

O papel do Programa Bolsa Família na desigualdade de renda da região Nordeste do Brasil

The role of the Bolsa Família Program in income inequality in the Northeast region of Brazil

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.2737>

Daiene Luiza Farias Vilar¹
Alexandre Pedro Moreira²

Resumo: A desigualdade de renda no Brasil é observável por vários ângulos. Pela facilidade de mensuração e a grande quantidade de estudos a respeito do tema, a necessidade de encontrar uma solução para o problema se tornou ainda mais importante, fazendo com que os formuladores de políticas públicas passassem a considerar o uso de políticas sociais para diminuir a desigualdade de renda existente no país. O objetivo geral neste artigo é verificar se a implementação do PBF, que vigorou de 2004 até 2021, teve participação na diminuição do nível de desigualdade de renda estimado na região Nordeste do Brasil através da utilização de índices de desigualdade de renda. Metodologicamente, utiliza-se de revisão da literatura sobre o PBF e da renda *per capita* da população nordestina, da análise de algumas variáveis consideradas na definição de distribuição de renda, bem como de modelos econométricos de séries temporais para relacionar essas variáveis às suas determinantes. Conclui-se que a transferência direta de renda proporcionada pelas políticas sociais tem participação significativa no processo de diminuição da desigualdade na distribuição de renda na região Nordeste do Brasil.

Palavras-chave: Desigualdade de renda; Política social; Programa Bolsa Família. Região Nordeste.

Abstract: Income inequality in Brazil is observable from several angles. Due to the ease of measurement and the large number of studies on the subject, the need to find a solution to the problem has become even more important, making public policy makers start to consider the use of social policies to reduce income inequality in the country. The general objective of this article is to verify whether the implementation of the *Bolsa Família* Program, which ran from 2004 to 2021, had a role in reducing the estimated level of income inequality in the Northeast region of Brazil through the use of income inequality indices. Methodologically, it uses a review of the literature on the *Bolsa Família* Program and the *per capita* income of the Northeastern population, the analysis of some variables considered in the definition of income distribution, as well as econometric models of time series to relate these variables to their determinants. It is concluded that the direct transfer of income provided by social policies played a significant role in the process of reducing inequality in income distribution in the Northeast region of Brazil.

Keywords: Income inequality; Social policy; *Bolsa Família* Program; Northeast region (Brazil)

Artigo recebido em 1º/6/2022. Aceito em 20/6/2022.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPa). Bolsista da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA).

E-mail: daieneluiza@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5205-1470>

² Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe (PPGE/UFS).

E-mail: alexandrepedromoreira@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3940-027>

Introdução

Ao longo dos anos várias formas de se descrever a desigualdade de renda foram surgindo, trazendo consigo novos estudos sobre o tema. No Brasil, os formuladores de políticas econômicas passaram a considerar a utilização de programas sociais na tentativa de conseguir atingir o objetivo de redução da desigualdade e pobreza. Deste então muitos estudos surgiram sobre a relação destas transferências de renda com a desigualdade existente no país, pesquisas que levaram ao desenvolvimento de vários programas como o Auxílio-Gás, Bolsa escola, Bolsa Alimentação, Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentre outros. Esses chamados de “Novos” programas no ano de 2003 foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF).

A questão da erradicação da pobreza e da diminuição do nível de desigualdade existente no Brasil são de fundamental importância e de grande necessidade que sejam resolvidas, tendo em vista a dificuldade em promover soluções para elas em um prazo razoável. Sendo assim, através das políticas de transferência de renda busca-se continuar com a trajetória de diminuição da desigualdade iniciada a partir da segunda metade da década de 1990 com a implementação do Plano Real, momento no qual se mudou o foco das políticas econômicas brasileiras fazendo com que houvesse maior preocupação com as questões sociais. Assim, os índices de desigualdade em geral começam a apresentar uma redução em seus valores (JACCOUD, 2005).

Diante disto, cabe saber a importância da utilização destes programas de transferência de renda no processo de diminuição desta desigualdade existente, tendo em vista que a maior parte da queda de desigualdade de renda *per capita* seria atribuída às mudanças na distribuição dos rendimentos do trabalho. O objetivo geral neste artigo é verificar se a implementação do PBF, que vigorou de 2004 até 2021, teve participação na diminuição do nível de desigualdade de renda estimado na região Nordeste do Brasil através da utilização de índices de desigualdade de renda.

Este trabalho está estruturado em três seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção encontra-se o quadro teórico de referências, em que é feita a discussão sobre a desigualdade de renda e sua compreensão ao longo dos anos, tratando também do surgimento das políticas de transferência de renda no Brasil até a unificação de todos os benefícios no Programa Bolsa Família, tendo em vista melhor focalização e fiscalização dos repasses feitos pelo governo. A terceira seção é constituída pela apresentação da evolução na distribuição de renda da região Nordeste a partir do uso das transferências de renda através do PBF, apresentando os resultados e interpretações da relação do programa com a distribuição e desigualdade de renda da região Nordeste. Por fim, constam as considerações finais, apresentando os principais resultados da pesquisa seguidas de reflexões sobre este estudo.

1. Desigualdade de renda, políticas de transferências de renda no Brasil e o PBF

O debate acerca da desigualdade no processo de distribuição de renda vem ganhando cada vez mais espaço nos últimos anos com a grande diversidade de estudos publicados. Com os avanços e mudanças ocorridas na sociedade ao longo do tempo, mudou também a percepção social da compreensão desse novo mundo. A nova visão foi acompanhada por um entendimento a respeito da desigualdade que se formou entre os homens, passando-se a ver a desigualdade que antes era como algo imutável como algo possível de se alterar de acordo com as vontades do próprio homem (POCHMANN, 2006).

Como apontado por Piketty (2014), a desigualdade de renda se dá pela soma da desigualdade de renda do trabalho, apontada por ele como sendo em resumo a desigualdade dos salários, com a desigualdade do capital, que compreende o conjunto de renda recebida entre títulos de propriedade do capital, independentemente de qualquer trabalho e da denominação política formal. Chega a conclusão de que quanto maior a desigualdade existente entre a desigualdade de renda do trabalho e a desigualdade do capital, maior será a desigualdade total observada.

Uma definição da desigualdade que vai além da renda *per capita* de um indivíduo é a abordada por Roemer (1998), que atribui a diminuição da desigualdade existente entre os indivíduos a dois fatores: i) o esforço individual de cada pessoa; ii) as circunstâncias nas quais cada indivíduo está inserido, ou seja, os seus atributos inatos como a cor, gênero e todas as suas capacidades imutáveis. Sendo assim, as circunstâncias seriam as responsáveis pelas desigualdades existentes entre os indivíduos de um mesmo grupo. Roemer (1998) trata da desigualdade de oportunidades como resultados individuais causados por fatores de responsabilidades ligados a cada indivíduo particularmente, e não as circunstâncias as quais vão além da capacidade dos indivíduos, tendo que a desigualdade mensurada por índices pode diminuir, porém a que remete o esforço de cada pessoa pode permanecer inalterada neste mesmo período de tempo.

A desigualdade existente no Brasil é maior do que nos demais países que possuem renda semelhante, o que acarreta em maiores índices de desigualdade e, conseqüentemente, em menor renda *per capita*. Barros *et al.* (2001) mostram que esta acentuada desigualdade torna o crescimento econômico presente no país ineficiente para modificar o quadro da má distribuição de renda.

A partir disto é que políticas sociais e econômicas vêm sendo implementadas pelo Estado, numa tentativa de descentralização da economia brasileira e, com isso, evidenciar o potencial presente em cada uma de suas regiões. Com a utilização de índices que tenham como finalidade mensurar a desigualdade na distribuição de renda, no Brasil existe um grande estudo no processo de criação das políticas públicas, de forma que se consiga alcançar a maior parte da população brasileira, principalmente a parcela mais pobre. Contudo, ainda se tem muito a realizar em qualidade e eficiência para que efetivamente sejam eliminadas as múltiplas dimensões da pobreza (SOUZA, 2011).

Este fato faz com que ressurja a importância do estudo a respeito da desigualdade no processo de distribuição de renda, tendo em vista a importância das políticas sociais de transferências de renda implementadas pelo governo federal com o objetivo de diminuir a desigualdade existente no Brasil. As formas de mensuração da desigualdade de renda vêm sofrendo constantes mudanças, incorporando os avanços e delimitações que foram sendo adicionados aos conceitos de pobreza e desigualdade. No Brasil, as formas utilizadas para analisar e desenvolver os estudos a respeito da desigualdade apresentam grande diversidade metodológica em sua abordagem. Os estudos que eram feitos utilizando-se apenas da renda passaram a ser feitos com a utilização conjunta de indicadores sociais de pobreza, como nos trabalhos desenvolvidos por Rocha (2003) e Pochmann e Amorin (2003).

O uso de indicadores para a mensuração da desigualdade de renda existente em uma determinada localidade é bastante utilizado devido a precisão nas medidas fornecidas por eles, possibilitando assim ações mais precisas e focalizadas para o combate à concentração existente em determinadas localidades. A utilização de políticas de transferência de renda para o combate à pobreza (como política de assistência social) está relacionada ao modelo de proteção social do país, o qual surgiu com a Constituição de 1988 e que prega que todos sem distinção devem ter o direito aos benefícios que ela distribui e o dever de contribuir de forma a manter a solidariedade entre as gerações. No Brasil, o ponto de partida se dá em seu modelo de seguridade social chegando até o principal programa de transferência de renda, o PBF.

A ideia de criação de programas de transferência como proposta de redistribuição da renda e criação de uma relação entre o crescimento econômico e o bem-estar social começa a fazer parte da agenda pública do país a partir do ano de 1991, com o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), projeto de lei apresentado pelo então senador Eduardo Suplicy, que beneficiaria a população maior de 25 anos e com renda de até 2,25 salários mínimos (SILVA, 2004). A renda básica proposta por Suplicy diferia do PBF principalmente pelo fato de não exigir contrapartidas, sendo descrita da seguinte forma:

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens e serviços, nem de cupons ou selos que só podem ser gastos em certos tipos de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui, transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde pública (SUPLICY, 2013. p. 139).

A partir desta proposta de Suplicy, surgem os diversos programas sociais de transferência de renda no Brasil. Os que perduram até os dias atuais são os chamados Programas de Transferência de Renda Continuada (PTRC), que se caracterizam pela contrapartida exigida aos beneficiários, diferentemente dos PGRM, que vinham sendo esboçados no início da década de 1990 tendo como único critério a renda (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Todos os programas de transferência de renda criados até o ano de 2003 constituem um emaranhado de iniciativas isoladas e com objetivos distintos para a proteção social do país, em que nenhum destes era universal ou tinha o objetivo de ser (SOARES; SÁTYRO, 2009). Com os diversos problemas operacionais e diante da falta de comunicação entre os programas sociais até então implementados (o que tornava difícil ou mesmo inexistente o acesso a dados de identificação dos usuários, foi criado o Cadastro Único), em outubro de 2003 fora criado o PBF, com o principal objetivo de unificar programas assistenciais em apenas um.

Programas de transferência de renda com condicionalidades como o PBF tiveram início por volta dos anos 1990 com o objetivo de combater a pobreza por meio da transferência direta da renda (que ocasiona a redução imediata da pobreza) e, no longo prazo, incentiva a acumulação de capital humano através das condicionalidades impostas aos beneficiários (SOUZA, 2011).

O PBF é um programa criado pela medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, convertido na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Constitui-se em um programa de transferência de renda condicionada, que foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando a melhoria na vida das famílias que se encontravam em condições de pobreza e extrema pobreza no Brasil (GRU, 2012). Tem por finalidade, de acordo com a lei que o constitui, unificar o procedimento de gestão e execução dos programas de transferência de renda já existentes do governo federal.

As transferências efetuadas pelo PBF não se constituem em um direito, pois ele está condicionado a disponibilidade orçamentária – como visto na Lei nº 10.836 que o constitui. Cabe ao Poder Executivo decidir, com base no orçamento existente, a quantidade de beneficiários, sendo que quando essa dotação orçamentaria se esgota ninguém mais poderá receber o benefício sem que haja um crédito complementar. Deste modo, quando não há aumento na cobertura do PBF, a inclusão de novas famílias se dá apenas por meio da saída de outras (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A constituição do PBF é dividida em três eixos principais, sendo eles: i) as transferências de renda, que através do repasse direto de um valor monetário às famílias beneficiadas busca promover um alívio imediato da pobreza; ii) as condicionalidades, que através das imposições postas pelo PBF as famílias pobres e extremamente pobres beneficiadas por ele, reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social; iii) as chamadas ações complementares, que buscam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2015).

O PBF teve como público-alvo as famílias que possuíam renda familiar *per capita* inferior ou igual a 70 reais mensais e também famílias que tivessem em sua composição crianças, jovens, mulheres grávidas ou nutrizes. Deste modo, de acordo com a composição familiar de cada um dos beneficiários do programa, formam o valor do benefício oferecido pelo PBF à família em questão. Quanto às condicionalidades abordadas pelo PBF, estas foram criadas para aumentar o acesso da população mais pobre aos serviços básicos para o desenvolvimento de toda a família beneficiada, contribuindo para garantir o acesso à saúde e à educação sobretudo das crianças atendidas, sabendo que o benefício só teria continuidade quando todas as condicionalidades impostas pelo programa fossem cumpridas pela família beneficiada (CARLOTO, 2012).

2 Procedimentos metodológicos

A metodologia deste artigo está baseada na análise histórica de algumas variáveis consideradas na definição de distribuição de renda, bem como em modelos econométricos de séries temporais para relacionar essas variáveis às suas determinantes com o intuito de verificar se há melhora na distribuição do país ocasionada pela utilização de políticas sociais de transferência de renda. O intuito dos procedimentos que se seguem é alcançar os objetivos específicos do trabalho e, principalmente, o objetivo geral.

Para o desenvolvimento do modelo, utilizaremos o *programa R* (2022), criado por Robert Gentleman no departamento de Estatística da Universidade de Auckland (Nova Zelândia). O modelo utilizado para verificarmos a relação de políticas sociais de distribuição de renda e a desigualdade através do índice de Gini³ é:

³ O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem). Já o índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

$$Gini_t = \beta_0 + \beta_1 \log(Familias.PBF_t) + \beta_2 \log(PBF..T_t) + \beta_3 \log(SM_t) + u_t \quad (1)$$

Onde:

$Gini_t$ corresponde ao índice de Gini, tal que $t = 2004, \dots, 2021$;

β_0 é o termo constante da regressão;

β_k são os coeficientes que acompanham as k variáveis, tal que $k = 1, 2, \dots, 7$;

$\log(Familias.PBF_t)$ é o logaritmo do total de famílias beneficiadas pelo PBF a cada período t ;

$\log(PBF..T_t)$ é o logaritmo do total de recursos destinados ao PBF;

$\log(SM_t)$ é o logaritmo do salário mínimo;

u_t é o termo de erro da regressão.

Se o coeficiente β_1 for negativo e estatisticamente significativo, isso indicará a existência de uma correlação entre a adoção de políticas de distribuição de renda e a diminuição da desigualdade de renda na região Nordeste do Brasil. Caso contrário, não haverá indícios de relação entre essas políticas e a desigualdade de renda segundo o índice de Gini.

Neste estudo utilizaremos o método hipotético-dedutivo, utilizado para obter suas conclusões do esquema de elaboração do problema seguido pelas conjecturas, dedução de consequências observadas, tentativa de falseamento e, por fim, chegando-se as conclusões (GIL, 2008). A pesquisa classifica-se também como sendo do tipo qualitativa, que tem como objetivo entender e interpretar determinados comportamentos, opiniões e expectativas dos indivíduos que compõem uma determinada população. É de caráter exploratório, caracterizado por possuir maior familiaridade com o problema em estudo, tornando-o assim mais explícito.

O recorte histórico tem início no ano de 2000 e fim em 2021, período que abrange uma nova gestão governamental cujo projeto de país segue um ponto de vista diferente do observado na gestão anterior, havendo um aumento das transferências de renda no país, resultantes de uma postura mais ativa do governo federal no combate à pobreza, criando e aperfeiçoando programas sociais – como também o período de vigência do PBF. Para o modelo, será analisado o período que abrange o ano de 2004 (ano de implementação do PBF) até o ano de 2021 (ano em que o programa realizou o seu último pagamento). Finalmente, tendo visto as especificações bibliográficas e analíticas, serão empregadas análises críticas à problemática da distribuição e desigualdade de renda, a saber: as mudanças ocorridas na desigualdade de renda da região Nordeste do Brasil com a implementação da política social de distribuição de renda via PBF.

Os microdados utilizados neste estudo são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) (conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE), do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). As variáveis de maior interesse neste estudo são: a renda domiciliar *per capita*, que inclui os rendimentos do trabalho e do capital, os índices de desigualdade de renda. As variáveis utilizadas no modelo econométrico são o índice de Gini, o número de famílias beneficiadas pelo PBF, a quantidade total de recursos destinada ao programa e o salário mínimo vigente durante no período.

Para chegar-se aos objetivos deste trabalho, será observada a renda *per capita* da população de todas as grandes regiões que constituem o país, para então se observar a desigualdade presente entre elas e também a disparidade de renda existente entre a região Nordeste e as demais regiões do Brasil. Observar-se-á também os índices de desigualdade de renda da região e os dados sobre o PBF, para assim ter-se ideia da distribuição de renda objetivada pelos programas de transferência de renda, no caso o PBF.

3 Evolução da desigualdade na região Nordeste do Brasil

É importante observar a evolução de cada uma das variáveis envolvidas, sejam elas as que comprovem a desigualdade existente, sejam as que proporcionam o aumento ou diminuição da desigualdade de renda observada na região Nordeste do Brasil. Uma das variáveis utilizadas para observar a distribuição de renda de uma região é a linha de pobreza. Relacionando a renda domiciliar *per capita* (RDPC) observada nas cinco regiões do Brasil com o número de indivíduos pobres residentes no país, tem-se nas regiões que possuem RDPC mais elevada uma menor porcentagem de pobres, diferentemente das regiões que possuem uma renda inferior. A região Nordeste possuía a menor renda *per capita* do país no ano de 2010 (R\$ 586,85), com uma população pobre equivalente a 53% do total brasileiro. O oposto foi observado na região Centro-Oeste, possuidora da maior renda *per capita* no ano de 2010 (R\$ 1.164,61), com apenas 3,4% da população considerada pobre, a menor porcentagem observada dentre todas as regiões brasileiras conforme tabela 1.

Tabela 1 – RDPC média e porcentagem de pobres por grandes regiões do Brasil (2000, 2011 e 2020)

Região	2000		2011		2020	
	RDPC (média)	Pobres (%)	RDPC (média)	Pobres (%)	RDPC (média)	Pobres (%)
Centro-Oeste	757,37	5	1.164,61	3	1.655,50	16,5
Nordeste	394,4	49	586,85	53	913,11	36,8
Norte	514,09	7	652,00	14	1210,88	40,5
Sudeste	893,16	27	1.125,90	21	1.549,50	16,4
Sul	809,08	12	1.148,51	7	1.633,00	12,3

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE e IPEADATA, 2020.

Na tabela 1 pode-se observar que apenas a região Sul proporcionalmente manteve quantidade semelhante de pobres em 2020 (12,3%) em comparação com 2000 (12%). As regiões Nordeste e Sudeste foram as únicas que apresentaram diminuição significativa na quantidade de indivíduos considerados pobres nessa comparação: queda de 12,1 pontos percentuais (p.p.) no primeiro caso e de 10,6 p.p. no segundo caso. As demais regiões, Centro-Oeste e Norte, apresentaram aumento considerável nessa mesma comparação: 11,5 p.p. no primeiro caso e 33,5 p.p. no segundo caso.

Com relação a RDPC média das cinco regiões, nota-se que houve crescimento em todas no período observado. No Centro-Oeste, o aumento da RDPC foi de 54% de 2000 para 2020 o maior entre todas as regiões. No Nordeste foi de 49%, no Sul foi de 42% e nas regiões Norte e Sudeste esse aumento foi de cerca de 26%.

Ao se falar sobre desigualdade de renda, é necessário a utilização de indicadores que possibilitem medir sua evolução ao longo do tempo tornando possível a diferenciação entre regiões ou grupos específicos, permitindo assim a construção de perfis de desigualdade. Tendo em vista que baixos níveis de renda nos levam a discussão sobre bem-estar, primeiramente deve-se observar o bem-estar do grupo ao qual se está estudando e assim definir um nível para este bem-estar que torne possível dividir a população entre pobres e não pobres (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

Os vários indicadores que vinham surgindo, referentes a renda ou a questões sociais (como saúde e educação), se tornaram ponto de partida no processo de formulação de políticas com objetivo de proporcionar crescimento e desenvolvimento ao país. Embora estes indicadores não reflitam visão abrangente do progresso social pelo qual o país vem passando, servem para elaboração de políticas focalizadas.

Observando o nível de desigualdade de renda verificado nas grandes regiões brasileiras tendo como base o índice de Gini (tabela 2), tem-se que do ano de 2000 ao ano de 2005 todas as regiões apresentaram diminuição deste indicador. Isso quer dizer que houve diminuição na desigualdade observada nestas localidades. Na região em estudo, o estado de Alagoas ao longo de todo o período apresenta o maior índice de Gini da região (0,630) no ano de 2010; o Rio Grande do Norte no mesmo ano possui o menor (0,600). Também se pode observar que houve redução nos valores do índice em todos os estados da região no ano de 2010 comparado ao de 2005, o que também acontece em 2020 quando comparado com 2010.

Tabela 2 – Índice de Gini dos Estados nordestinos (2000, 2010 e 2020)

Estado	2000	2010	2020	Varição % (2000/2020)
Alagoas	0,680	0,630	0,510	-25,0
Bahia	0,660	0,620	0,537	-18,6
Ceará	0,670	0,610	0,544	-18,8
Maranhão	0,650	0,620	0,482	-25,8
Paraíba	0,630	0,610	0,512	-18,7
Pernambuco	0,660	0,620	0,536	-18,8
Piauí	0,650	0,610	0,474	-27,1
Rio Grande do Norte	0,640	0,600	0,512	-20,0
Sergipe	0,650	0,620	0,524	-19,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no IPEADATA (2020).

Examinando os índices de desigualdade apresentados na tabela 2, no ano de 2010 todos os estados que constituem a região Nordeste apresentam um índice de Gini acima de 0,600. Os índices obtidos no ano de 2010 são menores que os de 2000, mas ainda se verifica uma concentração muito elevada na renda da região. Já no ano de 2020 pode-se observar diminuição desse índice em todos os estados da região Nordeste, diminuição está de cerca de 20% em comparação com o ano de 2000. O estado em que houve a maior diminuição da desigualdade dada pelo indicador foi o Piauí do ano de 2000 para o ano de 2020 (-27%), seguindo por Maranhão (-25,8%), Alagoas (-25%), Rio Grande do Norte (-20%), Sergipe (-19,4%), Ceará e Pernambuco (-18,8%), Paraíba (18,7%) e Bahia (-18,6%).

O comportamento observado pelo índice de Gini do ano de 2005 ao ano de 2020 possui uma natureza bastante complexa, uma vez que – como observado por Barros *et al.* (2006) – o comportamento do índice de Gini depende de uma série de fatores diversos, que podem incluir desde as mudanças ocorridas dentro da estrutura familiar que constituem a região em observação até questões associadas ao meio ambiente.

Diante da desigualdade existente entre as cinco grandes regiões apresentada pelo índice de Gini visto anteriormente – desigualdade esta que juntamente com os baixos níveis de renda geralmente revertem-se em outras condições precárias que prejudicam a qualidade de vida dos indivíduos –, tem-se como uma alternativa para tentar diminuí-la os programas sociais de transferência de renda, caso do PBF.

O programa teve início beneficiando mais de seis milhões de famílias por todo o país, sendo 3.320.446 destas famílias só na região Nordeste. É na região Nordeste que se concentra mais de 50% dos benefícios concedidos pelo PBF no país, seguido pelo Sudeste com 25%, Norte com cerca de 10%, Sul com 9% e Centro-Oeste com 5%. Isso deixa clara a desigualdade de renda existente no Brasil diante da grande quantidade de benefícios concentrados em uma única região. Observando a

divisão desse número de benefícios entre os estados que compõem a região Nordeste (tabela 3), em média 26% destes benefícios se encontram nas mãos de famílias residentes no estado da Bahia, 25% no Maranhão e 15% no estado do Pernambuco. Esses três estados somam juntos 66% dos benefícios destinados da região.

Tabela 3 – Famílias beneficiadas pelo PBF, por estados da região Nordeste do Brasil (2005, 2010 e 2020)

Estado	Anos (%)			Variação (%)	
	2005	2010	2020	2005/2010	2010/2020
Alagoas	6,3	6,4	6,5	-6,3	-6,3
Bahia	24,5	25,6	26,4	-23,4	-24,7
Ceará	18,4	15,5	11,9	-21,3	-19,0
Maranhão	12,5	14,4	24,2	-10,7	-4,5
Paraíba	8,3	7,0	8,1	-9,6	-5,9
Pernambuco	14,0	16,0	15,0	-11,9	-17,0
Piauí	7,2	6,5	7,5	-7,9	-5,6
Rio Grande do Norte	5,6	5,1	4,5	-6,1	-5,7
Sergipe	3,2	3,6	3,5	-2,7	-3,7

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no MDS (2021).

A expansão do PBF deu-se de forma gradativa. A aceleração da cobertura observada nos dois primeiros anos do programa ocorreu principalmente pela migração dos beneficiários já vinculados a outros programas sociais existentes. Posteriormente começou-se a incorporar as famílias que possuíam o perfil, mas ainda não recebiam nenhuma transferência de renda, o que explica as taxas de crescimento baixas no período. De 2004 a 2005 houve significativo crescimento da quantidade de pessoas beneficiadas pelo PBF, pelo fato de que nesse período ocorreu à incorporação de todas as pessoas que já recebiam alguma outra transferência do governo no PBF. A partir do ano de 2005 iniciou-se o período de aperfeiçoamento e regulamentação do programa reverberando nas taxas de crescimento negativas observadas – fazendo com que a inclusão de novas famílias no PBF se desse com a saída daquelas que não tivessem mais o perfil necessário para a inclusão no programa.

A região Nordeste possui a maior quantidade de famílias atendidas pelo PBF entre as cinco grandes regiões brasileiras, com uma taxa média de crescimento da quantidade de pessoas incorporadas no programa de 12%, igual à observada na região Sudeste (a segunda maior em quantidade de famílias beneficiadas pelo programa). Quanto aos estados que compõem o Nordeste, os e que apresentaram uma maior taxa de crescimento no número de famílias beneficiadas pelo PBF foram o Maranhão (15,8%), Sergipe (13,5%) e Pernambuco (13,2%). Alagoas, Bahia e Pernambuco cresceram em média 12%, Ceará e Rio Grande do Norte em média 10% e a Paraíba em média 9%.

Observa-se que, com relação as grandes regiões, apenas Norte e Nordeste apresentaram um nível de desigualdade acima de 0,600 (pelo índice de Gini) no ano de 2010, sendo as duas regiões com distribuição de renda mais desigual do país. Na região Nordeste esta desigualdade é semelhante em todos os estados que a compõem, estando todos com um índice de Gini acima de 0,600 no ano de 2010. Em contrapartida, mais da metade dos benefícios do PBF são destinados a região, indicando os esforços feitos pelo Estado ao direcionar grande parte dos repasses de renda diretos ao Nordeste na tentativa de amenizar a desigualdade de renda na região.

A desigualdade na distribuição de renda do Nordeste pode ser observada, por exemplo, através da parcela da renda apropriada pelos mais ricos e mais pobres residentes da região. No ano de 2000, cerca de 17% do valor referente a renda domiciliar *per capita* da região correspondia a parcela pertencente aos 1% da população mais rica residente, enquanto 13% deste valor é determinado pela renda pertencente aos 50% mais pobres. No ano de 2010 o valor referente aos 1% mais rico da população correspondia a 14% da RDPC média do Nordeste, 3% a menos que o observado no ano de 2000. A parcela que dizia respeito aos 50% mais pobres da região passou a corresponder a cerca de 16%, 3% a mais que o observado anteriormente.

Como visto nos dados apresentados, a RDPC apresentou um crescimento médio de 4,7% ao ano entre 2000 e 2010. O único ano no qual se observou decréscimo no valor da RDPC na região foi em 2003, quando houve queda de cerca de 7%. Queda também foi observada nas demais grandes regiões brasileiras, tendo sido maior na região Centro-oeste (-9%) e Norte (cerca de 10%).

Com relação às políticas de transferência de renda, na tabela 4 seguir, observa-se a quantidade de famílias que recebem o benefício do PBF em relação a quantidade de famílias residentes por mil unidades nas grandes regiões do país. Pela tabela 4, no ano de 2003 tem-se que 23% das famílias residentes na região Nordeste receberam o PBF enquanto a população da região equivale a 27% do total brasileiro. Já na região Sudeste, onde reside a maior parcela da população do país um total de 45% da população total, apenas 7% desta população é beneficiária do programa. Isso leva a acreditar que a desigualdade presente no Nordeste é muito maior que a existente no Sudeste, tendo em vista a grande quantidade de benefícios destinados às famílias nordestinas logo no primeiro ano de implementação do programa.

Tabela 4 – Número de famílias residentes por grandes regiões do Brasil e famílias beneficiadas pelo PBF (2003)

Região	Famílias Residentes		Famílias Beneficiadas		(%) Famílias que recebem o PBF
	Nº	(%)	Nº	(%)	
Centro-oeste	3.917	7	292	4	7
Norte	2.903	5	527	8	18
Nordeste	14.419	27	3.320	51	23
Sul	8.473	16	700	11	8
Sudeste	24.395	45	1.730	26	7
Brasil	54.107	100	6.571	100	12

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no IBGE (2010) e MDS (2010).

O valor repassado pelo PBF de 2004 (ano de sua implementação) até o ano de 2010 apresentou crescimento em todos os anos observados (tendo, em média, taxa de crescimento de 20%, mais que triplicando o valor repassado pelo programa. Ao observar a participação da renda advinda do trabalho e da renda não derivada do trabalho e sim de transferências e benefícios, tem-se que ter em conta que como se tratam de informações fornecidas por pessoas residentes nos domicílios que participaram da amostra, existem limitações com relação aos dados apresentados, principalmente quando se trata de rendimentos declarados. Isso explica a enorme diferença entre os números divulgados pelo governo e os números da PNAD, como apontado por Rocha (2003) em seu trabalho intitulado *O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza*, mostrando uma diferença de mais de 2 mil benefícios distribuídos pelo PBF nos anos de 2004 a 2006.

Para compreender melhor a relação existente entre o PBF e a desigualdade de renda existente na região Nordeste, tem-se os resultados obtidos com o modelo desenvolvido na tabela 5, que se utiliza dos dados obtidos do ano de 2004, primeiro ano completo de atuação do programa, até o ano de 2021, ano de seu encerramento. No modelo, podemos observar que, mesmo com as limitações do tamanho da amostra, mostrou-se ser estatisticamente significativa a 10%, ou seja $P\text{-value} = 0,07479$.

Tabela 5 – Estimativas da relação entre PBF e índice de Gini (2004-2021)

```

Call:
lm(formula = Gini ~ log(Familias_PBF) + log(PBF_valor) + log(SM),
    data = Dataset)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-0.028561 -0.010654 -0.005538  0.006096  0.053369

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  0.414305   0.771673   0.537  0.5998
log(Familias_PBF) 0.022735   0.063843   0.356  0.7271
log(PBF_valor)   0.004812   0.012779   0.377  0.7121
log(SM)         -0.048919   0.025517  -1.917  0.0759 .
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.02541 on 14 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.3798,    Adjusted R-squared:  0.2469
F-statistic: 2.858 on 3 and 14 DF,  p-value: 0.07479

```

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos no MDS (2021) e IBGE (2021).

Dentre as variáveis confrontadas, na intenção de ver quais impactos elas causam na diminuição da desigualdade de renda representada aqui como *proxy* pelo índice Gini, apenas a variável salário mínimo (SM) demonstrou ser estatisticamente significante a 10%, *P-value* 0,0759 e com uma relação negativa com a variável dependente (Gini). Isso significa dizer que, mesmo em um intervalo de tempo curto, a política salarial mostrou-se como uma importante ferramenta de diminuição da desigualdade. Quanto as demais variáveis, famílias beneficiadas pelo bolsa família (Familias_PBF) e o valor total investido no bolsa família (PBF_valor), mantiveram uma correlação positiva com a variável dependente (Gini), porém não foram estatisticamente significante.

Quanto ao coeficiente de determinação ajustado *R-squared* = 0,2469, ele é considerado baixo. Porém tem-se de levar em consideração que o tamanho da amostra é muito limitado, podendo assim não captar a sensibilidade da variável dependente às variações nas variáveis independentes. Interpretando o *R-Squared* = 0,249, ele significa que aproximadamente 25% das variações da variável dependente (Gini) podem ser explicadas por variações nas variáveis independentes.

Deste modo, diante do aumento da quantidade de benefícios concedidos pelo PBF à região Nordeste, se observa um aumento na RDPC média de sua população mesmo que esta continue sendo a menor RDPC entre as cinco regiões brasileiras. Nota-se também uma diminuição no índice de Gini, o que indica uma diminuição na desigualdade da região. Conclui-se que o PBF como política social de combate à desigualdade foi durante todo o período de vigência de grande importância no processo de diminuição de desigualdade de renda na região Nordeste do Brasil.

É importante lembrar que o PBF teve como finalidade beneficiar a população que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza de forma que a soma da renda que um indivíduo já possuía em conjunto com o benefício concedido pelo PBF fizesse com que as pessoas incluídas no programa passassem a ter um nível de renda acima do determinado pela linha da pobreza. Deste modo, criaram-se condições favoráveis para que juntamente com o incentivo proporcionado pelas condicionalidades impostas pelo programa estas famílias pudessem superar suas necessidades e assim tivessem melhores oportunidades futuras. Sabendo disso, e tendo em vista a maior focalização do programa na região Nordeste, região na qual se concentra mais de 50% dos benefícios de todo o país, pode-se acreditar que o PBF apresenta uma pequena participação na diminuição da desigualdade existente na região Nordeste em relação as demais regiões brasileiras.

O PBF atualmente está sendo bastante estudado por todos aqueles que tem interesse em buscar soluções para os problemas de desigualdade e pobreza existentes no país. Isso leva à conclusão de que um programa de transferências de renda focalizadas é uma alternativa eficiente para o enfrentamento da desigualdade, já que as condições de vida da população brasileira e as características do desenvolvimento socioeconômico do país é de uma pobreza persistente. Deste modo, as transferências diretas de renda proporcionam cidadania a quem as recebe. Somadas as condicionalidades propostas pelo programa, fazem com que o uso do PBF para combater a desigualdade e pobreza se torne mais eficiente, pois não impõe e ao mesmo tempo direciona os beneficiários a usarem o valor monetário recebido de forma a romper com o ciclo da pobreza.

Considerações finais

O objetivo geral neste artigo era verificar se a implementação do PBF teve participação na diminuição do nível de desigualdade de renda estimado na região Nordeste do Brasil através da utilização de índices de desigualdade de renda.

Tendo em vista o que foi apresentado na pesquisa, considera-se que no período em estudo houve diminuição da desigualdade de renda no Nordeste, em média de 20% durante todo o período observado. Foi 16% maior que nas demais regiões do país, o que resultou na saída de mais de 9,3 milhões de pessoas da situação de pobreza e extrema pobreza na região. Não se pode negligenciar que a renda média de todos os trabalhos (RMTT) também passou por um grande aumento ao longo do período observado, já que este tipo de remuneração tem efeito direto nos níveis de desigualdade da região dado que um aumento na renda média de uma localidade tem efeito direto na renda apropriada pelas parcelas mais pobres da população que sobrevivem normalmente apenas com a remuneração de seus trabalhos.

Tem-se assim que um aumento na renda média de todos os trabalhos possui um impacto muito maior na parcela da população que detém rendimentos *per capita* inferiores do que na renda da população mais rica que não depende do salário mínimo. Desde modo, observa-se diminuição da desigualdade da região observada, ocasionada pelo aumento da parcela de renda apropriada pelo grupo mais pobre da população. Isso foi possível notar no modelo desenvolvido, uma vez que uma política salarial possui um impacto mais relevante na distribuição de renda da população em estudo.

Na região Nordeste verificou-se a menor Renda Domiciliar *Per Capita* (RDPC) do Brasil. De acordo com as diretrizes impostas pelo PBF, o programa é destinado a atuação do poder público para as famílias que detém uma renda *per capita* inferior a linha da pobreza e extrema pobreza, e também para as famílias que possuem mais dificuldades de acessar os serviços sociais básicos de educação e saúde, explicando a região Nordeste proporcionalmente receber mais benefícios. Comparando as informações citadas com o fato da região ter apresentado o maior número de pessoas superando a situação de pobreza e extrema pobreza, pode-se assim atribuir em boa medida esta diminuição da pobreza na região à grande quantidade de benefícios do PBF existentes destinados ao Nordeste.

Possuindo a região Nordeste a menor remuneração média do trabalho entre as cinco grandes regiões que compõem o país (o que torna muitas vezes insuficiente o sustento da família com apenas a remuneração de seu trabalho), o PBF assumiu papel de protagonismo como renda complementar para grande parte das famílias nordestinas. O PBF – juntamente com todos os esforços de articulação, mobilização e aprimoramento das políticas sociais que surgiram após sua implementação – possibilitou que as parcelas mais pobres da população brasileira tivessem tido melhoras expressivas em suas condições de vida, como também, em suas perspectivas de futuro.

Referências

ATLAS BRASIL. **Atlas Brasil de Desenvolvimento Econômico (2015)**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.

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

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente**. 2 v. Brasília: IPEA, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União (D.O.U.) Brasília: BRASIL, 1988.

- BRASIL. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: BRASIL, 2003.
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: BRASIL, 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** Brasília: BRASIL, 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 8.794 de junho de 2016.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasília: BRASIL, 2016.
- CAMPOS, R. T.; CAMPOS, K. C. Análise das medidas de renda, distribuição e pobreza dos municípios da área de influência da Barragem Castanhão Ceará. *In:* 46º Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Viçosa, 2008.
- CARLOTO, C. M. Condicionais nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 2, p 121-130, jul.-dez./2012.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas 2008.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CRU). **Programa Bolsa Família: orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família.** Coleção Olho Vivo. Brasília: CGU, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).** Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp?z=t&o=1&i=P>>. Acesso em: 23 de novembro de 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** IBGE: Brasília, 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IPEADATA.** Brasília: IPEADATA, 2021. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.
- JACCOUD, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.
- MDS. **Sagi-Data. Aplicações MDS.** 2021.
- PIKETTY, T. **O Capital do Século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POCHMANN, M.; AMORIN, R. **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.
- POCHMANN, M. O Desafio da Distribuição Equânime da Renda e Riqueza no Brasil. **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 5, n. 1, p. 89-105, 2006.

R: The R Project for Statistical Computing. *R-project.org*. Published 2022. Disponível em: <<https://www.r-project.org/>>. Acesso em: 19 de junho de 2022.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROEMER, J. E. *Equality of opportunity*. *Harvard University Press: Harvard*, 1998.

SCHWARTZMAN, S. **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudo do Trabalho e da Sociedade (IETS), 2006.

SILVA, M. O. S. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 113-133, 2004.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios* Brasília: IPEA, 2010. 2 v.

SOUZA, A. P. **Políticas de distribuições de renda no Brasil e o Bolsa Família**. Texto para discussão nº. 281. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2013.