



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas

**BOLSA FAMÍLIA: Avaliação do impacto do programa sobre a pobreza no Brasil**

Rosita Soares Pereira Costa

Brasília – DF

2015



ROSITA SOARES PEREIRA COSTA

**BOLSA FAMÍLIA: Avaliação do impacto do programa sobre a pobreza no Brasil**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano

Área de concentração: Finanças Públicas

Brasília – DF

2015

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas

ROSITA SOARES PEREIRA COSTA

BOLSA FAMÍLIA: Avaliação do impacto do programa sobre a pobreza no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano  
Departamento de Administração – FACE/UnB

---

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior  
Departamento de Administração – FACE/UnB

---

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – FACE/UnB

Aprovada em 06/08/2015

À minha grande amiga Raquel, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília pela grande oportunidade oferecida, cursar esse mestrado foi uma vivência muito enriquecedora, tanto pessoal quanto profissionalmente.

Ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, em especial, aos coordenadores e professores do curso que acreditaram no mestrado profissional para os servidores dessa Universidade.

Ao professor André Luiz Marques Serrano, pela orientação, dedicação e incentivo em prol da conclusão do presente estudo.

Aos professores Antônio Nascimento Junior e Marcelo Driemeyer Wilbert, por comporem a banca examinadora e aceitarem o convite sem objeções.

Aos colegas de turma, em especial às colegas Ana Rachel, Camila, Francinilda, Juliane, Luana e ao colega Mendel, pelo companheirismo e amizade.

À direção do Cebraspe pela concessão de um horário especial para os estudos em meio às minhas atividades profissionais.

Aos colegas de trabalho do Cebraspe, em especial ao Laerte Brito, pelo apoio e compreensão durante todo o período de realização do mestrado.

À minha família e amigos que torceram tanto por mim, em especial à minha irmã e melhor amiga, Ana, e à minha grande amiga Letícia, pela ajuda e pelos conselhos sobre como sobreviver ao mestrado. A vocês, todo o meu amor e gratidão.

À minha avó, Rosita, e aos meus pais, Luciano e Helenice, pela torcida, dedicação e amor incondicional. Ao meu companheiro, Eric, pelo incentivo e apoio recebido durante este curso. Esse diploma também é de vocês!

“A riqueza de uma nação se mede pela riqueza do povo e não pela riqueza dos príncipes.”

**Adam Smith**

## RESUMO

O objetivo do presente estudo é avaliar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a redução da pobreza no Brasil no período de 2004 a 2012. Este trabalho parte da hipótese de que o PBF teve influência na redução da pobreza no Brasil no período analisado. Além do PBF, foram incluídas no modelo outras variáveis, tais como crescimento econômico, emprego, analfabetismo, domicílios com saneamento adequado e com energia elétrica, taxa de homicídios e mortalidade infantil, para diminuir distorções que possam afetar o modelo. A amostra foi selecionada a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do período de 2004 a 2012, e constitui-se de um total de 3.700 municípios. Assim, foi estimado o efeito do PBF sobre a pobreza do Brasil com base na elaboração de um modelo econométrico. Os resultados indicam que o Programa Bolsa Família tem relação inversa com a pobreza, entretanto, o coeficiente da variação no valor de benefícios do PBF não é significativo para explicar as variações da pobreza no período considerado.

**Palavras-chave:** Pobreza. Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the impact of the Family Grant Program (Programa Bolsa Família (PBF)) on the reduction of poverty in Brasil from 2004 to 2012. It is based on the hypothesis that the PBF had an influence on the reduction of poverty in Brasil over the period of time considered. In order to diminish distortions which might affect the model, other variables were included such as economic growth, employment, analpheitism, number of homes with appropriate sanitary conditions and electricity, homicide and child mortality rates. The sample was selected from the National Research by Home Sample data (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)) from 2004 to 2012 collected in 3.700 municipalities. The effect of the PBF on poverty in Brasil was estimated on the basis of an econometric model. The results indicate that the PBF has an opposite relation to poverty, however, the variations of the PBF's benefits' amount is not meaningful enough to explain poverty variations over the period of time considered.

**Key words:** Poverty. Revenue transfer. Family Grant Program (Programa Bolsa Família).

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BB	- Benefício Básico
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BSEP	- Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BV	- Benefício Variável
BVVA	- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CadÚnico	- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Cebraspe	- Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos
CEF	- Caixa Econômica Federal
DATASUS	- Departamento de Informática do SUS
FAO	- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAS	- Ministério da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	- Ministério da Educação
Mesa	- Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MME	- Ministério de Minas e Energia
MP	- Medida Provisória
MS	- Ministério da Saúde

NIS	- Número de Identificação Social
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	- Organização Mundial da Saúde
PBF	- Programa Bolsa Família
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAA	- Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROJOVEM	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONATEC	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
RDPC	- Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
SENARC	- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Sesc	- Serviço Social do Comércio
Sesi	- Serviço Social da Indústria
Sest	- Serviço Social do Transporte
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SIM	- Sistema de Informações sobre Mortalidade
SUS	- Sistema Único de Saúde

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1	- Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal (pessoas de 15 anos ou mais de idade)	21
Gráfico 2	- Distribuição percentual do rendimento familiar <i>per capita</i> , por décimos de rendimento – Brasil – 2004/2013	22
Gráfico 3	- Proporção de Pobres e Miseráveis no Brasil entre os anos de 2004 e 2013	28
Gráfico 4	- Quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF entre os anos de 2004 e 2014	34
Gráfico 5	- Valor total em R\$ repassado pelo PBF entre os anos de 2004 e 2014	35
Gráfico 6	- Evolução dos valores dos benefícios	42

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	- Pesquisas sobre Pobreza e Bolsa Família no Brasil	27
Quadro 2	- Normatização relacionada ao Programa Bolsa Família	31
Quadro 3	- Valores dos benefícios do PBF	40
Quadro 4	- Atualização dos valores do PBF	42

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	- Resultados Econométricos	52
----------	----------------------------	----

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Desenvolvimento Humano versus Econômico	20
2.2 Desigualdade de Renda no Brasil	21
2.3 Pobreza	23
2.4 Programas de Transferência de Renda e seus antecedentes	28
2.5 O Programa Bolsa Família	30
2.5.1 Benefícios do Programa Bolsa Família	37
2.6 Caracterização do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	43
3 MÉTODO	45
3.1 Dados	47
4 RESULTADOS	51
5 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56

## 1 INTRODUÇÃO

Observa-se como tendência mundial, em especial nos países em desenvolvimento como o Brasil, nítido aumento das ações e políticas sociais, assim como uma preocupação com a avaliação dos programas implantados. A criação dessa cultura inscreve-se no quadro do desenvolvimento e fortalecimento da ação pública, com dois objetivos principais: oferecer subsídios para melhoria da eficiência e eficácia da administração desses programas; e oferecer respostas à sociedade sobre a efetividade social das políticas implantadas, num processo de *accountability*.

Os anos 1970 inauguram o início de uma ruptura importante com o modelo econômico que, por meio do *Welfare State* e da política keynesiana, orientava as políticas públicas dos países economicamente hegemônicos. A oferta de bens e serviços pelo Estado e o reconhecimento de direitos sociais, marcados pelo cunho da universalidade, começaram a ser questionados por instâncias internacionais que participam ativamente da redefinição dessa nova economia mundial e da reconfiguração das políticas públicas sociais e educacionais a elas subordinadas: Banco Mundial, FMI, OMS, OCDE, BID etc. No caso do Brasil, os programas de transferências de renda focalizadas nos mais pobres iniciam-se na década de setenta, porém, nessa época essas ações tinham pouca visibilidade e cobertura limitada, atendendo apenas idosos e portadores de necessidades especiais que não tinham renda suficiente para garantir seus meios de sobrevivência (ROCHA, 2011).

Na década de 1980 a tendência à redução do papel do Estado e à descentralização das suas atribuições, à privatização dos serviços públicos, à desregulamentação dos mercados e flexibilização dos meios e agentes de produção impostas pela globalização da economia modificaram profundamente as relações entre Estado e sociedade. Desta forma, verificou-se uma ampliação do debate sobre assistência a famílias pobres e miseráveis e a concessão de benefícios concebida pontualmente e de forma indireta, geralmente com a distribuição de cestas básicas em áreas carentes, principalmente nas regiões norte e nordeste.

Com o advento da Constituição de 1988 e a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, os benefícios sociais têm seus valores ampliados para um salário mínimo, ampliando também a clientela atendida, fazendo com que este programa de transferência adquira importância crescente (ROCHA, 2011).

A partir da década de 90 ocorre um aprimoramento na elaboração de políticas de combate à pobreza, com o surgimento de programas governamentais de transferências de renda para famílias economicamente vulneráveis. A ideia se dá com o aperfeiçoamento de um programa de transferência de renda para famílias pobres com crianças em idade escolar, com o nome de Bolsa Escola, por alguns municípios, sendo financiado com recursos locais. O Programa Bolsa Escola foi implantado primeiramente no município de Campinas e no Distrito Federal (COSTA e LOBO, 2014).

Porém, por serem poucos os municípios com condições de arcar com esses gastos, em 1997 foi aprovada a Lei 9.533 que instituiu a possibilidade de parcerias entre governo local e federal repassando à União a responsabilidade de 50% do financiamento dos gastos com as transferências, o que ainda não foi suficiente para solucionar a questão e por isso, poucos foram os acordos celebrados (ROCHA, 2011).

Em decorrência do fracasso das tentativas anteriores, em 2001, o governo federal relança o Programa Bolsa Escola (sob a responsabilidade do Ministério da Educação) com financiamento 100% federal e nesse mesmo ano cria o programa Auxílio Gás (sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia) e o programa Bolsa Alimentação (sob a responsabilidade do Ministério da Saúde), programas complementares à Bolsa Escola.

Em 2001 também foi criado o cadastro único para programas sociais do governo federal (CadÚnico), através do Decreto 3.877, que se fez necessário dada a falta de coordenação entre os programas existentes. Dez anos depois, em 2011, a sétima versão do CadÚnico foi colocada em funcionamento, possibilitando que a maior parte dos municípios brasileiros passasse a operar um sistema aprimorado e completamente online (FALCÃO E COSTA, 2014).

Desta forma, apenas no início do século XXI, as políticas de transferência de renda condicionadas ganharam relevância na agenda nacional. Estas ações sociais possuíam dois objetivos centrais: o alívio da pobreza no curto prazo e o combate a sua transmissão intergeracional. Tendo como alvo a parcela mais empobrecida da população brasileira, e exigindo contrapartidas consistentes, principalmente quanto à frequência escolar mínima de 85% no ano para crianças de 6 a 15 anos, aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças.

No primeiro ano do governo Lula a política de transferência de renda foi bastante discutida e modificada, de forma que em outubro desse mesmo ano, o programa de transferência de renda foi relançado sob a denominação de Bolsa Família iniciando a

unificação dos programas preexistentes, porém ampliando significativamente o público alvo atendido, elevando os recursos a ele destinados e instituindo novas regras, como: universalização da elegibilidade do benefício para todas as famílias de baixa renda; elevação do teto da renda familiar *per capita* para fins de elegibilidade, que deixou de ser atrelado ao salário mínimo; mudança na forma de estabelecimento do valor do benefício, que passou a ser variável, conforme a renda e a composição da família.

No ano de 2003, o Brasil já possuía um conjunto de programas sociais que beneficiavam aproximadamente cinco milhões de famílias, através de programas como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, cada um desses, geridos por administrações burocráticas diferentes. A criação do Programa Bolsa Família consistiu na unificação e ampliação desses programas sociais num único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que, segundo o Banco Mundial, proporciona sua eficiência administrativa e de fiscalização.

A unificação de tais programas, segundo a lei que criou o Programa Bolsa Família, visou “melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social através da otimização, racionalização e ganhos de escala e facilidade de interlocução do Governo Federal com estados e municípios.” Buscou-se, assim, superar a fragmentação e o paralelismo dos programas anteriores, bem como induzir uma sinergia nacional sob uma gestão única (BRASIL, 2004).

Desta forma, o PBF agregou os diversos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal, priorizando a atenção sobre aspectos relacionados às condições de saúde e educação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, na medida em que normatizou a exigência de certas contrapartidas. O programa PBF possui três eixos principais: a transferência de renda, que busca promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (SILVA, BRANDÃO e DALT, 2009).

Programas de transferências condicionadas contra a pobreza são instrumentos de políticas sociais correntemente empregadas em diversos países do mundo para combater e reduzir a pobreza. No curto prazo objetivam aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, interrompendo o ciclo intergeracional

da pobreza, priorizando a atenção sobre aspectos relacionados às condições de saúde e educação das famílias beneficiárias. Sendo assim, o PBF consiste basicamente na integração dos benefícios monetários concedidos às famílias em situação de pobreza, em função do número de crianças, adolescentes, gestantes e lactantes que as constituem e, após mais de uma década de existência, opera como um efetivo instrumento de alargamento da proteção social e de redução da desigualdade social brasileira (JACCOUD, 2013).

De acordo com o decreto que regulamenta o PBF são objetivos do programa: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público (BRASIL, 2004).

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Mesmo sem ter uma longa história e sem atingir toda a população elegível, eles têm tido o condão de aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa (SOARES *et al.*, 2006).

A redistribuição da renda por meio de programas de transferência é paliativa diante das necessidades existentes, porém pode constituir um recurso importante para possibilitar sua saída do círculo vicioso da pobreza, que, dependendo da situação, chega a perpassar gerações (TESTA *et al.*, 2013).

Considerando o elevado nível de desigualdade de renda e pobreza ainda existente no Brasil, a importância de programas de transferência de renda para a redução desses níveis e ainda, e que o Programa Bolsa Família é hoje o principal programa de transferência direta de renda no âmbito do governo federal, esse estudo se propõe a responder o seguinte questionamento: **Qual o impacto do Programa Bolsa Família sobre a redução da pobreza no Brasil no período de 2004 a 2012?**

Portanto, este trabalho tem como objetivo geral avaliar o impacto do Programa Bolsa Família sobre a redução da pobreza no Brasil, no período de 2004 a 2012, a partir da

avaliação de como o principal programa de transferência de renda do país, com dimensão nacional e inegável relevância política, está influenciando a diminuição da pobreza no Brasil.

Para tanto, a presente pesquisa encontra-se dividida em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute a questão do Desenvolvimento Humano versus Econômico, a Desigualdade de Renda no Brasil, a Pobreza, além dos Programas de Transferência de Renda e seus antecedentes, para finalmente definir e fundamentar a existência do Programa Bolsa Família no Brasil, com o objetivo de descrever de que maneira esse programa de transferência de renda pode influenciar a redução da pobreza brasileira. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada e a base de dados. A quarta seção discute os resultados empíricos obtidos e a última seção é dedicada às principais conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Desenvolvimento versus Crescimento Econômico

De acordo com o PNUD o conceito de desenvolvimento pode ser justificado como o processo de amplitude das oportunidades das pessoas, podendo ser apresentado de três formas básicas, que estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento e são condições para os demais: desfrutar de uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e por fim ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Sendo assim, cabe ressaltar que as opções são infinitas e se alteram com o passar do tempo e com o desenvolvimento. Logo, o desenvolvimento deve ser analisado por diversas faces: social, econômica, cultural e também ambiental.

O desenvolvimento deve ser encarado como um complexo processo de transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é do que incrementos positivos no produto e na renda, transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. O crescimento econômico, apesar de não ser condição suficiente para o desenvolvimento, é um requisito para superação da pobreza e para construção de um padrão digno de vida (OLIVEIRA, 2002).

Já o conceito do desenvolvimento humano é bem mais amplo do que o conceito desenvolvimento econômico, estritamente associado à ideia de crescimento. Na verdade, com o passar dos anos, nenhum país pode manter ou aumentar o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique no aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas aos seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados. Logo, o desenvolvimento humano não pode ser dissociado do crescimento econômico, contudo, é preciso enfocá-lo a partir da perspectiva do desenvolvimento das pessoas (PNUD, 1996 *apud* OLIVEIRA, 2002).

Sendo assim, o crescimento econômico não é o objetivo único nem final do desenvolvimento econômico e também não assegura a melhoria de vida da população ou até mesmo o desenvolvimento humano. É crucial que os frutos do desenvolvimento sejam compartilhados pela população, principalmente pela camada menos favorecida. Importante

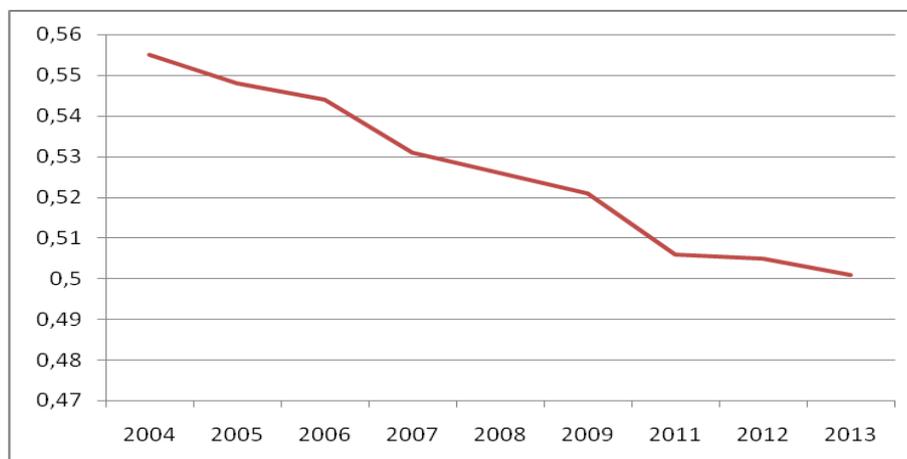
também em qualquer processo de crescimento econômico é a parcela de recursos alocada à melhoria de serviços públicos, principalmente de saúde e de educação e por fim a melhoria da distribuição de renda entre os indivíduos de uma nação.

## 2.2 Desigualdade de Renda no Brasil

Durante a primeira década do século XXI, o Brasil conheceu uma redução da sua desigualdade socioeconômica, que analisado a partir do comportamento da renda corrente das famílias, tiveram três momentos marcantes. O primeiro associado ao contexto de forte constrangimento econômico ocorrido entre 1999 e 2003, expresso pela sustentação dos rendimentos dos estratos inferiores com queda generalizada dos níveis dos estratos médios e superiores. O segundo ocorrido com a recuperação e o crescimento da economia de 2004 a 2008, quando os níveis de rendimento de todos os estratos se elevaram, sendo que aqueles dos estratos inferiores mais rapidamente. E, o terceiro, desde 2009, que reiterou as características do segundo, mas em uma situação de crise internacional e crescimento instável da economia brasileira (DEDECCA, 2015).

De acordo com o IBGE (2013), o indicador mais utilizado para mensurar a desigualdade de rendimentos é o índice de Gini, que varia de 0 a 1, sendo “1” o valor de máxima desigualdade e “0” a perfeita igualdade na distribuição de rendimentos. No gráfico 1 a seguir, pode-se observar a evolução do índice de Gini entre os anos de 2004 e 2013, que após um longo período de estabilidade, apresentou uma queda sistemática a partir dos anos 2000, atingindo em 2013 o valor de 0,501.

**Gráfico 1 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal (pessoas de 15 anos ou mais de idade)**

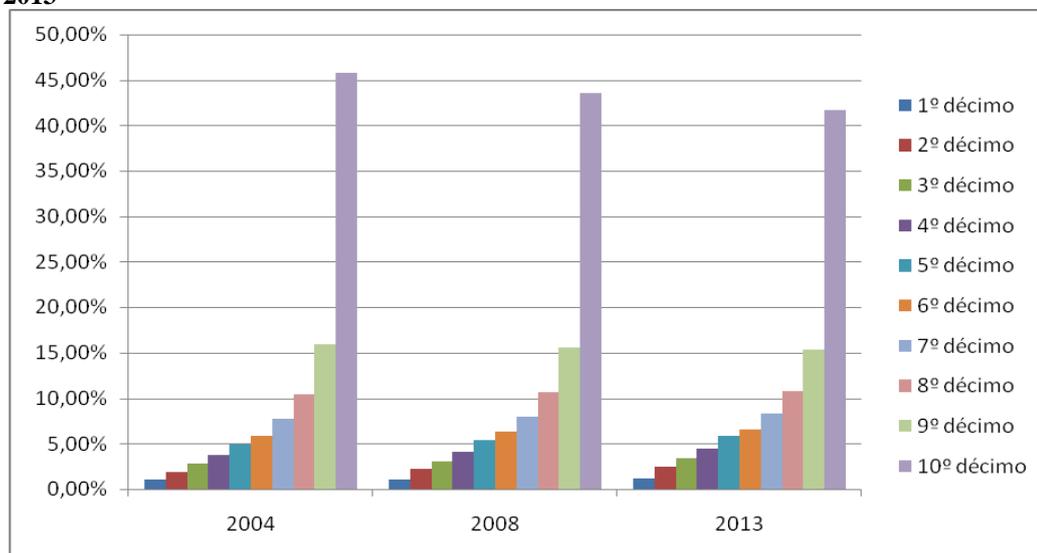


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

Outra forma de observar a concentração de renda consiste em analisar os décimos da distribuição de rendimentos familiar *per capita*. Numa sociedade perfeitamente igualitária, cada décimo (10% das pessoas com rendimentos) teria 10% da soma desses rendimentos. Porém, de acordo com o gráfico 2, em 2013, o primeiro décimo da distribuição populacional (10% com menores rendimentos) se apropriava de apenas 1,2% da renda total, enquanto o último décimo (10% com maiores rendimentos) obtinha 41,7% da mesma renda.

Ainda de acordo com gráfico 2, que compara a distribuição percentual do rendimento familiar *per capita*, por décimos de rendimento nos anos de 2004, 2008 e 2013, do 1º ao 8º décimo, observa-se ganhos em relação aos dois últimos décimos, com destaque para o 2º décimo cuja participação cresceu 31,6% no período. No décimo com maior rendimento familiar *per capita*, a participação na renda total decresceu 9,8%. Ainda assim, esses movimentos não foram suficientes para alterar substancialmente o quadro de desigualdades na distribuição de rendimentos e o décimo mais abastado concentrou durante todo o período analisado mais de 40% da totalidade da renda *per capita* (IBGE, 2014).

**Gráfico 2 – Distribuição percentual do rendimento familiar *per capita*, por décimos de rendimento - Brasil – 2004/2013**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

Além do índice de Gini e da distribuição percentual do rendimento familiar, podemos medir desigualdade de renda utilizando o índice de Theil, que é o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica das rendas individuais, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tender

ao máximo, ou o coeficiente de Palma, que é construído pela divisão de quanto da renda concentra os 10% mais ricos pelo que concentra os 40% mais pobres (IBGE, 2014).

Toda medida de desigualdade é uma forma de agregar diferenças de renda entre toda a população em um indicador escalar, portanto não surpreende o fato de existir uma variedade de maneiras para se medir a desigualdade. Porém, apesar de existirem diversos tipos de indicadores para se medir o fator da desigualdade social, nenhum desses índices é totalmente seguro, pois considerando que a população muda constantemente, não é possível estabelecer cálculos exatos nem definitivos sobre desigualdade social. Esses índices são desenvolvidos através de teorias e pesquisas refeitas de tempos em tempos para que sejam sempre atualizados, conforme as mudanças ocorridas em uma sociedade com o passar do tempo (IPEA, 2006).

A desigualdade social é um fenômeno que ocorre em quase todos os países do mundo, guardadas suas proporções e dimensões, e é desencadeado, principalmente, pela má distribuição de renda em uma população, onde a maioria dos recursos se concentra nas mãos de uma minoria abastada da sociedade e, conseqüentemente, o melhor e maior acesso a subsídios econômicos, educacionais, de saúde e segurança, etc. Mesmo sendo uma nação de dimensões continentais e riquíssima em recursos naturais, o Brasil ainda apresenta a triste contradição de estar entre os países do mundo com o PIB mais alto (7ª posição de acordo com o IBGE países em 2012) e, ao mesmo tempo, estar entre os países com maiores índices de desigualdade social, de acordo com ranking mundial de desigualdade do Banco Mundial.

É comum encontrarmos análises da evolução da desigualdade e da pobreza em um único texto, pois de fato esses são dois aspectos complementares da análise da distribuição de renda. Enquanto medidas de desigualdade resumem a dispersão de bem-estar ao longo de toda a distribuição de renda, medidas de pobreza sintetizam o bem-estar daqueles que mais precisam. Porém, no caso de análises feitas sobre o PBF, esse padrão não é mantido, existindo um bom número de estudos explorando as relações entre o programa e a desigualdade e poucos trabalhos sobre seus impactos sobre a pobreza (SOARES *et al.*, 2010).

### **2.3 Pobreza**

As primeiras pesquisas sobre a pobreza (séculos XIX e XX) fundamentavam-se na definição associada à ideia de subsistência, ou seja, ter acesso às necessidades nutricionais mínimas, suficientes para a manutenção e a sobrevivência do indivíduo e da sua família,

abordando a pobreza de forma unidimensional. Porém, desde os anos 70, estudiosos encontram formas alternativas de analisá-la, e ainda hoje, não há uma definição consensual sobre o que é a pobreza, suas causas e seu tamanho e dificilmente haverá, por se tratar de uma teia que envolve múltiplas questões: sociais, econômicas, culturais, políticas e morais. Percebe-se, no entanto, uma tendência para uma definição mais abrangente e multidimensional da pobreza (OLIVEIRA e STRASSBURG, 2014).

Para Sant'Ana (2007) a pobreza é reconhecida como uma condição de insuficiência de renda e é definida tanto pela renda *per capita* quanto pela situação de desigualdade na distribuição de renda. A diminuição da pobreza é trabalhada como sendo intimamente ligada ao crescimento econômico e à redução das desigualdades. No Brasil, as experiências de diminuição da pobreza são tradicionalmente relacionadas aos períodos de expansão econômica. Porém, crescimento econômico não implica necessariamente em redistribuição de renda, o que é visivelmente constatado no Brasil, que apesar de ser um dos países mais ricos em termos de PIB, é também detentor de uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo.

Sen (2000) tem uma visão multidimensional da pobreza, definindo-a como privação de capacidades, destacando que esta deve ser vista como privação das liberdades substantivas e não somente como baixo nível de renda, o que não indica que uma das principais causas da pobreza não seja a renda baixa, mas que existem outras causas da privação das capacidades de uma pessoa. Uma renda insuficiente gera uma vida pobre, no entanto, a renda é apenas um instrumento para o aumento das capacidades básicas, ou seja, um meio e não um fim. A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades, famílias e indivíduos. O impacto da renda sobre as capacidades é incerto e condicional e isto dever ser levado em conta quando se analisa a ação pública para reduzir a pobreza e a desigualdade porque a relação entre a renda e a capacidade seria muito afetada pela idade da pessoa, pela localização, pelas condições epidemiológicas e por outras variáveis sobre as quais não se tem controle.

A linha de pobreza é utilizada como indicador para distinguir a população total em pobres e não pobres, todavia, não existe um consenso na literatura quanto ao método de construção de linhas de pobreza. Alguns autores usam como referência os gastos para o consumo diário das calorias mínimas necessárias (aproximadamente 2000/2500 quilocalorias), definindo a linha de indigência ou pobreza extrema e acrescentando o conjunto de outras necessidades básicas (habitação, vestuário, higiene, saúde, educação,

transporte, lazer, etc.) para estimar a linha de pobreza moderada, enquanto outros pesquisadores, para simplificar, adotam o critério do salário mínimo ou um de seus múltiplos. O Banco Mundial segue o critério de 1 dólar por dia para definir a pobreza extrema e para a pobreza moderada entre 1 e 2 dólares diários, convertidos pela paridade do poder de compra (PENA *et al.*, 2014).

De acordo com o MDS, atualmente o critério do PBF determina a extrema pobreza como viver com até R\$ 77 de renda familiar por pessoa por mês, e a pobreza entre R\$ 77 e R\$ 154. A linha de extrema pobreza do PBF foi estimada pelo IPEA com base no valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, segundo recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza (PENA *et al.*, 2014).

Contudo, do ponto de vista científico, essa pluralidade de medições de pobreza não precisa ser motivo de preocupação, desde que as medições sejam corretas e haja transparência quanto às metodologias adotadas. No Programa Bolsa Família, a linha de extrema pobreza é usada para delimitar o patamar de elegibilidade para concessão do benefício básico e é referência para cálculo da complementação de renda feita pelo benefício de superação da extrema pobreza. O PBF não definiu um critério de reajuste periódico dessas linhas, porém, dada a necessidade de atualização do poder de compra das famílias beneficiárias, houve em junho de 2014, o último reajuste verificado, que teve como referencial os US\$ 1,25 PPC, ajustado pelo fator de conversão para consumo doméstico do Banco Mundial, proporcionando comparabilidade internacional aos resultados brasileiros na superação da extrema pobreza (FALCÃO E COSTA, 2014).

De acordo com Rocha (2010, p.2),

Embora pobreza não se limite à insuficiência de renda, o uso de linhas de pobreza em países de economia monetizada e de nível de renda média como o Brasil faz sentido para estabelecer um crivo básico entre pobres e não-pobres, que poderão ser classificados posteriormente em relação a outras características.

Sen (2000) definiu as “fomes coletivas” como uma forma de privação de liberdade, pois negam às pessoas a liberdade básica de sobreviver. Além dessa, existem outras formas de privação como a falta de serviços de saúde, educação, saneamento básico e água tratada, além de desemprego, analfabetismo etc. A liberdade é um começo e um meio do desenvolvimento, por isso o desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria tanto da vida das pessoas quanto das liberdades que estas desfrutam. Não se deve ter uma visão restrita identificando o

desenvolvimento apenas como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização, mesmo que esses fatores sejam importantes como meios de expandir as liberdades, pois essas são essencialmente determinadas pela saúde, pela educação e pelos direitos civis.

A pobreza, por apresentar um caráter multidimensional, torna-se, portanto, de difícil mensuração. Se o problema de um é a insuficiência de renda, o do outro está na habitação inadequada, ou na falta de saúde ou na privação de sua liberdade. Porém, essas duas perspectivas da pobreza, renda e capacitações, estão associadas. Um aumento de capacitação pode levar a um aumento de renda, contribuindo para a redução da pobreza por renda. Exemplos são os serviços sociais inclusivos que tendem a reduzir a privação de capacitações e, conseqüentemente, a produzir efeitos positivos na diminuição da pobreza monetária (OLIVEIRA e STRASSBURG, 2014).

O exercício da liberdade de escolha, um dos fundamentos da economia, significa que sem a livre escolha dos cidadãos, sem eleições, ou seja, sem democracia, não é possível combater e superar a pobreza. Isso fica evidente quando se verifica o fracasso de países que adotaram um sistema político mais rígido, tentando eliminar a pobreza por meio de um estado totalitário, isto é, eliminando a democracia (SEN, 2000).

Um dos principais efeitos esperados do Programa Bolsa Família é a redução da pobreza, que pode ocorrer de três formas diferentes, a primeira ocorre quando parte dos pobres deixa de ser pobre, a segunda quando a renda média dos pobres remanescentes se eleva, e a terceira, quando a desigualdade entre eles diminui. Das três, a primeira é a mais relevante, por fazer a sociedade caminhar rumo à erradicação da pobreza, enquanto as demais apenas aliviam a pobreza, tornando-a menos dura para os que nela permanecem. O indicador que capta esta redução – ignorando as outras – é a taxa de pobreza, a razão entre o número de pobres e a população total.

O Quadro 1 a seguir apresenta os resumos de alguns trabalhos sobre os impactos de programas de transferência de renda sobre a pobreza. O índice de Sen foi utilizado nos trabalhos de Hoffmann (2006) e Teixeira *et al.* (2008). Os estudos de Ottonelli *et al.* (2012) e Marinho *et al.* (2011) controlaram as características não observadas dos Estados. Marinho *et al.* (2011) controlaram também o viés causado pela presença de variáveis endógenas no lado direito da regressão, e encontraram que a variável representativa das transferências de renda deveria ser considerada fracamente exógena em relação ao termo de erro.

**Quadro 1: Pesquisas sobre Pobreza e Bolsa Família no Brasil**

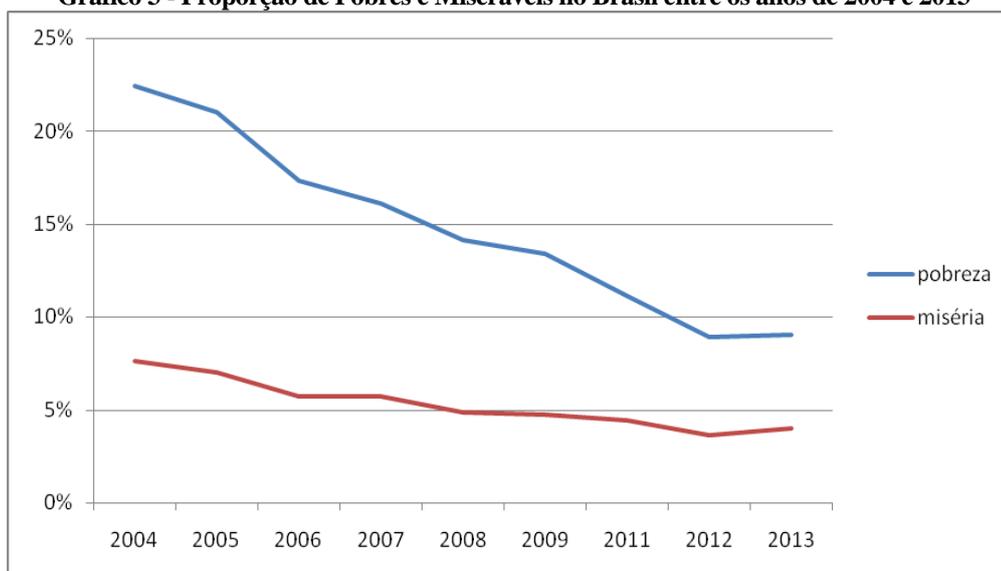
Autores	Região	Período	Variável Dependente	Linha de Pobreza adotada	Método	Controle da Dep. Espacial	Controle de Caract. Não Observada	Endogeneidade	Conclusões
Hoffmann (2006)	Brasil	2002 a 2004	Pobreza e Indigência	Pobreza: Meio salário mínimo (R\$ 150,00). Indigência: R\$ 75,00	Proporção de pobres; índice de pobreza de Sen; índice de Foster, Greer e Thorbecke. Simula os índices se não houvesse transferências	Não	Não	Não	As transferências de renda, como o Bolsa Família, foram fundamentais para redução da pobreza entre 2002 e 2004. Haveria crescimento da pobreza se não fossem as transferências de renda.
Teixeira <i>et al.</i> (2008)	Microrregião de Montes Claros	2000	Pobreza	Famílias que recebem Bolsa Família	Índice de Sen; Fuzzy Sets para cálculo índice de pobreza multidimensional. Considera também um índice unidimensional.	Não	Não	Não	A comparação entre os índices de pobreza unidimensional e multidimensional revela que a pobreza econômica é muito mais acentuada que a pobreza multidimensional. O Bolsa Família é importante no combate à pobreza.
Soares <i>et al.</i> (2010)	Brasil	1999 a 2009	Pobreza e Indigência	A mesma adotada pelo PBF e programas que o antecederam	Simula a proporção de pobres se não houvesse transferências. A diferença entre as taxas de pobreza calculadas para a distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i> , com e sem o benefício, traduz o efeito redutor de pobreza do programa.	Não	Não	Não	De 2003 a 2005, o Bolsa Família foi responsável por 17% da queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema. No período de 2007 a 2009 o PBF foi responsável por quase 60% da redução da pobreza e por manter a pobreza extrema em queda em um período quando a renda do trabalho dos mais pobres caiu. Se o PBF deixasse de existir haveria um crescimento de 16% na pobreza e quase um terço na pobreza extrema.
Marinho <i>et al.</i> (2011)	Estados brasileiros	2000 a 2008	Pobreza	Meio salário mínimo	Painel dinâmico. Proporção de pobres, hiato médio da pobreza e hiato médio quadrático da pobreza	Não	Sim	Sim	Programas de transferência de renda não apresentaram impacto significativo sobre a pobreza. O coeficiente estimado foi praticamente nulo.
Ottonelli <i>et al.</i> (2012)	Estados do Nordeste	2001 a 2009	Pobreza e Indigência	A mesma adotada pelo PBF. Pobreza: R\$ 140,00. Indigência: R\$ 70,00.	Índice unidimensional (renda). Proporção de pobres. Painel com efeitos fixos.	Não	Sim	Não	Desigualdade de renda possui efeitos maiores sobre a proporção de pobres do que um aumento na renda monetária. Isso denota que o crescimento econômico sem a promoção da igualdade de renda é insuficiente para a redução da pobreza. Os estados nordestinos apresentaram redução do número de pobres, o que pode ser justificado pelo crescente número de famílias atendidas pelos programas de transferência de renda.
Del Grossi (2012)	Áreas rurais de todos os estados, menos as do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima	2001 a 2009	Pobreza e Indigência	A mesma adotada pelo PBF. Pobreza: R\$ 140,00. Indigência: R\$ 70,00.	Análise descritiva dos dados da PNAD	Não	Não	Não	A partir de 2003 ocorreu no Brasil uma notável queda nas taxas e no número absoluto de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. As políticas públicas do Governo Federal no período, tal como Bolsa Família, podem ter ajudado na inserção destas famílias no ciclo de geração de renda e emprego.

Fonte: Elaboração Própria.

De acordo com dados extraídos do IPEADATA, considerando a definição de miséria e pobreza estabelecida pelo decreto do plano Brasil sem Miséria, ou seja, indivíduos com renda familiar *per capita* de até R\$ 77 por mês, e entre R\$ 77 e R\$ 154 respectivamente, tanto a pobreza como a extrema pobreza brasileiras diminuíram entre os anos de 2004 e 2013, porém a redução da pobreza teve uma proporção um pouco maior.

De acordo com o Gráfico 3, a proporção de miseráveis, em relação a outras faixas, diminuiu pouco menos da metade, de 7,6% para 4% de 2004 a 2013, mesmo com o crescimento verificado entre o penúltimo e o último ano analisado. Já a proporção de pobres, diminuiu mais da metade, de 22,4% para 9% de 2004 a 2013, também considerando o crescimento verificado entre o ano de 2012 e 2013.

**Gráfico 3 - Proporção de Pobres e Miseráveis no Brasil entre os anos de 2004 e 2013**



Fonte: Elaboração Própria.

## 2.4 Programas de Transferência de Renda e seus antecedentes

A partir dos anos 90, o Brasil se vê diante de uma nova realidade evidenciada pela rápida abertura aos capitais e ao comércio internacional. Nesse contexto, o Estado brasileiro, que ano após ano tornou-se cada vez mais inchado, viu-se obrigado a promover reformas para aliviarem seu peso e diminuir sua presença no setor produtivo, direcionando-se para o segmento mais importante de sua área de atuação: a sociedade civil. Partindo desta premissa, o Governo Federal lançou, em meados da última década do século passado, uma

ampla reforma na máquina estatal, conhecida como "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", o qual apresentou objetivo e estabeleceram diretrizes e metas para a reforma da administração pública brasileira, levando-se em consideração políticas de eficiência na administração para com os cidadãos.

Governos anteriores adotaram modelos de desenvolvimento que desviaram o Estado de suas funções básicas, ampliando sua presença no setor produtivo e levando a nação a uma gradual deterioração dos serviços públicos, ao agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação e aumento da pobreza. Como apregoava o projeto de reforma, o objetivo agora seria manter a estabilidade, assegurar o crescimento sustentado da economia e promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

Os programas de transferência de renda escolheram as famílias pobres com crianças e adolescentes como a categoria-alvo do combate à pobreza atual e futura. Tratava-se de um investimento em recursos humanos na tentativa de integrar a população jovem e pobre nas redes públicas de educação. O complemento de renda oferecido pelos programas visava aliviar os constrangimentos materiais e permitir a essa juventude sair da extrema pobreza pela educação. Os programas tinham como objetivo, assim, a redução das desigualdades de oportunidades pela ampliação dos anos de escolaridade e, conseqüentemente, o aumento da probabilidade de futuramente gerar sua própria renda (SANT'ANA, 2007).

Desta forma, o século XX foi um período marcado por profundas transformações políticas e econômicas, motivando mudanças nas condições humanas tanto em países industrializados quanto países em desenvolvimento. Sendo assim, uma das modificações mais significativas do período foi a do papel do Estado: de um ente provedor direto do progresso social e econômico, para um ente com nova responsabilidade, de tornar-se participe ativo da sociedade civil e do setor produtivo no processo de alavancagem do desenvolvimento da nação.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trouxe importantes avanços para a formação de uma rede de proteção social para as pessoas menos favorecidas. No seu artigo 3º encontram-se os seguintes dizeres: os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 6º de nossa Carta Magna determina que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

Impulsionado por uma nova maneira de enxergar o Estado Brasileiro e com base nos novos preceitos constitucionais, o Governo Federal, nos últimos anos, desenvolveu uma série de programas que buscam a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social. Os principais foram:

- a) Programa Bolsa Escola, instituído em 2001 pela Lei 10.219 e regulamentado pelo Decreto 4.313, o programa nacional de renda mínima vinculada à educação, constituiu o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas;
- b) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído em 2001 pela Medida Provisória 2.206-1 e regulamentado pelo Decreto 3.934, destinava-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação;
- c) Programa Auxílio-Gás, criado em 2001 pelo Decreto 4.102, destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda, teve a validade dos benefícios concedidos encerrada em 31 de dezembro de 2008, através do Decreto 6.392;
- d) Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado em 2003 pela Lei 10.689, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional;
- e) Programa Bolsa Família, criado para o desenvolvimento de ações articuladas e intersetoriais buscando racionalizar o uso dos recursos federais, unificou os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás.

## **2.5 O Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que tem por objetivo beneficiar famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e em situação de vulnerabilidade social em todo país e integra o Plano Brasil Sem Miséria. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que

posteriormente foi convertida na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

Além das legislações básicas, existem ainda diversas outras relacionadas ao PBF conforme o Quadro 2.

**QUADRO 2 – Normatização relacionada ao Programa Bolsa Família (PBF)**

<b>Identificação</b>	<b>Data</b>	<b>Situação</b>	<b>Ementa</b>
LEI 10.683/2003	28/05/2003	Não consta revogação expressa	Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências.
MPV 132/2003	20/10/2003	Convertida	Cria o programa bolsa família e dá outras providências.
DSN	20/10/2003	Não consta revogação expressa	Institui grupo de trabalho para elaborar plano para integração das bases de dados e sistemas para implementação do programa bolsa família.
DSN	11/11/2003	Não consta revogação expressa	Acresce incisos ao art. 2º do decreto de 20 de outubro de 2003, que institui grupo de trabalho para elaborar plano para integração das bases de dados e sistemas para implementação do programa bolsa família.
LEI 10.836/2004	09/01/2004	Não consta revogação expressa	Cria o programa bolsa família, altera a lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências.
MPV 163/2004	23/01/2004	Convertida	Altera a lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências.
DEC 5.074/2004	11/05/2004	Revogado	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome, e dá outras providências.
LEI 10.869/2004	13/05/2004	Não consta revogação expressa	Altera a lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências.
DEC 5.209/2004	17/09/2004	Não consta revogação expressa	Regulamenta a lei n.º 10.836, de 09/01/2004, que cria o programa bolsa família, e dá outras providências.
DEC 5.550/2005	22/09/2005	Revogado	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome, e dá outras providências.
DEC 5.749/2006	11/04/2006	Revogado	Altera o caput do art. 18 do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do programa bolsa família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da lei n.º 10.836, de 09/01/2004.
DEC 6.157/2007	16/07/2007	Revogado	Dá nova redação ao art. 19 do decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei n.º 10.836, de 09/01/2004, que cria o programa bolsa família.
MPV 411/2007	28/12/2007	Convertida	Dispõe sobre o programa nacional de inclusão de jovens - projuvem, instituído pela lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.
DEC 6.392/2008	12/03/2008	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.

LEI 11.692/2008	10/06/2008	Não consta revogação expressa	Dispõe sobre o programa nacional de inclusão de jovens - projuvem, instituído pela lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.
DEC 6.491/2008	26/06/2008	Revogado	Dá nova redação ao art. 19 do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 6.824/2009	16/04/2009	Revogado	Altera o caput do art. 18 do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do programa bolsa família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.
DEC 6.917/2009	30/07/2009	Não consta revogação expressa	Altera os arts. 18, 19 e 28 do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 7.013/2009	19/11/2009	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 7.079/2010	26/01/2010	Revogado	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome, e dá outras providências.
DEC 7.332/2010	19/10/2010	Não consta revogação expressa	Dá nova redação e acresce artigos ao decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 7.447/2011	01/03/2011	Não consta revogação expressa	Dá nova redação ao art. 19 do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 7.494/2011	02/06/2011	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
DEC 7.493/2011	02/06/2011	Não consta revogação expressa	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do ministério do desenvolvimento social e combate à fome.
MPV 570/2012	14/05/2012	Convertida	Altera a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da união aos municípios e ao distrito federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.
DEC 7.758/2012	15/06/2012	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
LEI 12.722/2012	03/10/2012	Não consta revogação expressa	Altera as leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da união aos municípios e ao distrito federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.
MPV 590/2012	29/11/2012	Convertida	Altera a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do programa bolsa família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências.
DEC 7.852/2012	30/11/2012	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
MPV 607/2013	19/02/2013	Sem eficácia	Altera a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para modificar o benefício para superação da extrema pobreza.

DEC 7.931/2013	19/02/2013	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família.
LEI 12.817/2013	05/06/2013	Não consta revogação expressa	Altera a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do programa bolsa família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências.
DEC 8.232/2014	01/05/2014	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o programa bolsa família, e o decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o plano Brasil sem miséria.

Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

O PBF é resultante de um processo de unificação de quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação e Auxílio-Gás). O argumento a favor da junção fundamentava-se na concepção de que o combate à pobreza e à exclusão de forma unificada tenderia à melhoria da gestão e do aumento da efetividade do gasto social. Nessa linha, o programa introduziu as seguintes inovações nos programas de transferência de renda do governo federal: passou a proteger a família inteira, em vez de apenas o indivíduo; aumentou o valor dos benefícios pagos; simplificou a gestão de todos os programas em um só; exigiu maior compromisso das famílias atendidas; e potencializou as ações de governo, articulando União, Estados e Municípios (CAVALCANTE, 2009).

O Programa Bolsa Família tem uma vertente emergencial (transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde) e uma vertente de longo prazo (educação infanto-juvenil). Apesar disso, se não for fortalecido por outras ações, terá ainda um resultado limitado, uma vez que a questão da pobreza no Brasil passa por diversos outros aspectos como: desemprego massivo, problemas de reconhecimento social, dificuldades de criar e manter um ensino gratuito de qualidade, carências de infraestrutura que interferem no saneamento básico e na saúde, etc (SANT'ANA, 2007).

O PBF tem como objetivos a redução da pobreza e desigualdade atuais, fornecendo transferências em dinheiro para as famílias que atendam os critérios do programa e a redução da pobreza e desigualdade futuras, promovendo incentivos ao investimento em capital humano das famílias beneficiárias, possibilitando que essas famílias abandonem a situação de pobreza e não precisem mais do benefício para viver (ROMERO e HERMETO, 2009).

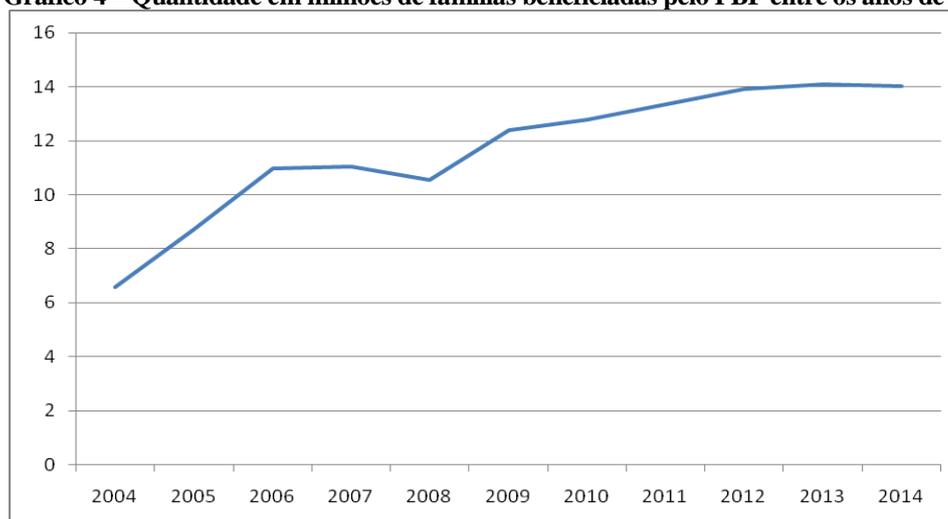
De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014, a projeção da população brasileira era de mais de 203 milhões de pessoas e de acordo o

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 88 milhões de brasileiros estavam inscritos no CadÚnico sendo que desses, aproximadamente 49 milhões eram beneficiários do Programa Bolsa Família, ou seja, pouco menos de 25% da população brasileira foi beneficiária do PBF nesse ano.

Conforme dados extraídos do DATASOCIAL, base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2014, o Programa Bolsa Família beneficiou mais de 14 milhões de famílias brasileiras repassando um valor médio mensal de R\$ 169,03 por família que totalizou um valor repassado de mais de R\$ 27 bilhões.

Analisando o período de 2004 a 2014, por meio do Gráfico 4, nota-se que a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF cresceu em todos os anos desde 2004, com exceção de 2008 e 2014, quando o número de famílias beneficiadas sofreu uma pequena queda.

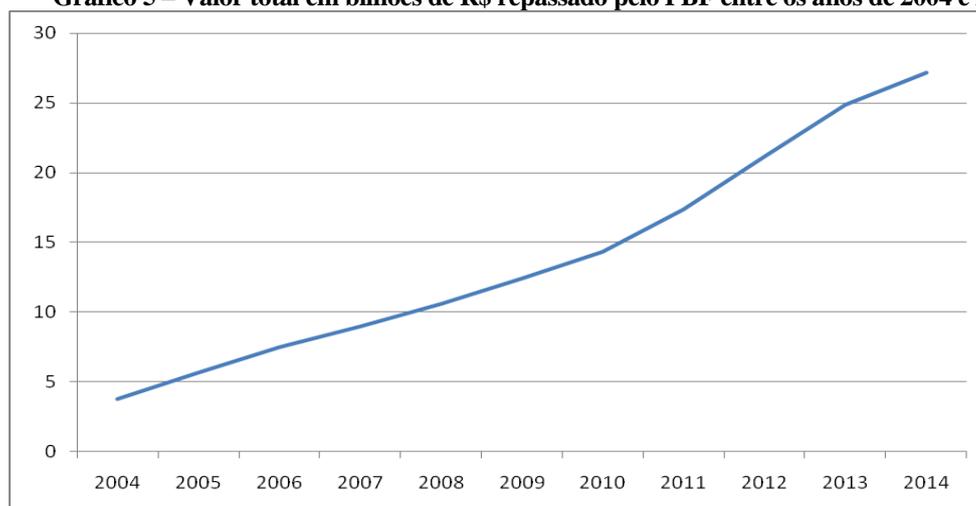
**Gráfico 4 – Quantidade em milhões de famílias beneficiadas pelo PBF entre os anos de 2004 e 2014**



Fonte: Elaboração Própria.

Já no Gráfico 5 observa-se que o valor total repassado pelo PBF cresceu em todos os anos desde 2004. Uma possível razão para a diminuição da quantidade de famílias beneficiadas não ter sido acompanhada por uma redução do valor total repassado em 2008, foi a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVVA) no final do ano de 2007, aumentando o valor do benefício total recebido por diversas famílias a partir desse ano.

**Gráfico 5 – Valor total em bilhões de R\$ repassado pelo PBF entre os anos de 2004 e 2014**



Fonte: Elaboração Própria.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi formulado a partir da articulação intersetorial de ministérios das áreas social e econômica, sob a coordenação da Casa Civil e da Assessoria da Presidência da República. Após um breve período na Presidência, a gestão do programa foi repassada para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nessa pasta, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é a responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do programa (CAVALCANTE, 2009).

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar as famílias de baixa renda existentes no Brasil. Com base nesses dados, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício, que é pago pela CEF. Esta seleção é feita a partir das cotas de benefícios municipais, previamente estabelecidas com base no número de pobres que o município possui. Já o cadastramento das famílias no CadÚnico não depende das cotas municipais (TAVARES *et al.*, 2009).

Apesar disso, Lindert *et al.* (2007) *apud* Tavares *et al.* (2009) acreditam que a existência de cotas aprimora o processo de seleção no nível local, fazendo com que os gestores municipais focalizem o cadastramento nas famílias mais pobres dentre as pobres, apesar de não haver rigidez na atribuição das cotas, que podem ser negociadas entre o município e o governo federal.

A seleção dos domicílios beneficiários no PBF é realizada sob a égide do MDS, da Caixa Econômica Federal (CEF) e dos municípios. A SENARC (MDS), entre outras importantes ações, estabelece os critérios de seleção dos beneficiários, ou seja, de quem recebe e de quanto recebe, assim como define também o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. O papel da CEF no PBF é bastante significativo pois, além de ser o órgão operador e pagador, é também o órgão responsável por processar as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, calcular a renda domiciliar *per capita* (RDPC) e quanto deve receber cada família, e pagar, através do cartão magnético, o benefício mensalmente. Já com relação aos municípios, a função mais importante é a de identificar as famílias que deverão ser beneficiadas, através do recolhimento das informações que compõem o cadastro (BARBOSA E CORSEUIL, 2013).

Esse sistema de seleção de beneficiários tem como objetivo evitar a corrupção das normas de distribuição dos recursos e desvinculá-los das figuras e partidos do cenário político, além disso, os nomes e dados de cada um dos beneficiários do Programa Bolsa Família estão disponíveis no Portal da Transparência.

Em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário, na medida em que toda a informação que a Caixa processa ou a SENARC analisa é por eles coletada, ou seja, sem municípios empenhados e bem geridos, o funcionamento do PBF estaria comprometido (SOARES E SÁTYRO, 2009).

Uma outra atribuição dos municípios é manter atualizados os dados das famílias quanto ao cumprimento das condicionalidades e para isto, os gestores municipais recebem apoio técnico e capacitação dos Ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS), que consolidam as informações sobre a frequência escolar e o acompanhamento médico respectivamente. O não cumprimento das contrapartidas pelas famílias pode ocasionar advertência, bloqueio e até a suspensão do benefício e seu posterior cancelamento, na quinta ocorrência de descumprimento (TAVARES *et al.*, 2009).

A elegibilidade ao programa depende de dois critérios principais. O primeiro está associado com a situação socioeconômica da família medida pela RDPC, a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família dividida pelo total de indivíduos na família, que atualmente não pode ultrapassar os R\$ 154,00. O segundo critério está vinculado à composição familiar, em particular, à idade do filho mais novo.

A Lei que cria o PBF define como conceito de família e renda familiar mensal:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

III – renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento (BRASIL, 2004).

### **2.5.1 Os benefícios do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que atende famílias pobres, ou seja, aquelas com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154 e extremamente pobres, aquelas com renda mensal *per capita* de até R\$ 77 (valores atualizados pela quinta e última vez em junho de 2014).

O Programa Bolsa Família possui vários tipos de benefícios, que variam em valores e que são utilizados para compor a parcela mensal que cada família beneficiária recebe. O valor final do benefício depende do perfil da família registrado no CadÚnico. Entre as informações consideradas, estão: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes e nutrizes.

Os benefícios abaixo especificados foram estabelecidos pela lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e a última atualização dos valores foi feita através do decreto 8.232 de 1º de maio de 2014.

a) Benefício Básico (BB) de R\$ 77, concedido apenas às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens;

b) Benefício Variável (BV) à criança ou adolescente de R\$ 35, concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, com pagamento mensal no valor de R\$ 35 por criança ou adolescente na família;

c) Benefício Variável (BV) à Gestante de R\$ 35, concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes em sua composição, com pagamento de 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 já que o CadÚnico não permite identificar as gestantes;

d) Benefício Variável (BV) à Nutriz de R\$ 35, concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, com pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no CadÚnico até o sexto mês de vida.

Os benefícios variáveis acima descritos eram limitados a três por família, porém, a partir de junho de 2011, através da MP 535, convertida posteriormente na Lei 12.512, esse limite foi ampliado para cinco por família, desde que todos os integrantes da família estejam registrados no CadÚnico.

e) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVVA) de R\$ 42, criado posteriormente, em dezembro de 2007, pela MP 411, é concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, porém limitado a dois benefícios por família, pagos regularmente até o mês de dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente;

f) Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSEP), calculado caso a caso, é transferido às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza. O pagamento do BSEP passou por três fases: a primeira começou no mês de maio de 2012 com a MP 570 para famílias com crianças de até seis anos. Em novembro de 2012, através da MP 590, o BSEP passou a atender famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos. E em fevereiro de 2013, o Decreto 7.931 ampliou a cobertura para todas as famílias beneficiárias do PBF que mesmo recebendo outros benefícios do programa permaneçam em situação de extrema pobreza.

O recebimento dos benefícios é condicionado ao cumprimento das seguintes contrapartidas comportamentais nas áreas de saúde e educação: realização de exames pré-natal para as gestantes; acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados para crianças de 0 a 6 anos; matrícula regular e frequência escolar mínima de 85% para as crianças de 7 a 15 anos e de 75% para os adolescentes de 16 a 17 anos.

De acordo com Medeiros, Brito e Soares (2007), a exigência de condicionalidades, contrapartidas ou co-responsabilidades das famílias, tem os seguintes objetivos: incentivar as famílias a realizar investimentos em capital humano, mesmo que essas exigências já sejam feitas pela lei e moralmente cobradas pela sociedade; incentivar a demanda por serviços

sociais como saúde e educação, além de ampliar o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, incentivando expansões e melhorias na oferta desses serviços.

O estabelecimento de condicionalidades faz com que o programa se constitua numa política de longo prazo, que visa proporcionar aos beneficiários as condições para a geração autônoma de renda no futuro, por meio do investimento em capital humano. Dessa forma, além de buscar aliviar a pobreza no curto prazo por meio da transferência direta de renda, a política procura alterar estruturalmente a situação socioeconômica dos beneficiários, ao tentar interromper o ciclo de perpetuação da pobreza (TAVARES *et al.*, 2009).

A seguir o quadro 3 demonstra exemplos de valores de benefícios pagos às famílias pertencentes ao PBF, a depender da situação e composição de cada uma delas, e compara a situação entre os anos 2004 e 2014.

**QUADRO 3 – Valores dos benefícios do PBF**

Ano	Critério de Elegibilidade		BB	Ocorrência de gestantes, nutrizes e crianças/adolescentes de 0 à 15 anos	BV	Ocorrência de adolescentes de 16 à 17 anos	BVVA	Ocorrência de pessoas na família	BSEP*	Benefício Total		
	Situação das famílias	Renda familiar mensal <i>per capita</i>										
2004	Pobreza	Entre R\$ 50 e R\$ 100	R\$ 0	1 membro	R\$ 15	1 membro	R\$ 0	2 membros	R\$ 0	R\$ 15		
						2 membros	R\$ 0	3 membros	R\$ 0			
			R\$ 0	2 membros	R\$ 30	1 membro	R\$ 0	3 membros	R\$ 0	R\$ 30		
						2 membros	R\$ 0	4 membros	R\$ 0			
			R\$ 0	3 membros	R\$ 45	1 membro	R\$ 0	4 membros	R\$ 0	R\$ 45		
						2 membros	R\$ 0	5 membros	R\$ 0			
	Extrema Pobreza	Até R\$ 50	R\$ 50	1 membro	R\$ 15	1 membro	R\$ 0	2 membros	R\$ 0	R\$ 65		
						2 membros	R\$ 0	3 membros	R\$ 0			
			R\$ 50	2 membros	R\$ 30	1 membro	R\$ 0	3 membros	R\$ 0	R\$ 80		
						2 membros	R\$ 0	4 membros	R\$ 0			
			R\$ 50	3 membros	R\$ 45	1 membro	R\$ 0	4 membros	R\$ 0	R\$ 95		
						2 membros	R\$ 0	5 membros	R\$ 0			
2014	Pobreza	Entre R\$ 77 e R\$ 154	R\$ 0	1 membro	R\$ 35	1 membro	R\$ 42	2 membros	R\$ 0	R\$ 77		
						2 membros	R\$ 84	3 membros	R\$ 0	R\$ 119		
			R\$ 0	2 membros	R\$ 70	1 membro	R\$ 42	3 membros	R\$ 0	R\$ 112		
						2 membros	R\$ 84	4 membros	R\$ 0	R\$ 154		
			R\$ 0	3 membros	R\$ 105	1 membro	R\$ 42	4 membros	R\$ 0	R\$ 147		
						2 membros	R\$ 84	5 membros	R\$ 0	R\$ 189		
			R\$ 0	4 membros	R\$ 140	1 membro	R\$ 42	5 membros	R\$ 0	R\$ 182		
						2 membros	R\$ 84	6 membros	R\$ 0	R\$ 224		
			R\$ 0	5 membros	R\$ 175	1 membro	R\$ 42	6 membros	R\$ 0	R\$ 217		
						2 membros	R\$ 84	7 membros	R\$ 0	R\$ 259		
			Extrema Pobreza	Até R\$ 77	R\$ 77	1 membro	R\$ 35	1 membro	R\$ 42	2 membros	R\$ 0	R\$ 154
								2 membros	R\$ 84	3 membros	R\$ 35	R\$ 231
	R\$ 77	2 membros			R\$ 70	1 membro	R\$ 42	3 membros	R\$ 42	R\$ 231		
						2 membros	R\$ 84	4 membros	R\$ 77	R\$ 308		
	R\$ 77	3 membros			R\$ 105	1 membro	R\$ 42	4 membros	R\$ 84	R\$ 308		
						2 membros	R\$ 84	5 membros	R\$ 119	R\$ 385		
	R\$ 77	4 membros			R\$ 140	1 membro	R\$ 42	5 membros	R\$ 126	R\$ 385		
						2 membros	R\$ 84	6 membros	R\$ 161	R\$ 462		
	R\$ 77	5 membros			R\$ 175	1 membro	R\$ 42	6 membros	R\$ 168	R\$ 462		
						2 membros	R\$ 84	7 membros	R\$ 203	R\$ 539		

Fonte: Elaboração própria.

\*No intuito de simplificar os cálculos, os valores do benefício para superação da extrema pobreza foram calculados considerando que as famílias beneficiárias não tivessem nenhuma outra renda além da renda do programa bolsa família, caso contrário os valores do BSEP

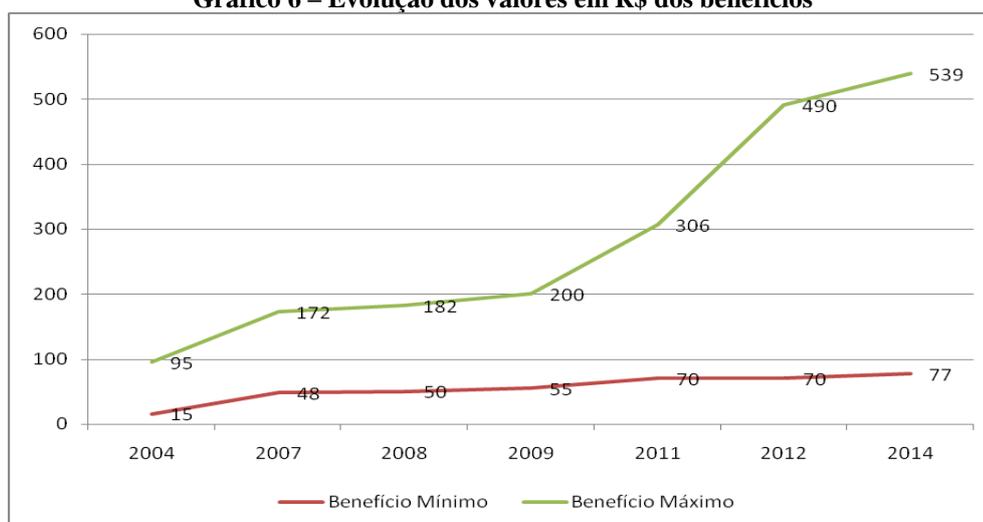
seriam menores ou chegariam a não existir dependendo do valor das outras rendas. Para exemplificar segue abaixo um cálculo de benefício para uma família de três pessoas, com um adolescente de 15 anos e renda mensal *per capita*, antes dos benefícios, de R\$ 20,00:

Ao entrar no PBF, esta família recebe o benefício básico, no valor de R\$ 77,00, e um benefício variável, no valor de R\$ 35,00, totalizando R\$ 112,00, portanto, a renda *per capita* que antes era de R\$ 20,00, agora passa a ser de R\$ 57,33 (R\$ 20,00 + R\$ 37,33 (R\$ 112,00/3)). Porém, como essa ampliação ainda não possibilita a saída da família da situação de extrema pobreza, o BSEP deve ser calculado considerando a diferença entre R\$ 77,01 (valor que ultrapassa a linha da extrema pobreza) e R\$ 57,33 por pessoa, ou seja, R\$ 19,68 por pessoa, que multiplicado por três, totaliza R\$ 59,04 para a família. Considerando que este benefício é calculado em intervalo cujo valor seja múltiplo de R\$ 2,00, o valor do BSEP será arredondado para R\$ 60,00 e o valor total do benefício do PBF será de R\$ 172,00 e não mais R\$ 112,00, elevando a renda *per capita* mensal da família para R\$ 77,33.

De acordo com a tabela, em 2004 uma família que não tivesse nenhuma renda e que pela sua composição tivesse o direito de receber o máximo dos benefícios acima citados receberia o valor total de R\$ 95,00, sendo R\$ 50,00 do benefício básico e R\$ 45,00 referente a três benefícios variáveis de R\$ 15,00 cada.

Atualmente uma família que não tenha nenhuma renda e que pela sua composição tenha o direito de receber o máximo dos benefícios acima citados deveria receber o valor de R\$ 336,00, sendo R\$ 77,00 do benefício básico, R\$ 175,00 referente a cinco benefícios variáveis de R\$ 35,00 cada e R\$ 84,00 de dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente de R\$ 42,00 cada. Porém, como para receber os sete benefícios variáveis acima, a família deve ser formada por pelo menos sete pessoas e os R\$ 336,00 divididos por sete não alcançam os R\$ 77,00 de renda por pessoa, nesse caso haveria ainda um benefício para superação da extrema pobreza no valor de R\$ 203,00, ou seja, essa família de sete pessoas receberia um benefício total de R\$ 539,00 por mês.

O gráfico 6 a seguir mostra que o benefício mínimo e máximo variaram em proporções muito próximas entre os anos de 2004 e 2014, ou seja, os dois benefícios tiveram seus valores multiplicados por pouco mais de 5 entre 2004 e 2014, com uma pequena variação a maior para o benefício máximo.

**Gráfico 6 – Evolução dos valores em R\$ dos benefícios**

Fonte: Elaboração própria.

A diferença de R\$ 444,00 entre o valor do benefício máximo pago em 2004 e em 2014 se deve a atualização dos valores dos benefícios, a expansão do limite de 3 para 5 benefícios variáveis e a criação do BVVA e do BSEP. Os valores dos benefícios, assim como os valores de renda *per capita* que definem a situação das famílias, foram atualizados com o tempo, conforme o quadro 4 abaixo:

**QUADRO 4 – Atualização dos valores do PBF**

Legislação	RDPC Máxima – Pobreza	RDPC Máxima - Extrema Pobreza	BB	BV	BVVA
MP 132/2003	R\$ 100	R\$ 50	R\$ 50	R\$ 15	-
Decreto 5.749/2006	R\$ 120	R\$ 60	R\$ 50	R\$ 15	-
Decreto 6.157/2007	R\$ 120	R\$ 60	R\$ 58	R\$ 18	-
MP 411/2007	R\$ 120	R\$ 60	R\$ 58	R\$ 18	R\$ 30
Decreto 6.491/2008	R\$ 120	R\$ 60	R\$ 62	R\$ 20	R\$ 30
Decreto 6.824/2009	R\$ 137	R\$ 69	R\$ 62	R\$ 20	R\$ 30
Decreto 6.917/2009	R\$ 140	R\$ 70	R\$ 68	R\$ 22	R\$ 33
Decreto 7.447/2011	R\$ 140	R\$ 70	R\$ 70	R\$ 32	R\$ 38
Decreto 8.232/2014	R\$ 154	R\$ 77	R\$ 77	R\$ 35	R\$ 42

Fonte: Elaboração própria.

Além de entender que os valores recebidos pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família podem variar, é importante saber que o CadÚnico é um banco de dados mais amplo que dá acesso a outros programas e políticas sociais do Governo Federal, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, a Tarifa Social de Energia, o Minha Casa, Minha Vida, a Carteira do Idoso e o Programa Cisternas e não

apenas ao PBF. Assim, nem todas as famílias cadastradas são beneficiárias do Bolsa Família (IBGE, 2013).

O Cadastro Único fornece informações completas sobre cada uma das famílias registradas, atualizadas no máximo a cada dois anos, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil educacional de cada um dos seus membros, seu perfil de trabalho e renda, as principais despesas, as características da construção dos domicílios, se há acesso a serviços como os de eletricidade, saneamento e coleta de lixo, se a família faz parte de grupos tradicionais ou específicos, se há situações de trabalho infantil, entre outras informações. Os dados são coletados e atualizados pela rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios, a mesma que realiza o trabalho socioassistencial junto às famílias. Isso faz do Cadastro Único um instrumento que possibilita o acompanhamento das famílias extremamente pobres de maneira próxima, individualizada e a qualquer tempo (FALCÃO E COSTA, 2014).

Os benefícios do Programa Bolsa Família são pagos mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a Identificação Social – NIS, de uso do Governo Federal, e preferencialmente à mulher (BRASIL, 2004).

De acordo com Moreira *et al.* (2012), o PBF pode ocasionar diminuição das desigualdades de gênero, bem como efeitos no empoderamento e na autonomia feminina, uma vez que as transferências concedem à mulher a responsabilidade de garantir a melhor aplicação dos recursos e o controle no atendimento às condicionalidades, exigidas para a manutenção do benefício.

A escolha das mulheres para serem as responsáveis legais e "receptoras" do benefício do PBF tem como base a ideia de buscar uma igualdade entre homens e mulheres, tendo em vista a redução da dependência econômica das mulheres, assim como aumentar a possibilidade de que as crianças recebam o benefício e tenham mais estabilidade (SANT'ANA, 2007).

## **2.6 Caracterização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**

O Programa Bolsa Família é administrado pelo MDS, ministério criado em 23 de janeiro de 2004, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da Medida Provisória nº 163, com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral

e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, o órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social, realiza a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aprova os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social do Transporte (Sest).

O Ministério também realiza ações estruturantes, emergenciais e sustentáveis de combate à fome, através de ações de produção e distribuição de alimentos, de incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional e de educação alimentar, respeitando as diversidades culturais brasileiras. O órgão dedica-se, ainda, a consolidar o direito à assistência social em todo o território nacional e dar agilidade ao repasse de verbas do Governo Federal para os estados e municípios. A criação do MDS em 2004 unificou três pastas da área social: o Ministério da Assistência Social (MAS), o Gabinete Extraordinário do Ministro de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, e assim o Governo Federal centralizou as iniciativas e passou a executar sua estratégia de desenvolvimento social de forma mais robusta e articulada e com maiores investimentos nas políticas públicas.

Atualmente, as ações do MDS são realizadas nas três esferas de Governo e em parceria com sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento. Essa articulação visa estabelecer uma sólida rede de proteção e promoção social para quebrar o ciclo de pobreza e promover a conquista da cidadania nas comunidades brasileiras.

Cabe ao MDS coordenar, gerir e operacionalizar o PBF e, em especial, executar as seguintes atividades: realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família; supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados; acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais; disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2004).

### 3 MÉTODO

O método utilizado nesta dissertação parte da elaboração de um modelo econométrico para explicar a variação da pobreza nos municípios brasileiros no período entre 2004 e 2012. Em um modelo econométrico parte-se do princípio que as regiões influenciam-se mutuamente, de forma que não se pode considerar que somente características exógenas expliquem o comportamento da variável dependente, mas também deve-se levar em consideração os valores assumidos nas regiões vizinhas, por esta variável dependente e pelas características exógenas observadas.

Com vistas a estimar o efeito do Programa Bolsa Família sobre a pobreza do Brasil, foi elaborado um painel de dados cuja amostra é de 3.700 municípios brasileiros. Não foi possível explicar totalmente o que influencia a pobreza de todos os indivíduos. De acordo com a literatura, verifica-se que a pobreza pode ser influenciada por fatores objetivos e subjetivos. As medidas objetivas como taxa de emprego, educação, recebimento de transferências de renda, insegurança e acesso a serviços básicos, podem ser levadas em consideração por serem indicadores concretos, que podem ser representados numericamente. Por outro lado, são definidos os fatores subjetivos que influenciam a noção de pobreza de cada indivíduo, o que na concepção de funcionamento proposta por Sen (1992) incluiriam fatores como possuir autorrespeito e ser capaz de participar da vida da comunidade, por exemplo. O indivíduo poderia se considerar pobre por não ter como viver do modo que valoriza, e o que cada um valoriza varia de região para região, dependendo de aspectos religiosos, da idade, da raça, etc.

Sendo assim, define-se que a pobreza em seu aspecto multidimensional só poderia ser totalmente mensurada com base em informações colhidas diretamente de cada indivíduo o que, levaria a uma medida de pobreza individual, não necessariamente representativa da pobreza da população. Por isso, optou-se pelo método de efeitos fixos, que permite controlar os componentes não observados, além de eliminar o viés das variáveis observáveis relevantes omitidas, que não variam com o transcorrer do tempo de análise.

Com intuito de atingir o objetivo principal desta dissertação, que é medir o efeito causal do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a pobreza (P), o modelo empírico com dados em diferenças, e efeitos não observados, pode ser especificado como:

$$\Delta P_{ob} = \alpha + \beta_1 \log PBF + \beta \Delta x + \varepsilon \quad (1)$$

Dado que  $\alpha = \{\alpha_1, \dots, \alpha_n\}$  é um vetor que denota os efeitos não observados, ou seja, termos de interceptos não observados, específicos a cada região e constantes ao longo do tempo de análise, as variáveis explicativas exógenas são denotadas por  $X = (X_1, \dots, X_N)'$ , sendo  $\beta$  um vetor de coeficientes que acompanha as variáveis explicativas e o termo de erro  $\varepsilon = (\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_N)'$  é idêntica e independentemente distribuído, com média zero e variância constante. Abaixo seguem as hipóteses de identificação do modelo que pressupõem que o termo de erro e as variáveis explicativas não estejam correlacionados.

i) Omissão da variável relevante correlacionada com  $\log PBF$  e  $X$ . Este problema é solucionado nesta dissertação por meio das variáveis de controle:  $X = [CRESC, ANALF, SANEA, ENERG, CRIME, EMP, MORT, N, S, NE, CO, WP, WlogPBF, WCRESC, WSANEA, WENERG]$ . Dentro do conjunto de variáveis explicativas consta a  $WP$ , a defasagem espacial da variável dependente. Esta variável está correlacionada com o termo de erro aleatório, por conta da endogeneidade espacial. Esse problema é tratado utilizando-se as defasagens espaciais das variáveis explicativas como instrumento para a defasagem espacial da variável dependente (neste caso, a  $WP$ ).

ii) Características não observadas dos municípios da amostra. O método de efeitos fixos é baseado na hipótese de que as características não observadas idiossincráticas dos municípios estão correlacionadas com as variáveis explicativas. Para remover os efeitos fixos, foi utilizado o método das Primeiras Diferenças como o componente não observável e constante,  $\alpha$ , que desaparece nas primeiras diferenças. Na diferenciação, perde-se um período e, neste caso, passa-se a ter uma *cross section* (WOOLDRIDGE, 2002). Todos os modelos foram estimados com os dados em primeiras diferenças.

iii) Dependência espacial. Tal como o problema da existência dos efeitos fixos, a dependência espacial tem o potencial de enviesar as estimativas quando não tratada. Neste estudo a dependência espacial é tratada por meio da estimação de modelos que consideram as defasagens espaciais das variáveis e do termo de erro.

iv) Endogeneidade da variável  $\log PBF$ . Nas regiões brasileiras onde o índice de pobreza é elevado, o governo teria uma tendência de expandir o Programa Bolsa Família, ofuscando assim o efeito causal do mesmo sobre a pobreza. Nesse caso, haveria causalidade simultânea entre  $PBF$  e pobreza, com o  $PBF$  reduzindo a pobreza e a pobreza aumentando o  $PBF$ . A solução adotada é usar um instrumento para  $\log PBF$ . O instrumento escolhido foi o público alvo potencial do  $PBF$ , ou seja, a proporção da população jovem (até 18 anos) sobre a

população total da região (variável JOVEM). Este instrumento é adequado, pois atende as duas condições necessárias para validade de um instrumento, que são:

- a) propriedade de relevância - elevada correlação entre logPBF e JOVEM, ou seja,  $\text{Corr}(\text{JOVEM}, \log\text{PBF}) \neq 0$ ;
- b) propriedade da exogeneidade - correlação nula entre JOVEM e o termo de erro, ou seja,  $\text{Corr}(\text{JOVEM}, \varepsilon) = 0$ .

A proporção de jovens sobre a população total não depende da decisão do Governo Federal, que procura expandir o PBF nas regiões de maior pobreza e não nas regiões com maior população jovem (publico alvo potencial do programa). Portanto, JOVEM não está correlacionado com o termo de erro da regressão.

O que se propõe aqui é a adoção do procedimento de especificação geral do modelo econométrico-espacial:

- i) Estima-se o modelo por MQO, sem nenhuma defasagem espacial, mas com os efeitos fixos removidos;
- ii) Os resíduos são checados para a presença de dependência espacial;
- iii) Caso haja evidências de auto-correlação espacial, estimam-se os modelos SAR, SEM, SAC, SDM, SDEM e SLX. O melhor modelo será aquele que não apresentar evidências de auto-correlação espacial em seus resíduos e apresentar melhor qualidade do ajuste da regressão, medida nesta dissertação pelo pseudo- $R^2$ , que é a correlação ao quadrado entre os valores ajustados pelo modelo e os valores observados.

### 3.1 Dados

Com vistas à definição do cálculo da pobreza, primeiramente estabeleceu-se o critério para a linha de pobreza. Neste estudo a linha de pobreza adotada se baseia na linha de renda considerada para enquadramento no Programa Bolsa Família. Para mensurar a pobreza, a medida escolhida foi o índice de pobreza definido por Sen (1974). A construção do índice de Sen (P) depende do cálculo da proporção de pessoas pobres em relação à população total (H), da intensidade de pobreza (I) e do coeficiente de Gini da renda das pessoas situadas abaixo da linha de pobreza ( $G_p$ ).

Após o cálculo da proporção de pessoas pobres, foi construída a variável H, que representa a variação da proporção de pobres entre os dois anos a definir. A intensidade da pobreza representa a defasagem da renda *per capita* dos pobres em relação à linha de pobreza.

Foi calculada a renda média das pessoas pobres para cada município e, então, a distância em relação à linha de pobreza adotada para cada ano. A variável *I* é a diferença da intensidade da pobreza entre 2012 e 2004. A desigualdade de renda entre as pessoas pobres, variável *Gp*, também foi calculada a partir dos microdados do IBGE 2004 e 2012. Consiste na fórmula usual do Coeficiente de Gini, abrangendo apenas as pessoas cuja renda domiciliar *per capita* situa-se abaixo da linha de pobreza.

Visto que alguns estudos apontam maiores efeitos de programas de transferência de renda sobre a indigência (SOARES *et al.*, 2010), foi definido também um Índice de Sen considerando apenas as pessoas abaixo da linha de indigência para testar tal hipótese (*P\_ind*). Para o cálculo do índice de indigência, foram calculados a defasagem da renda *per capita* dos indigentes em relação à linha de indigência (*I\_ind*) e o coeficiente de Gini entre as pessoas indigentes (*Gind*).

Para medir o efeito do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a indigência dos municípios brasileiros, foi utilizada a variável (*PBF*) que considera o valor total dos benefícios pagos no ano em relação à população total do município. A fonte dos dados é o Ministério do Desenvolvimento Social. Como o objetivo principal do Programa é reduzir a pobreza no Brasil, assim, espera-se sinal negativo para o coeficiente da variável representativa do *PBF*.

Além da transferência direta de renda, que visa o alívio imediato da pobreza, o *PBF* atua ainda por meio das condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e dos programas complementares, que tem o intuito de promover oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável.

Embora o enquadramento das famílias no *PBF* seja feito segundo um critério unidimensional de pobreza (renda), as condicionalidades e os programas complementares atuam no aspecto multidimensional da pobreza, o que está de acordo com a abordagem proposta por Sen (1992; 2000).

Para captar o efeito do crescimento econômico sobre a pobreza, foi incluída a variável *CRESC*, variação do PIB *per capita* entre 2012 e 2004. O crescimento econômico pode aliviar a pobreza por intermédio da expansão das oportunidades de emprego, do aumento do salário real pago aos trabalhadores e da melhoria nos padrões de vida. Assim, espera-se que uma elevação no crescimento do PIB *per capita* reflita em redução da pobreza.

Para medir o impacto do emprego sobre a pobreza, foi construída a variável *EMP*, com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (*RAIS*), representando o percentual

de trabalhadores com vínculo formal sobre o total de habitantes do município. O emprego proporciona renda aos indivíduos e pode reduzir as privações dos mesmos, por isso, espera-se sinal negativo para o coeficiente dessa variável.

A variável ANALF representa a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, com base nos dados da PNAD e procura captar a influência da educação sobre a pobreza. O analfabetismo limita as capacidades de funcionamento dos indivíduos. Por isso, espera-se sinal positivo para o coeficiente dessa variável: quanto maior a taxa de analfabetismo, maior deve ser a pobreza. A teoria do crescimento endógeno propõe um modelo em que o capital humano de cada trabalhador depende apenas de seus anos de estudo, e à medida que o indivíduo adquire capital humano, sua habilidade para adquirir capital humano adicional aumenta. A educação desenvolve habilidades e conhecimentos, amplia a produtividade e, conseqüentemente, eleva o nível salarial, ou seja, a educação aumenta a probabilidade de sucesso econômico das crianças, ou pelo menos amplia o horizonte de opções para escolhas futuras.

A variável SANEA considera a proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado, com base nos dados da PNAD. Pelo conceito do IBGE, é tomado como adequado o domicílio com rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgoto e coleta de lixo. Para medir a qualidade habitacional, além da variável representativa do saneamento, foi inserida a variável ENERG, percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, com base nos dados da PNAD. De acordo com a constituição de 1988, o acesso à energia elétrica é considerado um serviço público essencial. A falta de saneamento adequado ou de acesso à energia elétrica caracteriza a pobreza por privação de serviços essenciais. Espera-se sinal negativo para o coeficiente dessas variáveis.

O impacto da insegurança sobre a pobreza foi levantado por meio da utilização da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, representada pela variável CRIME. Os dados originais são provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Departamento de Informática do SUS (DATASUS). A carência de segurança também é uma forma de pobreza, sendo assim, quanto maior a insegurança, maior deve ser a pobreza.

A variável MORT representa a variação da taxa de mortalidade infantil, sendo calculada como o número de óbitos de menores de um ano em relação ao total de nascidos vivos. Os dados para o cálculo foram obtidos no DATASUS, para os anos de 2004 e 2012. Essa variável é uma medida de qualidade de saúde, refletindo o funcionamento de estar livre de mortes prematuras (SEN, 1992). Os dados referentes à mortalidade podem ser utilizados

para avaliar os programas de saúde e assistência social adotados e identificar aspectos vitais da privação econômica na sociedade (SEN, 1993). Espera-se relação positiva entre a mortalidade infantil e a medida de pobreza.

Por fim, para a tabulação dos dados, foi utilizado o programa *Microsoft Excel* versão 2010, enquanto os procedimentos econométricos e análise empírica foram realizados através do *Stata 13.0*.

## 4 RESULTADOS

A Tabela 1 (parte 1) apresenta os resultados dos modelos estimados para captar o efeito dos benefícios do Programa Bolsa Família sobre a pobreza entre os anos de 2004 e 2012. Na primeira coluna estão as estimações por MQO utilizando dados agrupados (POLS). Em seguida é apresentada a estimação por MQO após a remoção dos efeitos fixos (PD). Nota-se que a estimação com dados agrupados (POLS) indica que o PBF teria impacto positivo sobre a pobreza. Entretanto, quando os efeitos fixos são removidos o sinal do coeficiente da variável representativa do PBF se altera, deixando de ser significativo.

Na Tabela 1 (parte 2), foram apresentados os resultados do modelo SDM (HAC e END) que indicaram que, após o controle dos efeitos fixos, da dependência espacial, da heterocedasticidade e da endogeneidade, a variação no valor dos benefícios do Programa Bolsa Família foi importante para retirar as pessoas da situação de indigência. Porém, o coeficiente continua apresentando um valor muito pequeno: um aumento em 1% no valor do benefício provoca uma redução de apenas 0,00039% na indigência.

Percebe-se ainda que os coeficientes das variáveis MORT, EMP, SANEA e ENERG, deixam de ser significativos para explicar a pobreza. Há alteração também nos coeficientes das variáveis dummy incluídas para as regiões Norte e Centro-Oeste, confirmando a importância do controle dos efeitos fixos.

Pelos testes de Koenker-Basset e White, há indicação de heterocedasticidade. Não há evidência de problemas de multicolinearidade no modelo. Entretanto, há sinais de que os erros estejam auto-correlacionados espacialmente tanto pelo multiplicador de Moran quanto pelos multiplicadores de Lagrange, que são estatisticamente significativos. O teste de Multiplicador de Lagrange (ML) da defasagem espacial apresenta maiores valores que o teste na versão do erro, indicando que o melhor modelo deveria considerar a defasagem espacial. Como o processo de identificação apontou auto-correlação espacial, tanto no modelo com dados agrupados (POLS), quanto no modelo após a remoção de efeitos fixos (PD), se a estimação for feita por MQO, o estimador será enviesado e inconsistente.

Em seguida foram estimados os modelos SAR, SEM, SAC, SDM, SDEM e SLX a fim de controlar os efeitos fixos em conjunto com o controle da dependência espacial. Em todos os modelos estimados, os testes nos resíduos indicaram a persistência da dependência espacial e da heterocedasticidade. Para tratar a heterocedasticidade, os modelos foram novamente estimados com a utilização dos estimadores HAC e KP-HET.

O estimador KP-HET corrige a heterocedasticidade e o estimador HAC corrige a heterocedasticidade e a dependência espacial em conjunto. Mesmo tratando a heterocedasticidade, a dependência espacial permaneceu nos modelos SEM, SAC e SDEM, indicando que esta não era induzida pela heterocedasticidade. Assim, apenas os modelos SAR e SDM não apresentaram evidências de auto-correlação espacial, dado que o estimador HAC elimina a auto-correlação e a heterocedasticidade.

**Tabela 1 – Resultados Econométricos**

	Parte 1				Parte 2 - Efeito Fixo			
	POLS	PD	SDM(HAC)	SDM(END)	POLS	PD	SDM(HAC)	SDM(END)
CONSTANTE	0,08950*** (+0,00324)	-0,01243*** (+0,00143)	-0,00321 (+0,00256)	0,0001219 (+0,00135)	0,0789*** (+0,00324)	(-0,25689)*** (+0,00123)	-0,00042 (+0,00125)	0,0583** (+0,00436)
LogPBF	0,01940*** (+0,00144)	-0,00368 (+0,00343)	-0,0046 (+0,00273)	-0,00294 (+0,0031)	0,0164*** (+0,00104)	0,00368 (+0,00173)	-0,0075 (+0,00213)	(-0,00039)** (+0,0011)
CRESC	0,00003 (+0,00003)	0,00007 (+0,00005)	-0,00006 (+0,00007)	-0,00010*** (+0,00008)	0,00008*** (+0,00002)	0,00006 (+0,00004)	-0,00005 (+0,00007)	-0,00010*** (+0,00004)
ANALF	0,00360*** (+0,00008)	0,00280*** (+0,00037)	0,00247*** (+0,00007)	0,00213*** (+0,00029)	0,00168*** (+0,00006)	0,00188*** (+0,00015)	0,00110*** (+0,00027)	0,00070*** (+0,00030)
SANEA	-0,00031*** (+0,00002)	0,00002 (+0,00003)	0,00008* (+0,00005)	0,00011** (+0,00005)	(-0,00022)*** (+0,00001)	0,00004 (+0,00002)	0,00005* (+0,00001)	0,00001** (+0,00003)
ENERG	-0,00068*** (+0,00003)	-0,000064 (+0,00004)	0,00009 (+0,00014)	0,00019 (+0,00013)	(-0,00077)*** (+0,00002)	(-0,00047)*** (+0,00001)	(-0,00007) (+0,00001)	0,00013 (+0,00003)
CRIME	-0,00032*** (+0,00001)	-0,00008* (+0,00002)	-0,00009 (+0,00002)	-0,00003 (+0,00002)	(-0,00017)*** (+0,00001)	(-0,00002) (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00002 (+0,00001)
EMP	-0,00033** (+0,00004)	-0,00001 (+0,00008)	0,00006 (+0,00006)	0,00008 (+0,00007)	(-0,00011)*** (+0,00004)	-0,00002 (+0,00005)	0,00004 (+0,00003)	0,00006 (+0,00008)
MORT	0,00001*** (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00001*** (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)	0,00001 (+0,00001)
N	-0,00425** (+0,0016)	0,01679*** (+0,00205)	0,00932*** (+0,00323)	0,00473** (+0,00218)	(-0,00082)** (+0,00122)	0,01119*** (+0,00105)	0,00722*** (+0,00243)	0,0173** (+0,00528)
S	-0,00455** (+0,00114)	-0,00001 (+0,00134)	-0,00074 (+0,00172)	-0,00078 (+0,00091)	(-0,00155) (+0,00018)	0,0005 (+0,00114)	-0,00024 (+0,00122)	(-0,00378)* (+0,00191)
NE	-0,00552*** (+0,00132)	-0,00647** (+0,00144)	-0,000237 (+0,00267)	0,00238 (+0,00173)	(-0,00442)* (+0,00032)	(-0,01647)*** (+0,00144)	(-0,00247) (+0,00254)	0,01035* (+0,00173)
CO	-0,02750*** (+0,00155)	0,007815*** (+0,00186)	0,00457*** (+0,00164)	0,00272* (+0,00112)	-0,02750*** (+0,00155)	0,007815*** (+0,00186)	0,00457*** (+0,00164)	0,00572* (+0,00112)
W_P			0,56857*** (+0,09312)	0,87985*** (+0,05655)			0,50057*** (+0,09300)	0,60085*** (+0,09234)
W_LogPBF				0,00354 (+0,00371)				
W_CRESC			0,00006* (+0,00004)	0,00002 (+0,00004)			0,00004*** (+0,00002)	0,00002 (+0,00004)
W_SANEA			-0,00003*** (+0,00004)	-0,00007* (+0,00004)			-0,00003*** (+0,00004)	-0,00007* (+0,00004)
W_ENERG			-0,00032*** (+0,00003)	-0,00015 (+0,00009)			(-0,00002) (+0,00003)	(-0,00001) (+0,00009)
R <sup>2</sup>	0,6560	0,0989	0,1675	0,1553	0,632	0,1857	0,24048	0,18321
DepEspacial	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Hausman(p-valor)				0,0000***				0

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da pesquisa.

Notas: \*\*\*, \*\* e \* representam nível de significância respectivamente de 99%, 95% e 90%.

O modelo que apresentou o melhor grau de ajustamento, medido pelo pseudo-R<sup>2</sup> foi o modelo espacial SDM. Este modelo mostrou que a variável dependente nas regiões vizinhas apresenta interação, assim, a variação da pobreza em um município influencia e é influenciada pela variação da pobreza no município vizinho. Os resultados deste modelo são apresentados na coluna SDM (HAC). Após tratar os efeitos fixos, a dependência espacial e a heterocedasticidade, o último passo foi tratar a endogeneidade.

O instrumento utilizado para a variável PBF foi o percentual de jovens (com idade até 18 anos) em relação à população total. O teste de Durbin-Wu-Hausman confirmou a hipótese de que há endogeneidade entre PBF e a pobreza (P). A estatística F do primeiro estágio da estimação indica que o instrumento é válido. Ao se controlar a endogeneidade, o coeficiente da variável CRESC que não era significativo no modelo SDM (HAC) passa a ser, ao passo que o coeficiente da variável dummy para o Nordeste muda de sinal, reforçando a importância dos controles adotados nesta dissertação.

Os resultados do modelo com controle dos efeitos fixos, dependência espacial, heterocedasticidade e endogeneidade, representado na Tabela 1 como SDM (HAC e END), indicam que o Programa Bolsa Família tem relação inversa com a pobreza, entretanto, o coeficiente da variação no valor dos benefícios do PBF não é significativo para explicar as variações da pobreza no período considerado.

A relação não significativa encontrada entre o Programa Bolsa Família e pobreza pode ser explicada pelo fato de o PBF adotar uma linha máxima de renda muito baixa para seleção dos beneficiários, deixando de beneficiar muitas famílias que, de fato, vivem em situação de pobreza. Além disso, os valores dos benefícios são baixos, oferecendo poucas possibilidades de superação da pobreza. Outra explicação seria a de que o PBF não é acompanhado de ações que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza.

A elevação da intensidade da pobreza é mais um indicativo de que os benefícios não tem sido suficientes para que as famílias superem a linha de pobreza. Quando a variável de interesse é alterada para a indigência, os resultados indicam que, após o controle da dependência espacial, heterocedasticidade e das características não observadas (modelo SDM HAC), o Programa Bolsa Família não teve o efeito de reduzir a indigência, uma vez que o coeficiente encontrado não é significativo.

## 5 CONCLUSÃO

O PBF, ao unificar, em 2003, todos os benefícios sociais existentes no governo federal em um único programa, conseguiu reduzir burocracias, criando mais facilidade no controle dos recursos e trazendo mais transparência ao programa. Porém, o PBF, sozinho, não conseguiu garantir a autonomia dos indivíduos, que mesmo recebendo o benefício, continuam incapazes de superar alguns problemas relacionados à saúde, moradia, trabalho, entre outros que afligem a população mais vulnerável, o que demonstra que, para cumprir o seu objetivo, o programa precisa ser conduzido em conjunto com outras ações.

O presente estudo procurou investigar o impacto do Programa Bolsa Família sobre a redução da pobreza no Brasil no período de 2004 a 2012. Para isso elaborou-se um modelo econométrico e um painel de dados de 3.700 municípios brasileiros, não sendo possível explicar o que influencia a pobreza de todos os brasileiros, optando-se pelo método de efeitos fixos. A estimação com dados agrupados (POLS) indicou que o PBF teria impacto positivo sobre a pobreza, entretanto, ao se remover os efeitos fixos, o sinal do coeficiente da variável representativa do PBF se alterou, deixando de ser significativo.

Os resultados do modelo com controle dos efeitos fixos, dependência espacial, heterocedasticidade e endogeneidade, representado na Tabela 1 como SDM (HAC e END), indicam que o Programa Bolsa Família tem relação inversa com a pobreza, entretanto, o coeficiente da variação no valor de benefícios do PBF não é significativo para explicar as variações da pobreza no período considerado.

A relação não significativa encontrada entre o Programa Bolsa Família e pobreza pode ser explicada pelo fato de o PBF adotar uma linha máxima de renda muito baixa para seleção dos beneficiários, deixando de beneficiar muitas famílias que, de fato, vivem em situação de pobreza. Além disso, os valores dos benefícios são baixos, oferecendo poucas possibilidades de superação da pobreza. Outra explicação seria a de que o PBF não é acompanhado de ações que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza.

A elevação da intensidade da pobreza é mais um indicativo de que os benefícios não tem sido suficientes para que as famílias superem a linha de pobreza. Quando a variável de interesse é alterada para a indigência, os resultados indicam que, após o controle da dependência espacial, heterocedasticidade e das características não observadas (modelo SDM (HAC)), o Programa Bolsa Família não teve o efeito de reduzir a indigência, uma vez que o coeficiente encontrado não é significativo.

Sendo assim, os resultados encontrados indicam que o Programa Bolsa família não teve influência significativa para redução da pobreza e da indigência nos municípios brasileiros para o período considerado. Uma possível explicação para o resultado não significativo sobre a pobreza e a indigência é o fato de o programa adotar uma linha máxima de renda muito baixa para seleção dos beneficiários, deixando de fato de beneficiar famílias que vivem em situação alta de vulnerabilidade social, além disso, os valores dos benefícios são muito baixos, oferecendo poucas condições para os indivíduos ultrapassarem a linha de pobreza.

A transferência de renda ocasionada pelo PBF pode permitir que muitas famílias beneficiárias melhorem suas condições de vida, através de alimentação e moradias mais adequadas, aquisição de bens de consumo, entre outros aspectos, porém, apenas a transferência de renda não é suficiente para a realização de uma mudança efetiva nas condições e no modo de vida das famílias que dela necessitam.

A exigência das condicionalidades do PBF é considerada um ponto positivo do programa, porém entende-se que deve haver uma maior preocupação com a qualidade dos serviços de saúde, educação e assistência social oferecidos. Sendo assim, considera-se importante que sejam feitos estudos que abordem os programas complementares, com intuito de superação da pobreza, como aqueles que oferecem treinamentos e capacitações aos indivíduos para sua integração ao mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. L. N. H.; CORSEUIL, C. H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. IPEA. Brasília, 2013.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e da outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e da outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? RSP, 60(1). Pags. 29-46. Jan-Mar. 2009.
- COSTA, M. M. M.; LOBO, T. A. O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos. XI Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. 2014.
- DATA SOCIAL. MDS. 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4)>. Acesso em: 11 Abr. 2015
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade e seus desafios. Texto para discussão No. 2031. IPEA. Brasília: Rio de Janeiro. 2015.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. In: Buainain. (Org.). A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2012, v. 16, p. 319-334.

FALCÃO, T.; COSTA, P.V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. Brasil sem Miséria. 2014.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2004. Econômica. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, junho de 2006.

IBGE. Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro. 2014.

\_\_\_\_\_. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2014.

IPEADATA. IPEA. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 17 Abr. 2015

IPEA. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Nota Técnica. Brasília, 2006.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. RSP, 64(3). Pags. 291-307. Jul-Set. 2013.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, Set. 2011.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de Renda no Brasil. Novos Estudos, 79. 2007.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Bolsa Familia. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 16 Mar. 2015.

MOREIRA, N.C.; FERREIRA, M. A. M.; LIMA, A.A.T.F.C.; CKAGNAZAROFF, I. B. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. RAP. Rio de Janeiro. 46(2), p. 403-423, mar-abr. 2012.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio-ago. 2002.

OLIVEIRA, N. M.; STRASSBURG, U. Notas sobre a desigualdade social no Bico do Pagagaio - Tocantins. Desafios: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins. V. 1, n. 01, p. 128-145, jul-dez, 2014.

PENA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P.H.M. A eficácia das transferências de renda: um estudo das tendências e dinâmica da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. XXXVIII Encontro da Anpad. Rio de Janeiro. 13 a 17 de setembro de 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/PNUD, 1996.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres?. Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro: INAE , n. 349, 2010.

\_\_\_\_\_. O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

ROMERO, J. A. R.; HERMETO, A. M. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família sobre Indicadores Educacionais: Uma abordagem de Regressão Descontínua. Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 2009.

SANT'ANA, S. M. A Perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. RSP, 58(1). Pags. 05-35. Jan-Mar. 2007.

SEN, Amartya. Informational bases of alternative welfare approaches. Aggregation and income distribution. Journal of Public Economics, 3, 387-403, 1974.

\_\_\_\_\_. Inequality reexamined. Nova York, Russel Sage Foundation, 1992.

\_\_\_\_\_. A economia da vida e da morte. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 8, n. 23, 1993.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento como Liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DALT, S. Educação e Pobreza: O impacto das condicionalidades do programa Bolsa Família. Revista Contemporânea de Educação, V.4, n.8. 2009.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão No. 1228. IPEA. Brasília. 2006.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. Texto para discussão No. 1424. IPEA. Brasília. 2009.

SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os Impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. Bolsa Família 2003 - 2010: avanços e desafios. Volume 2. Cap. 1. IPEA. Brasília. 2010.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza. PPE. V. 39. n.1. abr.2009.

TESTA, M.G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. RAP. Rio de Janeiro. 47(6), p. 1519-1541, nov-dez. 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. Introdução à econometria: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning. Tradução da quarta edição norte-americana. 2011.