

POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UM ESTUDO COM DADOS EM PAINEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Giovani Blasi Martino Lanna
Suely de Fátima Ramos Silveira

Resumo:

O Brasil é um país que convive com um padrão elevado de desigualdade social ao longo de sua história, fato que estabelece uma condição de pobreza a milhões de brasileiros. Os problemas sociais enfrentados pelo país estão relacionados, muitas das vezes, a questão da distribuição de renda. No ano de 2003 foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) como modalidade de uma política social de transferência direta de renda para contribuir com o combate à pobreza. Diante do exposto, o objetivo desse estudo foi analisar o Programa Bolsa Família (PBF) no período de 2005 a 2019. Metodologicamente a pesquisa caracteriza-se como descritiva e documental, a coleta de dados ocorreu junto aos sítios eletrônicos do Ministério da Cidadania (MDS) e da Controladoria-Geral da União (CGU) para realizar a análise de dados em painel. Os resultados demonstraram que o PBF evoluiu quantitativamente tanto em relação aos valores destinados pelo Governo Federal quando ao número de famílias beneficiárias. Pode-se concluir que a PBF como modalidade de uma política social de transferência de renda tem contribuído no combate à pobreza e a desigualdade de renda no Brasil.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Transferência de renda; Política pública.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que convive com um padrão elevado de desigualdade social ao longo de sua história, fato que estabelece uma condição de pobreza a milhões de brasileiros. Os problemas sociais enfrentados pelo país estão relacionados, muitas das vezes, a questão da distribuição de renda.

A preocupação do Governo Federal em desenvolver políticas públicas voltadas para a transferência de renda com objetivo assistencial para mitigar a desigualdade acontece desde de 1970, por meio de programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda, programas estes incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) na década de 1990 (ROCHA, 2005).

A partir de 1991 o debate direcionado a instituição de programas de transferência de renda começa a fazer parte da agenda pública nacional. Destaque para quando foi aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) que visava beneficiar os brasileiros de baixa renda e reduzir a desigualdade social (SILVA, 2007).

No final dos anos de 1990 a temática da desigualdade na distribuição de renda e a pobreza passaram a ser tratadas de forma recorrente na produção intelectual e no debate político do país. No entanto, foi principalmente no âmbito das políticas públicas que a pobreza ganhou um espaço privilegiado. Com o surgimento do Bolsa Família, em 2003, como programa da política social de transferência de renda direta, notava-se uma afirmação de uma agenda nova no Brasil (JACCOUD, 2013).

O Programa Bolsa Família (BPF) é proveniente de uma política social com intuito de contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil com a finalidade de promover pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, a inclusão social e a direitos básicos como saúde e educação.

Dada a importância do Programa Bolsa Família como política de transferência de renda do país, faz-se relevante compreender os avanços do programa e os efeitos no combate à pobreza. Portanto, o objetivo desse estudo foi analisar o Programa Bolsa Família no período de 2005 a 2019 como modalidade da política social de transferência de renda no Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Breves considerações teóricas em políticas públicas

Conceitualmente para o termo política pública não há uma definição singular, o entendimento do que seja uma política pública perpassa por envolver o governo diante das questões públicas, do conjunto de ações do governo e seus respectivos efeitos e até mesmo a escolha da não ação. Em linhas gerais a política pública está relacionada com os interesses e as preferências desenvolvidas pelo governo. Uma política pública pode ser fruto das interações entre Estado, política, economia e sociedade. Nesse contexto, o governo é entendido como permeável a influências externas e internas, sendo o principal formulador de políticas, mesmo havendo outros agentes influentes como os grupos de interesses e os movimentos sociais (SOUZA, 2006).

A política pública na visão de Jenkis (1978, p. 12 apud NOVAES, 2010, p. 4), pode ser vista como um processo sendo definida como: “um conjunto inter-relacionado de decisões tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com relação à seleção de objetivos e de meios para atingi-los em uma determinada situação em que essas decisões devem, em princípio, estar dentro do poder desses atores”.

Quando determinada política pública é objeto de análise, torna-se fundamental conhecer os conceitos referentes aos termos *policy*, *politics* e *polity*. A *polity* está relacionada às instituições públicas e estruturas políticas, o termo *politics* corresponde aos processos políticos e entende-se por *policy* os conteúdos da política e os resultados concretos. Apesar de representarem ideias distintas entende-se que no âmbito político esses conceitos estão em constante interação e se influenciam mutuamente (FREY, 2009).

Para Lowi (1964) as políticas públicas são configuradas como as atividades do governo e pautadas na ideia de que “as políticas determinam a política”, por consequência, envolvidas em um jogo de poder, podendo ser tipificadas em três categorias, são elas: distributiva, regulatória e redistributiva.

A política distributiva tem como característica a individualidade das decisões e envolve um grande número de pequenos interesses onde são evidenciados os favorecidos, já a noção dos destituídos é difusa e por isso a ação conflituosa é reduzida.

A política regulatória trata da decisão de regulamentação para determinado setor econômico entre outras questões. Seu estabelecimento é dado como condição geral, dessa maneira há distinção entre favorecidos e destituídos o que fomenta a incidência de conflito. Na “arena regulatória” os atores utilizam de coalizões para defender os seus interesses.

A política redistributiva trata de questões abrangentes da sociedade, e seus efeitos deixam evidentes os favorecidos e os destituídos, assim abre-se um campo para as relações conflituosas.

Posteriormente uma quarta tipologia foi incluída por Lowi (1972 apud FREY, 2006) denominada de política constitutiva, nesse tipo de política é determinado às regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

O êxito de uma política pública no alcance de seu objetivo está diretamente relacionado com a eficácia e eficiência de sua implementação. O processo de implementação corresponde à execução de uma decisão política inicial, e para que seja bem sucedido é necessário que haja ligações fortalecidas entre diferentes organizações e/ou atores envolvidos. O argumento utilizado é que o grau de cooperação entre os atores é essencial, de outro modo, a falta de interação entre os atores possibilitam déficits na implementação (HILL; HUPE, 2002).

As políticas públicas podem ser implementadas em modalidades de intervenção social que diferem quando ao escopo e duração, sendo denominadas de projeto, programa e plano. O projeto refere-se à unidade mínima de destinação de recursos, que objetiva suprir uma carência ou alterar uma situação-problema, por meio de um conjunto integrado de atividades. Quando um conjunto de projetos buscam os mesmos objetivos denomina-se, portanto, de programa, que estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados. Por fim, o plano é um agregado de programas afins, estabelecendo um quadro de referências mais amplo para a intervenção (COHEN; FRANCO, 1993, apud. COTTA, 1998, p. 104).

No Brasil as políticas públicas sociais de transferência de renda, muitas vezes, são implementadas na modalidade de programa como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF) de transferência de renda direta. Para Novaes (2010) é possível identificá-lo como uma política distributiva alocando recursos para os segmentos mais pobres da população, já sendo percebidos efeitos positivos na melhoria da renda desse segmento e reflexos no crescimento da arrecadação de impostos e no aumento do Produto Interno Bruto (PIB).

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes para erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade. Esses programas, apesar de não atingirem toda a população elegível, têm possibilitado aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas 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).

2.2 Política social e a transferência de renda

Em uma perspectiva histórica a assistência social foi marcada pelo desenvolvimento de uma consciência coletiva e de solidariedade pela prática da misericórdia. No Brasil, destaca-se a cooperação entre Estado, Igreja e Sociedade Civil na década de 1930 para realizar significativas mudanças de ordem social, policial e jurídica para enfrentar os problemas sociais. O maior ato de política social no país se originou com a Constituição de 1988, quando foi implantado um sistema de proteção social para o enfrentamento das desigualdades sociais, que posteriormente serviria de base para entrar em vigor a Lei 8.742

de 07 de dezembro de 1993, que regulamentou a Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social (LOAS) (ALVES, 2016).

O Sistema Brasileiro de Proteção Social pode ser entendido como um conjunto de políticas e programas do governo voltados à transferência de renda e à prestação de bens e serviços, objetivando enfrentar os riscos sociais, garantir direitos sociais, equalizar oportunidades e confrontar as condições de pobreza (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

Nos anos 2000 aconteceram avanços na política de assistência social brasileira, como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A PNAS tornou-se um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social e também auxiliou a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. O SUAS tem como principal atribuição a responsabilidade pela gestão da Assistência Social no campo da proteção social.

Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) relatam que as políticas sociais no Brasil quanto aos princípios de acesso podem ser analiticamente segmentadas em quatro grupos de políticas sociais: i) políticas relacionadas em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho; ii) políticas relacionadas em torno do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza; iii) políticas relacionadas em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social; e iv) políticas relacionadas em torno do Eixo da Infra-Estrutura Social.

A proteção social brasileira tem sido alvo recorrente de debates, quanto pesem a sua capacidade de mitigar as situações de risco social e de combater a pobreza e a desigualdade. Nesse sentido, as respostas podem ser sintetizadas em três correntes: a primeira relata que o sistema de proteção social é injusto e por consequência tem aprofundado o quadro da pobreza; a segunda defende que a falta de eficácia está relacionada com os desvios do sistema desenhado após 1988 e que não foi implementado integralmente; a terceira sustenta que apesar de seus limites o sistema tem tido função positiva no combate à pobreza e no fomento do bem estar da população (JACCOUD, 2009).

A política social no Brasil tem se expandido por meio de políticas públicas voltadas a transferência direta de renda a população pobre, com destaque a dois programas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). No caso brasileiro, a estimativa de renda *per capita* é à base do processo de inscrição das famílias aos programas, sendo a renda *per capita* declarada por elas no ato do cadastramento. O processo de seleção dos beneficiários pode conter erros intrínsecos, seja pela utilização de critérios excessivamente rígidos o que levaria a exclusão de famílias que realmente necessitam do benefício, ou por ser muito lasso, o que resulta na inclusão de famílias não merecedoras do benefício (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007b).

As transferências de renda são formas particulares de proteção social envolvendo transferências monetárias que podem ser de caráter contributivo ou não contributivo. Entende-se por transferências contributivas os instrumentos de proteção aos trabalhadores e dependentes que estão em situação de desligamento temporário ou permanente da atividade de trabalho. Enquadra-se nessa modalidade a aposentadoria, pensão e benefícios relacionados à suspensão ocasional da atividade de trabalho e são financiadas pelos empregados e empregadores do setor privado. Já as transferências não contributivas

objetivam a proteção de indivíduos que se encontram vulneráveis independentemente de vínculo aos sistemas previdenciários. Para as transferências não contributivas existem modalidades que exigem condicionalidades e outras que não exigem condicionalidades para indivíduos ou famílias. No Brasil, os principais programas federais de transferência de renda não contributiva no âmbito da assistência social são: Programa Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência; Proteção Social à Pessoa Idosa e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (PAES-SOUSA; WENDT, 2016).

2.3 Programa Bolsa Família - PBF

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003 pelo Governo Federal visa contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil por meio da transferência de renda direta e com condicionalidades nas áreas de saúde e educação. O Programa Bolsa Família está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2015).

De acordo com Hellmann (2016) o programa estrutura-se a partir de três dimensões: 1) alívio imediato da pobreza, mediante a transferência direta de renda; 2) ampliação do acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais, nas áreas de saúde e educação; 3) promoção das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza, com a execução de ações complementares.

A criação do PBF no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva culminou com a unificação de programas de transferência de renda já existentes no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como a Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Alguns desses programas exigiam condicionalidades e outros não. Esses programas eram vinculados a diferentes ministérios o que gerava concorrência institucional por recursos, dificultando a coordenação de ações de caráter intersetorial para o combate à pobreza, além da ocorrência de sobreposição de beneficiários, possibilitando que uma mesma família participasse de dois ou três programas, enquanto outros grupos, na mesma localidade e em situação semelhante, não recebiam nenhum apoio (MESQUITA, 2006).

O Programa Bolsa Família é dirigido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que são definidas a partir da renda familiar mensal por pessoa. Para ser elegível ao programa a família deve estar cadastrada no Cadastro Único do Governo Federal. O valor financeiro de referência, para caracterização das famílias nessa situação, pode ser alterado por meio de Decreto Presidencial. Foi utilizado um limite de renda para definir a situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, podem fazer parte do programa: todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. É importante ressaltar que o cadastramento da família no Cadastro Único não significa sua entrada automática no PBF. O critério principal de seleção das famílias para o Bolsa Família é a sua renda *per capita*. As famílias com menor renda são as primeiras a serem incluídas no Programa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021a).

O recebimento das transferências de renda é condicionado a contrapartidas comportamentais nas áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias, de acordo com sua composição a fim de melhorar as condições de desenvolvimento da família, principalmente das crianças e dos adolescentes. Para a União, estados, municípios e

Distrito Federal, também há condicionalidades que são um meio para estimular a ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, monitorar as políticas sociais locais e identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015).

Nessas condições, Silva (2007) aponta que as políticas sociais por meio dos programas de transferência de renda com condicionalidades apresentam duas dimensões. A primeira, relacionada à questão compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir as famílias o alívio imediato diante da pobreza. A segunda, referente ao acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.

A gestão do Programa Bolsa Família é descentralizada tendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atribuições em sua execução. No âmbito federal, fica a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que desde primeiro de janeiro de 2019 foi denominado de Ministério da Cidadania, a responsabilidade pelo programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015) o grande desafio é articular os diversos atores envolvidos com a implementação do PBF em torno da promoção social das famílias atendidas. Para tal, é importante o fortalecimento e aperfeiçoamento de um modelo de gestão compartilhada entre os entes federados com a delimitação de suas competências. Essa questão retoma a tese de Hill e Hupe (2002) sobre a importância do grau de cooperação entre os atores na implementação de uma política pública.

O Programa Bolsa Família é considerado como expressão da expansão das políticas públicas de transferência direta de renda observada no Brasil recentemente (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007a). Apesar de ter seus resultados defendidos por alguns segmentos da sociedade e por instituições nacionais e internacionais, o PBF também recebe críticas e sofre a ação de grupos de pressão, que alegam que o programa tem caráter assistencialista e eleitoreiro (NOVAES, 2010). Nesse contexto, o PBF é estudado de forma multidisciplinar abrangendo diferentes aspectos, como a possível influência nos resultados eleitorais no Brasil (SOARES; TERRON, 2008; ZUCCO, 2008; CANÊDO-PINHEIRO, 2015).

2.4 Programa Bolsa Família a luz das análises de políticas públicas

O conjunto de ações do Governo diante das questões públicas é uma das características da política pública (SOUZA, 2006). Nesse contexto, o Programa Bolsa Família apresenta-se como uma ação governamental destinada a combater a pobreza e da desigualdade do país, pode-se, portanto, buscar entendê-lo a luz da análise das políticas públicas.

Existem vários modelos teóricos que visam auxiliar a compreensão das políticas públicas, e nesta seção serão apresentados alguns modelos que podem elucidar a análise do Programa Bolsa Família, sem a pretensão de esgotar as possibilidades analíticas.

O modelo sistêmico apresentado por Dye (2005) pode ser tomado como base para analisar o PBF. De acordo com esse modelo as políticas públicas seriam produtos do sistema político, ou seja, o Governo seria o elemento transformador das demandas da sociedade (*inputs*) em políticas públicas (*outputs*). Para que uma demanda da sociedade, no caso a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade, torne-se uma política

pública, representada pelo PBF, o Governo deve realizar acordos e fazê-los cumprir pelas partes interessadas. Como efeito, as políticas públicas (*outputs*) podem ser reconhecidas pelo poder de modificar o ambiente e suas demandas, e ainda exercer influência sobre o *status* do sistema político.

Novaes (2010) utilizou o modelo racional para compreender o PBF, por essa ótica o programa é entendido como a maximização dos ganhos sociais, haja vista que os recursos governamentais destinados ao Bolsa Família têm gerado redução do nível de pobreza da população e melhoria dos indicadores sociais. Entende-se, portanto, que os benefícios alcançados pelo programa em relação aos custos demonstram uma condição favorável.

O Programa Bolsa Família também pode ser analisado a luz do modelo do processo político, dessa forma a criação do programa estaria relacionada a um processo que envolveria uma série de estágios políticos, tais como: identificação do problema, definição da agenda, formulação das propostas políticas, seleção das propostas, implementação e avaliação. Nesse sentido, pode-se fazer inferência ao modelo de grupo, ao entender que no processo político há grupos que compartilham de interesses comuns que buscam reivindicar suas demandas junto ao Governo, que por vez, deve no sistema político administrar o conflito entre os grupos (DYE, 2005).

3. METODOLOGIA

O presente estudo pode ser classificado como descritivo, este tipo de pesquisa tem como objetivo descrever as características de determinado objeto de investigação, no caso em particular o Programa Bolsa Família como política social de transferência de renda, ou estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2014).

Utilizou-se de dados secundários para desenvolver o estudo com dados em painel. Os dados foram coletados junto ao Ministério da Cidadania (2021b), quanto aos valores monetários estes foram deflacionados utilizando-se o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna/Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV) disponível no Portal Brasil (2021). Os dados referentes à transferência de recursos por subfunção orçamentária do Governo foi obtido junto a Controladoria-Geral da União (2021). Sendo assim, o estudo caracteriza-se também com uma pesquisa documental, que segundo Severino (2007) tem-se como fonte qualquer tipo de documento que ainda não tiveram tratamento analítico, tendo caráter de matéria-prima para o desenvolvimento da investigação e análise.

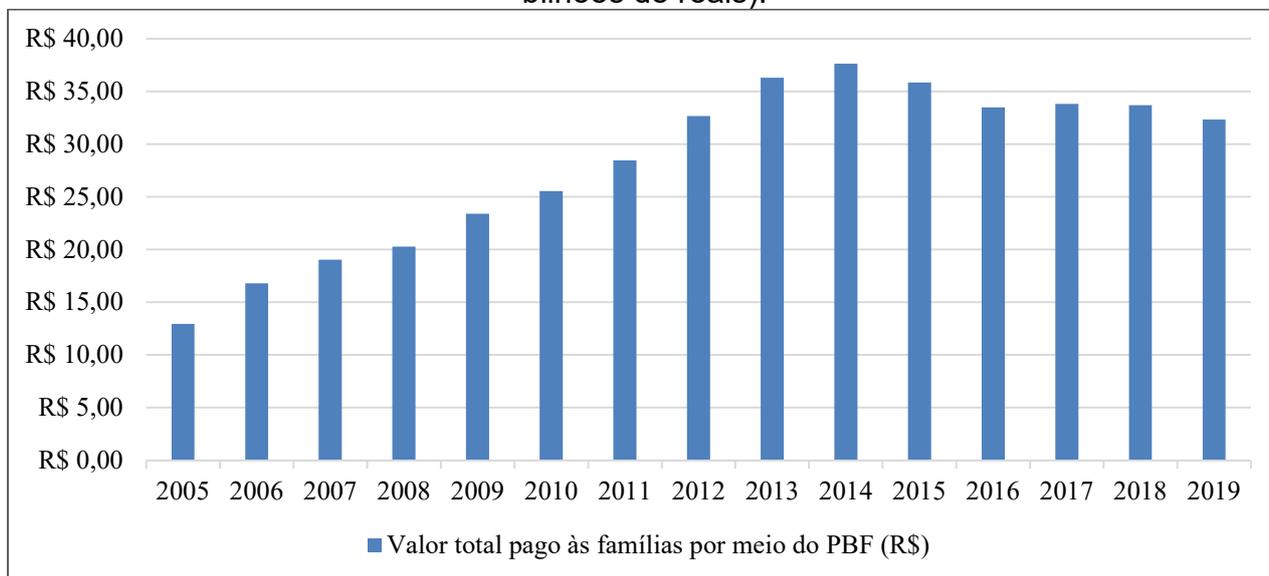
Quanto ao horizonte de tempo essa pesquisa é caracterizada, segundo Hair Jr. *et al.* (2005 apud. MACEDO; CORBARI, 2009, p.48), em: 1) transversal (*cross-section*), quando se utiliza dados para descrever eventos em um único ponto no tempo e, 2) longitudinal (*times serie*), quando se utiliza dados para descrever eventos ao longo do tempo. Para este estudo foi utilizado à combinação desses métodos quanto ao tempo, ou seja, em alguns momentos analisando séries temporais e sua evolução e em outros analisando anos específicos em um corte transversal.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados encontrados do estudo com dados em painel do Programa Bolsa Família como política social de transferência de renda, bem como a análise e interpretação dos dados.

Os valores totais repassados pelo Governo Federal ao Programa Bolsa Família no período de 2005 a 2019 são apresentados na Figura 1.

FIGURA 1: Valor total pago às famílias por meio do Programa Bolsa Família (PBF) (em bilhões de reais).

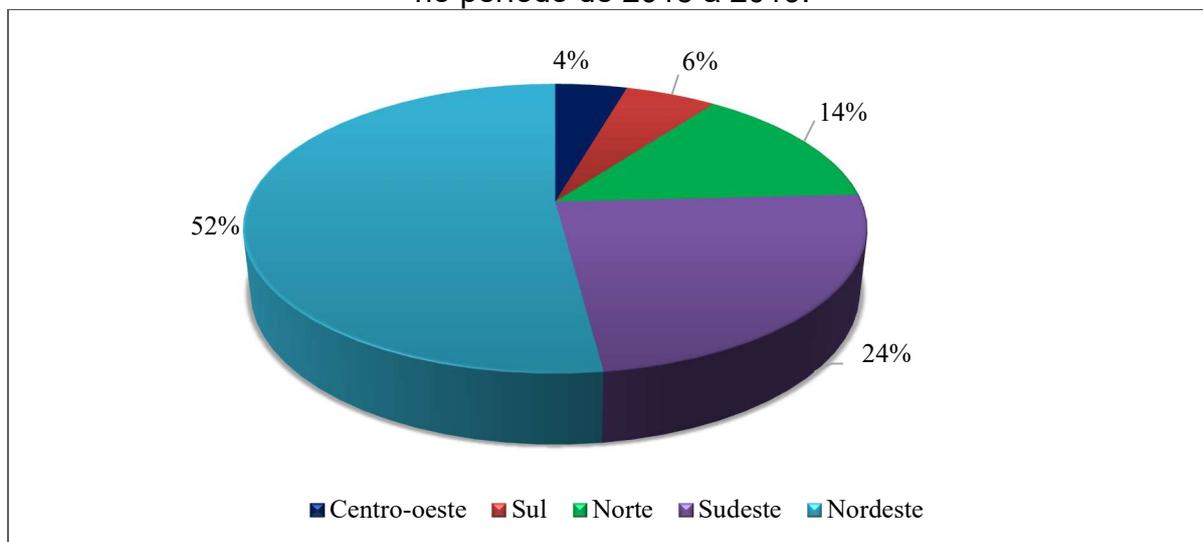


Fonte: Ministério da Cidadania (2021b). Elaboração dos autores, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, com base em dez. 2019.

No período analisado o ano de 2014 foi o de maior repasse com R\$ 31,35 bilhões. Os valores repassados apresentaram uma taxa geométrica de crescimento de 6,34% ao ano, indicando um de crescimento do programa quanto à aplicação de recursos. Ao analisar os últimos cinco anos, 2015 a 2019, obtém-se uma taxa geométrica de crescimento negativa de -2,0% ao ano, representando uma queda de 8,34 pontos percentuais em comparação a taxa geométrica de todo o período.

Quanto a alocação dos repasses governamentais por região do país, observa-se que ao se analisar os últimos cinco anos, período de 2015 a 2019, as regiões que receberam os maiores repasses, em dados médios por ano, foram a região Nordeste com 52%, totalizando R\$ 17,60 bilhões por ano, e a região Sudeste (24%) totalizando R\$ 8,03 bilhões por ano (FIGURA 2).

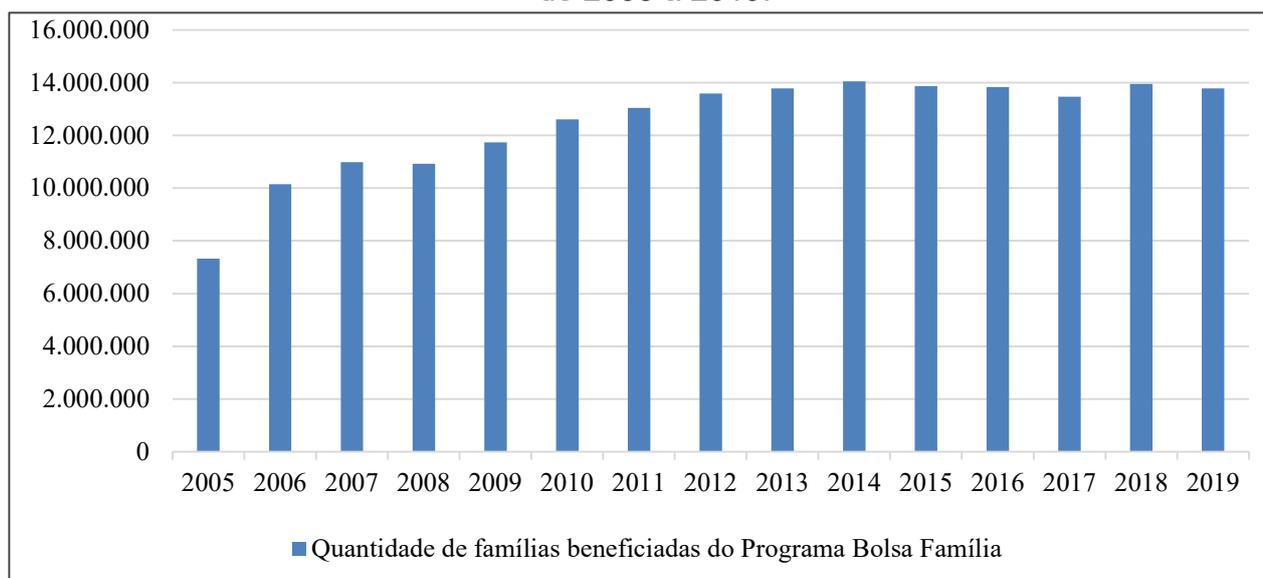
FIGURA 2: Repasse do Programa Bolsa Família por região, em valores médios por ano, no período de 2015 a 2019.



Fonte: Ministério da Cidadania (2021b). Elaboração dos autores, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, com base em dez. 2019.

A Figura 3 apresenta a quantidade média por ano de famílias beneficiárias do PBF no período de 2005 a 2019. Constata-se que o número de beneficiários aumentou a uma taxa geométrica de crescimento de 3,24% ao ano. Em 2014 ocorreu o maior número de beneficiários na ordem de 14,04 milhões de famílias. Cabe destacar que nos últimos cinco anos analisados, 2015 a 2019, a taxa geométrica de crescimento foi negativa na ordem - 0,03% ao ano, esse resultado sugere que está havendo uma estabilização quanto ao número de famílias beneficiárias.

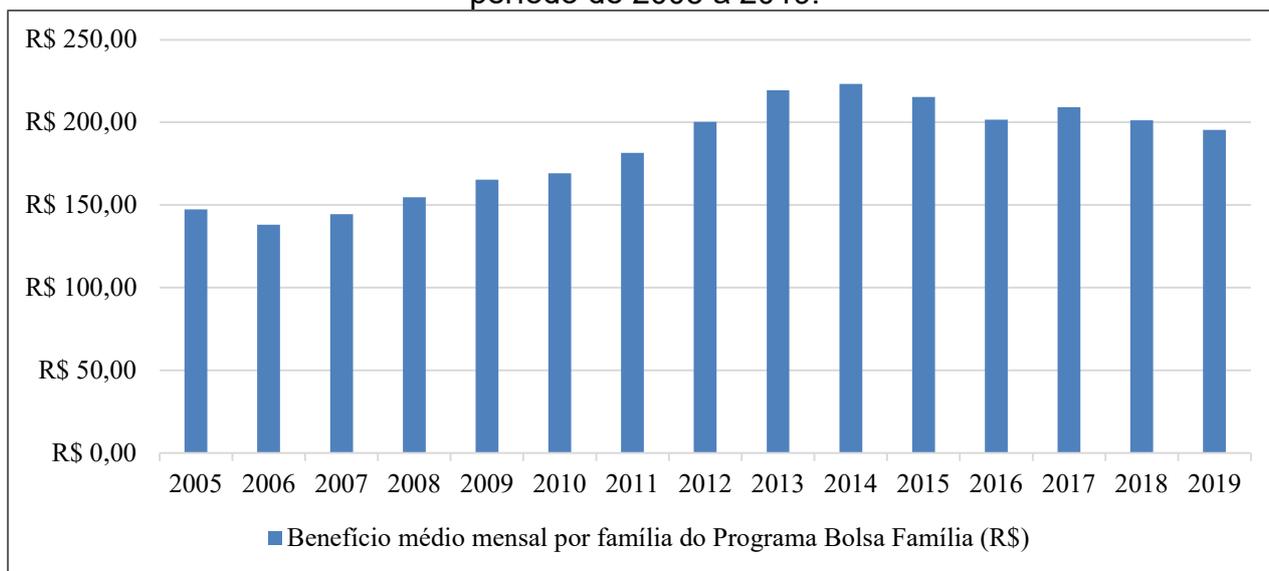
FIGURA 3: Quantidade de famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família no período de 2005 a 2019.



Fonte: Ministério da Cidadania, (2021b). Elaboração dos autores.

Quanto aos benefícios médios recebidos por mês pelas famílias contempladas pelo programa, constatou-se uma taxa geométrica de crescimento de 3,10% ao ano no período de 2005 a 2019, quando analisado os cinco últimos anos a taxa geométrica de crescimento encontrada foi negativa na ordem de -2,00% ao ano (FIGURA 4).

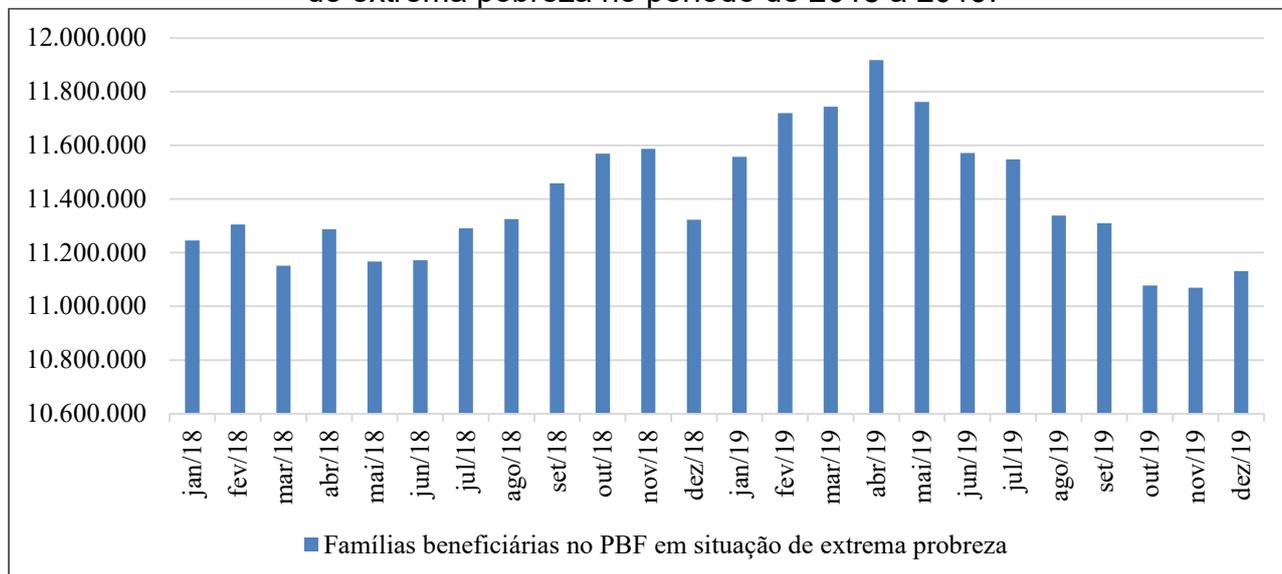
FIGURA 4: Valor do benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família no período de 2005 a 2019.



Fonte: Ministério da Cidadania (2021b). Elaboração dos autores, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, com base em dez. 2019.

A Figura 5 apresenta a quantidade de famílias beneficiárias no Programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza. O Ministério da Cidadania disponibiliza os dados em relação a quantidade de famílias em situação de extrema pobreza apenas nos anos de 2018 e 2019 de forma completa. Observa-se que há uma oscilação da quantidade de famílias, mas durante o período analisado o número de famílias sempre esteve no patamar de 11 milhões. Essa flutuação pode ser resultante da saída da família da condição de extrema pobreza, bem como da conclusão de processos de averiguação em que um grande número de benefícios é cortado. De acordo com Calixtre e Vaz (2015) tem ocorrido a redução da pobreza extrema no país juntamente com a redução da desigualdade de renda. Os autores baseiam essa afirmação pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2014 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por meio da interpretação do índice de Gini, que é usualmente utilizado para determinar a desigualdade na distribuição da renda e que expressa valores entre 0 (zero) e 1 (um), onde 0 (zero) corresponde à completa igualdade e 1(um) corresponde à completa desigualdade, o valor mensurado no Brasil em 2004 foi de 0,570 e em 2014 foi de 0,515, demonstrando uma queda de 9,64% no período.

FIGURA 5: Quantidade de famílias beneficiárias no Programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza no período de 2018 a 2019.

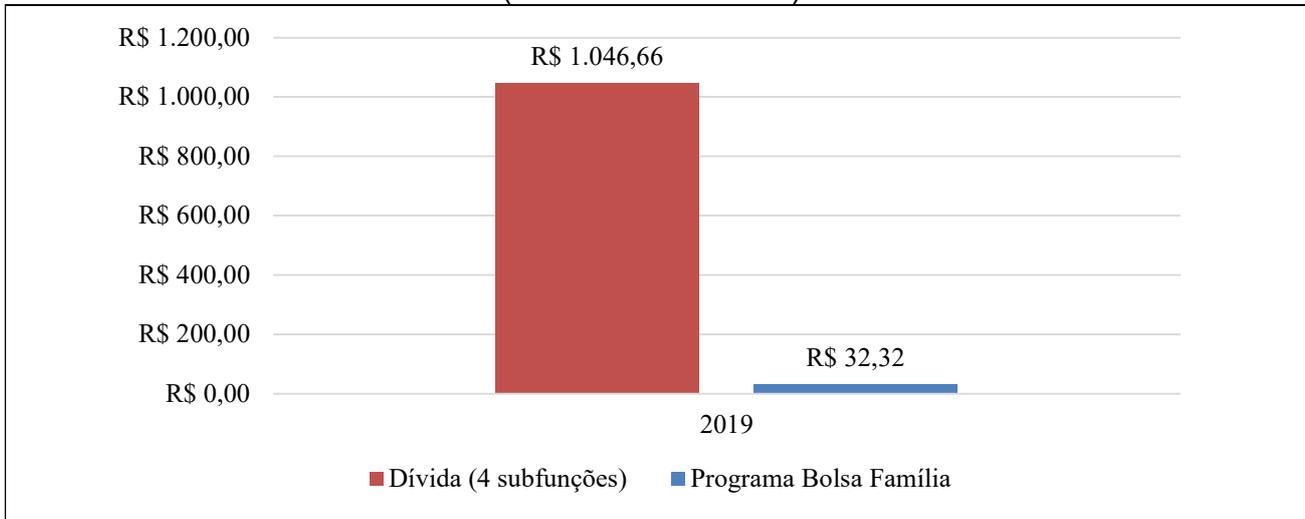


Fonte: Ministério da Cidadania (2021b). Elaboração dos autores.

Os recursos destinados à execução do PBF podem ser comparados com despesas do Governo Federal com outras finalidades. Em 2019, a destinação de recursos para o PBF atingiu patamares de 32,32 bilhões, apesar dos elevados valores presentes na execução do programa constata-se que o investimento público na política de transferência de renda é pequeno se comparado com a destinação de recursos públicos voltados ao pagamento da dívida (externa e interna).

A Figura 6 elucida essa questão apresentando o montante de recursos destinados ao PBF e ao pagamento da dívida considerando 4 subfunções (Subfunções: refinanciamento da dívida interna; refinanciamento da dívida externa; serviço da dívida interna; serviço da dívida externa) no ano de 2019. Nota-se que os investimentos no PBF representam apenas 3,08% dos recursos destinados aos gastos com a dívida, percebe-se que há um investimento público muito superior em aspectos referentes à estabilidade econômica e aos interesses do capital financeiro em relação aos investimentos no âmbito da política social e de transferência de renda, como se constata nos estudos de Salvador (2010) e Schmidt (2016).

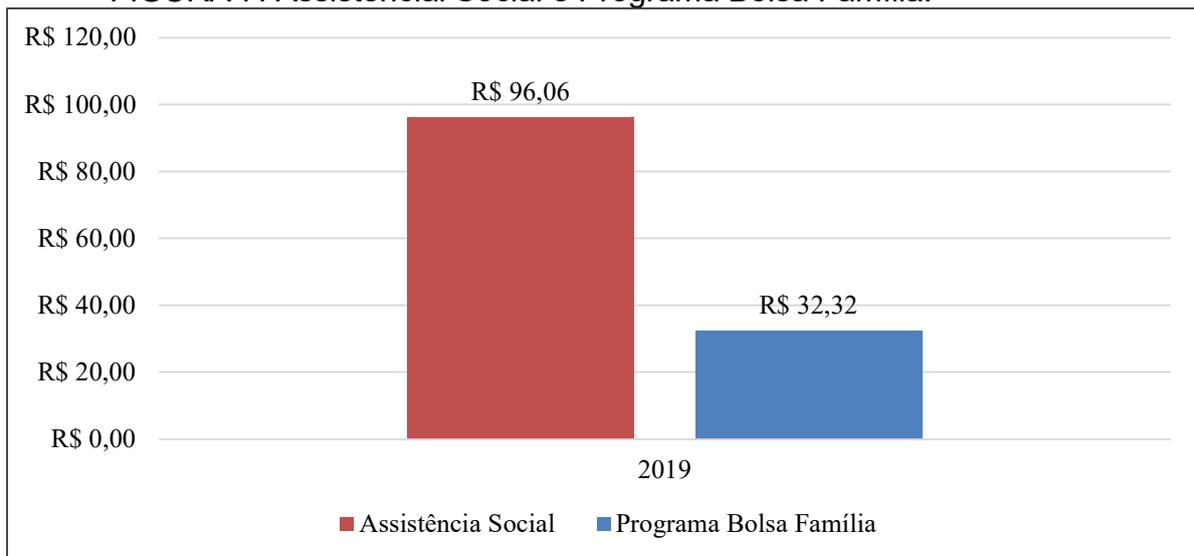
FIGURA 6: Recursos destinados ao pagamento da Dívida e ao Programa Bolsa Família (em bilhões de reais).



Fonte: Ministério da Cidadania (2021b); Controladoria Geral da União (2021). Elaboração dos autores, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, com base em dez. 2019.

A Figura 7 apresenta a comparação dos recursos destinados ao PBF com as despesas do Governo Federal dedicadas a Assistencial Social. No ano de 2019, os recursos destinados ao PBF representaram 33,64% das despesas com Assistencial Social, exercendo uma participação representativa. Cabe ainda comparar os repasses do PBF ao PIB do Brasil em 2019, que foi de 7,25 trilhões de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), a representação do programa é da ordem de 0,44% do valor do PIB, nota-se que em comparação com a riqueza gerada pela atividade econômica do país os repasses são ínfimos.

FIGURA 7: Assistencial Social e Programa Bolsa Família.



Fonte: Ministério da Cidadania (2021b); Controladoria Geral da União (2021). Elaboração dos autores, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, com base em dez. 2019.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar o Programa Bolsa Família como modalidade de uma política social de transferência de renda com dados de painel no período de 2005 a 2019.

Os resultados encontrados demonstraram que o PBF evoluiu quantitativamente tanto em relação aos valores destinados pelo Governo Federal quando ao número de famílias beneficiárias. No entanto, percebe-se que nos últimos cinco anos da análise, 2015 a 2019, houve uma redução nas taxas de crescimento, esse resultado sugere que PBF possa estar entrando em uma fase de estabilização tanto na quantidade de recursos destinados pelo Governo quanto para a inclusão de novas famílias como beneficiárias. Há de se considerar que o objetivo do programa é com o passar dos anos que as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza sejam promovidas a inclusão social e a melhores condições de bem-estar deixando de configurar como elegíveis ao programa.

Pode-se concluir que o Programa Bolsa Família como uma modalidade de política social de transferência de renda tem contribuído no combate à pobreza e a desigualdade de renda no Brasil, os benefícios destinados as famílias contribuem para ascensão social das mesmas. No entanto, os valores destinados ao programa se comparados a outras despesas governamentais, como o pagamento da dívida, são pequenos e mereceriam maior atenção devido aos graves problemas sociais presentes no país.

Como limitações do estudo destaca-se a ausência de um enfoque qualitativo que poderia contribuir com mais precisão no significado dos resultados encontrados. Além disso, em estudos com dados em painel as variáveis são analisadas por um período longo de tempo o que pode ocasionar em uma análise desbalanceada devido à ausência de dados.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. M. Assistência social. In: Org. FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. G. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2016. p. 22-24.

CALIXTRE, A.; VAZ, F. **PNAD 2014: breves considerações**. IPEA: São Paulo, 2015. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6521/1/Nota_n22_Pnad_2014.pdf>. Acesso em: 30 de nov. de 2016.

CANÊDO-PINHEIRO, M. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 1, p. 31-61, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Org. JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Execução da Despesa Por Área de Atuação (Função)**. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 15 de mar. de 2021.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. n. 2 abr.-jun. 1998.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas (2005). In: Org. HILDEMANN, F. G.; SALM, J.F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 99-128, 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HELLMANN, A. G. Bolsa Família. In: Org. FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. G. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 221-225.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy: governance in theory and practice**. London: Sage, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Agência de notícias**. Disponível em: <[http:// https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27006-pib-cresce-1-1-em-2019-e-fecha-o-ano-em-r-7-3-trilhoes](http://https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27006-pib-cresce-1-1-em-2019-e-fecha-o-ano-em-r-7-3-trilhoes)>. Acesso em: 31 de mar. de 2021.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. MDS/UNESCO, 2009.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. 2013. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 04, p. 677-715, 1964.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferências de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para Discussão nº 1283. Brasília: IPEA, 2007a.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 79, p. 5-21, 2007b.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público ENAP**, Brasília, v. 57, n. 4, out./dez. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS, 2015.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Bolsa Família**. Brasília, 2021a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 10 de mar. de 2021.

_____. **Data Social**. Brasília, 2021b. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em: 12 de mar. de 2021.

NOVAES, F. O Bolsa Família no Contexto das Políticas Públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, n. 4, 2010, Vitória. **Anais...Vitória**, ENAPG, 2010, 1-17.

PAES-SOUZA, R.; WENDT, M. Transferência de renda. In: Org. FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. G. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2016. p. 287-292.

PORTAL BRASIL. **Índice Geral de Preços (IGP-DI)**: Disponibilidade Interna: (Fundação Getúlio Vargas). Salvador, 2021. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/igp.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 153-185, 2005.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHMIDT, J. A. C. Assistência Social e a vinculação com programas de transferência de renda? Social Welfare: the links with income transfer programs. **Argumentum**, v. 8, n. 2, p. 64-72, 2016.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. [Online] Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1228.) Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 18 out. 2016.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. ***Sociologias***, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

ZUCCO, C. The President's New Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, v. 40, n. 1, p. 29, 2008.