

## TOCANTINS E MARANHÃO: O DILEMA DO BOLSA FAMÍLIA

Lizandra Maria Mendonça Braga  
Nilton Marques de Oliveira

### RESUMO

Os programas de transferência de renda sempre são alvos de críticas seja no mundo acadêmico ou na sociedade, visto que se tratam transferência de recursos monetários, os questionamentos vão desde o impacto real sobre a diminuição da pobreza, valor do benefício até a sustentabilidade do programa. Este artigo teve como objetivo analisar os impactos do Programa Bolsa Família na diminuição da pobreza nos estados do Tocantins e do Maranhão no período de 2004 a 2014. Foi trabalhado com dados de fontes secundárias oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foi possível concluir que em ambos os estados estudados o programa atingiu seu principal objetivo: reduzir a desigualdade de renda, contudo não houve desconcentração de renda em todas as classes de rendimentos.

**Palavras chaves:** Bolsa Família. Condicionalidade. Desigualdade social. Pobreza. Políticas públicas.

### 1. Introdução

Desde a sua criação o Programa Bolsa Família (PBF) tem suscitado vários debates tanto no mundo intelectual quanto em toda a sociedade. Desse modo, vários aspectos são alvos de questionamentos, vis a vis o impacto real sobre a diminuição da pobreza, o valor do benefício, a exigência das condicionalidades, os erros de inclusão, o beneficiamento político, a sustentabilidade do programa, as “portas de saída”, dentre outros (ZIRMMERMANN; ESPÍNDOLA, 2015).

O PBF representa um dos maiores e mais importantes programas assistencialistas de transferência de renda, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o programa no ano de 2016 foi a maior ação do governo em termos de política desse tipo. O PBF tem como principal mecanismo a transferência de recursos monetários combinados com a condicionalidade.

Programas de Transferência Condicionada são pautados no repasse de benefícios monetários a todos os beneficiários ou a uma parte destes e em troca deve ser obedecido algumas “regras”. Essas condicionalidades vão desde cuidados de saúde a frequência escolar, por exemplo (RIBEIRO; SHIKIDA; HILLBRECHTI, 2017).



No ano de 2013, dez anos após a sua criação, o programa atendeu cerca de 13,8 milhões de famílias em todo país, esse valor corresponde a um quarto da população brasileira. Já em 2017 conforme os dados da Execução Orçamentária do MDS foram gastos cerca de R\$ 29,7 bilhões no repasse dos vários benefícios diretamente.

O presente artigo partiu da necessidade de analisar quais são os impactos deste programa no que tange a redução da pobreza nos estados do Tocantins e do Maranhão no período de 2004 a 2014, além disso, objetivou-se também realizar a comparação entre os estados estudados e responder algumas indagações pertinentes como: os estados do Tocantins e Maranhão apresentam diferença na distribuição de renda? Percebeu alguma melhoria para os beneficiários quando ao acesso aos bens de consumo e serviços básicos elencados pelo programa como saúde e educação?

Com o objetivo de analisar o PBF através de uma focalização local foi escolhido os dois estados pois apresentam características socioeconômicas semelhantes como a alta taxa de pobreza, baixa escolaridade, e a renda per capita inferior ao nível nacional, em suma, os dois estados apresentam grande disparidade regional no processo de desenvolvimento.

Durante a pesquisa foram encontradas algumas complicações para a obtenção de dados mais detalhados como a quantidade de famílias beneficiárias por classificação de renda.

Para realização dessa pesquisa foram utilizados dados secundários oriundos de duas fontes, sendo elas o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Da primeira fonte obteve-se os dados referentes ao número de famílias que são beneficiadas pelo PBF no período analisado; da segunda fonte foi obtido os dados referentes à distribuição dos rendimentos monetários médios mensais familiares apuradas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD nos anos de 2004 e 2014. Para realizar a análise foram desconsideradas as famílias que não declaram o rendimento.

No que se refere à metodologia aplicada pra desenvolvimento deste trabalho foram utilizados representações gráficas da Curva de Lorenz e a comparação do Coeficiente de Gini calculado a partir da Curva de Lorenz.

Optou-se por esses dois instrumentos, pois são os mais indicados para estudar distribuições de renda onde ocorre o fenômeno econômico ou social da concentração. A Curva de Lorenz apresenta de forma relativamente simples quanto cada fração da



população detém da renda total facilitando a comparação de distribuições entre populações com níveis de riqueza diferentes ou em vários momentos, como foi o caso deste estudo.

Para mensurar os impactos dos recursos transferidos do PBF na diminuição da desigualdade na distribuição de renda nos estados estudados, nos anos de 2004 a 2014, foi trabalhado com duas distribuições de rendimentos monetários. A primeira refere-se à distribuição dos rendimentos médios mensais familiares, fornecida pelas PNAD's e a segunda distribuição foi construída a partir da distribuição de rendimentos médios mensais familiares da PNAD e refere-se aos rendimentos médios mensais familiares com a redução dos montantes dos rendimentos monetários que foram distribuídos pelo programa. Destarte, as duas distribuições foram nomeadas como distribuição de rendimentos com PBF e distribuição de rendimentos sem PBF, respectivamente.

Em um segundo momento foi calculado os índices de Gini, referentes a cada distribuição construída anteriormente, foi utilizado uma fórmula desenvolvida no Instituto Nacional de Estatística da Espanha<sup>1</sup>. Após o cálculo dos coeficientes de Gini foi realizado a comparação com PBF e sem PBF, objetivando auferir a contribuição dos recursos aportados pelo Programa Bolsa Família para a diminuição das desigualdades impostas pela distribuição social dos rendimentos no Maranhão e Tocantins.

## **2. Desenvolvimento**

### ***2.1 Contextualização: Maranhão x Tocantins***

Para analisar a desigualdade social entre os dois estados propostos julga-se necessário a contextualização atual dos mesmos. Conforme descrito na introdução do presente artigo optou-se pelo estado do Maranhão para o comparativo com o estado do Tocantins em virtude ambos terem indicativos socioeconômicos semelhantes.

O Maranhão pertence à região Nordeste, possui uma área territorial de 331.936 km<sup>2</sup> divididos em 217 municípios, faz fronteira com Piauí, Tocantins, Pará e é banhado pelo

---

<sup>1</sup> Ferreira E., Garin A. Uma nota sobre el cálculo del índice de Gini. Estadística Española, Vol 39, Núm. 142, 1997, págs. 207 a 218. Instituto Nacional de Estadística de España- INE, Madrid Esp. 1997.



Oceano Atlântico. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Maranhão possui uma população aproximadamente de 7.000.229, estimada em 2017, tendo uma densidade demográfica de 19,81 hab/km<sup>2</sup> e o rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 597,00.

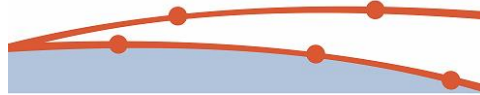
Por sua vez, o Tocantins é o estado mais novo do Brasil tendo a sua criação no ano de 1988. É pertencente à região Norte e faz limite com os estados do Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Piauí e Bahia. Possui um território de 277.621 km<sup>2</sup> e 139 municípios. Possui uma população estimada em 1.550.194 no ano de 2017, a densidade demográfica de 4,98 hab/km<sup>2</sup> e rendimento nominal mensal domiciliar per capita o Tocantins tem R\$ 937,00.

Tabela 1 – Indicadores Sociais, Populacionais e econômicos do Brasil, Tocantins e Maranhão – 2000 e 2010.

Indicadores Socioeconômicos	Brasil			Tocantins			Maranhão		
	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%
População Total (mil hab)	169.799	190.732	12,33	1.157	1.383	19,56	5.657	6.574	16,21
População Urbana (mil hab)	137.953	160.952	16,67	859	1.090	26,76	3.363	4.149	23,37
População Rural (mil hab)	31.845	29.830	6,33	297	293	- 1,28	2.294	2.425	5,71
Taxa de Urbanização (%)	81,00	84,00	3,70	74,00	79,00	6,76	59,00	63,00	6,78
Densidade Demográfica	19,94	22,40	12,34	4,15	4,98	20,00	17,00	19,81	16,53
Mortalidade Infantil	30,57	22,50	26,40	29,93	25,60	- 14,47	46,53	28,03	-39,76
Taxa de Fecundidade (%)	2,38	1,94	18,49	2,93	2,60	- 11,26	3,20	2,60	-18,75
Taxa de Alfabetização (%)	87,60	90,30	3,08	82,8	88,1	9,72	73,40	80,70	9,95
Esperança de vida ao nascer	70,55	73,20	3,76	69,20	71,90	3,90	63,90	70,40	10,17
Renda Domiciliar per capita	563,49	705,00	25,11	339,65	571,51	85,93	217,01	348,72	60,69
Taxa de Pobreza	35,17	21,42	39,10	50,61	26,09	- 48,45	62,78	39,53	-37,03
Taxa de Pobreza Extrema	15,28	7,28	52,36	22,13	8,16	- 63,13	37,21	22,47	-39,61

Fontes: IBGE – Censo Demográfico (2000, 2010); Ipeadata (2000, 2010); Atlas do Desenvolvimento; Ipeadata (2000 e 2010); Pnad/IBGE (2000 e 2010).

Conforme a Tabela 1 apresentada anteriormente, podemos comparar alguns indicadores sociais, populacionais e econômicos do Brasil, Tocantins e Maranhão com o objetivo de realizar uma breve análise acerca da evolução socioeconômica dos dois estados. Para isso, foi calculado a média simples dos indicadores e pela taxa de variação acumulada entre os anos 2000 e 2010.



A primeira variável analisada se refere a população dos dois estados estudados, podemos observar que no período proposto a população total do Tocantins em de aproximadamente 1.157.000 habitantes em 2000 e cerca de 25% vivia no meio rural enquanto no Maranhão a população total em 2000 era de 5.657.000 aproximadamente, e no meio rural encontrava-se 40% da população total.

Ambos estados tiveram um crescimento populacional superior ao que houve no Brasil nos mesmos anos, a análise da taxa de população acumulada aponta que o Tocantins teve um aumento na sua população toda de 19,56% enquanto o Maranhão foi de 16,21%.

No que tange a população rural, verificou-se a partir dos dados analisados que na taxa de variação acumulada o estado do Tocantins teve -1,28% seguindo a tendência brasileira que foi também foi de decréscimo com -6,33%, contudo foi observado que no Maranhão houve um crescimento de 5,71%. Caracterizando um aumento da população que vive no meio rural.

Analisando a Taxa de Mortalidade por mil nascidos vivos houve uma queda neste indicador para os estados estudados assim como para o Brasil que foi de - 26,40%. Nesse indicador o Tocantins reduziu - 14,47% enquanto o Maranhão foi de -39,76.

Outro indicador importante apresentado na Tabela 1 foi o de taxa de fecundidade, nos dois estados estudados apresentou-se em 2010 uma taxa de 2,60 e no Brasil 1,94. No entanto, entre 2000 e 2010, houve redução nas três unidades federativas: no Brasil foi uma redução de -18,49% e no Tocantins -11,26% enquanto no Maranhão -18,75%.

Para a taxa de Alfabetização, conforme a Tabela 1, o estado do Maranhão apresentou melhorias nesse indicador e no período estudado houve um crescimento de 9,95%. No Tocantins também foi apresentado melhora e passou de 82,80% em 2000 para 88,10% em 2010 apresentando um aumento de 9,72% nesse intervalo. Ambos estados segue a tendência brasileira que aumentou 3,08% na taxa de Alfabetização.

Ainda conforme a Tabela 1, as taxas de Pobreza e Pobreza Extrema tiveram reduções significativas, respectivamente o Brasil apresentou -39,10% e -52,36%, Tocantins - 48,45 e -63,13, Maranhão -37,03 e -39,61. Podemos observar que nos dois primeiros as taxas tiveram maiores reduções.

No que tange a renda per capita podemos observar que em termos de crescimento o estado do Tocantins foi o que mais aumentou ao longo do período analisado, tendo uma taxa de variação de 85,93%, enquanto o Maranhão atingiu 60,69 no mesmo período. Em temos nacional a renda per capita brasileira cresceu 25,11%.

É pertinente enfatizar que o PBF que é pautado na transferência de recursos monetários aos beneficiados e que juntamente com as condicionalidades exigidas pelo programa, melhores apresentadas na sessão 2.3 deste artigo, contribuiu diretamente na melhora dos indicadores apresentados na Tabela 1.

## **2.2 O Estado como garantidor do bem estar social**

Políticas de característica social é a intervenção do Estado para interferência nas questões sociais existentes. Ao utilizar-se dessas políticas o Estado tem o objetivo de reduzir a desigualdade social e quebrar o ciclo da pobreza. São destinadas a atender a população que se encontra em situação crítica e não consegue sanar as necessidades básicas para sobreviver. Tais políticas geram um custo elevado para o Estado.

Em 1948 representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas regiões do mundo aprovaram através da Resolução 217 A(III) na Assembleia Geral a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), nela constava a definição dos direitos universais: Educação, Saúde e Trabalho e depois foi incluso o direito à alimentação. A declaração foi um marco na proteção universal dos direitos humanos e funciona como uma norma comum a ser alcançada por todas as nações.

No que tange a proteção social, no Brasil antes mesmo da Constituição Federal de 1988 já havia implementado o seu sistema de proteção social. Por meio do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 que ficou conhecida como Lei Eloy Chaves foi consolidada a base do sistema previdenciário brasileiro. Através dessa lei foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os empregados ferroviários de nível nacional.

Em 1988 com a Constituição Brasileira que ficou conhecida como Constituição Cidadã o Estado afirmou pela primeira vez a responsabilidade com a assistência social. Conforme o primeiro artigo consta os fundamentos entre eles a garantia da cidadania, a igualdade, a dignidade humana, onde um dos principais objetivos é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Após o estabelecimento da Constituição de 1988, foi aprovado em Nova Iorque no ano de 2000, durante a Cimeira do Milênio, a Declaração do Milênio das Nações Unidas. Esse documento foi criado com o objetivo de estabelecer os oito objetivos que ficaram conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para serem alcançados até o ano de 2015.



Contudo, apesar de estar definido na Constituição o direito a proteção a família, a infância e a adolescência entre os objetivos da Assistência Social, o sistema de proteção social vigente até meados da década de 1990 não beneficiava a população pobre com capacitada produtiva e crianças (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

O Programa Bolsa Família não foi a primeira iniciativa no que tange a políticas de transferência de renda adotadas no Brasil. Na década de 1970 havia programas destinados aos idosos e portadores de deficiência de baixa renda (ROCHA, 2005).

Na segunda metade da década de 1990 houve a criação de novos programas de transferência de renda que ficou caracterizada como uma resposta do Governo Federal à desigualdade de renda no Brasil tanto no curto quanto no longo prazo. Já no final do ano de 2002, no governo do presidente FHC houve a implantação dos programas com o objetivo de combater a pobreza. Logo no ano seguinte, 2003, durante o governo Lula foi anunciado o novo programa de transferência de renda o Fome Zero e depois no segundo semestre do mesmo ano foi lançado o Bolsa Família.

Nos últimos anos o governo brasileiro utilizou de políticas de transferência de renda para combater a pobreza. Há muitas opiniões quanto a esses programas. Vários trabalhos teóricos e empíricos demonstram as controvérsias no que se refere a eficácia dessas políticas (MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

A pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional de difícil mensuração e não existe apenas uma fórmula para analisar e caracteriza-la (OLIVEIRA, STRASSBURG, 2014). A mesma dificuldade para definir pobreza o mesmo decorre para a linha de pobreza visto que não existe um valor único e universal. Dessa forma, linha de pobreza pode ser definida como o valor monetário para classificar a população em pobre e não pobre.

O valor considerado necessário para satisfazer as necessidades humanas básicas varia de sociedade para sociedade, ou seja, a linha de pobreza pode variar de país para país. Apesar de existir várias abordagens a respeito do valor a escolha irá depender do contexto sendo que a metodologia utilizada não será isenta de críticas. No caso brasileiro, não existe uma linha de pobreza ou metodologia oficialmente definida. Sendo assim, as políticas públicas utilizam critérios diferentes e contraditórios entre si (SOARES, 2009).

Conforme o DECRETO Nº 9.396 de 30 de maio de 2018, o qual tem o objetivo de reajustar os valores considerados para estabelecimento da linha de pobreza que baliza os valores dos benefícios do PBF. De acordo com esse decreto o PBF atende as famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza recebendo o valor de renda



familiar mensal per capita de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente. Esse valor é reajustado para cobrir o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) quando necessário.

### **2.3 Programa Bolsa Família - PBF**

De acordo com o IPEA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS no Livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania (2013), o Programa Bolsa família o ano de 2016 foi a maior ação do governo em termos de política de transferência de renda, no ano de 2013, dez anos após a sua criação, o programa atendeu cerca de 13,8 milhões de famílias em todo país, esse valor corresponde a um quarto da população brasileira.

Esse programa é a junção da transferência de renda, condicionalidade e ações e programas complementares. Em resumo ele é formado por um conjunto de vários benefícios e seu principal mecanismo é a transferência de recursos monetários junto com a condicionalidade.

A criação do PBF decorreu a partir da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda que já existentes no Brasil, elaborados durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Luiz Inácio Lula da Silva. Com essa união se objetivou minimizar a ocorrência de sobreposição dos programas, desperdício de recursos, a falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor e por fim melhorar as alocações orçamentárias insuficientes.

Instituído no ano de 2003, através da medida provisória nº 132, de 20 de outubro posteriormente transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamento pelo Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004 durante o governo Lula, sendo um conjunto de vários programas menores já criados anteriormente, o referido programa partia da estratégia de inclusão social prevista no PPA 2003 – 2007 Brasil de todos.

O objetivo principal do PBF na sua criação, foi além de contribuir para o aumento da inclusão social, a redução da miséria e o alívio imediato da situação de pobreza e da fome, também buscava melhorar o acesso das famílias beneficiadas a serviços de saúde e educação.

De acordo com o sítio do Ministério do Desenvolvimento Social, o programa atende





famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, estas estão caracterizadas como prioridades de atendimento. O programa utiliza um valor para a definição de linha de pobreza, que se refere ao limite de renda para definir os dois patamares: pobreza e extrema pobreza.

A família para ser atendida pelo programa deve possuir uma renda mensal *per capita* de até R\$ 178,00. Posto isto, o programa fornece às famílias participantes quatro tipos de benefícios, conforme descrito abaixo:

- Benefício Básico é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 89,00 *per capita*. e o valor do benefício mensal é de R\$ 89,00 *per capita*;
- Benefício Variável é concedido às famílias que possuem renda de até R\$ 178,00 *per capita*, e que tenha crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes, o valor do benefício é de R\$ 41,00, e cada família pode cinco Benefícios Variáveis. No caso da família que possuir grávidas em sua composição será repassado nove parcelas mensais.
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) é concedido o valor de R\$ 48,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 a 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios;
- Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) é destinado às famílias que mesmo sendo beneficiadas pelo programa ainda continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00). O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família para que a família supere os R\$ 89,00 mensais por pessoa.

É pertinente reforçar aqui que o PBF trata-se de um programa de transferências condicionadas, de forma simples, isso quer dizer que deve haver uma corresponsabilidade. Programas assim tem sido um dos mais importantes instrumentos de política social utilizado pelos países da América-Latina nos últimos quinze anos.

A corresponsabilidade exige que ao receber os recursos monetário, as famílias beneficiadas necessariamente precisam cumprir alguns requisitos propostos para serem regulares no programa, além disso, são destinados à redução da pobreza e desigualdade social. Esses requisitos fazem parte das condicionalidades do PBF e estão divididos em duas áreas: saúde e educação.

Na área da Saúde as gestantes devem fazer o acompanhamento através do pré-natal e comparecer às consultas médicas mensais, tenham o cartão de saúde atualizado e



que as nutrizes também tenham acompanhamento médico, assim como para as crianças menores de 7 anos que são beneficiadas pelo programa, é exigido o cartão de vacina em dia e frequentem os serviços disponibilizados como acompanhamento nutricional.

Na área da educação os beneficiários do programa com idade entre 6 a 17 anos devem estar matriculados. Deve haver a frequência mínima de 85% no mês letivo para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês.

A gestão de e a base informacional do programa é feita pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O sistema serve para o cadastramento dos beneficiários e controle, serve também para a integração de políticas voltadas para a educação saúde e assistência social e garantir a oferta de serviços aos beneficiários e que estes tenham acesso a eles. Trata-se de uma plataforma integrada de informações que foi aprimorada com o tempo. Dessa forma, o CadÚnico unifica as distintas bases de dados e estrutura a capacidade de cadastramento, processamento e fiscalização das informações do PBF.

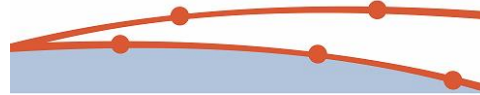
Conforme o MDS, os municípios e o Distrito Federal são os responsáveis pelo cadastramento das famílias e as três esferas de governo trabalham em conjunto para acompanhar as condicionalidades exigidas pelo PBF.

No que tange a eficácia e a viabilidade do PBF existem divergências nos autores. A maioria das críticas são em torno da gestão, muito se argumenta que os recursos não beneficiam quem realmente precisa. Para o autor Schwarzman (2009), o problema da má gestão faz com que o efeito do programa sofra uma limitação, além disso o autor também argumenta que outro fator que contribui para limitação do PBF é que os recursos transferidos às famílias têm um volume pequeno.

Muitos autores consideram que o formato desse programa caracterize como uma política de cunho revolucionário com a finalidade de reduzir a desigualdade de renda pois ao mesmo tempo busca melhorar a educação e a saúde por meio das condicionalidades.

O programa sofre severas críticas com argumentos de que se trataria de uma política assistencialista para perpetuar a pobreza e por ser transferido um benefício monetário funcionaria como um instrumento para gerar votos aos governantes em época de eleição.

Para Tereza Campello (2013), ex-ministra de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, defende que o PBF atinge o seu objetivo de reduzir a pobreza visto que há evidências de redução da desnutrição e mortalidade infantil e na educação, houve redução nos indicadores de evasão e regularização na trajetória escolar.



Quanto a focalização e a cobertura, Sergei Soares (2009) chegou a conclusão de que existe sim uma boa focalização. Onde segundo este autor, 80% das transferências são destinadas aos 23% mais pobres. Sendo que os problemas referentes a focalização ocorrem devido aos processos de cadastramento dos beneficiários pela prefeitura de cada município, em virtude desses cadastros serem baseados na auto declaração de renda das pessoas candidatas a receberem o benefício.

No que tange ao efeito na oferta de trabalho, alguns estudos apontam que o PBF não influencia de forma significativamente, um efeito encontrado é a redução de horas trabalhadas pelos beneficiários e redução da participação no mercado formal de trabalho (OLIVEIRA E SOARES, 2012; SOARES E RIBAS, 2011; TAVARES, 2010; FOGUEL E BARROS, 2010).

Em contrapartida, o estudo de SANTOS Et al. (2017) que teve como objetivo analisar o efeito do PBF sobre o emprego formal da população beneficiada pelo programa, constatou que o programa aumenta as chances de os beneficiários se manterem empregados.

Muitos estudos demonstram que o programa tem efeito positivo na frequência escolar, e na aprovação e na redução da evasão dos alunos beneficiários do PBF. Os efeitos são em todo ensino fundamental. A melhora no rendimento desses alunos faz com que o nível das escolas também aumente (GLEWWE e KASSOUF 2012; FERRO; KASSOUF; LEVISON, 2010; BATISTA DE OLIVEIRA e SOARES, 2013).

No que se refere ao âmbito da saúde, o PBF gerou efeitos positivos, Camelo et al. (2009) aponta uma melhora no indicador sobre mortalidade infantil. Rasella et al. (2013) concorda que houve redução da mortalidade infantil e acrescenta que essa redução ocorreu na faixa etária dos beneficiários menores que cinco anos.

Entre as críticas ao PBF temos a questão de que ele se trata de uma política eleitoreira. Alguns autores realizaram estudos e as divergências quanto a esse efeito são grandes. A disparidade entre os que concordam que o PBF tem efeito nas eleições e os que não concordam. Muitos autores afirmam que o programa influenciou diretamente na reeleição de Lula em 2006 e também na eleição de Rousseff em 2010. Enquanto outros contestam afirmações do tipo e defendem que os efeitos do PBF nas eleições seriam praticamente nulos ou que as implicações desse tipo de programa não apresentam evidências definitivas (NICOLAU, PEIXOTO, 2007; HUNTER, POWER, 2007; RIBEIRO Et al., 2017).

Soares, Ribas e Osório (2010) que constaram que o PBF teve contribuiu para a



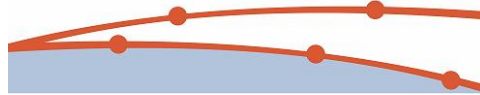
redução da desigualdade e da pobreza extrema no Brasil e Kerstenetzky (2009) concorda que o impacto e a relevância do PBF na redução da pobreza e desigualdade são mais significativos que aumentos nos rendimentos do trabalho como uma política de valorização real do salário mínimo.

Conforme Zirmmermann e Espíndola (2015) o PBF por si só não é capaz de retirar os beneficiários da situação de pobreza e assim o programa tem efeito paliativo se tornando uma política de curto prazo.

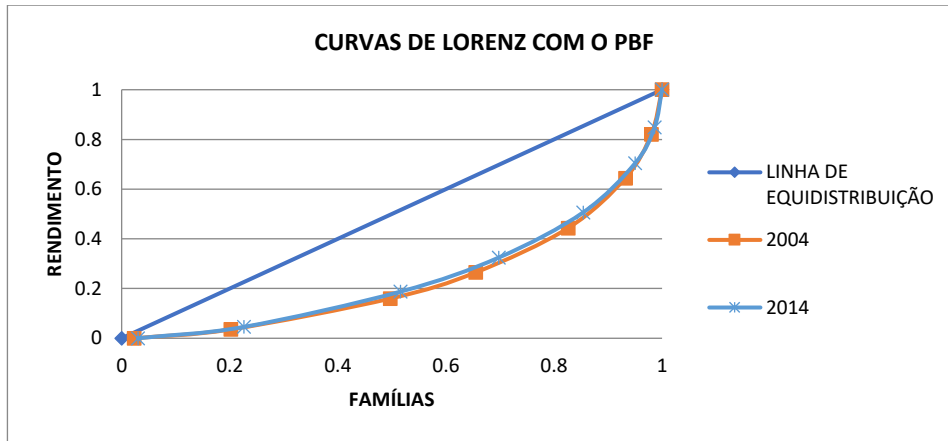
### 3. Análise dos Resultados

Para realizar o presente trabalho apresentado neste artigo foi trabalhado com dados de fontes secundárias através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS referente aos anos 2004 e 2014. O objetivo dessa pesquisa foi analisar o impacto do Programa Bolsa Família nos estados do Tocantins e Maranhão.

Para atingir o objetivo proposto foi trabalhado com a PNAD dos anos de 2004 e 2014, abaixo representado graficamente está os dados referente a estes anos incluindo nos rendimentos as transferências oriundas do PBF. Abaixo, na Figura 1, é possível observar que a linha de distribuição referente ao ano de 2014 está discretamente mais próxima da linha de equidistribuição distribuição. Desse modo, é possível concluir que nesse intervalo de dez anos o Programa Bolsa Família contribuiu positivamente para a redução da desigualdade de renda no Estado do Tocantins.



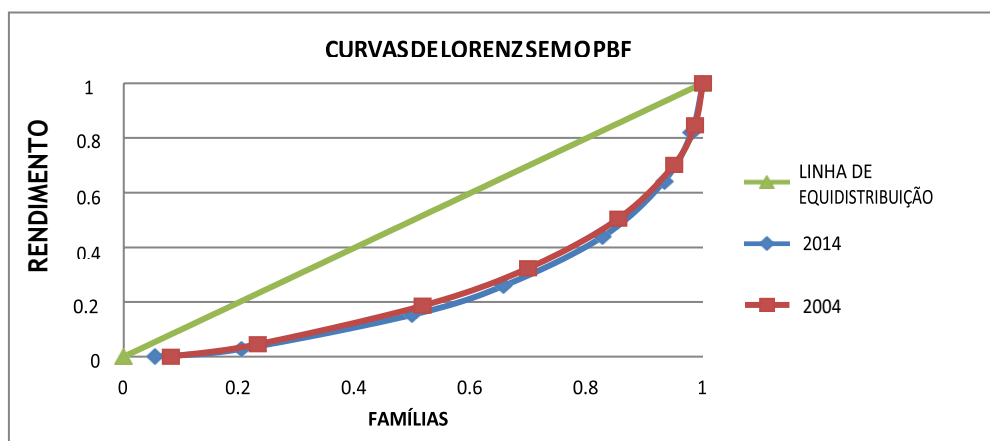
**Figura 01:** Curva de concentração para o rendimento familiar com o PBF – Tocantins - 2004 e 2014



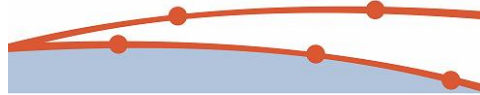
Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da PNAD e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2016

Seguindo a mesma lógica da Figura anterior, na Figura 02 buscou-se analisar a concentração de rendimento sem o Programa Bolsa Família entre os anos de 2004 e 2014 no Tocantins. Percebe-se ao analisar graficamente que em convergência com a Figura 1 houve uma aproximação da curva de distribuição do ano de 2014 para a linha de equidistribuição distribuição.

**Figura 02:** Curva de concentração para o rendimento familiar sem o PBF – Tocantins - 2004 e 2014

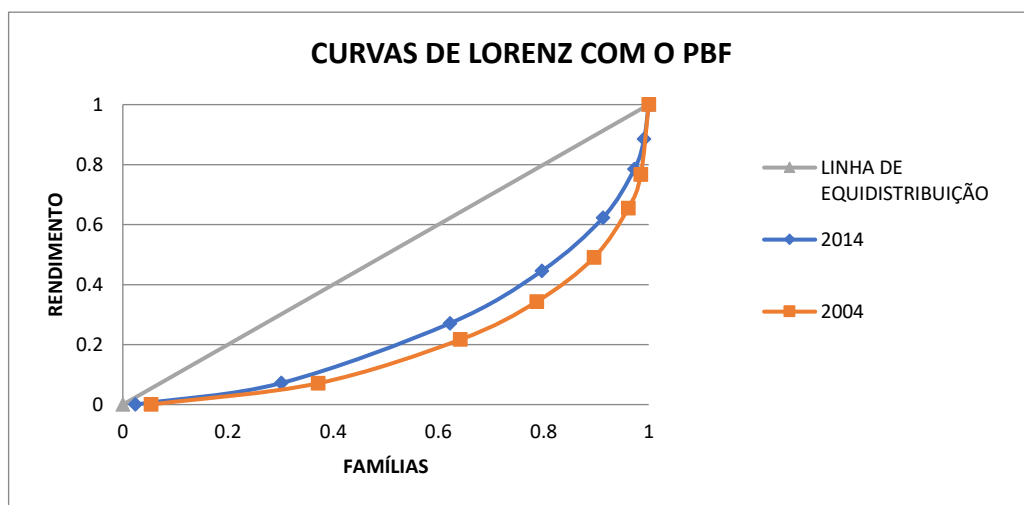


Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da PNAD e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2016



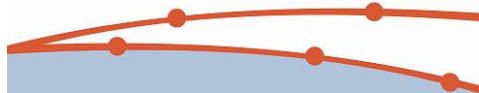
Na figura 3 temos a análise graficamente para o Estado do Maranhão, como pode-se vislumbrar que entre os anos analisados e considerando os rendimentos familiar incluindo o PBF o recuo da curva de distribuição do ano de 2014 para próximo da curva de perfeita distribuição foi maior do que o observado anteriormente para o Tocantins.

**Figura 03:** Curva de concentração para o rendimento familiar com o PBF – Maranhão - 2004 e 2014

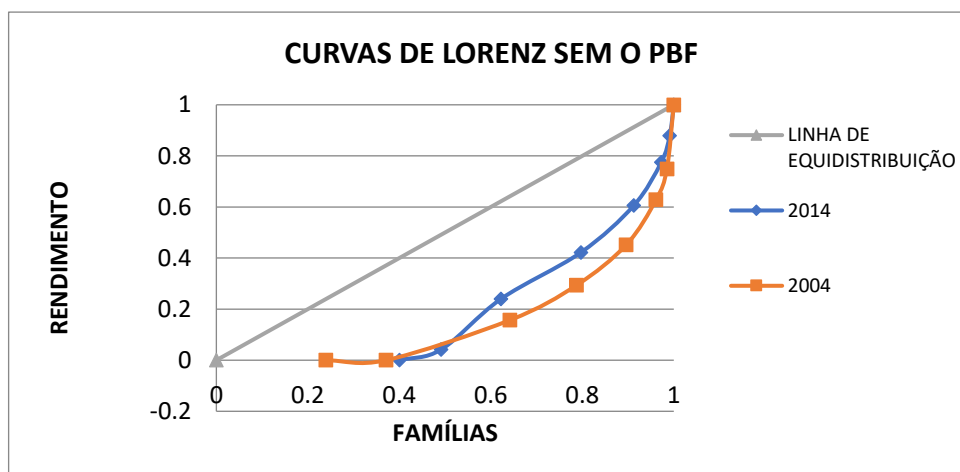


Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da PNAD e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2016

Na figura 4, a análise foi feita com os dados de rendimento familiar da PNAD e os dados oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social. Descontou os valores de benefícios providos pelo PBF dos rendimentos familiar da PNAD nos anos estudados, conforme o que foi feito para o Estado do Tocantins. Em convergência com os resultados para o primeiro estado estudo no Maranhão tivemos o mesmo resultado. A curva de distribuição do ano de 2014 recuou para próximo da linha de equidistribuição. A diferença para este caso em questão é que nas classes iniciais ao retirar o rendimento oriundo dos benefícios do Programa o rendimento se reduz a zero, conforme demonstrado na figura 04.



**Figura 04:** Curva de concentração para o rendimento familiar sem o PBF – Maranhão - 2004 e 2014

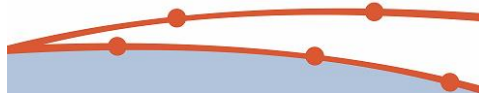


Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da PNAD e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2014.

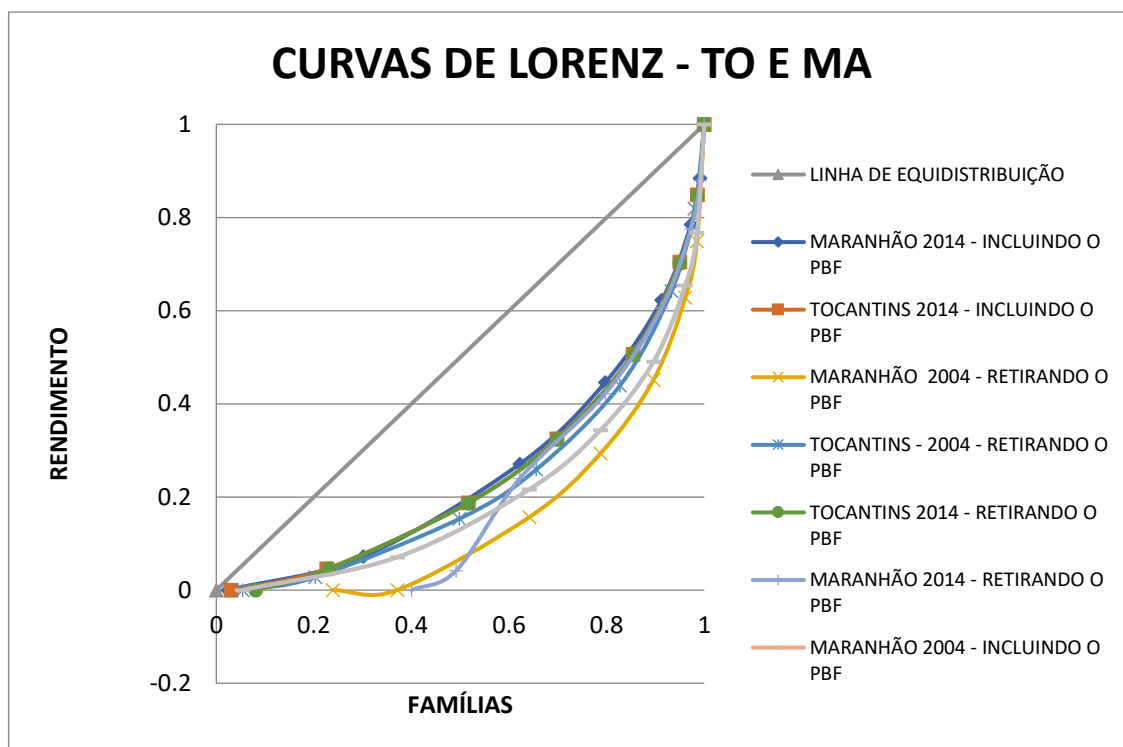
Para comparar os resultados encontrados, a Figura 5 apresenta graficamente as linhas de distribuição de renda dos estados estudados nos anos de 2004 e 2014 incluindo e retirando os rendimentos oriundos dos benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família.

Observando as curvas de Lorenz, na Figura 05, é possível visualizar que tanto para o estado do Tocantins quanto para o Maranhão ao retirar os rendimentos do PBF as linhas de distribuição para os dois anos estudados afastaram-se da linha de equidistribuição. Dessa forma é possível concluir que há uma desconcentração na variável estudada.

Porém, essa desconcentração visual não ocorreu de forma homogênea em todas as classes de rendimentos, em algumas classes houve melhora, porém nas primeiras classes, onde são representadas as famílias que possuem até um salário mínimo de rendimento não houve alteração, conforme graficamente podemos vislumbrar que no início da curva, ou seja, próximo da origem (zero) as linhas de distribuição praticamente coincidem em todos os anos com exceção as linhas de distribuição sem o PBF referentes ao estado do Maranhão.



**Figura 05** – Curva de concentração para o rendimento familiar com o PBF – Maranhão e Tocantins - 2014



Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da PNAD e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2014.

Fazendo a análise comparativa com o uso dos índices de Gini, calculados a partir dos dados trabalhados nessa pesquisa temos os seguintes resultados:

**Tabela 2** – Índice de Gini 2004 a 2014

	ÍNDICE DE GINI COM PBF		ÍNDICE DE GINI SEM O PBF	
	2004	2014	2004	2014
<b>Tocantins</b>	0,525	0,502	0,538	0,507
<b>Maranhão</b>	0,597	0,489	0,671	0,595

Elaboração própria, 2016

Observando os resultados da tabela 2 fica evidente que o Programa Bolsa Família tem influência direta na desigualdade da distribuição de renda. Conforme os resultados do Índice de Gini calculado para os respectivos anos 2004 e 2014 nos dois estados analisados se não houvesse o PBF a desigualdade estaria pior neste período analisado.





No estado do Maranhão e a partir do Gini calculado pode-se concluir que no ano de 2004 PBF houve uma variação de 7,4% entre os o Gini com os rendimentos oriundo dos PBF e sem esses rendimentos (0,597 vs 0,671). Já para o ano de 2014 houve uma variação de 10,6% ao fazermos a mesma comparação para este ano em questão.

No estado do Tocantins podemos observar que no ano de 2004 houve uma variação de 1,25 entre o Índice de Gini incluindo os rendimentos do PBF e sem esses rendimentos (0,525 vs 0,538). No ano de 2014 em comparação com o Maranhão, no Tocantins houve uma variação menor. Entre os dados analisados o Gini calculado sem os rendimentos oriundos do PBF e com esses rendimentos tivemos 1% de variação.

A partir da análise gráfica juntamente com a comparação do Índice de Gini, temos a comprovação de que mesmo com algumas possíveis distorções na execução do programa (falhas no cadastramento, etc.) é evidente que os recursos transferidos para as famílias beneficiárias contribuem para reduzir a grande desigualdade na distribuição da renda no país.

A redução do índice de Gini pode ser explicada através de melhoras no comportamento dos rendimentos do trabalhos que podem ser oriundas de políticas de valorização do salário mínimo, a expansão do mercado de trabalho formal, estabilidade e crescimento econômico (ZIRMMERMANN E ESPÍNDOLA, 2015), conduto de acordo com a Tabela 1 e com os resultados encontrados a partir do índice de Gini o que se pode observar é que o programa tem efeitos positivos na melhora da distribuição de renda e consequentemente no combate à pobreza.

Estudos baseados em simulações entre o efeito do crescimento econômico balanceado e a redução do grau de desigualdade na distribuição de renda verificaram que a pobreza é mais sensível a alterações na redução do grau de desigualdade na distribuição de renda do que quando há impactos no crescimento econômico balanceado. Além de que os gastos com o PBF correspondem apenas 0,4 % do Produto Interno Bruto do país (IPEA, 2012) e seu impacto tem maior relevância no combate a pobreza e desigualdade que os rendimentos do trabalho (KERSTENETZKY, 2009; BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001).



#### 4. Considerações Finais

Este trabalho surgiu do questionamento acerca de quais seriam os impactos do Programa Bolsa Família sobre a diminuição da pobreza nos estados do Maranhão e do Tocantins durante o período de 2004 a 2014.

Com a análise realizada foi possível concluir que tanto para o estado do Tocantins quanto para o Maranhão ao retirar os rendimentos do PBF as linhas de distribuição para os dois anos estudados afastaram-se da linha de equidistribuição. Dessa forma é possível concluir que há uma desconcentração na variável estudada. Contudo não houve uma homogeneização na desconcentração de renda, visto que não houve a ocorrência da redução em todas as classes de rendimentos.

A partir deste trabalho podemos responder as indagações levantadas durante a pesquisa, os dois estados apresentaram melhorias na distribuição de renda e por meio da análise realizada através da Tabela 1 percebe-se que o PBF contribuiu positivamente com acesso aos bens de consumo e serviços básicos elencados nas condicionalidades pelo programa como saúde e educação, visto que os dois estados apresentaram evolução nos indicadores estudados.

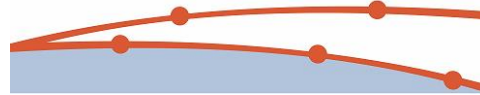
Destarte, o Programa Bolsa Família atinge o seu principal objetivo: reduzir a desigualdade de renda, porém há um longo caminho para os dois estados no que tange a combater a desigualdade social e atingir patamares dos estados pertencentes as regiões sul e sudeste.

Este trabalho não esgota o assunto aqui tratado, recomendando-se que seja feito para outras regiões e estados do País, para se ter uma visão focalizada do programa, também que seja utilizado outras metodologias que abordem melhor os temas da saúde e educação para avaliar as condicionalidades propostas pelo PBF.

#### 4. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BARROS, R. P., HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2001. (Texto para Discussão, n. 800).

BARROS, R. P. et Al. **A Focalização Do Programa Bolsa Família Em Perspectiva Comparada**. Bolsa Família 2003-2010: Avanços E Desafios 2: 111–124, 2010.



BATISTA DE OLIVEIRA, L. F., E SOARES, S. S. **O Impacto Do Programa Bolsa Família Sobre A Repetência: Resultados A Partir Do Cadastro Único, Projeto Frequência E Censo Escolar.** [S.L.] Texto Para Discussão, Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.

CAMELO, R., De SOUZA, R., TAVARES, P. A., E SAIANI, C. C. S. **Alimentação, Nutrição E Saúde Em Programas De Transferência De Renda: Evidências Para O Programa Bolsa Família.** Revista Economia 10 (4): 685–713, 2009.

CAMPELLO, T. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas.** Brasília: IPEA, 2013.

CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, **com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994.**

**Entendendo o índice de Gini,** Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Governo do Estado do Ceará, Secretária do Planejamento e Gestão.

**Estatística Espanhola,** Vol 39, Num 142, 1997, Instituto Nacional de Estatística de Espanha, Madrid - ES, 1997.

FERREIRA E., GARINA. **Uma nota sobre el cálculo del índice de Gini.** Estadística Española, Vol 39, Núm. 142, 1997, págs.207 a 218. Instituto Nacional de Estadística de España-INE, Madrid Esp. 1997.

FERRO, A. R., KASSOUF, A. L., e LEVISON, D. **The Impact Of Conditional Cash Transfer Programs On Household Work Decisions In Brazil.** Research In Labor Economics 31: 193–218, 2010.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. de. **The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 259-293, 2010.

GLEWWE, P., e KASSOUF, A. L.. **The Impact Of The Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program On Enrollment, Dropout Rates And Grade Promotion In Brazil.** Journal of Development Economics 97 (2): 505–517, 2012.

HOFFMAN, R. **Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004.** Econômica, v. 8, n. 1., p. 55-81, jun. 2006.

IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios,** 2004 e 2014 (microdados).

IPEA. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania,** 2013.

IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda,** 2012.



IPEA, **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; - Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014.

KERSTENETZKY, C.L. **Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

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

MAIA, A. S. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda**, Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pt-br/bolsa-familia>>, acessado em 10/abr/2016.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G., **Os programas de transferência de renda do Governo Impactam a pobreza no Brasil?** RBE Rio de Janeiro, v. 65, n.3/ p. 267-288, Jul-Set 2011.

MEDEIROS, M., BRITTO, T., SOARES, F. **Transferência de renda no Brasil**. Novos Estudos, Nov 2007.

OLIVEIRA, Luis F. B.; SOARES, Sergei S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. **Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. Brasília: IPEA, 2013.

RASELLA, D. et al. **Effect Of A Conditional Cash Transfer Programme On Childhood Mortality: A Nationwide Analysis Of Brazilian Municipalities**. The Lancet 382 (9886): 57–64, 2013.

RIBEIRO, G. F., SHIKIDA, C. HILLBRECHT, R.O. **Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil**. Estud. Econ., São Paulo, vol.47, n.4, p.805-862, out.-dez. 2017.

ROCHA, S. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 9(1): 153-185, jan/abr 2005.

SANTOS, D.B. et al., **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda – FGV**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, set. - out. 2017.

SCHWARZMAN, S. **Bolsa Família: mitos e realidades**. Interesse Nacional, Ano 2, N. 7, p 20-28, Dez 2009.



SOARES, S.S.D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais.** Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

SOARES, F. V., SOARES, S., MEDEIROS, M., OSÓRIO, R.G. **Programas de transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade.** Brasília, IPEA, out. 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R.G. **Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective.** *Latin American Research Review.* Latin America Studies Association: v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P. **Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?** In: IZAWORLD BANK CONFERENCE: EMPLOYMENT AND DEVELOPMENT, 6th, 2011, Cidade do México.

TAVARES, P. A. **Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães.** *Revista Economia e Sociedade*, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.

TAVARES, P.A., PAZELLO, E.T., FERNANDES, R., CAMELO, R.S. **Uma avaliação do programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** *Pesquisa e planejamento econômico- ppe*, v. 39, n. 1, abr 2009.

ZIRMMERMANN, C. R.; ESPÍNDOLA, G.M. **PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro.** *Caderno CrH*, Salvador, v. 28, n. 73, p. 147-164, Jan./Abr. 2015.

\_\_\_\_\_; **Presidência da República. Lei 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)> acessado em 10/04/2016, 17h.

\_\_\_\_\_; **Presidência da República. Decreto 5.209** de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)> acessado em 10/04/2016, 08h30min.

\_\_\_\_\_; **Presidência da República. Decreto 8.232** de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2014/Decreto/D8232.htm)> acessado em 14/07/2016, 20h58min.

\_\_\_\_\_; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família.** Brasília, 2018, Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> acesso em 17/08/2018, 22h.

\_\_\_\_\_; **Presidência da República. Decreto 4.682** de 24 de janeiro de 1923, que sanciona a Lei que cria uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados das



empresas de estradas de ferro existentes no país, disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm)> acesso em 27/08/2018, 18h.

\_\_\_\_\_; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) **Informações Maranhão e Tocantins**. Brasília, 2018, Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>; <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>> acesso em 20/08/2018, 22h.

UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <

[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>

\_\_\_\_\_; Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Governo federal reajusta Bolsa Família em 5,67%**. Brasília, 2018, Disponível em: <

<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/abril/governo-federal-reajusta-bolsa-familia-em-5-67-1>> acesso em 20/08/2018, 23h.