

A implantação do Bolsa Família e sua relação com a pobreza nas regiões brasileiras no período de 2004 e 2006*

Daniane Christie Alves Pires**

Luciene Aparecida Ferreira de Barros Longo***

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar a abrangência da implantação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e compará-la com a situação de pobreza encontrada nas regiões brasileiras nos anos de 2004 e 2006. Os principais resultados indicam que a implantação do Bolsa Família contribuiu para a diminuição da pobreza nas regiões do País, variando a intensidade dessa contribuição de acordo com a região analisada, quanto a sua conjuntura econômica, social e número de pobres existentes durante os anos de 2004 e 2006. Durante esse período, foi identificada no Brasil uma desaceleração nos índices de pobreza, se comparados à década passada, e, em casos isolados como o Nordeste, uma redução no nível de pobreza da região.

Palavras-chave: Pobreza. Programas sociais. Desigualdade social. Regiões brasileiras. Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

Um dos mais graves problemas sociais e ao mesmo tempo econômico que o Brasil enfrenta é a pobreza de sua população. Comumente, governos brasileiros têm utilizado políticas indutivas de crescimento econômico como medida redutora da pobreza, sem, no entanto, obter resultados satisfatórios ou permanentes. Segundo Michel (2003), isso ocorre porque tal medida só é eficiente num ambiente econômico onde há igualdade de oportu-

Abstract

This paper's aim is to verify the coverage of Bolsa Família (Family Grant), an income transfer programme and compare it with the situation of poverty in Brazilian geographic regions in two years: 2004 and 2006. The main results show that introduction of Bolsa Família has contributed to reducing poverty in various regions in the country. Its contribution varies in intensity according to the region analysed, with regards to its economic and social conditions and the number of poor people during 2004 and 2006. During this period, a deceleration in poverty indexes was identified in Brazil compared with the previous decade and in isolated cases, such as the Northeast, there was a reduction in the region's poverty level.

Keywords: Poverty. Social programmes. Social inequality. Brazilian regions. Bolsa Família.

nidades e acesso à educação e à informação. O que não representa, nem superficialmente, o ambiente econômico brasileiro.

Para Michel (2003), desde o início do século XX o Brasil está inserido num processo de revolução industrial de características capital-intensiva. Isso cria um ambiente de mercado com informações imperfeitas que tendem a estimular as diferenças sociais, aumentando a distância entre pobres e ricos. A acumulação de capital inviabiliza o mecanismo natural de distribuição de renda do mercado, criando um ciclo ascendente de marginalização da mão-de-obra assalariada e desclassificada. Prova disso são as décadas compreendidas em meados dos anos 1950 até fim dos anos 1960, quando, apesar de ter havido um sa-

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Este trabalho é parte da monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas do Unifem, elaborada por Daniane Pires e orientada pela professora Luciene Longo.

** Economista pelo Unifem.

*** Economista e demógrafa, professora do Unifem, analista sócio-econômico do IBGE e doutoranda em Demografia pelo Cedeplar/UFMG.

tisfatório desenvolvimento econômico, isso não foi refletido na mesma proporção nos índices de pobreza.

Nesse tipo de ambiente econômico hostil, a intervenção governamental através de políticas redistributivas de renda se faz necessária para garantir o essencial à sobrevivência

humana e promover a integração social, reestruturando os estratos da sociedade. Esse procedimento é adotado no fim da década de 1990, com

a implantação de uma série de programas sociais de transferência de renda. O Bolsa Família é um desdobramento desses programas.

De acordo com Brasil (2006a), o Bolsa Família visa a erradicação da pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional dos habitantes brasileiros. Possui condicionalidades para a inserção de famílias e permanência do benefício que asseguram aos beneficiários os direitos básicos pertinentes à saúde e à educação, uma vez que existe a obrigatoriedade da frequência escolar por parte dos adolescentes e crianças que compõem o grupo familiar, o controle do calendário de vacinação das crianças de zero a seis anos de idade e a obrigatoriedade do cumprimento da agenda de pré-natal das gestantes e de amamentação das lactantes.

Como Weissheimer (2006) afirma, o objetivo do Bolsa Família é fazer com que, através da utilização do benefício e o cumprimento das condicionalidades, seus beneficiários deixem de sê-lo. Visa-se promover o desenvolvimento sócio-econômico dessas famílias, fazendo com que ascendam do grupo de pobreza do qual fazem parte.

Entretanto, Delgado (2006) questiona a eficiência do Bolsa Família na distribuição de renda no País. Segundo ele, apesar de necessário, o Bolsa Família promove apenas o crescimento do consumo popular nas classes mais pobres, sem surtir efeito sobre a mobilidade social desse estrato.

Diante das visões antagônicas sobre o Programa, faz-se necessário a averiguação dos caminhos trilhados por ele, desde sua implantação, em 2004, até 2006, último ano em que foram fornecidos dados que permitem a análise proposta. Faz-se necessário realizar um estudo sobre a evolução do programa no País quanto a sua abrangência, relacionando-o

à evolução da pobreza em igual período. Por ser um estudo comparativo, permitir-nos-á visualizar a realidade social brasileira após sua implantação, podendo verificar seus sucessos, fracassos e supor os próximos avanços necessários, seja como

reductor ou mero amenizador da pobreza.

No entanto, é necessário considerar durante o estudo que outros fatores interferem no nível de pobreza. De acordo

com Prado (2006), o processo de desinflação e controle da volatilidade dos preços, o aumento do salário mínimo real somado à diminuição das taxas de desemprego e o aumento do rendimento real dos mais pobres são variáveis que, como os programas de transferência de renda, afetam positivamente a redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Sinteticamente, o objetivo geral deste trabalho é verificar a abrangência da implantação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e compará-la com a situação de pobreza encontrada nas regiões brasileiras nos anos de 2004 e 2006. Especificamente, também se objetiva mensurar o número de famílias pobres por região no período, de acordo com: o número absoluto de pobres, a porcentagem de pobres por região em relação à pobreza nacional e a variação ocorrida nos índices de pobreza. Com isso, será possível caracterizar as especificidades regionais das localidades onde há maior número de pobres e mensurar a abrangência do Bolsa Família por região no período, de acordo com: o número absoluto de famílias beneficiadas, porcentagem de famílias beneficiadas sobre o número de famílias pobres e a variação ocorrida nos índices sobre a abrangência do Programa.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA

Para realizar um estudo sobre a pobreza no Brasil, inicialmente, é necessário definir o que é pobreza e como ela pode ser caracterizada. Isso é algo que, ainda hoje, gera divergências entre os estudiosos quanto à metodologia a ser adotada.

Para Michel (2003), a pobreza deve ser definida de acordo com o nível de renda: considera-se estado

de pobreza aquele em que não há renda familiar per capita suficiente para assegurar aos indivíduos o acesso a um padrão mínimo de vida. Assim, a linha de pobreza passa a ser essa renda mínima, o que permite mensurar a quantidade de pobres de um país – o número de indivíduos

localizados abaixo da linha de pobreza – e a intensidade da pobreza – a distância que a renda desses indivíduos encontra-se da linha de pobreza.

Dedecca e Barbieri (2005) complementam a definição acima, especificando que a pobreza ocorre também quando há insatisfação das necessidades básicas, individuais ou coletivas, tais como: alimentação, saúde, segurança, educação, moradia. A partir daí, delimita-se a linha de pobreza de tal forma que passa-se a considerar como indigência o ponto máximo de carência, onde nem as necessidades alimentares são supridas. Os autores ainda fazem a seguinte ponderação sobre a delimitação dos índices de pobreza: por serem critérios meramente econômicos, permitem variações de acordo com a região estudada. Quanto mais urbanizada a região, maior será o valor mínimo adotado como linha de pobreza, devido ao poder de compra da região. Em regiões menos desenvolvidas, ou no meio rural, a linha de pobreza reflete valores menores, devido ao custo de vida nessas regiões ser menor.

Feitas as considerações sobre as características de um quadro de pobreza, passa-se então às mensurações econômicas de tal quadro social. As chamadas linhas de pobreza podem ser mensuradas de várias maneiras. As mais utilizadas são as apresentadas a seguir.

Oliveira e Albuquerque (2002) informam que o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotam a renda familiar per capita mensal de até US\$ 2/dia como caracterização da pobreza e US\$ 1/dia como caracterização de indigência. Em ambos os casos, considera-se a paridade com o poder de compra (PPC) para esses valores. Esses índices, segundo Marques (2005), também são utilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para mensurar o número de pobres a ser atendido pelo Programa Fome Zero.

Diferentemente do índice anterior, conforme Marques (2005), o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas adota um corte salarial de R\$ 60,00 mensais: abaixo dele as pessoas são consideradas indigentes e acima dele, até o limite de R\$

120,00, são consideradas pobres. Esse corte passou a ser adotado pelo Programa Bolsa Família desde 2006, para definição do perfil econômico de seus beneficiários.

Há ainda, de acordo com Oliveira e Albuquerque (2002), o critério regionalizado adotado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): adoção de uma renda mínima per capita mensal de R\$ 68,00 e máxima de R\$ 126,00, que varia de acordo com a região e a zona rural/urbana estudada.

Estrutura da pobreza no Brasil

Após discutir sobre definições para a pobreza, pode-se iniciar uma discussão mais profunda, a respeito das características da pobreza brasileira.

Weissheimer (2006) caracteriza os tipos de estrutura familiar encontrados no estrato de pobreza brasileiro. Segundo ele, há as famílias com nível de escolaridade baixo, moradoras em domicílios precários, com acesso mínimo ao saneamento básico, chefiadas normalmente por mulheres. Em seguida, há as famílias novas, fruto de uma junção de famílias já existentes, também de baixa renda. Além destas, encontra-se o terceiro tipo, pouco mais estruturado, com renda acima do mínimo aceitável e com filhos.

Se quiser aprofundar mais essa caracterização familiar, tem-se ainda um estudo realizado por Dedecca e Barbieri (2005), baseado nos dados do Censo 2000. Considerando como linha de pobreza o rendimento diário per capita igual ou inferior a US\$ 1/dia, descontados os gastos com aluguéis e prestações de casa própria, constata-se que:

- 77% das famílias pobres estão localizadas no Nordeste e no Sudeste, sendo que 34% desse montante distribuem-se entre Minas Gerais, Bahia, São Paulo;
- 75% das famílias pobres possuem filhos menores de 10 anos;
- 55% das famílias pobres possuem dois ou mais filhos;

– Nos domicílios rurais, 46% das famílias pobres são compostas de cinco ou mais filhos.

A pobreza não é um problema atual do País. Ao analisar pobreza durante as duas últimas décadas (1981-2002)¹, Ramos e Mendonça (2005) chegam aos seguintes resultados:

na década de 1980, o Brasil apresentou uma porcentagem muito alta de pobres em relação à população total. O ápice dessa situação ocorreu em 1983, quando 47,8% da população brasileira encontravam-se sob a linha de pobreza. A verdade é que, entre 1981 e 1993, somente em um momento o País vivencia uma redução considerável nesse número: em 1986 tem-se o menor índice de pobreza registrado no período, apenas 25,6% da população brasileira são considerados pobres. No ano seguinte, já é registrado um novo aumento nesse percentual.

Os números extremamente altos verificados são resultado da recessão econômica enfrentada pelo País, que refletiu na ascensão dos índices de pobreza e desigualdade. O fato de 1986 apresentar uma situação atípica em relação aos outros anos deve-se à implantação do Plano Cruzado. A curto prazo, o plano econômico surtiu um efeito positivo sobre os níveis de pobreza, mas não conseguiu mantê-los: em 1987, 37,8% da população estavam novamente sob a linha de pobreza (RAMOS; MENDONÇA, 2005).

A segunda metade da década de 1990, mais precisamente após 1995, indica uma estabilização na porcentagem de pobres no Brasil, oscilando entre 32 e 33%. O ano de 1995 é o "divisor de águas": neste ano, verifica-se que 33,8% da população brasileira encontram-se abaixo da linha de pobreza, enquanto em 1993 essa proporção era de 41,6% do total. Para Ramos e Mendonça (2005), essa redução brusca nos índices de pobreza está intimamente ligada à implantação de outro plano econômico: o Real, em 1994. Como o Plano Cruzado, o Real reduz o percentual de pobres ao ser implantado, mas, diferentemente do primeiro, consegue manter esta redução ao longo do tempo.

¹ Ramos e Mendonça (2005) apenas apresentam a tabela construída, sem dar explicações sobre o método utilizado para a mensuração de sua linha de pobreza. Apenas informam que os dados foram obtidos em PNADs realizadas nos períodos analisados.

Isso, porém, não indica que o número absoluto de pessoas pobres também se estabilizou. A pobreza acompanhou o crescimento populacional do Brasil, assumindo um ritmo crescente no período: se em 1981 havia 46,9 milhões de pobres em nosso país, esse número chega a 55,1 milhões em 2002.

Corroborando as análises apresentadas, outros estudos realizados por Ramos e Mendonça (2005) calculam que no período compreendido entre 1981 e 2002 houve uma redução de 7% no número percentual de pobres do País. Essa redução foi maior a partir de 1990, sendo que, entre 1992 e 2002 a redução percentual chegou a 8% do número de pobres. Apesar dos números animadores, destacam que, em 2002, 1/3 da população total ainda encontrava-se sob a linha de pobreza. Chamam atenção ainda para o fato de que a redução percentual do número de pobres não corresponde a uma redução real, já que nesse período a população brasileira cresceu, tendo taxas de natalidade mais acentuadas registradas entre as classes mais baixas.

Michel (2003) faz ainda uma comparação internacional do nível de pobreza brasileiro. Ao analisar o Relatório de Desenvolvimento Humano realizado pela PNUD em 1999, verifica-se que 64% dos países possuem renda per capita inferior à do Brasil. Ao comparar, agora, o percentual de pobreza brasileiro com o de outros países com renda per capita similar, chega-se a dados alarmantes: enquanto estes possuem cerca de 10% da sua população sob a linha de pobreza, o Brasil oscila entre 30% e 40%. Permite-nos então concluir que a pobreza brasileira não é caracterizada pela escassez de recursos, mas pela má repartição deles.

Para Michel (2003), a entrada tardia do Brasil no processo industrial e o modelo adotado, isto é, o Processo de Substituição de Importações (PSI), são alguns dos causadores da concentração de renda existente ainda hoje no País. De estrutura capital-intensiva, o PSI permitiu a importação de vários equipamentos a serem utilizados no processo produtivo, sem, no entanto, absorver a mão-de-obra excedente, oriunda do êxodo rural e do crescimento populacional. A falta de qualificação, somada à grande oferta, faz com que a mão-de-obra custe cada vez menos

aos produtores, permitindo uma redução do poder aquisitivo da massa em favorecimento ao acúmulo de capital dos industriais. Esse fluxo de renda tornou-se um problema, pois o crescimento populacional era muito superior ao crescimento econômico, aumentando cada vez mais a concentração de renda, com um ápice no final da década de 1980.

Prova disso é que, de acordo com dados do Ipeadata (2007), entre 1981 e 2002, enquanto o PIB nacional cresceu 62,38%, o índice de Gini² sofreu um aumento de 0,5%. Em períodos mais críticos da economia, como o período compreendido entre os anos de 1987 e 1988, quando houve uma leve retração no PIB de 0,06%, o Índice de Gini registrou um aumento de 1,6%. No ano seguinte, apesar da recuperação do PIB, o aumento de desigualdade continuou: o Índice de Gini aumentou mais 1,9%. Nem períodos de crescimento econômico foram acompanhados por uma redução da desigualdade: a partir de 1988, o PIB inicia um movimento crescente, registrando, entre 1995 e 2002, um aumento de 14,88%, uma média anual de 2%. O Índice de Gini, no período, registrou um modesto aumento de 1,1%, tendo praticamente estagnado entre 1995 e 1998.

Esse quadro de desigualdade social se altera no início do século XXI. De acordo com estudos de Prado (2006)³, o Brasil apresentou, entre os anos de 2001 e 2005, um lento, mas crescente processo de redução da desigualdade de renda e da pobreza. Nesse período, enfrentando um panorama econômico de desinflação e diminuição da volatilidade dos preços, o salário mínimo real dos 20% mais pobres do País aumentou cerca de 23,96%, enquanto a média nacional foi de 3,75% de aumento. Isso permitiu que 4,9 milhões de pessoas saíssem da linha de pobreza.

Os números apresentados são animadores, mas ainda restam dúvidas se apenas a conjuntura econômica vivenciada no início do século XXI foi suficiente para diminuir a desigualdade de renda e a pobreza no País. Na verdade, os anos compreendidos entre 2001 e 2005 vivenciaram também um direcionamento cada vez maior dos gastos públicos

² Variável econômica que mede o grau de desigualdade de distribuição de renda num país através da renda domiciliar per capita. Varia de zero (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é total). Ipeadata (2007).

³ O autor baseia sua análise do período em dados da PNAD 2005, mas não explica, em seu trabalho, o método utilizado para a mensuração de sua linha de pobreza.

para o combate da desigualdade de renda e da pobreza, fato comprovado pelos programas sociais de transferência de renda criados.

Programas sociais de transferência de renda

Os anos compreendidos entre 2001 e 2005 vivenciaram também um direcionamento cada vez maior dos gastos públicos para o combate da desigualdade de renda e da pobreza

Michel (2003) define os programas de transferência de renda como programas sociais que permitem a intervenção governamental na economia, cujos efeitos são imediatos, servindo de instrumento no combate à pobreza e à concentração de renda. Segundo ele, para que sejam eficazes, é necessário que:

- A população visualize o problema e, a partir disso, queira participar do seu combate. Isso se reflete na maior participação do setor privado na elaboração dos programas sociais;
- Tenham viabilidade financeira, ou seja, que volumes financeiros sejam destinados a eles, independente do surgimento de crises que necessitem de ajustes macroeconômicos;
- Possuam objetivos bem delimitados, podendo ser rapidamente alcançados através de uma eficiência alocativa de recursos e distributiva dos mesmos;

Além dessas caracterizações, ao criar um programa social é necessário que também o governo defina o real papel que deseja ocupar com essa intervenção:

- Seja remediativo, garantindo aos indivíduos beneficiados apenas a satisfação de suas necessidades básicas alimentares;
- Seja modificador, promovendo também a inserção dos indivíduos à vida econômica moderna.

Mesmo respeitando os preceitos acima, muitas vezes um programa social fracassa ou diverge dos objetivos esperados. Segundo Sulbrandt (1994), isso ocorre quando:

- O programa é embasado em conceitos insuficientes ou errados: por tratarem de problemas sociais, não podem ser definidos de maneira rigorosa, o que os tornam pouco estruturados;
- A mudança provocada na realidade social após sua implantação não existe ou fica aquém do esperado: normalmente, por possuírem vários objetivos específicos, tornam-se inconsistentes, dependentes de reestruturações constantes, baseadas na aprendizagem social;

– O processo de criação ou implantação é executado erroneamente: devido ao conhecimento prévio vir apenas de hipóteses elaboradas, o resultado esperado com a implantação é frustrado.

Feitas as considerações gerais sobre as características dos programas sociais, passa-se agora a uma análise mais delimitada sobre o surgimento dos programas sociais brasileiros e quais suas particularidades.

Programas sociais brasileiros

Weissheimer (2006) diz que as necessidades sociais passaram a fazer parte dos discursos políticos a partir da década de 1930, quando o governo Vargas instituiu leis que protegiam os direitos trabalhistas. Já Rocha (2006) considera que o primeiro programa governamental voltado para assistência social surgiu na década de 1970, destinado a beneficiar idosos e deficientes sem renda própria. O que se viu, na verdade, foi um programa de cobertura muito limitada.

A partir daí, só se voltou a falar em direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que definia quais eram esses direitos sociais. A Constituição Federal surgiu em meio a uma turbulência econômica e política: no fim da ditadura militar, após enfrentar décadas de estagnação econômica, refletida nos crescentes números de pobreza e desigualdade. Com isso, passam a tramitar no Congresso Nacional vários projetos de lei defensores da adoção de um programa de transferência de renda mínima, capaz de atuar diretamente sobre esses problemas sociais. Posteriormente, em 1993, surge a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), primeiro programa de transferência de renda de abrangência nacional criado no País, na forma de lei e coordenado pela Previdência Social. O programa utilizava o corte salarial de ¼ de salário mínimo per capita mensal para definição de seu público-alvo e fornecia um benefício de 1 salário mínimo aos seus beneficiários (ROCHA, 2006).

Somente em 1996, conforme ressalta Rocha (2006), o governo volta a adotar um programa de transferência de renda direta para amenizar um problema social, nesse caso o trabalho infantil. É criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), focado nas regiões onde existia a utilização

da mão-de-obra infantil em carvoarias, corte de cana e qualquer outro serviço penoso.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, no fim do século XX, foi marcado pelo surgimento de vários programas sociais. Oliveira e Albuquerque (2002) afirmam que, em 2002, o governo federal destinou cerca de R\$ 30 bilhões aos programas sociais: 50% a mais de tudo o que foi arrecadado no período com o Imposto de Renda (IR), em torno de R\$ 20,18 bilhões.

Para coordenar a gestão desses programas e impedir a sobreposição de recebimento deles num mesmo domicílio, Oliveira e Albuquerque (2002) citam o surgimento da Rede de Proteção Social, nome dado ao sistema de coordenação descentralizada, através de vários ministérios, do conjunto de programas sociais instituídos pelo governo federal. Através da criação do Cadastro Único, realizado pelas prefeituras, gera-se um banco de dados social coordenado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com informações sobre as famílias beneficiárias dos programas sociais. Permite-se assim formar um perfil sócio-econômico das famílias, que dá base ao governo para a criação de programas mais bem direcionados, além de combater as fraudes durante a adesão, já que se exige a comprovação documental das informações prestadas sobre os integrantes da família beneficiária. A partir desse cadastramento, a Rede de Proteção Social efetua o pagamento dos benefícios através do Cartão do Cidadão, um cartão magnético com o qual o beneficiário pode sacar o valor que lhe é cabido em qualquer agência ou posto da CEF, desde que integrem a Rede de Proteção Social.

Dentro da Rede de Proteção Social, destacam-se três programas pela maior abrangência nacional e incorporação ao Bolsa Família em 2003: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás.

Rocha (2006) explica que o Bolsa Escola surgiu inicialmente em âmbito municipal, criado e implantado pelas prefeituras petistas de Campinas (1993-1996) e do Distrito Federal (1994-1998). Posteriormente, por não conseguirem arcar com os custos do programa, o governo federal realiza um convênio com estas prefeituras em 1997, arcando com 50% do valor. Esse convênio também foi oferecido a outras prefeituras do País, porém, devido ao desinteresse dos governos municipais, em 2001 ele torna-se um programa

nacional, coordenado pelo Ministério da Educação, onde o governo federal arca com 100% dos custos e cabe às prefeituras apenas o cadastramento dos beneficiários e o controle do cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa: frequência escolar das crianças que compõem o grupo familiar.

Oliveira e Albuquerque (2002) explicam que as condicionalidades do Bolsa Alimentação, além das já citadas, eram: consultas regulares de pré-natal por parte das gestantes, pesagem e vacinação regular do bebês e crianças de até 7 anos de idade. Isso porque o programa visava suprir as necessidades nutricionais da população atendida.

Para todos os três programas, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio-Gás, o corte salarial familiar per capita mensal é de ½ salário mínimo. Os valores dos benefícios são definidos de forma arbitrária, normalmente inferiores ao salário mínimo e desatrelados dos ajustes salariais anuais. Talvez por esse motivo, mesmo considerando os desempenhos dos três programas conjuntamente, a verdade é que eles surtiram um efeito muito modesto sobre os índices de pobreza, que variaram de 35% para 34% no período de sua implantação. Isso se deve ao pequeno valor transferido para a população, que permite a elevação da renda domiciliar ao ponto de aproximá-los da linha de pobreza, sem, no entanto, rompê-la (ROCHA, 2006).

Segundo Rocha (2006), o governo Lula, ao assumir o poder em 2003, detecta uma rede de programas de transferência de renda não padronizada e descentralizada. Os vários programas, oriundos do governo anterior, não estavam padronizados por adotarem como critério comum para a classificação de seus beneficiários apenas a renda per capita familiar mensal de ¼ de salário mínimo. Eram descentralizados por terem suas coordenações nas mãos de diversos ministérios, de acordo com as características do público-alvo, o que promovia uma sobreposição de programas.

Cria-se, então, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação de todos os programas de transferência de renda. Através do "Fome Zero", implantado

em fevereiro de 2003, inicia-se a unificação desses programas. Esse processo consolida-se em outubro de 2003, com a implantação do Bolsa Família, complementar ao primeiro, porém com novos critérios e regras para o cadastramento de novos

Os valores dos benefícios são definidos de forma arbitrária, normalmente inferiores ao salário mínimo e desatrelados dos ajustes salariais anuais

beneficiários e incorporação de beneficiários advindos dos programas já existentes, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás (ROCHA, 2006).

Sob a visão de Brasil (2006b), a transferência de renda direta ao cidadão promove o alívio imediato da pobreza nas camadas mais carentes da sociedade, definidas de acordo com os seguintes critérios, atualizados em 2006:

- São consideradas extremamente pobres ou indigentes as famílias com renda mensal abaixo de R\$ 60,00 por pessoa;
- São consideradas pobres as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa.

De acordo com essa divisão, os benefícios fornecidos pelo Brasil são distribuídos mensalmente:

- Independente da composição familiar, no valor de R\$ 50,00 para famílias extremamente pobres;
- De acordo com a composição familiar, no valor de R\$ 15,00 por filho, num limite máximo de três filhos.

Brasil (2006b) considera ainda que:

- Famílias extremamente pobres têm direito aos dois benefícios;
- Famílias que já recebiam os benefícios anteriores, ao serem incorporadas ao Bolsa Família, recebem temporariamente o Benefício Variável de Caráter Ordinário (BVCE), cujo valor é calculado caso a caso, podendo ocasionalmente ultrapassar o teto de R\$ 95,00.

De acordo com Rocha (2005), a estrutura adotada pelo Programa permite a diferenciação do grau de pobreza das famílias brasileiras, o que lhe dá maior eficácia, pois, apesar de beneficiar as famílias pobres com filhos, não exclui da ajuda governamental as que não se encaixam neste perfil, quando estão em situação de extrema pobreza, o que torna a distribuição de renda mais racional.

Independente de qual programa social seja analisado, deve-se considerar ainda que o governo, ao favorecer uma parcela da população, busca também benefícios diretos ou indiretos para toda a nação. Por isso, os programas sociais funcionam como um tipo de investimento realizado pelo governo, onde, posteriormente, há o retorno de parte dos gastos realizados aos cofres públicos e um melhoramento da conjuntura econômica como um todo.

Reflexo econômico dos programas de transferência de renda no mercado

Marques (2005) defende, baseado em teorias econômicas de ordem keynesianas, que gastos públicos, assim como privados, possuem um efeito multiplicador sobre a renda adicional. Diz-se que há um efeito multiplicador porque todo aumento de renda gera um aumento do consumo, que por sua vez também aumenta a renda novamente, fazendo com que seu aumento final seja superior ao aumento inicial provocado pelo aumento dos gastos governamentais, criando um processo cíclico de aumento de renda e consumo. Teoricamente, isso acontece da seguinte maneira, de acordo com a função de consumo de Carvalho (2000):

$$C = C + c [Y - T(Y)]$$

Onde C é o consumo autônomo, independentemente da variação da renda, e c é a propensão a consumir de cada indivíduo, que varia entre 0 e 1, dada em função da variação da renda disponível: renda(Y) descontados os tributos (T). Assim, o aumento da renda disponível provoca o aumento do consumo voluntário, de acordo com c: quanto maior o coeficiente, mais a variação da renda afetará o consumo.

Para Marques (2005), as transferências de renda promovidas pelo Governo Federal no fim do século XX e início do século XXI são direcionadas aos estratos de pobreza mais baixos. Como famílias pertencentes a esse grupo possuem uma propensão marginal a consumir próxima de 1, quando não se iguala a tal, a parcela da renda adicional fornecida pelo governo destinada ao consumo se torna muito alta.

Nesses programas de transferência de renda há um retorno aos cofres públicos do dinheiro investido de maneira indireta, através do recolhimento de tributos. O principal deles, utilizado para mensurar esse aquecimento da economia local, após a implan-

tação de um programa de transferência de renda, é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS). De acordo com a lei complementar 87/96, este é um imposto indireto, de competência estadual sobre a tributação, com o fato gerador ligado a qualquer transação intermunicipal ou interestadual de mercadorias e serviços, cuja incidência se dá sobre o adquirente ou consumidor final. Sua relação com o consumo se dá de forma direta: o aumento do consumo leva ao aumento da arrecadação do ICMS. Assim, verifica-se que quanto menos desenvolvida for a região a ser atendida pelo programa, maior será o aumento da arrecadação do ICMS, pois haverá o maior aquecimento das atividades econômicas locais, com o aumento do consumo.

As pesquisas já realizadas e aqui expostas, ora sobre o Bolsa Família, ora sobre a pobreza, fornecem, além de definições necessárias ao desenvolvimento do trabalho aqui proposto, informações que permitem a construção de um quadro histórico anterior ao período a ser analisado (2004-2006), embasando a análise que se segue, ajudando a compreender a conjuntura na qual o Bolsa Família foi consolidado.

METODOLOGIA

Para analisar a pobreza a partir da implantação do Bolsa Família, propõe-se um estudo exploratório, buscando a comparação entre o número de famílias pobres brasileiras e o número de famílias beneficiárias pelo Bolsa Família, objetivando apenas o estabelecimento de relações possíveis entre elas, sem, no entanto, identificar a existência de causalidade. Neste estudo, utilizam-se dados quantitativos já existentes e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

O período escolhido, os anos de 2004 e 2006, é referente ao período de implantação de fato do Bolsa Família. O primeiro, 2004, reflete realmente a implantação nacional do programa, já que é neste ano que o programa atinge todos os estados. Em 2003, o programa só entrou em vigor em outubro e a nível experimental, primeiramente no Nordeste brasileiro. O segundo, 2006, é o último ano que possui demonstrativos já publicados sobre o processo de implantação do programa, portanto são os dados mais atualizados disponíveis.

A utilização dos dados dispostos regionalmente permite uma análise mais ampla da implantação do programa e nos dá a chance de relacioná-la com as características de cada região. Serão realizadas análises quanto à participação regional em relação ao total nacional de famílias pobres e de famílias atendidas pelo Bolsa Família. As duas variáveis foram inicialmente analisadas isoladamente e, posteriormente, em conjunto, sempre considerando cada ano separadamente e a variação ocorrida nos números do período analisado.

RESULTADOS

A pobreza como assunto central

A pobreza brasileira assume números mais ou menos estáveis após a implantação do Plano Real. Apesar de sofrer pequenas variações percentuais, a verdade é que o número absoluto de pobres cresce a passos mais lentos nesse início de século.

A Tabela 1 mostra que em 2004 havia 11.102.763 famílias pobres no Brasil. Desse total, a maior parte, 49,53%, concentrava-se no Nordeste. Segundo Marques (2005), o Nordeste é a região do Brasil que possui o maior número de municípios: 1.548. Porém, desse total, 1.412 municípios, todos com menos de 100 mil habitantes, possuem IDH-M⁴ abaixo da média nacional.

Tabela 1
Famílias pobres por regiões – Brasil – 2004/2006

Regiões	Famílias pobres 2004	% famílias pobres por região	Famílias pobres 2006	% famílias pobres por região	Δ% regional famílias pobres 2004/2006
Centro-Oeste	597.259	5,38	668.456	5,97	11,92
Nordeste	5.499.039	49,53	5.259.839	46,94	- 4,35
Norte	1.083.681	9,76	1.134.478	10,12	4,69
Sudeste	2.995.750	26,98	3.045.159	27,17	1,65
Sul	927.034	8,35	1.098.279	9,80	18,47
Brasil	11.102.763	100,00	11.206.211	100,00	0,93

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Em segundo lugar, mas com índices bem menores que o Nordeste, encontra-se o Sudeste, com a representatividade de 26,98% das famílias pobres

⁴ Índice de Desenvolvimento Humano por Município: corresponde a valores decimais entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da região. O Brasil possuía uma média de 0,699 em 2000. Difere do IDH nacional em relação às variáveis consideradas: apesar de ambos utilizarem a longevidade, o nível de educação e a renda como determinantes, o IDH nacional considera como variável renda o PIB per capita e como educação a taxa de alfabetização dos adultos através do número de matrículas. Já o IDH-M utiliza como variável renda a renda familiar per capita do município e como variável educação a taxa de analfabetismo da população adulta, fornecidos, ambos, pelo IBGE. Todos os dois índices utilizam como longevidade a esperança de vida ao nascer.

brasileiras. O Sudeste é uma região de poucos estados, mas de alta concentração populacional: dos 1.420 municípios com menos de 100 mil habitantes, Marques (2005) destaca que 76% possuem IDH-M acima da média nacional, reflexo do desenvolvimento econômico da região.

O Norte possui o terceiro maior número de famílias pobres do País em 2004: 9,76% do total nacional estão aí localizadas. Essa é uma região marcadamente despovoada: Marques (2005) afirma que há nessa região apenas 398 municípios, sendo que 96% possuem menos de 100 mil habitantes e, destes, 77% possuem um IDH-M abaixo da média nacional.

Em penúltimo lugar encontra-se o Sul do Brasil, com a concentração de 8,35% das famílias pobres brasileiras, divididas por seus estados em 2004. Para Marques (2005), o Sul foge às descrições acima: de um total de 1.014 municípios, 802 nem chegam a 20 mil habitantes, mas 94% do total possuem IDH-M acima da média nacional. Uma região de municípios pequenos, mas economicamente bem desenvolvidos.

A região que possui a menor parcela de famílias pobres brasileiras em 2004 é o Centro-Oeste: 5,38% do total nacional encontram-se localizados nessa região. O Centro-Oeste é a segunda região com o menor número de municípios: 405, caracteristicamente pequenos – apenas 10 municípios possuem

mais de 100 mil habitantes –, mas economicamente desenvolvidos – 87% do total têm IDH-M acima da média nacional (MARQUES, 2005).

Considerando os dados expostos na Tabela 1 para o ano de 2006 e as variações ocorridas no período desde 2004, verifica-se que houve um pequeno aumento de 0,93% no número de famílias pobres: em 2006, o País possui 11.206.211 famílias abaixo da linha de pobreza.

Regionalmente, em 2006 identifica-se um ligeiro aumento percentual na distribuição do número nacional pelas regiões, excetuando-se o Nordeste, onde houve uma redução nos índices de pobreza: em 2006 havia 5.259.839 famílias pobres na região, uma diminuição de 239.200 em relação ao ano anterior. Apesar dessa redução, a região é ainda a maior detentora da distribuição da pobreza nacional: 46,94% do total.

O Sudeste é a segunda região com melhor desempenho: em 2006 houve um aumento de 1,65% no número de famílias pobres em seus estados, ligeiramente superior ao aumento nacional. Na sequência, o Norte registra um aumento nos índices de pobreza pouco mais acentuado: em 2006 há um aumento de 4,69% no número de famílias vivendo sob a linha de pobreza, um acréscimo de praticamente 50.797 famílias.

Regiões com dados preocupantes sobre o crescimento da pobreza ocorrido em 2006 são a Centro-Oeste e a Sul, que absorveram boa parte da representação nacional das famílias pobres. O Centro-Oeste detectou em 2006 um aumento de 11,92% no número de famílias pobres em relação ao ano de 2004. Já o Sul teve um aumento ainda maior: 18,47%, indicando que 171.245 famílias tiveram uma redução de renda, colocando-as sob a linha de pobreza no período de 2004 a 2006.

A implantação do Programa Bolsa Família

Apesar de implantado no fim do ano de 2003, este estudo tem como foco inicial o ano de 2004, por ser este o primeiro ano que o programa atinge cobertura nacional.

Quanto a sua abrangência, pode-se constatar na Tabela 2 que o Brasil atendia 4.550.469 famílias pelo programa. Desse total, a região mais atendida foi o

Nordeste: 53,58% das famílias atendidas estavam distribuídas por essa região. Com menos da metade desse percentual, encontra-se o Sudeste, com a representatividade de 24,5% do atendimento nacional em seus estados. O Sul vem em terceiro lugar: possui 9,38% das famílias beneficiadas pelo programa no País. O Norte e o Centro-Oeste são os menos beneficiados: o primeiro detém 8,48% do atendimento nacional e o último apenas 4,15% do número de famílias beneficiadas no País em seu território.

Comparativamente com o ano de 2006, os dados da Tabela 2 permitem identificar um aumento expressivo no número de famílias atendidas: o Brasil registra 11.118.074 de famílias sendo beneficiadas com o programa de transferência, um aumento de 144,33% em relação ao ano anterior. Em valores absolutos, são 6.567.605 famílias incluídas no programa de transferência.

Realizando uma análise regional dos dados expostos na Tabela 2, verifica-se em 2006 que houve um aumento em números absolutos do atendimento às famílias dentro do perfil do Bolsa Família em todas as regiões, sempre superior a 100%. O Centro-Oeste foi a região que mais incluiu famílias no programa social: desde 2004, houve um aumento de 222,14% de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. O Sudeste vem em segundo lugar, com um aumento de 161,81% no número de famílias atendidas. O Norte registrou um aumento de 161,52% na cobertura do programa em seus estados desde 2004 até 2006, ficando em terceiro lugar. O Sul detectou um aumento percentual em torno de 147,7% no número de famílias atendidas no período. A região Nordeste é a região que menos incluiu famílias no programa nesse período: incluiu mais 3.096.665 famílias no programa, correspondendo a um aumento de 127,02%.

Tabela 2
Famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2004/2006

Regiões	Famílias atendidas 2004	% atendimento regional familiar	Famílias atendidas 2006	% atendimento regional familiar	Δ% atendimento regional fam. 2004/2006
Centro-Oeste	189.056	4,15	609.027	5,48	222,14
Nordeste	2.437.945	53,58	5.534.610	49,78	127,02
Norte	386.086	8,48	1.009.689	9,08	161,52
Sudeste	1.110.405	24,50	2.907.135	26,15	161,81
Sul	426.977	9,38	1.057.613	9,51	147,70
Brasil	4.550.469	100,00	11.118.074	100,00	144,33

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Considerando a distribuição do número nacional de famílias atendidas pelo Bolsa Família pelas regiões, em valores percentuais, a Tabela 4 permite identificar pequenos aumentos de 2004 a 2006 para todas, exceto no Nordeste, que detinha em 2004 53,57%, e em 2006 esse número se reduz para 49,78% da representatividade do atendimento nacional. Mesmo assim continua sendo a região com maior porcentagem da distribuição regional das famílias brasileiras atendidas pelo programa.

O Sudeste vem em segundo lugar, com 26,15% do total nacional de benefícios concedidos em 2006. O Sul possui uma representação bem menor que a metade da região anterior: cerca de 9,51% das famílias beneficiadas no País estão distribuídas por seu território. O Norte possui uma participação próxima do Sul: 9,08% dos benefícios pagos são destinados às famílias nortistas. O Centro-Oeste ocupa novamente o último lugar: apenas 5,48% dos benefícios concedidos pelo Bolsa Família tem essa região como destino.

Famílias pobres x famílias beneficiárias do Bolsa Família: relações identificadas

Finalmente, faz-se necessário analisar conjuntamente as duas variáveis: como a pobreza brasileira

evoluiu no período entre 2004 e 2006, anos correspondentes à implantação do Programa Bolsa Família.

É possível identificar algumas relações entre o programa social e os índices de pobreza. Na Tabela 3.1 vê-se que em 2004, talvez por estar em fase inicial de implantação, o Bolsa Família, mesmo com cobertura nacional, atende menos da metade das famílias pobres: apenas 40,99% das famílias situadas abaixo da linha de pobreza têm acesso ao programa.

A distribuição regional desse atendimento em 2004, retratado na Tabela 3.1, ocorre da seguinte maneira: no Sul, 46,06% das famílias pobres da região já são cadastradas no programa. Essa é a região que conseguiu, no ano de 2004, o maior percentual de atendimento. Em seguida, encontra-se o Nordeste, onde 44,33% de suas famílias pobres já recebem o benefício. O Sudeste já atende 37,07% de suas famílias abaixo da linha de pobreza. O Norte conseguiu atingir 35,63% do público-alvo e o Centro-Oeste, apenas 31,65%.

Dois anos após o início da implantação, verifica-se nas Tabelas 3.2 e 3.3 uma alteração positiva nesses números. Em 2006, o Bolsa Família já beneficiava 99,21% das famílias pobres do País. Há, porém, 88.137 famílias necessitadas sem acesso ao programa. Pelas regiões, identifica-se um aumento considerável no atendimento ao público-alvo: o Nordeste

Tabela 3.1
Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2004

Regiões	Famílias pobres 2004	Famílias atendidas BF 2004	% atendimento famílias pobres pelo BF
Centro-Oeste	597.259	189.056	31,65
Nordeste	5.499.039	2.437.945	44,33
Norte	1.083.681	386.086	35,63
Sudeste	2.995.750	1.110.405	37,07
Sul	927.034	426.977	46,06
Brasil	11.102.763	4.550.469	40,99

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Tabela 3.2
Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2006

Regiões	Famílias pobres 2006	Famílias atendidas BF 2006	% atendimento famílias pobres pelo BF
Centro-Oeste	668.456	609.027	91,11
Nordeste	5.259.839	5.534.610	105,22
Norte	1.134.478	1.009.689	89,00
Sudeste	3.045.159	2.907.135	95,47
Sul	1.098.279	1.057.613	96,30
Brasil	11.206.211	11.118.074	99,21

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

serve de modelo, atendendo mais de 100%⁵ de suas famílias pobres. Em seguida encontra-se o Sul, com 96,3% de suas famílias pobres sendo beneficiadas pelo programa. O Sudeste conseguiu cadastrar no Bolsa Família 95,47% do total de famílias pobres de seu território e o Centro-Oeste, 91,11%. O Norte é a região com menor desempenho no período: apenas 89% das famílias pobres da região têm acesso ao benefício.

Tabela 3.3
Variação percentual das famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2004/2006

Regiões	Δ% atendimento famílias pobres pelo BF 2004/2006
Centro-Oeste	187,87
Nordeste	137,36
Norte	149,00
Sudeste	157,54
Sul	109,07
Brasil	142,09

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Tabela 4
Estimativas da contribuição da queda na desigualdade da renda per capita para a redução da pobreza e da extrema pobreza (em %) – Brasil – 2001/2005

Indicadores	Pobreza		
	% pobres	Hiato de pobreza	Severidade da pobreza
- Distribuição de 2001	38,6	18,0	11,1
- Distribuição de 2005 caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	37,4	17,3	10,7
- Distribuição de 2005	34,1	14,6	8,48
Redução na pobreza (%)			
- Total	4,55	3,40	2,64
- Devido ao crescimento	1,21	0,69	0,46
- Devido a redução na desigualdade	3,34	2,7	2,18
Contribuição para a redução na pobreza			
- Contribuição do crescimento	26,6	20,5	17,4
- Contribuição da redução da desigualdade	73,4	79,5	82,6
- Relação entre as duas contribuições	2,75	3,88	4,76
Importância da redução na desigualdade			
- Crescimento observado na renda per capita	3,47	3,47	3,47
- Crescimento necessário para garantir a mesma queda na pobreza caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	14,5	19,5	24,5
- Crescimento equivalente à redução na desigualdade (%)	11,0	16,0	21,0

Fonte: BARROS, Ricardo Paes de et al. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 17. (Texto para discussão n. 1256).

Síntese de resultados

O Nordeste possui em 2004 o maior número de famílias pobres do Brasil. Provavelmente por isso é a região com maior cobertura nacional do Bolsa Família em 2004: 53,58% das famílias atendidas no País estão nessa região. Em 2006, apesar de ainda

possuir a maior concentração de famílias pobres do Brasil, é também a única região que detectou uma redução no número de famílias pobres, perto de 4,35%. Isso pode ser consequência da cobertura de mais de 100% de suas famílias carentes pelo programa social. Por se tratar de uma região com grande parte de seu território menos urbanizado e com uma intensidade de pobreza maior – IDH-M da maioria dos municípios abaixo da média nacional –, possivelmente o Bolsa Família tenha conseguido resultados mais expressivos nessa região.

O Centro-Oeste é a região com a menor representação das famílias pobres do País nos dois períodos. Por isso, possui também a menor participação nacional quanto ao atendimento do Bolsa Família. Porém, foi a segunda região com o maior aumento da pobreza: cerca de 11,92% entre os anos de 2004 e 2006. Esse número não vem justificado pelo mau atendimento do Bolsa Família, afinal essa foi

a região que mais aumentou o número de famílias pobres atendidas pelo programa no período: saltou de 31,65% de atendimento para 91,11%, um acréscimo de beneficiários em torno de 222,14%.

O Norte teve o menor atendimento das famílias pobres em 2006: apenas 89% das famílias pobres da região tinham acesso ao programa social. Possivelmente as distâncias geográficas e o difícil acesso a algumas localidades contribuíram para o atraso na implantação do Bolsa Família.

O Sudeste permaneceu durante toda a pesquisa em posições medianas, mas com números animadores: é a segunda região do País com a maior porcentagem de famílias pobres, mas também é a segunda região com o maior número de famílias atendidas. Possui o segundo melhor desempenho quanto ao aumento da cobertura do programa: em 2004 eram 37,07% de famílias pobres atendidas, saltando para 95,47% em 2006. Consequência disso é que também teve o segundo melhor desempenho na pobreza: um aumento de apenas 1,65% no período.

Por fim, chega-se ao Sul. Essa região detinha o melhor percentual de atendimento às famílias pobres em 2004: do total de famílias pobres existentes nessa região, 46,06% eram atendidas pelo Bolsa Família em 2004. Esse número progride em 2006, perdendo apenas para o Nordeste: 96,3% de suas famílias carentes já recebem o Bolsa Família. Isso não evita, porém, o avanço da pobreza na região. Entre 2004 e 2006, o Sul vivenciou um aumento de 18,47% no número de pobres.

Bolsa Família e queda na desigualdade de renda: redução da pobreza

Estudos realizados por Soares (2007) comprovam que durante a implantação do Bolsa Família detectou-se no Brasil uma redução de 5% na desigualdade de renda. É claro que existem outros fatores mais influenciáveis à variação da renda, como a renda gerada pelo trabalho e pela previdência social, mas o fato é que o programa social em questão, apesar de representar apenas 0,5% da renda total, contribuiu com 21% para os números finais sobre a redução da desigualdade. Fatores como a sua boa focalização, devido à interação entre governo federal e municipal, permitiram a identificação dos beneficiários e promoveram uma cobertura massiva do público-alvo, a um custo fiscal reduzido. Entretanto, para que o Bolsa Família consiga promover um impacto maior sobre a desigualdade é necessário que seus valores sejam aumentados, já que possui quase 100% de cobertura das famílias necessitadas.

Pode-se afirmar que, ao diminuir a desigualdade de renda, o Bolsa Família consegue diminuir a

pobreza, pois, segundo Barros (2007), a redução da desigualdade está intimamente ligada à redução da pobreza. No período de 2001-2005, o País vivenciou uma diminuição do Índice de Gini em torno de 4,6%. Enquanto a renda nacional cresceu apenas 0,9%, a renda dos 10% mais pobres cresceu cerca de 8%, permitindo uma diminuição no percentual de pobres de 4,5%.

Exclusivamente nesse período, a redução do percentual de pobreza só pode ser relacionada à diminuição da desigualdade, já que, como foi exposto, o crescimento nacional foi muito modesto. Enquanto o crescimento da economia promove um melhoramento da renda como um todo, a redução da desigualdade age sobre as disparidades, diminuindo a distância entre os mais pobres e mais ricos. Fazendo uma comparação entre as duas variáveis, para cada 1% de redução de desigualdade são necessários 2,4% de crescimento econômico para se atingir a mesma redução de pobreza. Assim, se nesse mesmo período não existissem políticas de redução de desigualdade, somente o crescimento econômico conseguiria uma redução de apenas 1,2% no total de pobres.

Por ser o Bolsa Família um dos principais redutores da desigualdade de renda, ele pode ser considerado, indiretamente, um dos redutores da pobreza e, diretamente, seu amenizador, por melhorar a renda familiar de seus beneficiados e promover melhorias imediatas nas condições de saúde e alimentação de seus beneficiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um dos maiores e duradouros problemas sociais e econômicos enfrentados pelo Brasil. Desde meados do século XX, tem-se implantado políticas governamentais cujo objetivo, direto ou indireto, é a redução do número de pessoas pobres, sem, no entanto, obterem resultados satisfatórios ou permanentes.

Inicialmente, as políticas governamentais não focavam diretamente o problema da pobreza, tendo sua redução como consequência do sucesso de outros objetivos alcançados com os planos. O governo Vargas, por exemplo, focou sua política social no

⁵ O número de famílias atendidas supera o número de famílias pobres, remetendo-nos a uma suposição sobre a existência de famílias fora do perfil do programa recebendo o benefício, ou mesmo subestimação do número de famílias pobres na projeção.

âmbito trabalhista. Somente na década de 1990 foi identificada uma movimentação política mais específica em torno dessa disparidade social.

Mais precisamente, no fim dos anos 1990, as famílias pobres do País se viram beneficiadas por um emaranhado de pequenos programas de transferência de renda. O ápice desse processo de focalização de políticas em torno do problema da pobreza se dá em 2003, com a criação de um ministério voltado apenas para a erradicação dos problemas sociais como a fome e a pobreza: surge o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É através da atuação desse ministério que o Bolsa Família é criado e implantado.

Durante o período de implantação do programa, os anos de 2004 e 2006, detectou-se através deste trabalho um pequeno aumento de 0,93% nos índices de famílias pobres brasileiras durante esses dois anos, número inferior ao crescimento familiar ocorrido, cerca de 5,45%. Possivelmente, essa mínima elevação dos índices de pobreza tenha sido resultado da ajuda financeira fornecida às famílias atendidas pelo Bolsa Família.

Regionalmente, o Nordeste se destaca por ter vivenciado uma retração percentual de 4,35% no número de famílias pobres. As outras regiões, como o nível nacional, detectaram um aumento nesse número, havendo uma preocupação maior com o Centro-Oeste, devido ao aumento de 11,92%, e com o Sul, região onde foi registrado o maior aumento da pobreza: 18,47% de famílias foram acrescentadas à linha de pobreza.

No mesmo período, quase foi atingida a totalidade da cobertura do público-alvo do Bolsa Família: das 11.206.211 famílias que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 120,00, 99,21% recebiam o benefício em 2006. Novamente, os melhores resultados foram identificados no Nordeste: mais de 100% do público-alvo era atendido. As regiões Sudeste e Sul também tiveram resultados expressivos, acima de 95% de cobertura. Apenas o Centro-Oeste e o Norte apresentaram uma cobertura menor: o Centro-Oeste atendia, em 2006, 91% das famílias necessitadas e o Norte, apenas 89%.

Sintetizando, apenas no Nordeste permite-se identificar uma eficiência maior do Bolsa Família, com mais de 100% de famílias atendidas; conseguiu-se também reduzir o número de famílias abaixo da linha de pobreza em 4,35%. Em todas as outras regiões, o número de famílias atendidas, inferior a 100%, implicou num aumento no número de famílias pobres. Isso nos permite especular que: se o atendimento do Bolsa Família chegasse a 100% em todo o território nacional, o aumento detectado no número de famílias pobres de 2004 a 2006 poderia ter sido menor.

Verifica-se que a implantação do Bolsa Família contribuiu para a diminuição da pobreza nas regiões do País, variando a intensidade dessa contribuição de acordo com a região analisada, quanto a sua conjuntura econômica, social e número de pobres existentes durante os anos de 2004 e 2006. Durante esse período, foi identificada no Brasil uma desaceleração nos índices de pobreza, se comparados à década passada, ocorrendo, em casos isolados como o Nordeste, uma redução no nível de pobreza da região. Deve-se considerar ainda que, como Rocha (2005) deixa claro, um programa social com valores modestos como o Bolsa Família terá impactos maiores em regiões de custo de vida menor. Seus efeitos são mais visíveis em regiões menos urbanizadas e sobre a população que viver sob níveis mais intensos de pobreza. Quanto maior a insuficiência de renda de dada família, maiores serão os benefícios produzidos pelo Bolsa Família.

A implantação do programa e a detecção de sucessos obtidos, como o melhoramento das condições de vida e saúde de seus beneficiários, não elimina os fatores estruturais promovedores da pobreza em nosso país. O programa de transferência de renda funciona como um atenuante da pobreza, ao contribuir para a redução da desigualdade de renda.

Estudos realizados por Soares (2007) constata que o Bolsa Família foi responsável pela redução da desigualdade de renda do Brasil em 21%, apesar de representar apenas 0,5% da renda total familiar. Isso se deve ao fato de se tratar de uma transferência de

A implantação do programa e a detecção de sucessos obtidos, como o melhoramento das condições de vida e saúde de seus beneficiários, não elimina os fatores estruturais promovedores da pobreza em nosso país

renda direta e contínua ao beneficiário, permitindo que seja incorporada ao orçamento familiar dos estratos mais baixos da sociedade.

Como Barros (2007) defende que a redução da desigualdade de renda promove a redução da pobreza, pode-se considerar o Bolsa Família como um caminho para a solução de dois problemas brasileiros: ao agir diretamente sobre a desigualdade, atua de maneira indireta sobre a pobreza.

Apesar de divergir de seu objetivo inicial, como redutor da pobreza, pode-se afirmar que o Bolsa Família atinge parcialmente seus objetivos: ao reduzir uma das causas da pobreza, promove sua amenização.

Deve-se, por fim, deixar claro quais as limitações do Bolsa Família: para que o programa possa gerar resultados melhores, possivelmente será necessário aumentar o repasse financeiro por ele proporcionado. Do contrário, ele continuará sendo um amenizador: um recurso para aliviar os problemas, mas não suficientemente significativo para erradicá-los.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo Paes de et. al. *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão n. 1256). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1256.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O que é Bolsa Família*. [S.l.]: MDS, 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Tipos de benefícios pagos pelo programa*. [S.l.]: MDS, 2006b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/program-bolsa-familia/gestao-de-beneficios>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Demonstrativo - % atendimento no Bolsa Família nas UF em relação às famílias carentes*. [S.l.]: MDS, 2006c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/bolsafamilia/bf_atendimento_uf.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Estimativa famílias pobres 2004*. [S.l.]: MDS, 2004a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/estatisticas/dados-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 2 ago. 2007.
- _____. *Demonstrativo - Bolsa Família - evolução nos estados*. [S.l.]: MDS, 2004b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/varios_bf/bf_evolucaouf_092004.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2007.
- CARVALHO, Fernando et al. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. São Paulo: Campus, 2000.
- DEDECCA, Cláudio; BARBIERI, Carolina Veríssimo. *Fome Zero e pilotos para a política social*. [S.l.], 2005. Disponível

em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

DELGADO, Guilherme. *As verdades e mentiras sobre a distribuição de renda no Brasil*. São Leopoldo, 14 jul. 2006. Entrevista concedida a IHU On Line. Disponível em: <http://www.unisinos.br/_ihu/index.php?option=com_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=4091>. Acesso em: 14 ago. 2007.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

MANKIWI, N. Gregory. *Macroeconomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

MARQUES, Rosa Maria. *Caderno de estudos: Desenvolvimento Social em debate - n.1, a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/estatisticas/caderno_de_estudos_%20V_1.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2007.

MICHEL, Renaut. "Distribuição de renda e pobreza no Brasil: uma proposta de agenda". In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de (Orgs.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri: Manok, 2003.

OLIVEIRA, Ana Cristina Gonçalves de; ALBUQUERQUE, Antônio Celso de Paula (Orgs.). *Brasil 1994-2002: a era do Real*. Brasília: SECOM, 2002.

PRADO, Antônio. *A queda da desigualdade e da pobreza no Brasil*, visão do Desenvolvimento - n.14. [S.l.]: BNDES, 2006. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_14.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.

RAMOS, Lauro; MENDONÇA, Rosane. *Pobreza e desigualdade de renda no Brasil*. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea, 1994-2004*. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2005.

ROCHA, Sônia. Impactos sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

_____. Sônia. *Transferências de renda focalizadas: evidências recentes sobre implementação e impactos*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=752>. Acesso em: 28 mar. 2007.

SOARES, Sergei. et al. *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1293). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1293.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.

SULBRANDT, José. "Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais". In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável, novas propostas a nível mundial*. Brasília: ENAP, 1994.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.