao número de pessoas abaixo da linha da pobreza e em relação ao número de famílias na faixa de renda salarial mais baixa.

Seguindo o sequenciamento lógico da estrutura analítica, primeiramente foram divididas, para cada ano, as rendas domiciliares dos Estados e ordenadas crescentemente. Paralelamente, são colocados os dispêndios do programa por Estado, de modo que se pode verificar tanto o percentual de cada Estado no orçamento total do PBF, como a distribuição acumulada dos recursos, do Estado de menor renda para

o de maior. Em seguida, é traçada a linha de igualdade, que representa o valor médio da distribuição de renda, ou seja, se todos os Estados possuísem o mesmo valor de renda média dada a renda total disponível, representada pelo bissetor do 1º quadrante. A área compreendida pela linha da igualdade e a distribuição acumulada de dispêndios é nomeada área de desigualdade e o índice de Gini é definido como sendo a relação entre a área de desigualdade e a área total sob a linha da igualdade. Neste caso, como a relação entre renda e dispêndios deve ser inversamente proporcional, é retratado um percentual acumulado inverso, para que a área da desigualdade fosse plotada abaixo da linha da igualdade e não acima, de acordo com o referencial teórico de Hoffmann (2006). Os dados para o cálculo do índice de Gini para o ano de 2011 estão ilustrados na Figura 33.

Estado	Renda Média	Dispêndio por Domicílio	%.	%Acum.	IG: (D-1)+D	Igualdade Perfeita	Linha Igualdade	% Dif Acum	% Acum Inverso	IG Inverso: (D-1)+D2
Alagoas	475	603	6,4%	6,4%	6,4%	852,20	3,7%	2,7%	1,0%	1,0%
Maranhão	458	664	7,1%	13,5%	20,0%	852,20	7,4%	6,1%	1,3%	2,3%
Ceará	579	511	5,5%	19,0%	32,5%	852,20	11,1%	7,9%	3,2%	4,5%
Pará	599	467	5,0%	24,0%	42,9%	852,20	14,8%	9,1%	5,7%	8,9%
Piauí	538	604	6,4%	30,4%	54,4%	852,20	18,5%	11,9%	6,6%	12,3%
Acre	689	398	4,2%	34,6%	65,0%	852,20	22,2%	12,4%	9,8%	16,4%
Pernambuco	581	516	5,5%	40,2%	74,8%	852,20	25,9%	14,2%	11,7%	21,5%
Paraíba	656	497	5,3%	45,5%	85,6%	852,20	29,6%	15,8%	13,8%	25,5%
Bahia	631	494	5,3%	50,7%	96,2%	852,20	33,3%	17,4%	15,9%	29,7%
Amazonas	621	447	4,8%	55,5%	106,2%	852,20	37,0%	18,5%	18,6%	34,5%
Sergipe	713	473	5,0%	60,6%	116,1%	852,20	40,7%	19,8%	20,9%	39,5%
Tocantins	726	379	4,0%	64,6%	125,2%	852,20	44,4%	20,2%	24,3%	45,2%
Rio Grande do Norte	682	417	4,5%	69,1%	133,7%	852,20	48,1%	20,9%	27,2%	51,5%
Amapá	640	379	4,0%	73,1%	142,2%	852,20	51,9%	21,3%	30,6%	57,8%
Rondônia	819	291	3,1%	76,2%	149,3%	852,20	55,6%	20,7%	34,9%	65,5%
Roraima	870	462	4,9%	81,1%	157,3%	852,20	59,3%	21,9%	37,4%	72,3%
Espírito Santo	972	204	2,2%	83,3%	164,5%	852,20	63,0%	20,4%	42,6%	80,0%
Minas Gerais	932	214	2,3%	85,6%	168,9%	852,20	66,7%	18,9%	47,7%	90,4%
Goiás	959	196	2,1%	87,7%	173,3%	852,20	70,4%	17,3%	53,1%	100,8%
Mato Grosso	983	211	2,2%	89,9%	177,6%	852,20	74,1%	15,9%	58,2%	111,3%
Mato Grosso do Sul	1.078	198	2,1%	92,0%	182,0%	852,20	77,8%	14,3%	63,5%	121,7%
Paraná	1.097	151	1,6%	93,7%	185,7%	852,20	81,5%	12,2%	69,3%	132,8%
Rio Grande do Sul	1.145	147	1,6%	95,2%	188,9%	852,20	85,2%	10,0%	75,1%	144,5%
Rio de Janeiro	1.152	156	1,7%	96,9%	192,1%	852,20	88,9%	8,0%	80,9%	156,0%
São Paulo	1.224	105	1,1%	98,0%	194,9%	852,20	92,6%	5,4%	87,2%	168,1%
Santa Catarina	1.242	78	0,8%	98,8%	196,8%	852,20	96,3%	2,5%	93,8%	180,9%
Distrito Federal	1.947	109	1,2%	100,0%	198,8%	852,20	100,0%	0,0%	100,0%	193,8%

Figura 33 - Índices de Gini

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata e IBGE (2014).

Desta forma se chega a um número adimensional que, quanto menor, menos desigual é a sua distribuição. Pode-se também calcular a discrepância máxima dos dados, que é o valor máximo da diferença entre abscissas e ordenadas da Curva de Lorenz.

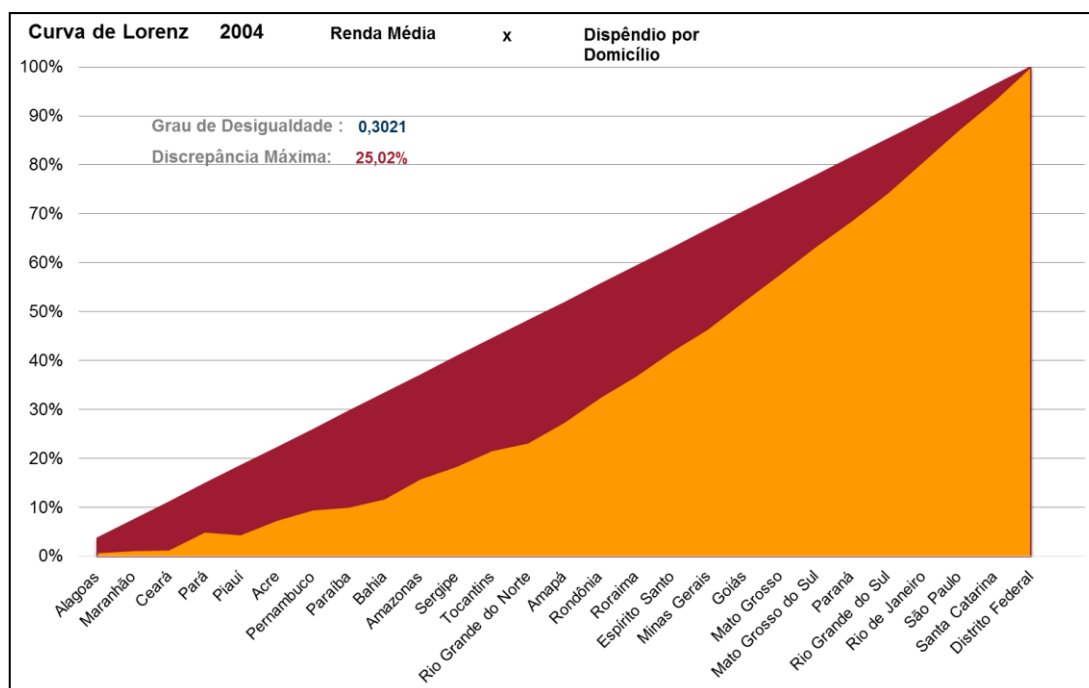


Figura 34 - Curva de Lorenz para os dispêndios por domicílio em 2004

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

A Figura 34 ilustra a Curva de Lorenz e seus indicadores para o ano de 2004, quando o PBF teve início. O grau de desigualdade é o índice de Gini, calculado a partir da área de desigualdade, área mais escura sobre a área total abaixo da linha da igualdade, ou seja, a área vermelha mais a amarela. O valor de 0,3021 é relativamente inferior, em comparação ao índice de Gini referente a outras variáveis como, por exemplo, a distribuição de renda do Brasil que foi 0,498 em 2011, segundo o IBGE. Para fins comparativos, a Figura 35 retrata a Curva de Lorenz para o ano de 2011.

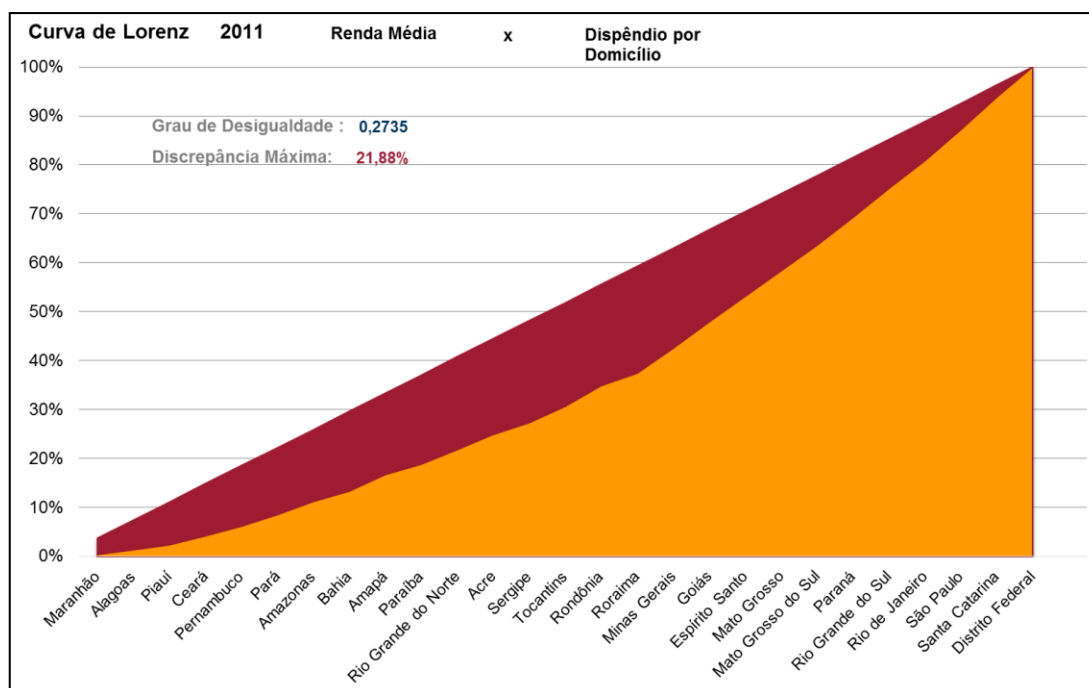


Figura 35 - Curva de Lorenz para os dispêndios por domicílio em 2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Percebe-se uma melhora em ambos os indicadores de desigualdade, quando comparados aos valores de 2004. Na Figura 36, verifica-se que houve uma queda maior de 2004 para 2005 e, a partir de então, se mantiveram mais estáveis, apresentando leve tendência de aumento em 2008 e 2009, até 2011, quando ocorre uma nova redução.

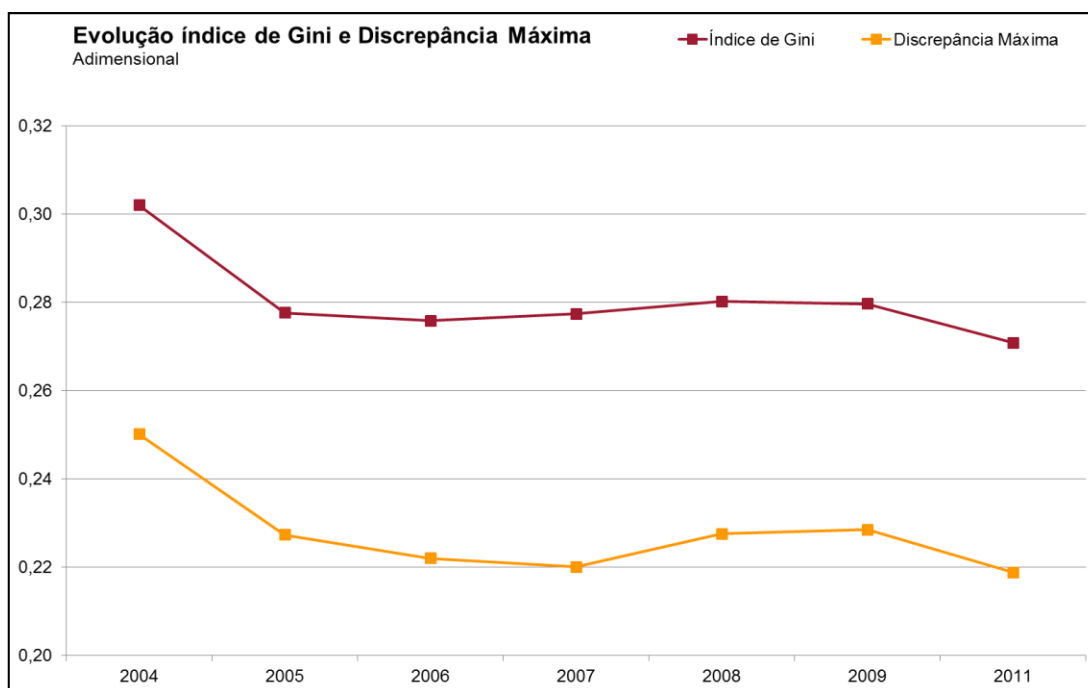


Figura 36 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Do mesmo modo que as análises regionais de dispêndio do PBF e renda média domiciliar apresentavam distorções devido às características de concentração de renda, a visão estadual também pode levar à conclusões não tão acuradas. Por isso, é importante analisar também medidas de desigualdade na alocação dos recursos sob a ótica de número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza.

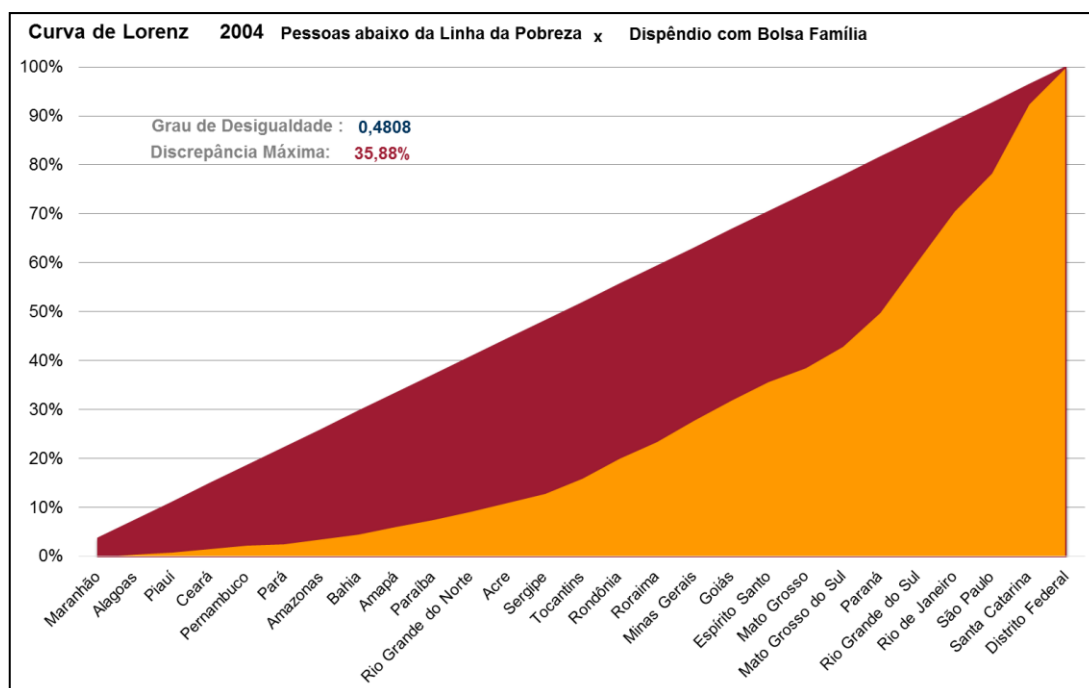


Figura 37 - Curva de Lorenz para os dispêndios totais em 2004

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

A Curva de Lorenz para o dispêndio total por Estado em relação ao número de pessoas consideradas pobres em 2004 apresenta um índice de Gini de 0,4808 e uma discrepância máxima de 35,88%, números consideravelmente acima da análise por renda média domiciliar. Como se pode ver na Figura 38, apesar de possuir quase 230 mil pessoas pobres a mais que a Bahia em 2004, São Paulo recebe R\$ 350 milhões a menos que o Estado nordestino.

Estado	Pessoas abaixo da Linha da Pobreza	%	%Acum	Dispêndio com Bolsa Família	%.	%Acum.	IG: (D-1)+D	Igualdade Perfeita	Linha Igualdade
Roraima	220.069	0,37%	0,4%	11.306.147	0,2%	0,2%	0,2%	204.935.479	3,7%
Amapá	270.031	0,45%	0,8%	14.265.182	0,3%	0,5%	0,7%	204.935.479	7,4%
Acre	325.175	0,54%	1,4%	27.226.375	0,5%	1,0%	1,4%	204.935.479	11,1%
Rondônia	505.965	0,84%	2,2%	35.180.214	0,6%	1,6%	2,5%	204.935.479	14,8%
Mato Grosso do Sul	513.246	0,85%	3,1%	41.301.670	0,7%	2,3%	3,9%	204.935.479	18,5%
Distrito Federal	543.478	0,90%	4,0%	15.607.260	0,3%	2,6%	5,0%	204.935.479	22,2%
Tocantins	558.200	0,93%	4,9%	51.796.265	0,9%	3,6%	6,2%	204.935.479	25,9%
Mato Grosso	566.513	0,94%	5,8%	55.566.882	1,0%	4,6%	8,1%	204.935.479	29,6%
Santa Catarina	755.280	1,26%	7,1%	83.187.027	1,5%	6,1%	10,6%	204.935.479	33,3%
Espírito Santo	755.952	1,26%	8,3%	81.890.933	1,5%	7,5%	13,6%	204.935.479	37,0%
Sergipe	923.970	1,54%	9,9%	96.125.511	1,7%	9,3%	16,8%	204.935.479	40,7%
Goiás	1.136.344	1,89%	11,8%	102.114.665	1,8%	11,1%	20,4%	204.935.479	44,4%
Amazonas	1.490.499	2,48%	14,2%	94.222.154	1,7%	12,8%	24,0%	204.935.479	48,1%
Rio Grande do Norte	1.559.900	2,59%	16,8%	174.037.874	3,1%	16,0%	28,8%	204.935.479	51,9%
Piauí	1.789.635	2,98%	19,8%	225.632.494	4,1%	20,1%	36,0%	204.935.479	55,6%
Alagoas	1.958.608	3,26%	23,1%	189.508.653	3,4%	23,5%	43,5%	204.935.479	59,3%
Paraliba	2.059.685	3,43%	26,5%	244.271.199	4,4%	27,9%	51,4%	204.935.479	63,0%
Paraná	2.287.383	3,80%	30,3%	223.411.130	4,0%	31,9%	59,8%	204.935.479	66,7%
Rio Grande do Sul	2.304.843	3,83%	34,1%	211.686.201	3,8%	35,8%	67,7%	204.935.479	70,4%
Rio de Janeiro	3.238.983	5,39%	39,5%	154.106.640	2,8%	38,5%	74,3%	204.935.479	74,1%
Pará	3.328.221	5,53%	45,1%	243.308.958	4,4%	42,9%	81,5%	204.935.479	77,8%
Maranhão	3.759.384	6,25%	51,3%	380.306.559	6,9%	49,8%	92,7%	204.935.479	81,5%
Minas Gerais	4.398.426	7,31%	58,6%	578.283.626	10,5%	60,3%	110,1%	204.935.479	85,2%
Ceará	4.502.109	7,49%	66,1%	566.840.981	10,2%	70,5%	130,8%	204.935.479	88,9%
Pernambuco	4.923.751	8,19%	74,3%	433.972.608	7,8%	78,3%	148,9%	204.935.479	92,6%
Bahia	7.560.631	12,57%	86,9%	773.454.801	14,0%	92,3%	170,7%	204.935.479	96,3%
São Paulo	7.896.018	13,13%	100,0%	424.645.929	7,7%	100,0%	192,3%	204.935.479	100,0%

Figura 38 - Dados para cálculo do índice de Gini do número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata e IBGE (2014).

A igualdade perfeita neste caso seria se todo o dispêndio do Bolsa Família fosse dividido igualmente entre todos os Estados, pois possuiriam o mesmo número proporcional de pessoas abaixo da linha da pobreza.

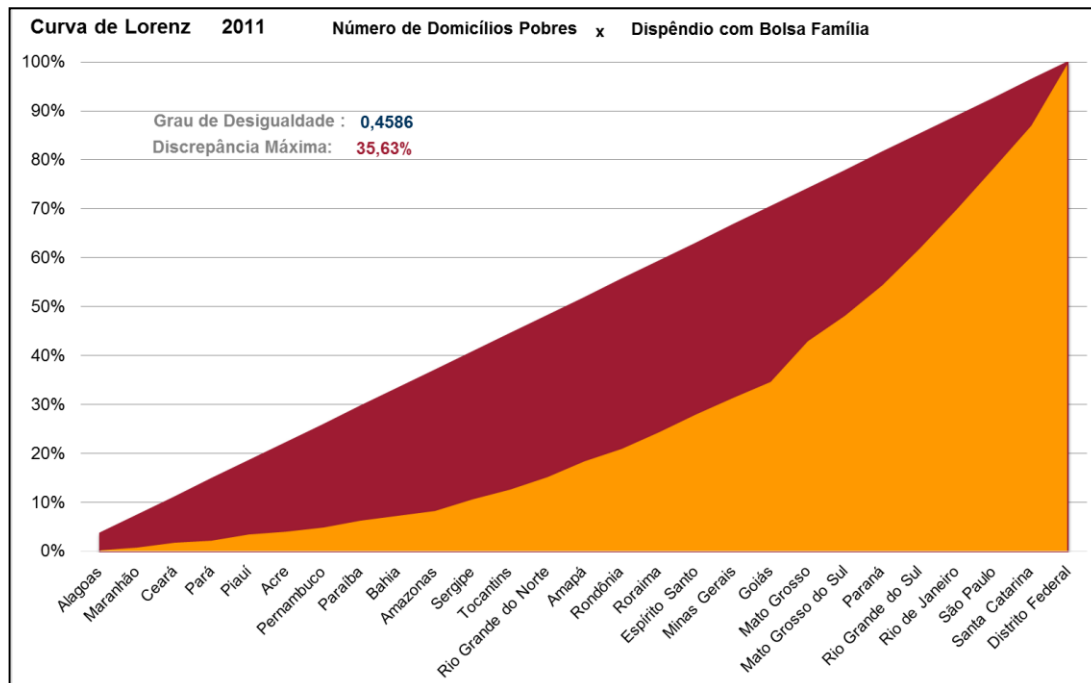


Figura 39 - Curva de Lorenz para os dispêndios totais em 2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Em 2011, as duas medidas de desigualdade apresentaram leve redução, em comparação ao início da série, para 0,4586 e 35,63%, se mantendo ainda assim em níveis significativamente superiores aos da análise anterior como ilustrado pela Figura 40.

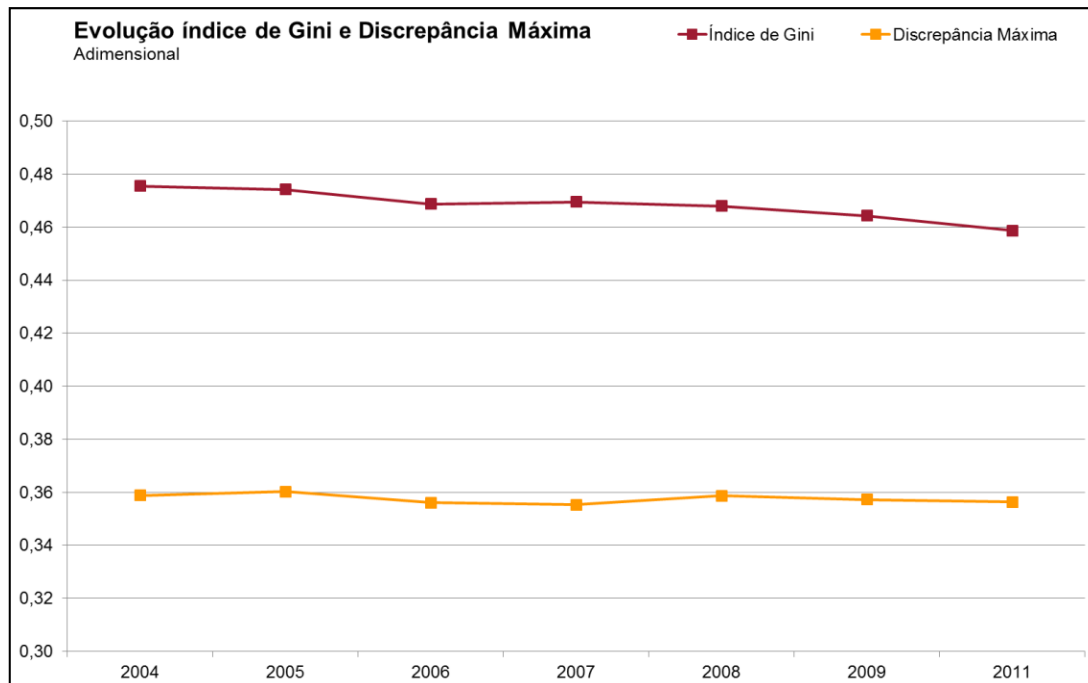


Figura 40 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Por fim, analisando o grau de desigualdade entre o direcionamento dos recursos do PBF e o número de famílias na faixa de renda inferior a um salário mínimo, também é verificado um alto grau de desigualdade, 0,4871 em 2004.

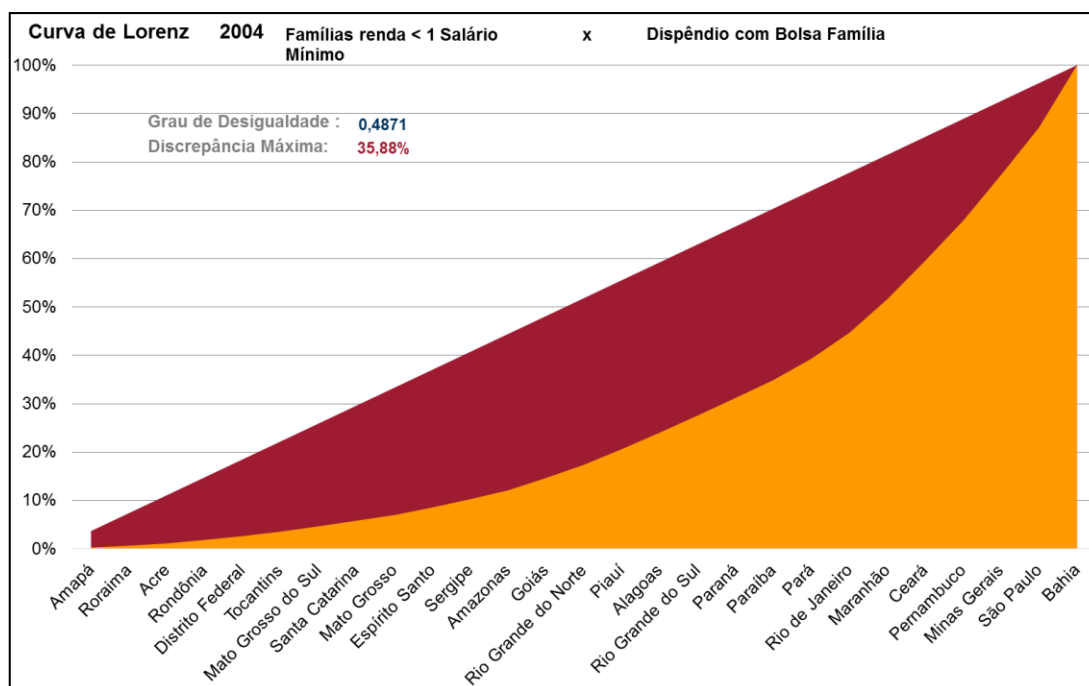


Figura 41 - Curva de Lorenz para famílias abaixo de um salário mínimo em 2004

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Para chegar ao número absoluto de famílias com renda inferior a um salário mínimo foi utilizado o percentual da distribuição de renda familiar e o número de famílias residentes em domicílios particulares permanentes, ambos fornecidos pelo IBGE.

Estado	Famílias com renda até 1 Salário	%	%Acum	Dispêndio com Bolsa Família	%.	%Acum.	IG: (D-1)+D	Igualdade Perfeita	Linha Igualdade
Amapá	17.550	0,24%	0,2%	14.265.182	0,3%	0,3%	0,3%	204.935.479	3,7%
Roraima	22.723	0,30%	0,5%	11.306.147	0,2%	0,5%	0,7%	204.935.479	7,4%
Acre	33.858	0,45%	1,0%	27.226.375	0,5%	1,0%	1,4%	204.935.479	11,1%
Rondônia	54.405	0,73%	1,7%	35.180.214	0,6%	1,6%	2,5%	204.935.479	14,8%
Distrito Federal	54.065	0,72%	2,4%	15.607.260	0,3%	1,9%	3,5%	204.935.479	18,5%
Tocantins	65.148	0,87%	3,3%	51.796.265	0,9%	2,8%	4,7%	204.935.479	22,2%
Mato Grosso do Sul	77.975	1,05%	4,4%	41.301.670	0,7%	3,6%	6,4%	204.935.479	25,9%
Santa Catarina	84.388	1,13%	5,5%	83.187.027	1,5%	5,1%	8,6%	204.935.479	29,6%
Mato Grosso	83.863	1,12%	6,6%	55.566.882	1,0%	6,1%	11,1%	204.935.479	33,3%
Espírito Santo	119.762	1,61%	8,2%	81.890.933	1,5%	7,5%	13,6%	204.935.479	37,0%
Sergipe	122.883	1,65%	9,9%	96.125.511	1,7%	9,3%	16,8%	204.935.479	40,7%
Amazonas	134.135	1,80%	11,7%	94.222.154	1,7%	11,0%	20,3%	204.935.479	44,4%
Goiás	186.680	2,50%	14,2%	102.114.665	1,8%	12,8%	23,8%	204.935.479	48,1%
Rio Grande do Norte	195.318	2,62%	16,8%	174.037.874	3,1%	16,0%	28,8%	204.935.479	51,9%
Piauí	243.107	3,26%	20,1%	225.632.494	4,1%	20,1%	36,0%	204.935.479	55,6%
Alagoas	261.046	3,50%	23,6%	189.508.653	3,4%	23,5%	43,5%	204.935.479	59,3%
Rio Grande do Sul	278.907	3,74%	27,3%	211.686.201	3,8%	27,3%	50,8%	204.935.479	63,0%
Paraná	279.009	3,74%	31,0%	223.411.130	4,0%	31,3%	58,6%	204.935.479	66,7%
Paraíba	265.672	3,56%	34,6%	244.271.199	4,4%	35,8%	67,1%	204.935.479	70,4%
Pará	323.015	4,33%	38,9%	243.308.958	4,4%	40,2%	75,9%	204.935.479	74,1%
Rio de Janeiro	412.507	5,53%	44,4%	154.106.640	2,8%	42,9%	83,1%	204.935.479	77,8%
Maranhão	507.174	6,80%	51,2%	380.306.559	6,9%	49,8%	92,7%	204.935.479	81,5%
Ceará	578.741	7,76%	59,0%	566.840.981	10,2%	60,1%	109,9%	204.935.479	85,2%
Pernambuco	624.947	8,38%	67,4%	433.972.608	7,8%	67,9%	127,9%	204.935.479	88,9%
Minas Gerais	713.837	9,57%	77,0%	578.283.626	10,5%	78,3%	146,2%	204.935.479	92,6%
São Paulo	745.175	9,99%	86,9%	424.645.929	7,7%	86,0%	164,4%	204.935.479	96,3%
Bahia	974.313	13,06%	100,0%	773.454.801	14,0%	100,0%	186,0%	204.935.479	100,0%

Figura 42 - Dados para cálculo do índice de Gini do número de famílias com renda até um salário mínimo

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

A partir da Figura 42, verifica-se que, apesar de possuir mais pessoas abaixo da Linha da Pobreza, São Paulo abriga menos famílias com renda mensal média inferior a um salário, comparativamente a Bahia.

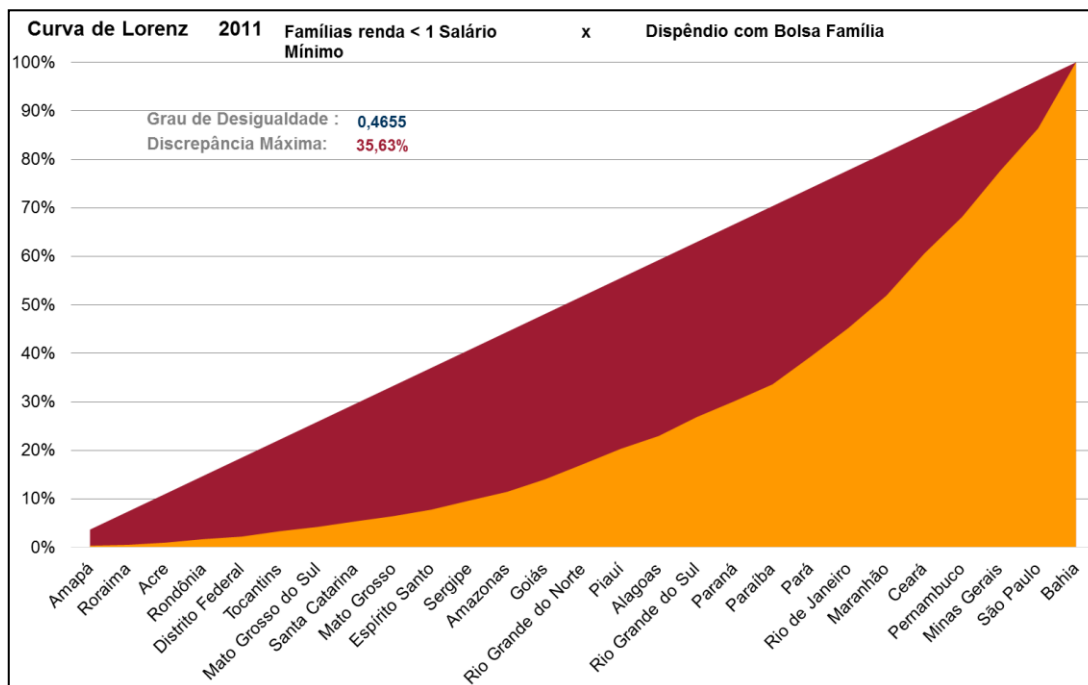


Figura 43 - Curva de Lorenz para famílias abaixo de um salário mínimo em 2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Mantendo a tendência das curvas anteriores, houve uma leve redução dos indicadores.

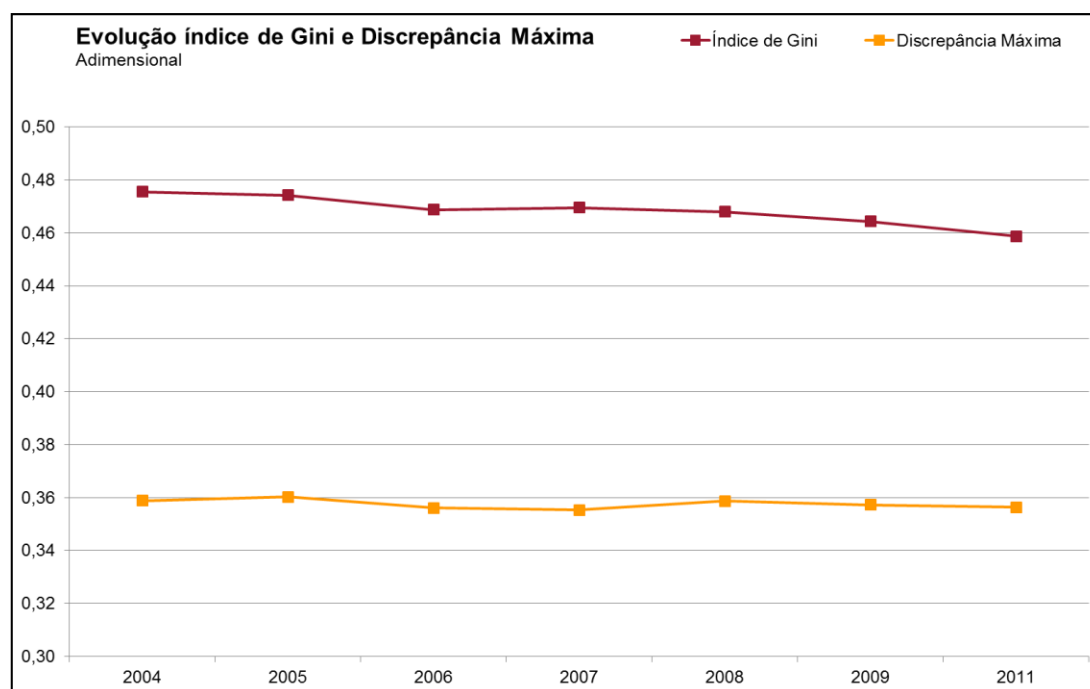


Figura 44 - Evolução do índice de Gini e discrepância máxima, 2004-2011

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Ipeadata (2014).

Pode-se afirmar que apesar da análise regional apontar para uma alocação efetiva de recursos, considerando a distribuição por Estados percebe-se que esta apresenta um elevado nível de desigualdade. Isso representa que os Estados tanto com menor renda, como com maior número de pessoas abaixo da Linha da Pobreza e famílias na menor faixa de renda, nem sempre recebem os maiores valores orçamentários do programa.

3.4 NÍVEL MUNICIPAL

A análise em nível municipal foi motivada pela escolha de dois municípios que representassem pontos opostos em termos de distribuição de riqueza e dependência do PBF, mas ainda assim fossem comparáveis em termos de tamanho. No município de Santarém Novo, os dispêndios do PBF mais do que dobraram ao longo do horizonte analisado. Em 2004, por volta de R\$ 450 mil eram dispendidos com o programa no município. Já em 2010, esse valor chegava a quase R\$ 1 milhão. Por outro lado, em Benedito Novo, os dispêndios do programa ficaram praticamente constantes em R\$ 150 mil ao longo desses anos.

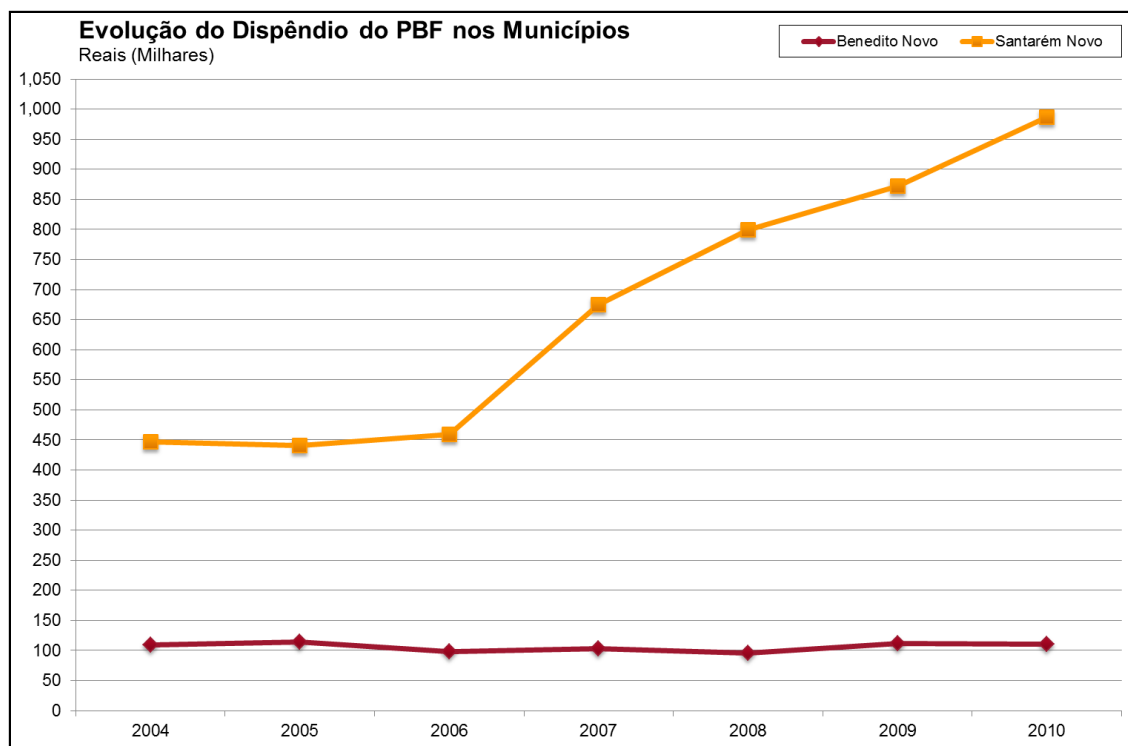


Figura 45 - Dispêndio municipal do PBF, de 2004 a 2010

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do Portal da Transparência (2014).

4 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS VARIÁVEIS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS

Nesse tópico, serão analisadas as variáveis macroeconômicas em níveis nacional, regional, estadual e municipal. Em relação ao PIB, será analisada a sua evolução de 2004 a 2012. Por outro lado, em relação ao IDH, os dados estaduais são publicados decenalmente junto com o censo. Dessa maneira, todas as análises serão realizadas em relação aos dois últimos pontos disponíveis, 2000 e 2010. Nesse sentido, procuraremos fazer uma análise do antes e do depois da implementação do programa.

4.1 NÍVEL NACIONAL

Em nível nacional, como pode ser visto na Figura 46, o PIB passou de R\$ 1,9 para R\$ 4,4 trilhões em termos nominais.

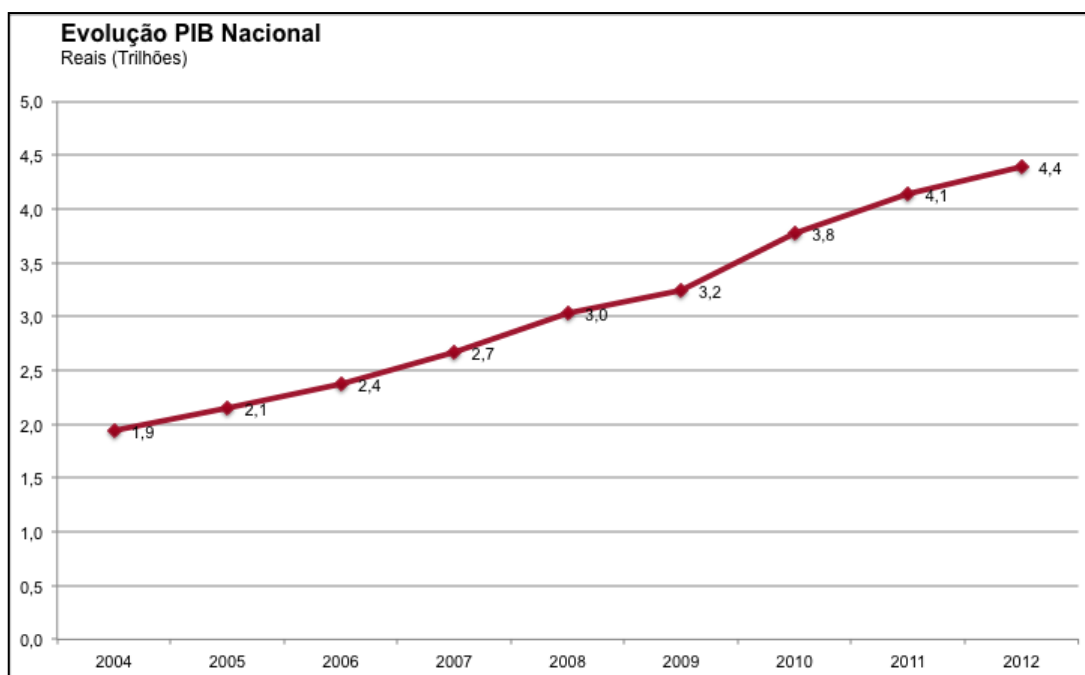


Figura 46 - PIB nacional, de 2004 a 2012

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Em termos de IDH, de 2000 a 2010, o Brasil avançou de 0,715 para 0,718, subindo uma posição global e ficando 84º na comparação internacional. Na Figura 47, pode ser visto que a melhoria marginal no índice foi ocasionada por aumento de expectativa de vida no nascimento e na renda per capita. Dessa maneira, além dos ganhos de renda já evidenciados no PIB, o Brasil obteve avanços em outros aspectos como saúde, saneamento básico e nutrição, que possibilitaram o aumento da expectativa de vida e consequentemente do IDH.

	Expectativa de vida no nascimento	Expectativa de anos de escolaridade	Média de anos de escolaridade	RNB per capita (PPPS 2005)	Valor do IDH
1980	62,5	14,1	2,6	7.306	0,549
1985	64,4	14,1	3,2	6.732	0,575
1990	66,3	14,1	3,8	6.978	0,600
1995	68,3	14,1	4,6	7.610	0,634
2000	70,1	14,5	5,6	7.698	0,665
2005	71,6	14,2	6,6	8.260	0,692
2010	73,1	13,8	7,2	9.812	0,715
2011	73,5	13,8	7,2	10.162	0,718

Figura 47 - IDH nacional

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

4.2 NÍVEL REGIONAL

Em nível regional, salienta-se a diferença entre a região sudeste e as demais, como podem ser visto na Figura 48. Em 2004, a região sudeste possuía por volta de 1 trilhão de reais de PIB, mais do que todas as outras somadas. No final do horizonte analisado, em 2012, essa discrepância era ainda maior. Em 2012, a região sudeste possuía PIB quase R\$ 2,5 trilhões enquanto as demais somavam menos de R\$ 2 trilhões. Assim, ao longo desses anos, a região sudeste consistentemente representou mais da metade do PIB do Brasil.

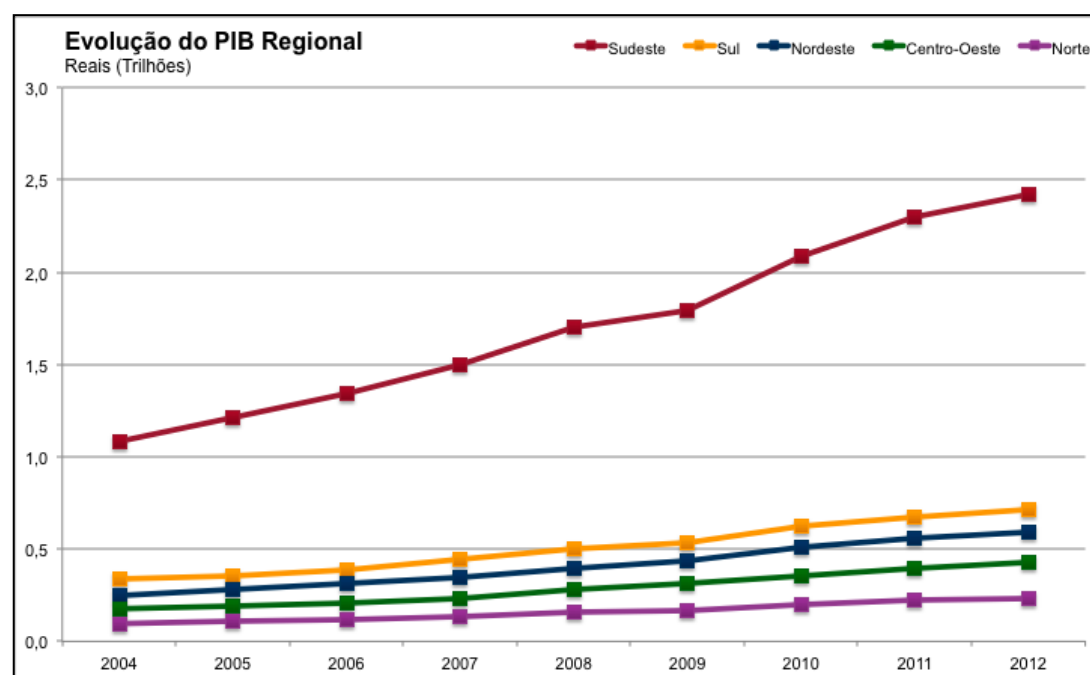


Figura 48 - PIB regional, de 2004 a 2012

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

4.3 NÍVEL ESTADUAL

Em nível estadual, também fica clara a discrepância entre as unidades da federação. Em geral, ao longo de todo o horizonte temporal analisado, os Estados da região sudeste e sul apresentaram PIBs significativamente maiores do que os demais Estados. Em nível, o padrão de distribuição de PIBs pelos Estados não sofreu alteração significativa de 2004 a 2012, como pode ser visto na Figura 49.

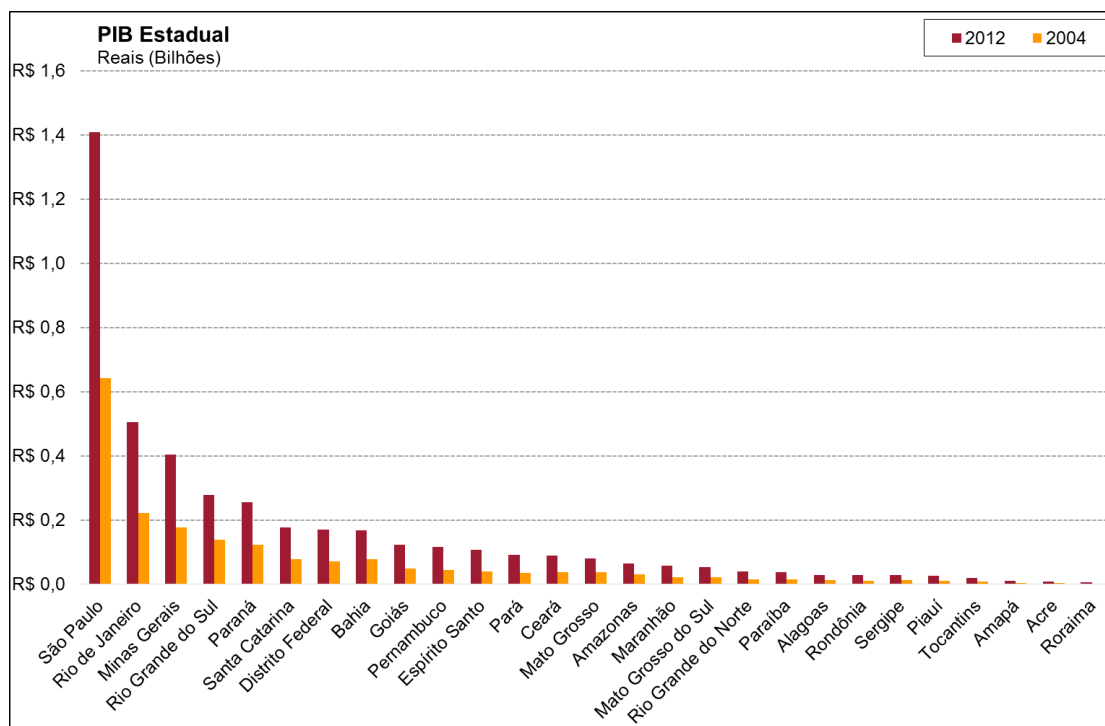


Figura 49 - Comparação do PIB estadual

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Por outro lado, em termos de variação entre 2004 e 2012, os Estados do nordeste e norte chamam atenção como maiores variações. Nesse sentido, no período analisado, apesar de não registrarem alterações estruturais em termos de importância dos Estados, a desigualdade entre eles parece ter diminuído.

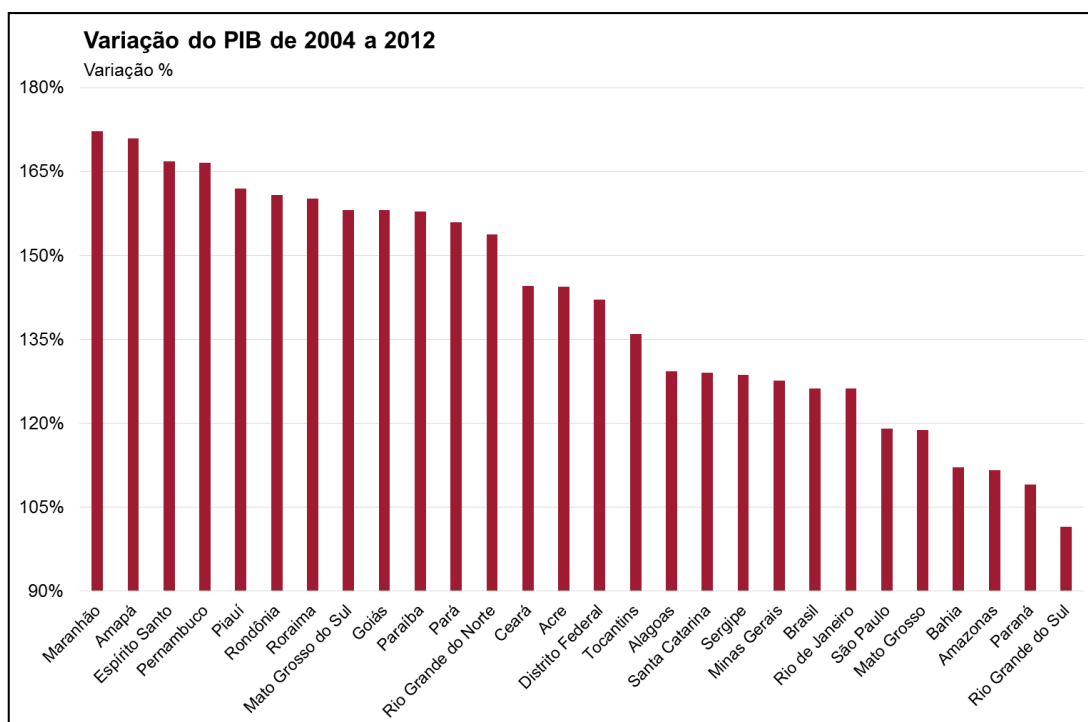


Figura 50 - Variação do PIB estadual entre 2004 e 2012

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Em relação ao IDH dos Estados, fica evidente a evolução ao longo da década. Salienta-se, ainda, o fato de que a ordem entre os estados não parece ter sofrido grandes alterações. Nesse sentido, estados com os maiores IDH em 2000 em geral ainda são os maiores em 2010. Não surpreendentemente, esses estados em geral se encontram na região sudeste e sul. Por outro lado, os estados com os menores IDHs em geral se encontram na região nordeste e norte.

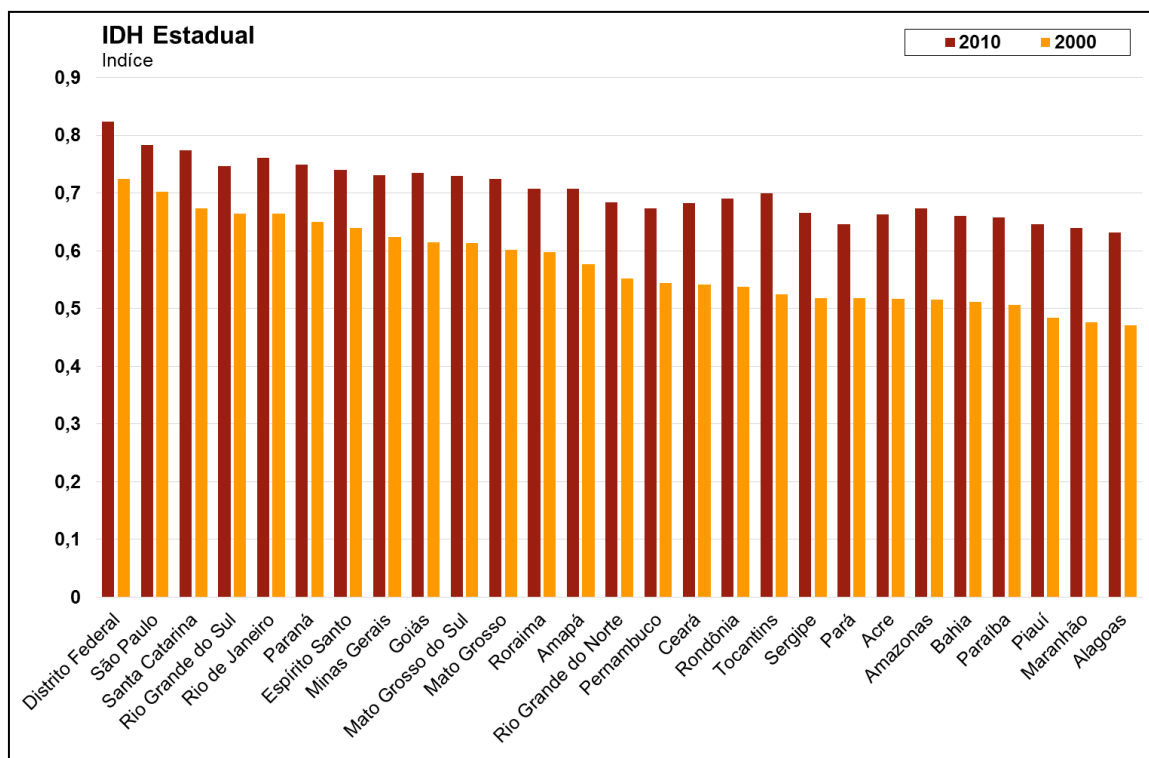


Figura 51 - IDH estadual. 2000 e 2010

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

Por outro lado, cabe avaliar a variação de IDH nos estados entre os pontos. Nesse sentido, os estados com as maiores variações foram os estados que partiram de um IDH menor. Assim, os que mais chamam atenção passam a ser os estados do nordeste e norte.

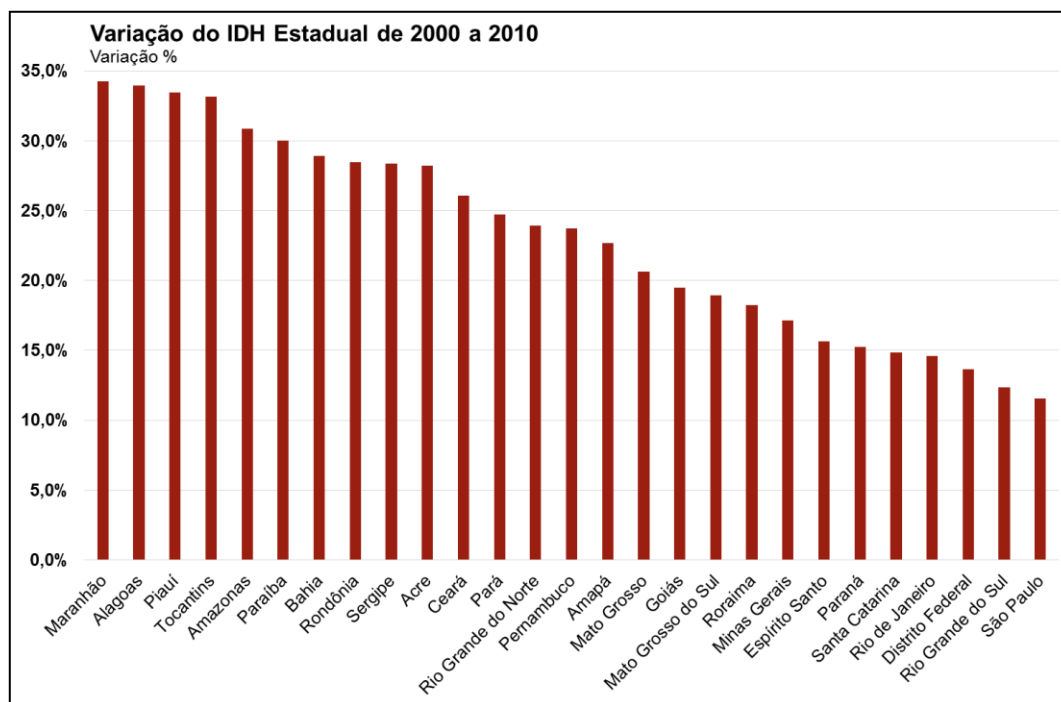


Figura 52 - Variação do IDH Estadual de 2000 a 2010

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

4.4 NÍVEL MUNICIPAL

Em nível municipal, as trajetórias dos dois municípios analisados (Benedito Novo e Santarém Novo) foram parecidas apesar da diferença considerável em nível. Durante o horizonte analisado, ambos os PIBs praticamente dobraram. O PIB do município de Santarém Novo foi de aproximadamente R\$ 10 milhões em 2002 para aproximadamente R\$ 22 milhões em 2010. Já o PIB do município de Benedito Novo foi de aproximadamente R\$ 58 milhões para aproximadamente R\$ 130 milhões no mesmo período.

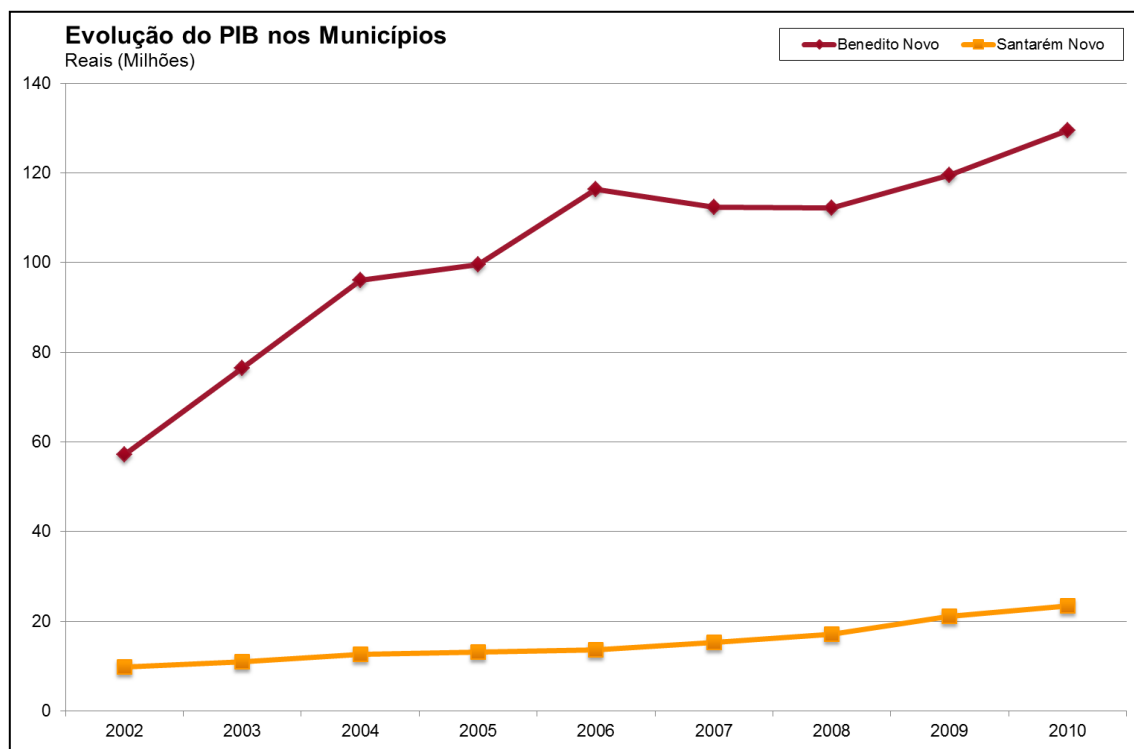


Figura 53 - PIB Municipal, de 2002 a 2010

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Quanto ao IDH, em 2010, os municípios analisados se encontravam em posições muito distantes dentre os 5565 municípios analisados. Benedito Novo se encontrava na posição 1235º com um IDH de 0,617. O município tinha como ponto forte o componente de expectativa de vida e como negativo o componente relativo a escolaridade. Por outro lado, o município de Santarém Novo se encontrava na 4371ª posição com um IDH de 0,424. Nesse caso, chama atenção a disparidade entre os componentes de renda e expectativa de vida em relação ao componente de escolaridade.

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
1235 °	Benedito Novo (SC)	0,617	0,659	0,812	0,439
4371 °	Santarém Novo (PA)	0,424	0,504	0,665	0,228

Figura 54 - IDH Municipal, 2000

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

Em 2010, a disparidade entre a colocação dos municípios aumentou consideravelmente apesar da melhoria em ambos. O IDH município de Santarém Novo passou de 0,424 para 0,587 com melhorias em todos os componentes. No entanto, relativamente, o município caiu da 4371ª posição para a 4467ª indicando uma melhoria ainda maior dos demais municípios. Por outro lado, o IDH de Benedito Novo foi de 0,617 para 0,74 sendo o principal aumento no componente de escolaridade.

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
764 °	Benedito Novo (SC)	0,74	0,723	0,868	0,645
4467 °	Santarém Novo (PA)	0,587	0,52	0,774	0,502

Figura 55 - IDH Municipal, 2010

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

Por último, cabe analisar as variações percentuais em cada um dos componentes do IDH. Nesse sentido, as variações dos componentes do IDH do município de Santarém Novo foram maiores, exceto na de renda. Nesse sentido, salienta-se a variação do componente de educação de ambos os municípios.

	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
Variação percentual	Benedito Novo (SC)	19,9%	9,7%	6,9%	46,9%
	Santarém Novo (PA)	38,4%	3,2%	16,4%	120,2%

Figura 56 - Variação do IDH Municipal

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do PNUD (2014).

5 RELAÇÃO ENTRE DISPÊNDIOS E VARIÁVEIS

De modo a entender a relação entre os gastos do PBF e as variáveis estudadas, este capítulo trará uma análise de correlações para o PIB. Uma vez que o IDH tem frequência decenal, a comparação entre o antes e o depois da implantação do PBF será realizada diretamente na conclusão. Quanto ao PIB, embora a correlação não implique em causalidade, avaliaremos se as variáveis estudadas tiveram uma evolução compatível com a evolução dos gastos do PBF. Dessa maneira, será realizada uma análise preliminar da contribuição do programa para o desenvolvimento econômico e social do país. Mantendo a sequência anterior, primeiramente serão expostas as análises entre o PIB com os gastos com o PBF.

5.1 NÍVEL NACIONAL

Primeiramente, é interessante observar a evolução das curvas do PIB e Dispendios com o PBF plotadas em uma mesma Figura 57.

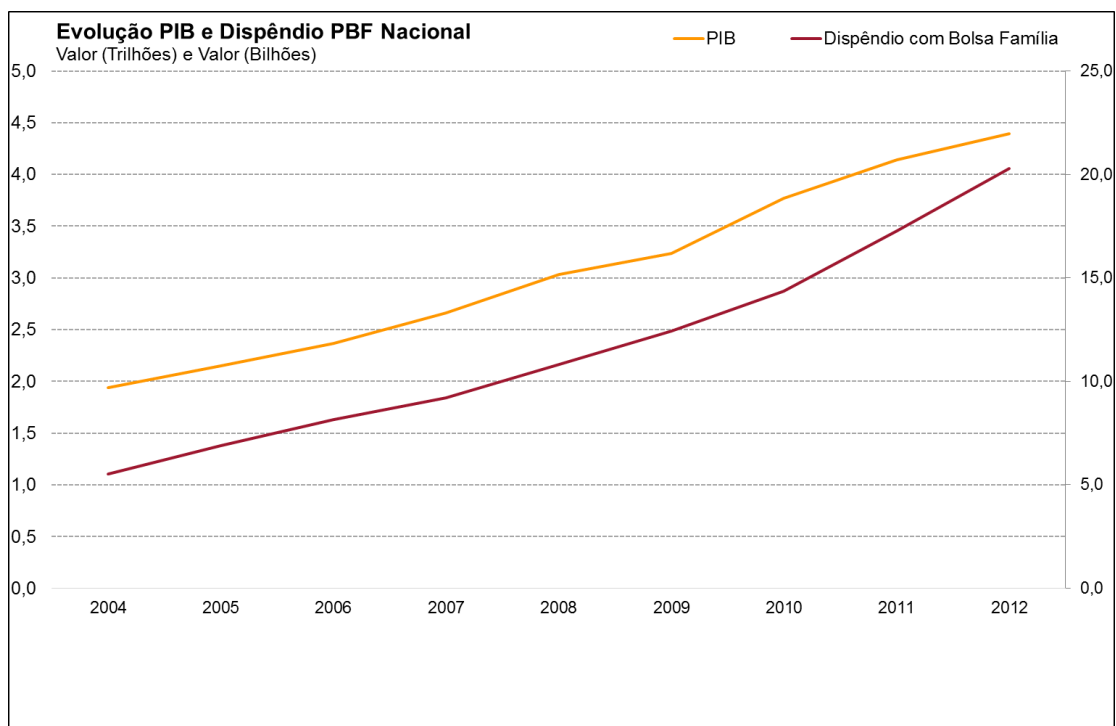


Figura 57 - Evolução do PIB e dos dispendios do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Observando a Figura 57, evidencia-se uma tendência de crescimento das duas curvas, no período compreendido entre 2004 e 2012. Desta forma, apenas pela análise gráfica, já percebe-se uma correlação alta entre essas variáveis. A Figura 58 mostra os dados, retirados do IPEA, que compõem as curvas acima, assim como suas médias e desvios-padrão.

ANO	DISPENDIOS PBF (Bilhões)	PIB (Bilhões)	PBF Média	PBF DP	PBF reduzido	PIB Média	PIB DP	PIB Reduzido
2004	5,5	1.941	12	5	1,25	3.077	880	1,29
2005	6,9	2.147	12	5	0,97	3.077	880	1,06
2006	8,1	2.369	12	5	0,71	3.077	880	0,80
2007	9,2	2.661	12	5	0,50	3.077	880	0,47
2008	10,8	3.032	12	5	0,17	3.077	880	0,05
2009	12,4	3.239	12	5	0,15	3.077	880	0,18
2010	14,4	3.770	12	5	0,55	3.077	880	0,79
2011	17,3	4.143	12	5	1,14	3.077	880	1,21
2012	20,3	4.392	12	5	1,75	3.077	880	1,49

Figura 58 - PIB e Gastos com o PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE (2014).

Dispondo os pares de valores PIB e Dispendios PBF em um gráfico de dispersão, constata-se uma relação linear como pode ser visto na Figura 59. A correlação encontrada entre as duas séries é de 0,99. Dessa maneira, embora não possamos afirmar que dispendios maiores com o PBF resultem necessariamente em um PIB maior, parece haver uma forte relação entre essas duas variáveis.

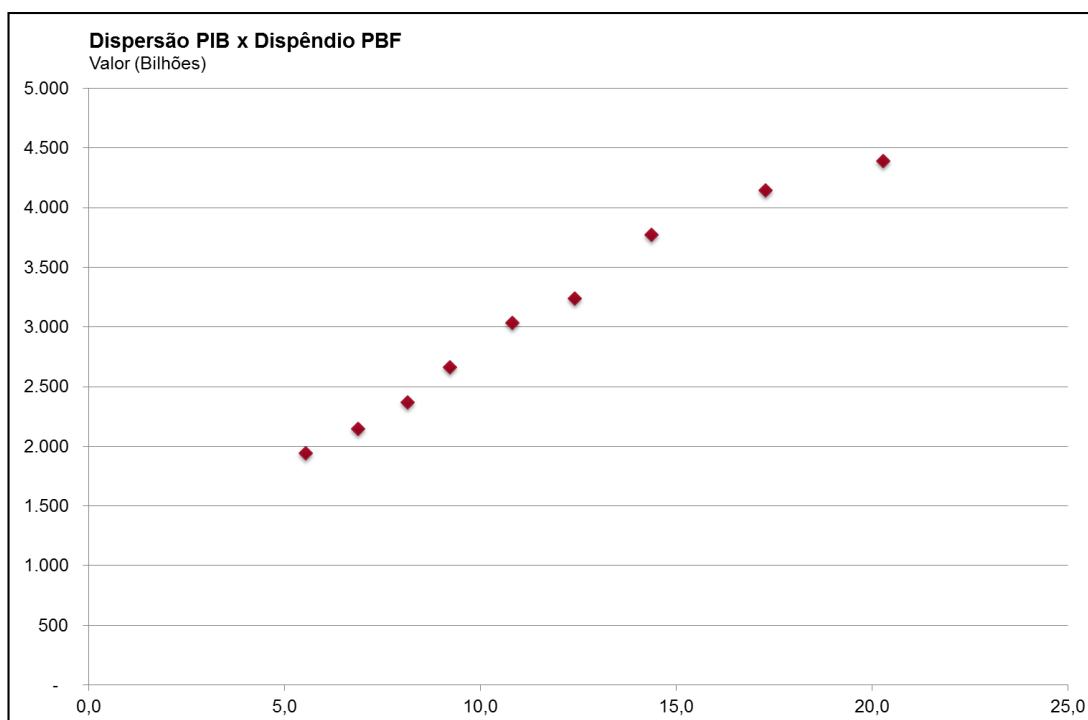


Figura 59 - Relação entre PIB e dispêndios do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE e Portal da Transparência (2014).

5.2 NÍVEL REGIONAL

De maneira análoga à análise nacional, as correlações em nível regional podem ser vistas na Figura 60. Pode-se inferir que, de maneira geral e semelhante ao recorte nacional, os PIBs e os dispêndios regionais são altamente correlacionados. Apesar das diferenças entre os valores das correlações serem pequenas, elas existem entre regiões. Nesse sentido, salienta-se o fato de que o nordeste apresente a maior correlação, uma vez que essa é a principal região auxiliada pelo programa. Por outro lado, a região sul, que é a região que concentra menos dispêndios com o PBF, também possui a menor correlação.

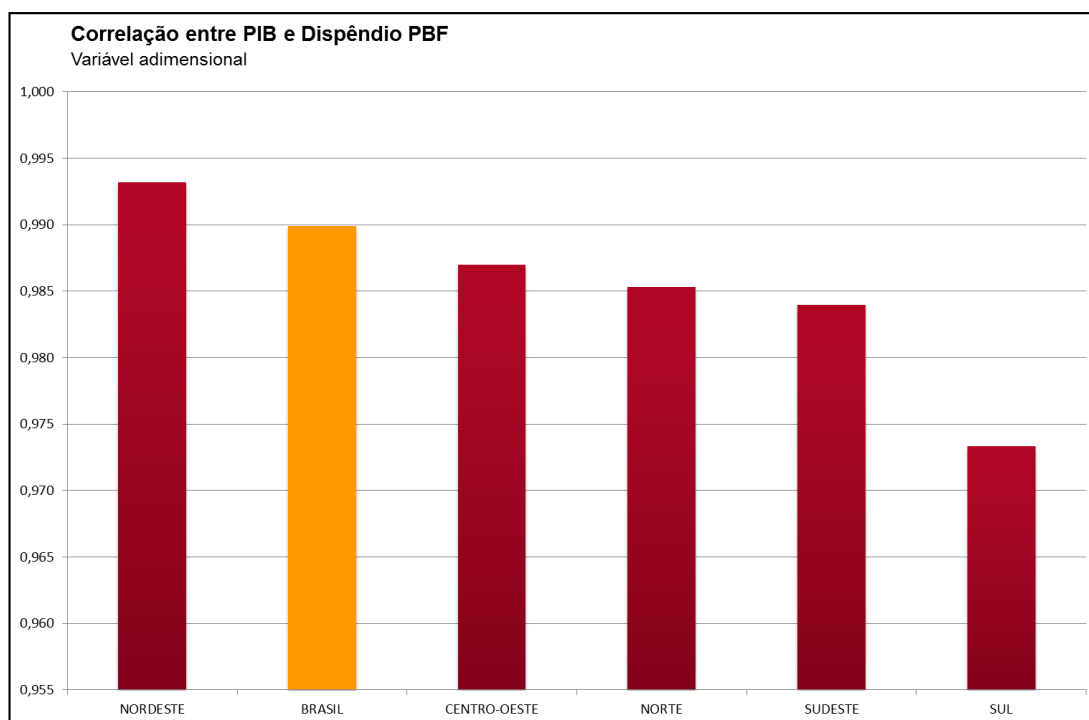


Figura 60 - Correlação entre o PIB e os dispêndios regionais do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE e Portal da Transparência (2014).

5.3 NÍVEL ESTADUAL

Em nível estadual, as correlações encontradas também são altas (acima de 0,92). Em geral, o mesmo padrão encontrado nas regiões pode ser visto com os Estados nos quais houve maiores gastos com o PBF apresentando também as maiores correlações. Dessa maneira, em nível estadual também parece existir uma relação entre os dispêndios do programa e o desenvolvimento econômico conforme mostra a Figura 61.

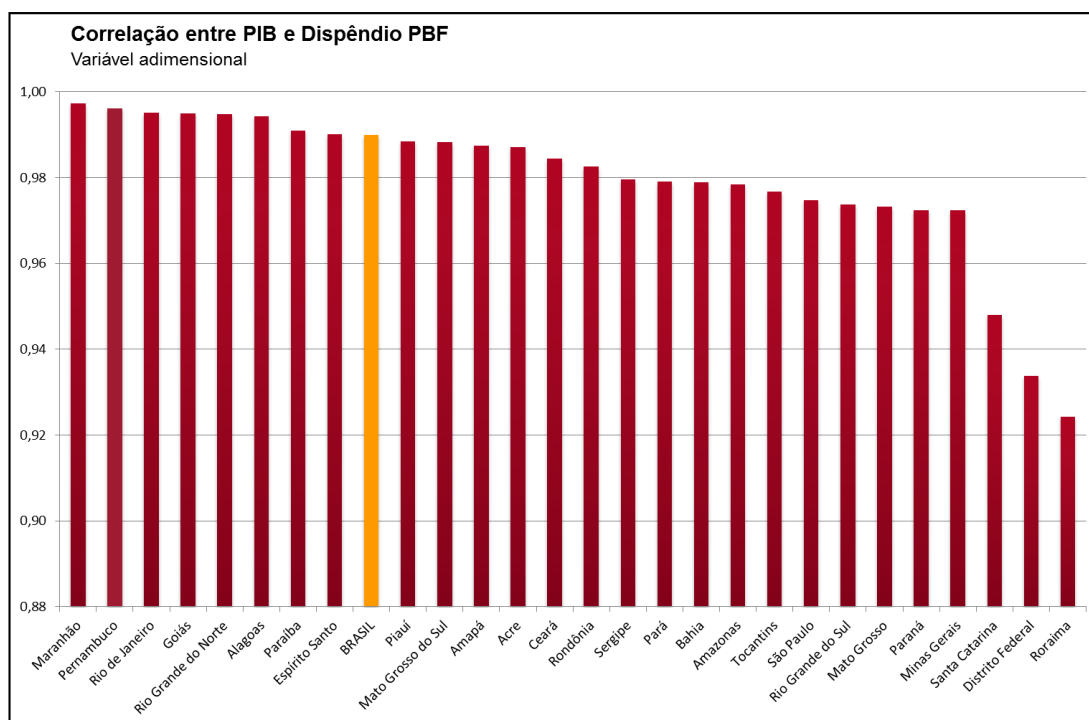


Figura 61 - Correlação entre o PIB e os dispêndios estaduais do PBF

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do IBGE e Portal da Transparência (2014).

5.4 NÍVEL MUNICIPAL

Em nível municipal, as correlações dos dois municípios analisados são 0.96 para Santarém Novo e -0.1 para Benedito Novo. Nesse sentido, registra-se uma correlação negativa de -0,1 do município de Benedito Novo, uma vez que os dispêndios do PBF ficaram praticamente constantes ao longo do tempo, enquanto o PIB cresceu.

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família (PBF) em termos de desenvolvimento econômico e social de 2004 a 2013 em diferentes níveis. Buscou-se realizar as análises em níveis nacional, regional, estadual e municipal. Devido a limitações práticas, em nível municipal foram escolhidos dois municípios, Benedito Novo(SC) e Santarém Novo(PA), de modo a representar os dois extremos de riqueza do país. As análises se basearam em duas das principais variáveis macroeconômicas (Produto Interno Bruto e Índice de Desenvolvimento Humano) que foram avaliadas conjuntamente com os recursos empregados no Programa Bolsa Família.

No capítulo 2, o objetivo foi a partir de Referenciais Teóricos mostrar a evolução dos principais programas sociais e de transferência de renda. A análises partiram do desenvolvimento de políticas assistencialistas pós-1988. Nesse sentido, ficou claro que o PBF representou um passo importante nessa trajetória, a medida que foi a primeira iniciativa articulada em âmbito nacional e unificou uma série de anteriormente iniciativas isoladas e desarticuladas. Além disso, através de um desenho institucional se valendo da articulação de diferentes esferas governamentais, conseguiu a capilaridade necessária para alcançar e impulsionar regiões que programas anteriores não conseguiram. Ainda nesse capítulo, apesar da multiplicidade de definições possíveis para pobreza, utilizando a definição do Programa, a quantidade de pessoas nessa situação parece, de fato, ter diminuído consistentemente ao longo do período analisado.

No capítulo 3, a Análise dos Dispendios com o PBF objetivou analisar os recursos empregados no programa, bem como a quantidade de famílias afetadas pelo mesmo. Nesse sentido, observou-se que a quantidade de recursos empregados e de famílias atendidas em geral foi crescente ao longo do período analisado. Contudo, vale ressaltar que o PBF parte de uma base de beneficiários já existente, oriunda dos programas antecessores que possibilitaram sua evolução. Em nível nacional, notou-se abrangência do programa, através do qual mais de 14 milhões de famílias eram auxiliadas em 2013, mais que dobrando o número inicial de 6,6 milhões em 2004. Em nível regional, ficou clara a importância da região nordeste na alocação de recursos.

Ao longo dos anos analisados, mais da metade dos recursos do programa foi empregada no nordeste. Em nível estadual, os recursos parecem ser consistentemente empregados nos locais com maior número de pessoas em situação de pobreza. Já nos dois municípios analisados, ficou clara a disparidade de recursos empregados e de importância do programa para a população. Enquanto, em 2013, o município de Santarém Novo recebia mais de R\$ 100 milhões e tinha quase 70% da sua população no programa, o município de Benedito Novo recebia por volta de R\$ 100 mil e possuía um percentual inferior a 0,1% de população participante do programa.

No capítulo 4, a Análise da Evolução das Variáveis Quantitativas e Qualitativas centrou-se em duas medidas macroeconômicas PIB(quantitativas) e IDH(qualitativas). Em geral, ficou evidente o desenvolvimento do país em termos econômicos e sociais. Nacionalmente tanto o IDH quanto o PIB apresentaram uma evolução significativa ao longo do período analisado. Em nível regional, ficou clara a disparidade econômica entre a região sudeste e as demais, que se manteve ao longo de todo o período analisado. Por outro lado, nos dois municípios analisados, em termos econômicos houve diminuição da disparidade. No entanto, em termos sociais essa foi menos acentuada.

No capítulo 5, viu-se que os dispêndios do programa foram correlacionados ao PIB e se mostraram consistentes. Contudo, apesar da disparidade entre regiões ter diminuído em diferentes níveis, isso não foi suficiente para que a ordem se alterasse. Dessa maneira, as regiões mais ricas e desenvolvidas continuaram o sendo. Percebeu-se assim, que a economia brasileira apresenta um viés concentrador de modo que após o choque inicial da transferência de recursos que claramente diminui a desigualdade de renda, as interações subsequentes das famílias com a economia têm efeito concentrador de renda.

Contudo, o programa parece ter sido eficiente na alocação de recursos com maior concentração nas regiões mais pobres apesar de existirem claras críticas em relação a implementação do programa. A principal delas versa sobre o desincentivo a emancipação no programa e a falta de controle na concessão e renovação de benefícios. Nesse sentido, futuros trabalhos poderiam abordar mais profundamente os detalhes operacionais que atualmente são os maiores focos de crítica ao programa de forma a analisar as possibilidades de emancipação do programa, bem como a característica do uso dos recursos por parte dos beneficiários, de forma ter uma visão

se de fato a bolsa recebida está sendo utilizada como um investimento para superação da pobreza ou é apenas mais uma fonte de renda para gastos esparsos.

Em reportagem do Jornal Destak (15/06/2015), verifica-se que, segundo dados do MDS, quase metade das famílias que deixam o programa o fazem por descumprimento de condicionalidades ou falta de atualização cadastral, não pela superação da situação de pobreza. Ainda, é destacado que a região sul é a que mais cumpriu com as metas do programa, tendo 55% das famílias desligadas alegando melhoria na renda. No entanto, percebe-se, mais uma vez, que o processo de emancipação depende da proatividade dos beneficiários de reconhecerem uma renda maior que a linha da pobreza, o que gera margem para fraudes. É necessário um regime de controle mais rigoroso por parte dos agentes operadores do programa.

7 REFERÊNCIAS

Artigos:

CAMPELLO, T. et MELLO, J.: **O Processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: Por um país rico e com oportunidades para todos**. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10 de fev. 2015.

COHN, A.: **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**. n. 12 1995. São Paulo, jun./dez. 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

COSTA, P. VIEIRA; MAFRA, R. AQUINO; BACHOLD, I. VILLWOCK.: **O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10 de fev. 2015.

FALCÃO, T. et COSTA, P. VIEIRA.: **A Linha da Extrema Pobreza e o Público-Alvo do Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 15 de maio 2015.

HOFFMANN, R.: **Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011)**. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/>. Acesso em: 03 de jan. 2015.

JANUZZI, P.M.: **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. São Paulo, jan./jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014

SILVA, M.O. DA SILVA E.: **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação**. *Pensar BH/Política Social*, n.15 2006 p26 – 30. Belo Horizonte, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

SILVA, M.O. DA SILVA E.: **Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação?**. *Publicado em Revista de Políticas Públicas* v 9 n 1 2005 p 251278. Maranhão. 2005. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

SOARES, S. et SÁTIRO, N. : **O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 03 de jan. 2015.

SPOSATI, A.: **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. Apresentado no Seminário Internacional do BPC**. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

TAVARES, G. DE CÁSSIA.: **O Financiamento no SUAS e as Condições para a efetivação dos direitos socioassistenciais**. *Apresentado no Seminário Internacional*

do BPC. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

VAZ, F. MONTEIRO et SOARES, S. S. DILLON.: **Linhas da Pobreza Subjetivas para o Brasil**. *Apresentado no XXXVI Encontro Nacional de Economia*. Salvador. 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/>. Acesso em: 15 de maio 2015.

YAZBEK, M. CARMELITA.: **Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios**. *Apresentado no Seminário Internacional do BPC*. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2014.

Livros:

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 5ª Ed. 2011;

HOFFMANN, R. **Estatísticas para Economistas**. 4ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

MANKIW, G.N. **Macroeconomia**. 7a Edição. Rio de Janeiro: LTC, 2012

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1a Edição. Brasília: MDS, 2013

SILVA, M.O. DA SILVA E; YAZBEK, M.C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de baixa renda**. 6a Edição. São Paulo: Cortez, 2012;

Sites:

Anpec - www.anpec.org.br

Brasil Sem Miséria - <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>

IBGE- <http://www.sidra.ibge.gov.br>;

Ministério do Desenvolvimento Social - <http://www.mds.gov.br/> ;

Planalto - <http://www.planalto.gov.br>

TCU - <http://portal2.tcu.gov.br>

Transparência Brasil - <http://www.portaltransparencia.gov.br/> ;

Outros:

BRASIL. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. **Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

COBUCCI, L. Falta de dados tira 47% do Bolsa Família. *Destak*, São Paulo, p. 3, 15 jun. 2015