

A utilização do Programa Bolsa Família como promotor de bem-estar para o Nordeste brasileiro

The use of the Bolsa Família Program as a promoter of well-being in the Brazilian Northeast

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5600>

Daiene Luiza Farias Vilar¹

Hugo Feitosa Gonçalves²

Sérgio Gonçalves dos Santos Júnior³

Resumo: Este trabalho busca analisar a utilização do Programa Bolsa Família como promotor de bem-estar na Região Nordeste. Para isso, o trabalho possui o objetivo geral de observar, por meio dos índices de desigualdade de renda disponíveis, como o índice de Gini e o valor da cesta básica na região em estudo, dados disponíveis no IPEAData, IBGE e DIEESE, se houve melhorias na distribuição de renda da Região Nordeste no período de 2000 a 2021, que compreende a implementação e a vigência do Programa Bolsa Família. Analisando os dados coletados, juntamente com a revisão da literatura a respeito do tema explorado no trabalho, conclui-se que as políticas sociais, destacando-se o PBF, são importantes para o bem-estar da população em geral, uma vez que são capazes de promover um aumento no consumo da população, bem como proporcionar acesso a itens de necessidade básica para todos.

Palavras-chave: Bem-estar. Programa Bolsa Família. Políticas Sociais. Nordeste brasileiro.

Abstract: The study aims to analyze the use of the Bolsa Família Program as a promoter of well-being in the Northeast region of Brazil. To achieve this, the general objective is to examine, through available income inequality indices such as the Gini index and the cost of the basic food basket in the region under study – data provided by IPEAData, IBGE, and DIEESE – whether there have been improvements in income distribution in the Northeast region from 2000 to 2021, a period that encompasses the implementation and duration of the Bolsa Família Program. By analyzing the collected data alongside a literature review on the subject, the study concludes that social policies, particularly the Bolsa Família Program, are crucial for the general well-being of the population, as they can promote an increase in consumption and ensure access to basic necessities for all.

Keywords: Well-being; *Bolsa Família* Program; Social Policies; Brazilian Northeast.

Artigo submetido em 23/03/2024. Aceito em 11/03/2025.

¹ Doutora em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Docente na Universidade Estadual da Paraíba (DAEC/UEPB).

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

² Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Docente na Universidade Federal do Piauí (CSHN/UFPI).

E-mail: hugo.goncalves@ufpi.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6323-1648>

³ Doutorando em Economia pela UFPA. Docente na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

E-mail: sergiogonalves09@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1529-0093>

Introdução

Este trabalho visa a analisar a eficácia das políticas de distribuição de renda na redução das desigualdades na Região Nordeste do Brasil, entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Jair Messias Bolsonaro, contemplando o período entre 2000 e 2021. No contexto brasileiro, enfrentamos um desafio significativo na implementação de políticas sociais, dadas as dimensões continentais do país e as características distintas de suas cinco regiões, cada uma com suas particularidades e necessidades específicas.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem sido observado um esforço contínuo para desenvolver um sistema complexo de políticas sociais no Brasil, envolvendo uma variedade de agentes, instituições e programas. Este trabalho busca investigar como essas políticas têm impactado na redução das disparidades socioeconômicas inter-regionais, considerando as especificadas da região Nordeste e as abordagens adotadas para enfrentar esses desafios.

Diante das pesquisas realizadas com a finalidade de encontrar a melhor política que se adequasse à população brasileira, temos o Programa Bolsa Família (PBF), que consegue amenizar os problemas causados pela pobreza e desigualdade existentes na população, por meio da concessão de um valor monetário e também com a exigência de contrapartidas para a manutenção do benefício.

Dito isso, a pesquisa tem como problema central observar de que forma o recebimento dos recursos oferecidos pelo PBF impactam na distribuição de renda da Região Nordeste, na perspectiva do primeiro teorema do bem-estar. Tendo como hipótese que o Programa Bolsa Família, como política de distribuição de renda, consegue atenuar as desigualdades das regiões, promovendo melhorias no bem-estar da população.

Para isso, o trabalho tem como objetivo analisar se o Programa Bolsa Família contribuiu para ampliar o bem-estar das pessoas que residem na Região Nordeste. Para tanto, temos os seguintes objetivos específicos: i) entender o conceito expressado pelo primeiro teorema do bem-estar; ii) observar os dados referentes à distribuição de renda da Região Nordeste do ano de 2000 a 2021, observando se a partir do momento de implementação do PBF houve alguma alteração nos índices que possa ser atribuída à implementação do programa; iii) observar a ligação existente entre índices de distribuição de renda e do bem-estar da população.

Para tanto, foram realizados levantamentos bibliográficos e análise das literaturas com o objetivo de melhor apreender aspectos das políticas sociais de distribuição de renda, especificamente o PBF (Ribeiro; Cechin, 2012; Corrêa, 1998; Valdemar Neto; Berreil, 2017), dialogando com a utilização de políticas sociais de distribuição de renda em busca de bem-estar para a sociedade (Lobato, 2016; Machado, 2003; Santos *et al.*, 2014), além da utilização de dados quantitativos para a observação da empíria.

Sem a intenção de alcançar todas as políticas sociais do país, este trabalho discute, especificamente, a política de distribuição de renda, Programa Bolsa Família. Para tanto, além desta breve introdução, o trabalho divide-se em mais quatro seções. A seção dois discute os principais pontos acerca das políticas sociais de distribuição de renda no Brasil, em específico o PBF, e os principais conceitos acerca do primeiro teorema do Bem-estar necessários para a compreensão desse estudo. A terceira seção analisa de forma mais detalhada as variações na distribuição de renda e no produto interno da região após a implementação do PBF. E, por fim, temos algumas considerações finais a respeito do conteúdo explanado neste trabalho.

1 O Programa Bolsa Família e o conceito de Bem-Estar

Nesta seção, será abordado os principais conceitos sobre as políticas sociais de distribuição de renda, com foco no PBF, e sua importância no combate à pobreza e na promoção da equidade. Além disso, apresenta uma breve explicação sobre o Primeiro Teorema do Bem-Estar, que trata da eficiência nos mercados, e discute como o conceito de bem-estar é abordado na teoria econômica.

1.1 Políticas sociais de distribuição de renda e o Programa Bolsa Família

Ao abordarmos o processo de democratização dos direitos sociais no Brasil, a Constituição de 1988 emerge como um marco significativo nesse contexto. Ela se destaca por ser a primeira constituição a atribuir uma real importância à voz da população, proporcionando espaço para o processo de concepção e implementação de políticas sociais no país. A partir desse marco histórico, passou-se a conceber a política social, levando em consideração não apenas os interesses do Estado, mas também as necessidades apresentadas pela sociedade.

A partir deste momento, muito foi falado e pensado a respeito de políticas sociais. O Governo FHC pode ser considerado o período em que foi estruturado o perfil da política social como vemos hoje, principalmente no que tange às políticas focalizadas na pobreza e na distribuição de renda da população mais necessitada, como também uma maior preocupação para que essas iniciativas consigam alcançar essa população alvo. Após isso, essas políticas passam a surgir de forma mais focalizada, estabelecendo critérios para a obtenção dos benefícios propostos (Pinheiro Jr., 2014).

Esse período que precede os anos de implementação das políticas sociais mais significativas no Brasil é marcado por um intenso processo de concentração de renda em todas as unidades federativas do país. Essa concentração tem sido uma característica constante ao longo da história econômica brasileira, sendo um tema central em diversos debates sobre o crescimento e o desenvolvimento do país.

A concentração de renda persiste como um desafio significativo, apesar das medidas estruturais adotadas entre finais dos anos 1950 e início dos anos 1960 e meados dos anos 1970, e das políticas de renda focalizadas a partir de finais dos anos 1990 para enfrentar essa situação, tanto por meio de políticas sociais de distribuição de renda, que são o foco deste trabalho, quanto por meio das flutuações do desempenho econômico. Consequentemente, desde a década de 1990, vários estudos têm se dedicado a compreender a relação entre essa concentração de renda no Brasil e a busca por alternativas e políticas capazes de promover uma redistribuição da renda e mitigar os níveis de desigualdade no país (Corrêa, 1998).

Criado em 2003 pelo Governo Federal, fruto da fusão de quatro outros programas que já estavam em atuação (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) o Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda, o qual, diferentemente da estrutura dos programas que lhe deu origem, é um programa de transferência de renda com condicionalidades, ou seja, é necessário que haja uma contrapartida – que no caso são definidas pelo próprio programa – para a manutenção do benefício.

Como apontado por Fiszbein e Schady (2009), programas com características semelhantes às verificadas no PBF surgiram na década de 1990, e tinham como objetivos: combater a pobreza no curto prazo, uma vez que forneciam recursos para suprir as necessidades imediatas dos beneficiados, e no longo prazo, serviriam de estímulo para a acumulação de capital humano das gerações futuras, isso sendo possível justamente por causa de suas condicionalidades.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 (Brasil, 2003), convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004). Trata-se de um programa de transferência de renda condicionado criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de promover melhorias na vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil (GRU⁴, 2012). De acordo com a legislação que o institui, o programa visa unificar o procedimento de gestão e execução dos programas de transferência de renda já existentes no âmbito do Governo Federal.

As transferências efetuadas pelo PBF não se constituem em um direito, elas estão condicionadas à disponibilidade orçamentária, como visto na Lei nº 10.836, que constitui o programa, cabe ao Poder Executivo decidir, com base nos fundos orçamentários existentes, a quantidade de beneficiários no programa, sendo que quando essa dotação orçamentária se esgota, ninguém mais poderá receber o benefício sem que haja um crédito complementar. Desse 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).

O Programa Bolsa Família foi encerrado em outubro de 2021 — após 18 anos de vigência, sendo substituído pelo chamado Auxílio Brasil — o qual foi instituído pela Medida Provisória nº 1.061 de 9 de agosto de 2021 (Brasil, 2021a). De acordo com o Ministério da Cidadania, o Programa Auxílio Brasil integrou diversos programas e políticas públicas no âmbito de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Desse modo, o Programa Bolsa Família chegou ao fim a atuação de um dos considerados maiores programas de políticas públicas de distribuição de renda reconhecido pelo mundo.

⁴ Guia de Recolhimento da União (GRU).

1.2 Primeiro Teorema do Bem-Estar e o conceito de Bem-Estar na teoria econômica

O Primeiro Teorema do Bem-estar reflete a ideia originalmente proposta por Smith (1983), o qual descreve que os interesses individuais em uma sociedade são coordenados por um sistema econômico no qual as ações são guiadas pelos próprios interesses de acumulação econômica (capacidade de consumo) de cada indivíduo, mediados por mercados que operam de maneira impessoal⁵.

Em perspectivas como a delineada por Sen (1999), o conceito de bem-estar está intimamente unido à noção de felicidade pessoal, em que o bem-estar de um indivíduo não está ligado unicamente pela quantidade de bens materiais que podem ser obtidos, mas também, pelo acesso que cada pessoa possui de expandir suas capacidades.

Ainda nesse sentido, o Primeiro Teorema do Bem-estar surge para enfatizar o fato de que os resultados competitivos são sim eficientes de Pareto. Em outras palavras, que toda alocação de equilíbrio walrasiano é Pareto Eficiente (WEA)⁶. Isso é mostrado por meio do teorema dos núcleos e das economias competitivas, que nos diz que se a utilidade de cada consumidor em uma economia é estritamente crescente no conjunto dos números naturais positivos, temos então que toda alocação de equilíbrio walrasiano está no núcleo, isso porque na nossa economia estamos considerando que cada consumidor escolhe dentre as opções disponíveis aquela cesta que maximize o seu bem estar, sem se preocupar com os demais, logo, qualquer mudança nessa combinação se torna Pareto Eficiente (Jehle, 2001).

Dessa forma, tem-se dentro do Teorema do Bem-estar, que se as condições forem suficientes para garantir que o equilíbrio walrasiano exista, então, independentemente da alocação inicial de recursos, a alocação realizada no equilíbrio de mercado será Pareto Eficiente. É importante ressaltar que não se está levando em consideração que as decisões de alocação sejam tomadas levando em conta as questões de “equidade” ou “justiça” na distribuição, uma vez considerado isso, é fácil observar a existência de combinações melhores em um ponto de vista social (Nicholson, 2008).

⁵ “Não é da benevolência do padeiro, do açougueiro e do cervejeiro que temos a nossa janta, mas do seu amor próprio” (Smith, 1983, Cap. 2), “A Riqueza das Nações”.

⁶ Uma alocação é considerada Pareto Eficiente quando não é possível realocar recursos de maneira a melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de pelo menos um outro.

Fica claro, assim, que o conceito de bem-estar trazido pelo primeiro teorema não leva em consideração em nenhum momento as combinações que podem ser feitas de forma equitativa em um ponto de vista social, como apontado por Sen (1999), Jehle (2001) e também por Nicholson (2008). Os recursos serão alocados dentro dessa economia entre os indivíduos que a compõem de forma que cada um escolherá a cesta que aumente a sua satisfação, e essa escolha não se preocupará com as escolhas dos demais agentes.

Podemos encontrar o conceito de bem-estar em diversos trabalhos dentro da temática de economia, estando associados principalmente à ideia de melhorias, como descrevemos, mas também relacionando a condições sociais. Quando falamos da teoria do bem-estar relacionada com condições sociais, temos um enfoque distinto do verificado geralmente, pois não tratamos apenas do enfoque econômico, da busca essencialmente da eficiência.

Ainda nesse sentido, Sen (2001) nos traz uma perspectiva de bem-estar, de forma utópica em um modo de produção capitalista, no qual é necessária a presença de uma equidade de acesso aos meios de reprodução da vida, apontando a necessidade de que as utilidades de todos os indivíduos possuam pesos iguais na economia, uma vez que rendas equiparadas — assim como demais acessos aos meios da vida humana — seriam um caminho para se chegar à equidade de bem-estar.⁷

Nessa óptica, ainda não é esperado que todos os agentes presentes nessa economia dividam os recursos de forma relativamente igualitária, e isso seria considerado justo de um ponto de vista social como apontado por Nicholson (2008), porém é ressaltado que para que o desenvolvimento seja alcançado em uma sociedade, é necessário que todos os indivíduos os quais a constituem tenham no mínimo o necessário para suprir necessidades básicas, como, por exemplo, alimentação.

⁷ Sen foi um dos formuladores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no seio da Organização das Nações Unidas (ONU); esse indicador propõe quantificar o grau da qualidade de vida dos países para além da métrica economicista e socialmente abstrata do Produto Interno Bruto (PIB).

2 Materiais e métodos

Em continuidade, a população deste estudo compreende todos os beneficiários do PBF residentes na Região Nordeste do Brasil, composta por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Sergipe. Para alcançar o objetivo proposto, foram coletados dados disponíveis no MDS, como a quantidade total de famílias beneficiadas pelo programa na região, bem como o valor total de recursos destinados ao pagamento do benefício no Nordeste. Outras fontes de dados utilizadas foram o IPEADATA (2022) e DIEESE (2022), nos quais foram obtidos os demais dados debatidos nesta pesquisa.

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa⁸. Nesse contexto, foram considerados dados como o valor médio da cesta básica na região Nordeste, o salário-mínimo, informações relacionadas ao Programa Bolsa Família (PBF), como a quantidade de famílias beneficiadas e os recursos destinados ao programa, além de indicadores socioeconômicos, como o Índice de Gini e o PIB *per capita* no período em análise.

Quanto ao recorte histórico, inicia-se no ano 2000 até o final de 2021, período que abrange uma nova gestão governamental cujo projeto de país segue um ponto de vista diferente do observado na gestão anterior — ao menos até meados dos anos 2010 — havendo um aumento das transferências de renda no país, resultantes de uma postura mais ativa do Governo Federal no combate à pobreza e à desigualdade, criando e aperfeiçoando programas com essa finalidade.

Para investigar a relação entre a assistência do PBF e as desigualdades socioeconômicas na Região Nordeste, foi utilizado um modelo de regressão linear simples. Esse modelo buscou estimar a relação existente entre o número de famílias assistidas pelo PBF (x, em milhões) e o Índice de Gini (y), considerando o período de 2000 a 2021. O modelo gerado foi calculado com base no coeficiente de determinação (R^2) e na significância estatística dos coeficientes estimados, verificando-se se o número de famílias beneficiadas (x) explica variações no Índice de Gini (y). Esse procedimento funcionou para testar a possibilidade de que o aumento no número de famílias atendidas pelo PBF contribui para a redução das desigualdades na Região Nordeste.

⁸ A qual, de acordo com Gil (2002), baseia-se no princípio de que tudo pode ser mensurável, ou seja, que informações podem ser geradas e evidenciadas a partir de números.

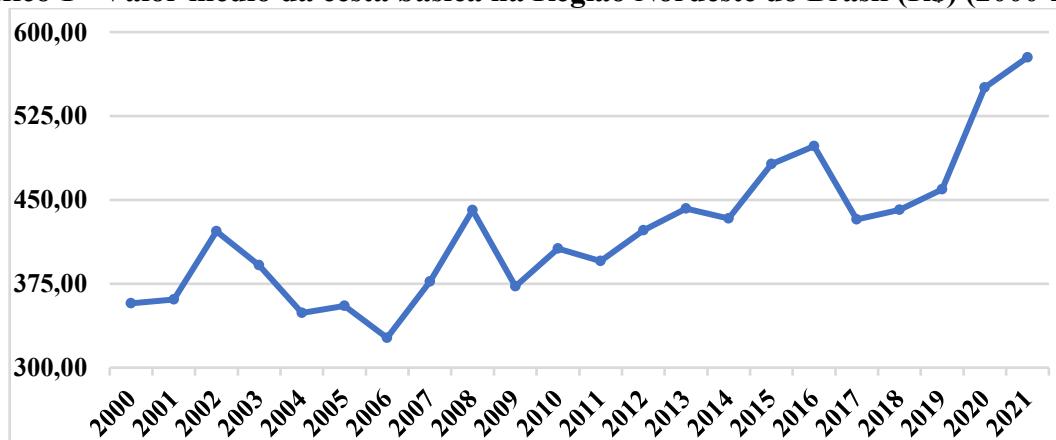
3 Resultados

Quando observamos a distribuição de renda no Brasil, podemos notar uma série de questões que podem ser consideradas grandes problemas para a sociedade. No início do ano de 2020, por exemplo, segundo dados do Ministério da Cidadania (Brasil, 2022), temos que mais de 14 milhões de famílias se encontravam em situação de pobreza extrema, possuindo uma renda *per capita* de até 89 U\$/ano, isso corresponde a cerca de 5% da população brasileira total vivendo com rendimentos muito abaixo do que seria considerado ideal.

Diante do cenário de crescente pobreza no país, é cada vez mais crucial promover o debate sobre soluções para essas desigualdades, que não apenas prejudicam aqueles que enfrentam o desafio diário de sobreviver com uma renda tão baixa, mas também toda a sociedade. Georgieva (2020) destaca a importância dos gastos governamentais em políticas sociais para combater a desigualdade, enfatizando que, quando bem aplicadas, essas políticas desempenham um papel fundamental na redução da desigualdade de renda e em seus impactos sobre a população, especialmente em relação à disponibilidade de oportunidades e à coesão social.

Tratando da especificidade regional aqui proposta, ao observar o valor necessário para adquirir uma cesta básica na Região Nordeste, conforme demonstrado no Gráfico 1, ao longo das duas décadas analisadas neste estudo, esse valor teve um aumento maior que 60% entre os anos limites. No ano de 2000, o custo era de R\$357,59, em valores ajustados para o ano de 2021 aumentando para R\$577,46 em 2021, o último ano de vigência do PBF em seu primeiro período.

Gráfico 1 - Valor médio da cesta básica na Região Nordeste do Brasil (R\$) (2000-2021)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do DIEESE (2022).

Em 1938, por meio do Decreto Lei nº 399 (Brasil, 1938), foram estabelecidos os itens que compõem a cesta básica no Brasil, juntamente com os valores do salário-mínimo, regulamentando assim os produtos essenciais para a alimentação da população na época. Essa regulamentação definiu treze itens considerados indispensáveis, a saber: carne, leite, arroz, farinha, batata, legumes (tomate), pão, café, frutas (banana), açúcar, óleo e manteiga.

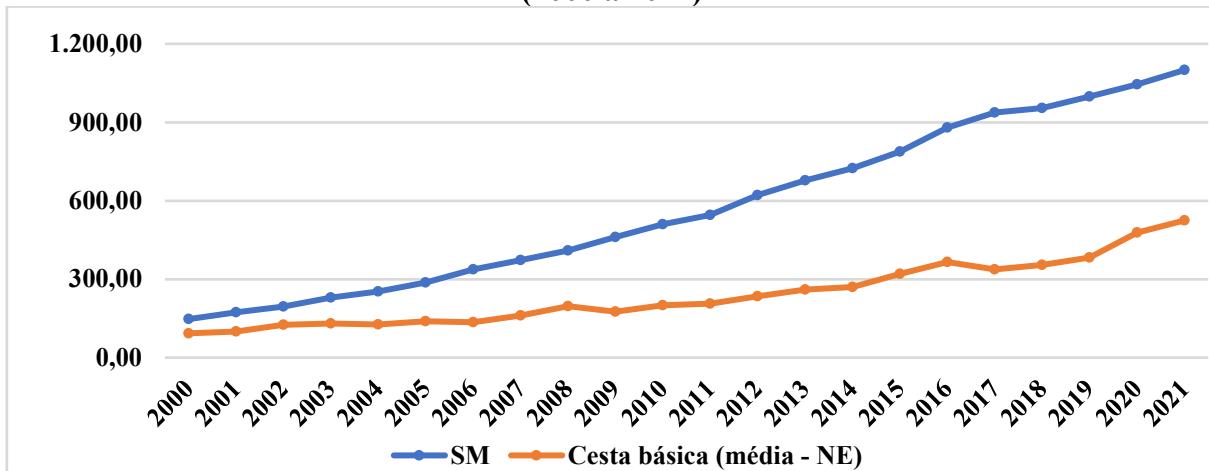
Vale ressaltar que essa lista representa uma composição básica, sujeita a variações de acordo com a região observada. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza mensalmente uma pesquisa sobre o custo da cesta básica nacional, levando em consideração os preços desses itens essenciais em diferentes localidades do país.

Bovolenta (2017) aborda em seu trabalho a utilização da cesta básica como instrumento de política social, trabalhando em conjunto com outras políticas de cunho assistencial. Dessa forma, esse instrumento se faz presente como uma forma de dar maior atenção à alimentação, uma vez que traz consigo uma série de benefícios. Em seu estudo, ressalta-se que o acesso a esses itens que compõem a cesta tende a proporcionar conforto à população beneficiada, além de aliviar as adversidades enfrentadas por eles. Sendo assim, a variação nos preços da cesta básica, verificada do ano de 2000 ao ano de 2021 e apresentada no Gráfico 1, pode ter um grande impacto no comportamento dos consumidores em sua relação com os bens de consumo.

No Gráfico 2, podemos observar a alteração dos valores da cesta básica, em relação ao salário-mínimo no período em estudo. A importância desta comparação está na possibilidade de se ter uma ideia de como se encontra o poder de compra dessa população. Primeiramente quanto ao salário-mínimo, que inicialmente se encontrava no valor de R\$147,25 em 2000 e passou a ser de R\$1.100,00 no ano de 2021 (valores nominais) após os reajustes sofridos ao longo dos anos. Como podemos ver no gráfico, quando comparado com os valores da cesta básica na Região Nordeste, a população da região gasta em média, durante o período observado, 42% do salário-mínimo para obter os treze itens considerados básicos para a sua alimentação (DIEESE, 2022; Ipea Data, 2022).

Porém, enquanto em 2000 a cesta básica correspondia a 63% do salário-mínimo no Nordeste, em 2020 essa proporção era de 48%, sendo a maior disparidade entre o salário-mínimo e o valor da cesta básica no Nordeste computada em 2017, quando esta representava 36% do salário-mínimo.

Gráfico 2 - Salário-mínimo no Brasil e valor da cesta básica na Região Nordeste (R\$) (2000 a 2021)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ipea Data (2022) e DIEESE (2022).

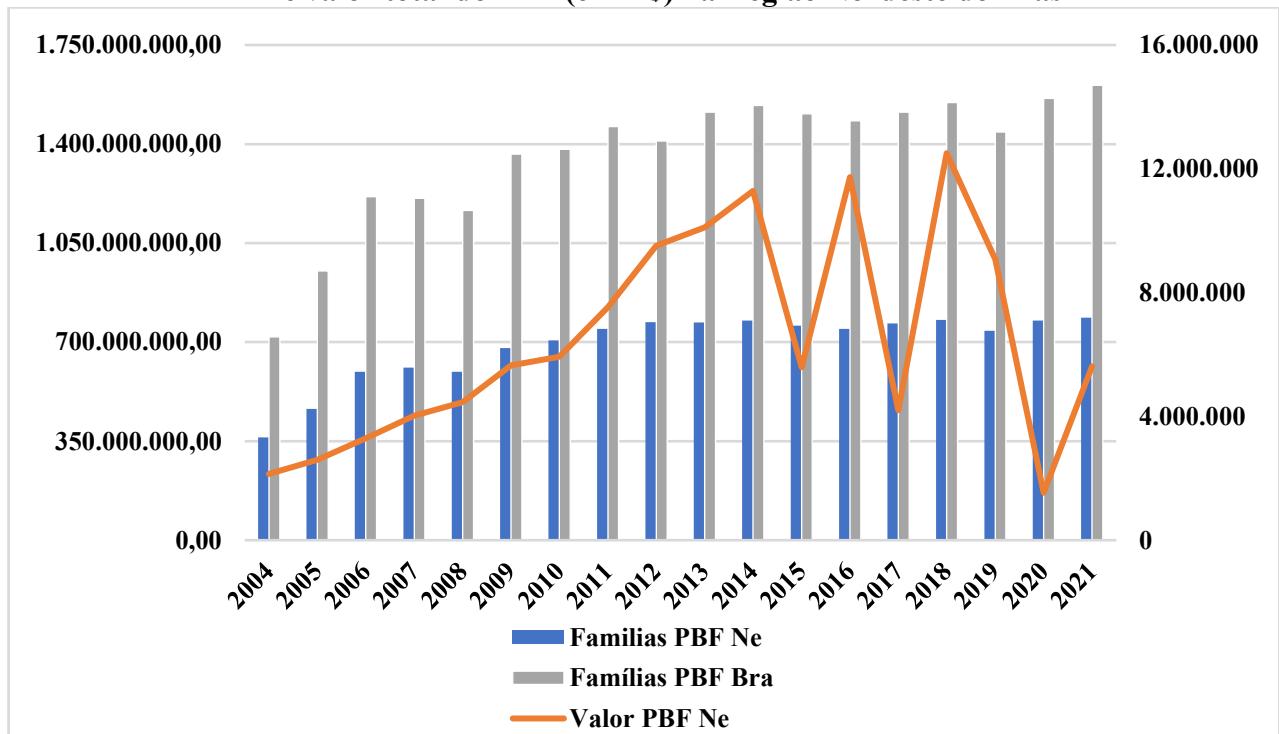
Os dados disponíveis no Gráfico 2 nos mostram que, durante todo o período observado, uma parcela relativamente grande do salário-mínimo é destinada à compra da cesta básica. O salário-mínimo é uma ferramenta importante no combate à pobreza e a desigualdades de renda; a sua valorização, agindo em consonância com outras políticas, é uma das principais formas de se ter um crescimento econômico sustentado, levando a remunerações mais altas da massa populacional e, assim, a uma reestruturação da renda, como apontado por Santos *et al.* (2015).

Porém, dadas as condições estruturais do subdesenvolvimento da economia brasileira, resultando no maior peso da força de trabalho nos custos de produção e em um nível de desemprego acima dos níveis dos países industrializados, o salário-mínimo nominal é por volta de 20% do salário-mínimo necessário, de acordo com o DIEESE (2024). Portanto, os programas de renda única e/ou complementar, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o PBF, ou seja, a socialização de parte dos custos de reprodução do fator de produção força de trabalho, transferindo do capital privado para o Estado, são fundamentais para a manutenção relativa da coesão social.

Quanto a essas políticas, logo no início dos anos 2000, foi implementado o programa social que, por quase duas décadas, foi a principal ferramenta de política social do Brasil: o Bolsa Família, tendo como um dos seus objetivos principais, garantir à população beneficiada (indivíduos que se encontravam com os rendimentos abaixo da linha da pobreza), o básico para a sua subsistência, ao mesmo tempo em que exigia contrapartidas que incentivaram o

crescimento do capital humano da população. No Gráfico 3 a seguir, temos a variação na quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF, como também, a quantidade de recursos total destinada para o pagamento do benefício, ambos os dados referentes à Região Nordeste.

Gráfico 3 - Quantidade total de famílias beneficiadas (número de pessoas) e valor total do PBF (em R\$) na Região Nordeste do Brasil



Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS, Brasil (2021b). **Nota:** para os dados das famílias que recebiam o Bolsa Família no Brasil (Famílias PBF Bra), foram colhidos os últimos números disponíveis em cada ano.

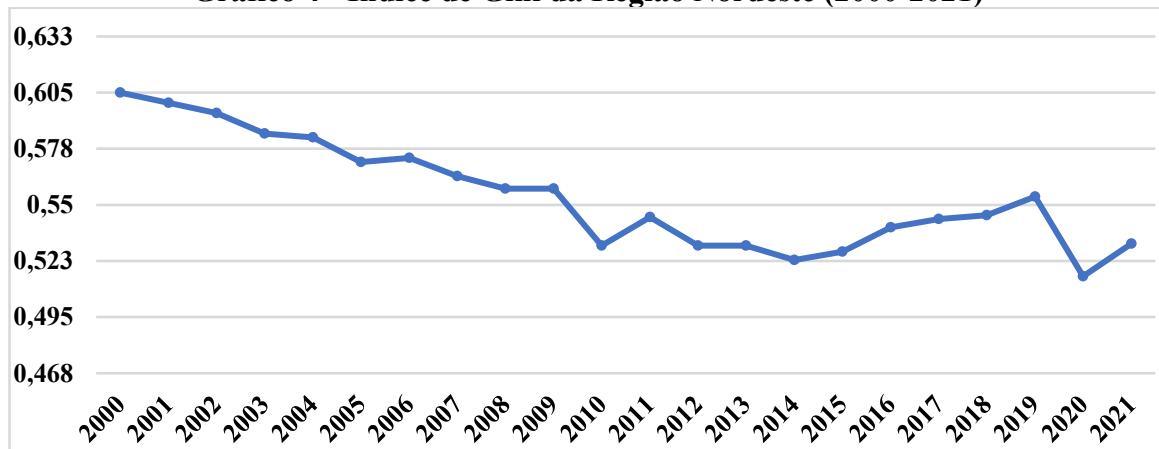
Pode-se destacar, a partir dos dados disponíveis no Gráfico 3, em primeiro lugar, a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa na região. Como pode-se notar, essas famílias apresentam um comportamento crescente praticamente durante todo o período de vigência do PBF, com uma pequena diminuição nesses números em apenas cinco anos: 2008, 2013, 2015, 2016 e 2019, sendo em média, metade das famílias assistidas pelo Programa no Brasil nessa série histórica. Já em relação ao valor total repassado para as famílias beneficiadas, evidenciada pela linha laranja no gráfico, este apresenta uma variação bem maior do que a observada na quantidade de famílias, chegando a ter uma redução de mais de 80% desse valor no ano de 2020.

No Brasil, quando falamos sobre pobreza, essa está ligada diretamente com a renda do indivíduo, sendo uma família considerada em situação de pobreza, quando possui uma renda mensal de até R\$170,00 reais mensais *per capita*, e uma família é considerada como estando em situação de extrema pobreza, quando possui uma renda de até R\$85,00 reais mensais por pessoa; esses valores são determinados pelo decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016 (Brasil, 2016).

Mas quando tratamos sobre bem-estar, temos que esse entendimento de pobreza deve ser ampliado, indo além da utilização apenas da renda, como apontado por Sen (2000). Não só o nível de renda deve ser levado em consideração no momento de se delimitar a pobreza, deve ser considerada também a privação das capacidades básicas pelas quais o indivíduo passa, dentre essas capacidades Sen (2000) inclui acesso a uma melhor educação básica e também aos serviços básicos de saúde, uma vez que estes influenciam diretamente na qualidade de vida da população.

Aumentando o acesso da população como um todo a esses serviços, pode-se proporcionar um aumento da capacidade destas pessoas conseguirem maiores níveis de renda, e consequentemente, sair da condição de pobreza descrita acima, ou podemos ter como hipótese também que a variável explicava e a variável resposta podem ser invertidas a partir de um aumento na distribuição da renda. Tal pensamento nos leva a pensar a política social voltada para o combate à pobreza, não só no ponto de vista de redução da pobreza econômica, que no Brasil é feito principalmente através da transferência direta de recursos, mas também, por meio de medidas que busquem a ampliação das capacidades básicas dessa população, e o PBF se apresenta nesta perspectiva como um instrumento de política de combate à pobreza que consegue abranger essas especificidades, uma vez que, em sua formulação utiliza-se de contrapartidas que fazem com que essa população utilize destes serviços básicos oferecidos pelo Estado para que recebam o benefício.

Para entender um pouco melhor a questão da renda na Região Nordeste, o Gráfico 4 a seguir apresenta o índice de Gini da região do ano de 2000 até o ano de 2021.

Gráfico 4 - Índice de Gini da Região Nordeste (2000-2021)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEAData (2022).

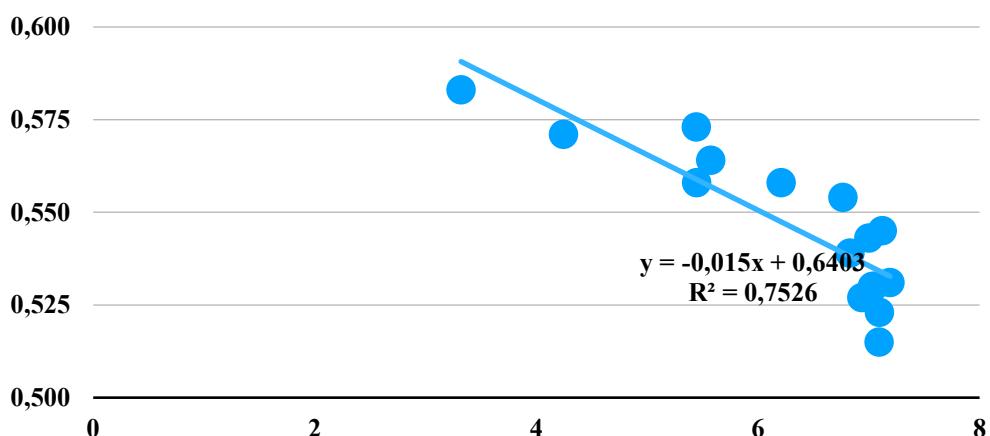
Contextualizando, o índice de Gini é um indicador utilizado para medir o grau de concentração de renda em um determinado grupo; nesse caso, o grau de concentração de renda da população da Região Nordeste. Esse índice aponta a diferença existente entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, o qual, quanto mais próximo de zero pode-se dizer que a distribuição de renda da população observada está em situação de igualdade, no entanto, caso contrário, quanto mais próximo de um o índice estiver, mais desigual é a distribuição de renda desta localidade (IPEA, 2004).

No caso observado neste trabalho, temos no Gráfico 4 uma diminuição do índice durante o período em análise, o qual mesmo com um aumento potencial verificado no ano de 2009 e 2010, chegou no ano de 2021, 12% menor que o verificado em 2000, contudo, o valor de 0,531 ainda é considerado alto. É importante lembrar que o conceito de bem-estar está ligado a diversos fatores, como por exemplo, o atendimento das necessidades básicas da população, e, apenas o índice de Gini não é capaz de determinar isso. Porém, como vimos ao se tratar do PBF, o acesso a esses fatores de necessidade básica somados e condicionados pelo aumento da renda da população beneficiada. Deste modo, podemos atribuir, em hipótese, uma parcela dessa melhora da distribuição de renda à implementação do PBF no período em discussão.

Compreendendo que o PBF não é a única variável explicativa atuante sobre os resultados do índice de Gini no Nordeste, podendo-se incluir nesse rol a variação real do salário mínimo, o nível de desemprego, bem como variáveis que podem ser correlacionadas, em hipótese, no sentido inverso da variação do número de famílias assistidas pelo PBF, e com

relação direta em relação ao indicador de bem-estar. Porém, abstraindo as demais variáveis explicativas, percebe-se uma correlação direta entre a variação do número de famílias assistidas pelo PBF e o melhoramento no indicador de bem-estar no Nordeste, representado pelo declínio no índice de Gini.

Gráfico 5 - Correlação entre o número famílias assistidas pelo PBF (x/1.000.000) e o Índice de Gini da Região Nordeste (2000-2021)

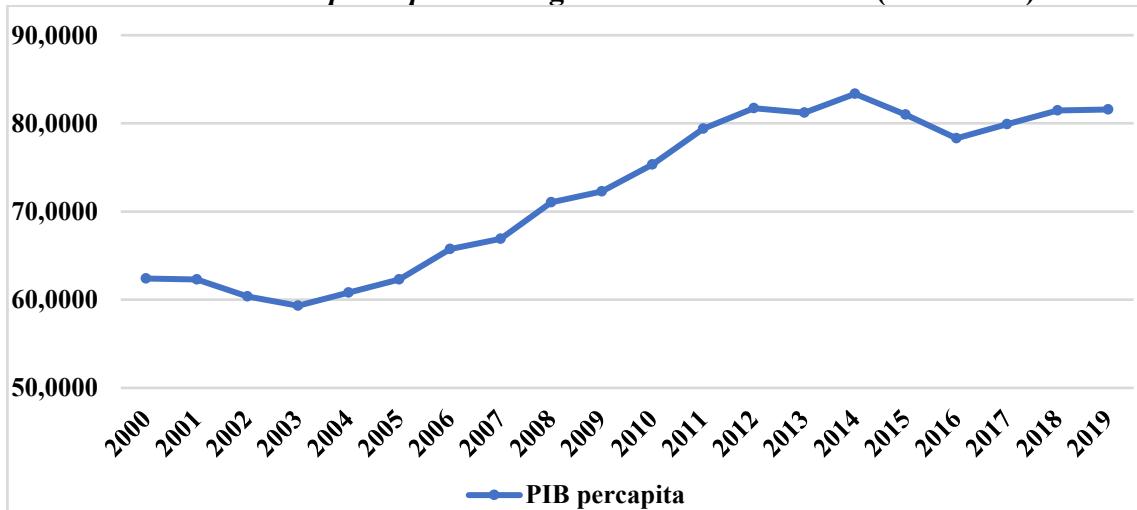


Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEAData (2022) e Brasil (2021b).

Assim, com um considerável grau de representatividade, explicitando a vulnerabilidade da região em relação às políticas assistencialistas, dadas as estruturas históricas da formação econômica-social dessa, uma variação aproximada em 4,269 milhões de famílias assistidas pelo PBF no Nordeste tende a variar em 0,1 o índice de Gini.

Lôbo e Nakabashi (2020) ressaltam que existem algumas peculiaridades ao se falar de bem-estar através da distribuição de renda, uma vez que, no caso do Brasil, a prática de realização de transferências de renda para as famílias, por meio principalmente do PBF se expandiu muito, o que nos faz acreditar que índices como o Gini em uma análise do Brasil, conseguiram englobar toda a multidimensionalidade existente no conceito de bem-estar, a partir da compreensão da distribuição da renda.

Como apontado por Costa (1976), uma boa parte das necessidades da sociedade moderna é saciada por meio da moeda monetária, tornando assim a renda monetária fator de suma importância para a satisfação das necessidades individuais. Desse modo, apesar de arbitrário, é possível utilizar a renda como fator que proporciona o bem-estar da população, dada a sua possibilidade de acesso. Olhando agora para o PIB *per capita* da população da Região Nordeste do ano de 2000 a 2019, apresentada no Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 - PIB *per capita* da Região Nordeste do Brasil (2000-2019)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEAData (2022).

Temos no Gráfico 6 que durante o período apresentado pelo gráfico o PIB *per capita* da região apresentou um crescimento: cerca de 31% do início ao fim do período em análise. O PIB *per capita* se faz importante nesse estudo, uma vez que se trata de um valor de confiança, como também, porque uma vez que uma localidade possui um maior PIB, este pode ser considerado mais rico, e assim, consequentemente, abstraindo a concentração da renda, localidades que são mais ricas conseguem proporcionar um maior bem-estar a sua população.

Assim como a variação real do salário-mínimo e demais fatores, sendo o Nordeste absorvedor por volta de metade dos recursos, o PBF, no seu primeiro período, é direcionado para a fração da população com maior propensão ao consumo, esse programa também é um condicionador da multiplicação da renda regional.

Considerações finais

A partir do que foi exposto na seção anterior, temos uma ideia da importância de políticas sociais como o Bolsa Família para a promoção do bem-estar na sociedade. Tanto no ponto de vista que se limita a observar o consumo da população, uma vez que, com o benefício, essas famílias passam a poder consumir itens básicos que não tinham acesso, como também, tratando-se do bem-estar em seu conceito mais profundo, da satisfação das necessidades básicas como saúde e educação para todos os indivíduos a partir da distribuição da renda como fator único ou complementar das condições de reprodução da vida das famílias da base da pirâmide.

O PBF possui suas condicionalidades que incentivam essas famílias beneficiadas a buscar por esses serviços, uma vez que a utilização destas é necessária para a manutenção do beneficiado no programa. Dessa forma, temos uma ampliação de oportunidades futuras para esses indivíduos, promovida tanto pelas melhores condições de saúde de todos que compõem esse núcleo familiar, quanto pela exigência de frequência escolar, o que os torna mais qualificados e facilita sua inserção no mercado de trabalho. Esses fatores levam a uma expectativa de uma renda futura superior à verificada no momento da obtenção do benefício e a uma maior possibilidade de rompimento do ciclo da pobreza para a família beneficiada.

Tendo em vista que o PBF tem como finalidade garantir acesso a recursos básicos tais como saúde, educação e garantia de alimentação sem que as crianças da família precisem largar os estudos para contribuir na renda familiar, temos uma diminuição significante no índice de Gini da região, que, como apontado, pode ser considerado um índice capaz de englobar toda a multidimensionalidade existente no conceito de bem-estar, a partir da interpretação que a renda socializada condiciona um maior acesso ao desenvolvimento das capacidades humanas.

Podemos observar nos resultados expostos neste trabalho que, no período em análise, foi possível perceber uma diminuição no índice de Gini da região, o qual, no ano de 2021, já se encontrava 12% menor do que o verificado no ano de 2000. Da mesma forma que a Renda Domiciliar *Per capita* apresenta um aumento de 31% neste mesmo período.

Considerando que este trabalho, por si só, não seria capaz de abranger todas as dimensões do bem-estar dos indivíduos beneficiados por um programa como o Bolsa Família, propõe-se, como sugestões para pesquisas futuras, uma realização de estudos que investiguem a contribuição do programa na ampliação da frequência escolar das crianças, no aumento das vacinações infantis e na redução da mortalidade infantil. Esses aspectos permitem explorar benefícios que transcendem as dimensões financeiras, como o PIB, e a alimentação, representados pela cesta básica, incorporando também variáveis relacionadas à saúde e à educação, essenciais para uma análise mais ampla e completa dos impactos do programa.

Referências

BRASIL. **Decreto Lei nº 399.** Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo, 1938. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=227039&filename=LegislacaoCitada+PL+3738/2004. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/mediaprovisoria-132-20-outubro-2003-497302-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2004. **Diário Oficial da União:** seção 1, [Brasília], p. 1, 12 jan. 2004. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Flegin%2Ffed%2Flei%2F2004%2Flei-10836-9-janeiro-2004-490604-normaactualizada-pl.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.794, de junho de 2016.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8794-29-junho-2016-783290-publicacaooriginal-150682-pe.html>. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil.** O que é o auxílio Brasil? 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 25 de julho de 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e da outras providências, 2021a. **Diário Oficial da União:** seção 1, [Brasília], n. 150, p. 5, 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Vis Data**, Programa Bolsa Família. 2021b. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=CrKzEs>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BOVOLENTA, G. A. Cesta básica e a assistência social: notas de uma antiga relação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 507-525, set./dez, 2017.

CORRÊA, A. J. **Distribuição de renda e pobreza na agricultura brasileira.** Piracicaba: Unimep, 1998.

COSTA, R. A. Bem-Estar e Indicadores de Desigualdade. **Estudos Econômicos**, v. 6, n. 2, 1976.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Cesta Básica.** São Paulo: DIEESE, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/>. Acesso em: 15 jan. de 2025.

DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos.** Salário Mínimo Nominal e Necessário. 2024. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=salario+minimo+necessario+diesse&ie=UTF-8&oe=UTF-8>. Acesso em: 13 dez. 2024.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers:** reducing present and future poverty. A World Bank policy research report Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/914561468314712643>. Acesso em: 07 abr. 2025.

GEORGIEVA, K. **Reducir a desigualdade para gerar oportunidades.** International Monetary Fund (IMF), 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRU. **Programa Bolsa Família: Orientações para Acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família.** Coleção Olho Vivo. Brasília - DF, 2012.

IPEA. **O Que é? Índice de Gini.** 4. ed. Ano I. 2004.

IPEAData. **Base de Dados.** Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 15 de jun de 2022.

JEHLE, G. A. **Advanced microeconomic theory.** Pearson Education India, 2001.

LOBATO, L. V. C. Políticas sociais e modelos de Bem-Estar Social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro. v. 40, n. esp., p. 87-97, dez. 2016.

LÔBO, T. P.; NAKABASHI, L. Além do PIB per capita: ensaio sobre medidas de bem-estar para os estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, n. 3, 2020.

MACHADO, A. F. Políticas Públicas no Estado de Bem-Estar Social e no Neoliberalismo: alguns aspectos. **Rev. Direito em Debate**, Ano XI. n. 20, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME - MDS. **Portal de Dados Abertos.** Dados.gov.br. Published 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/bolsa-família>. Acesso em: 15 de jun 2022.

VALDEMAR NETO, R. P.; BERRIEL, C. Transferências condicionais de renda e nutrição: efeitos do Bolsa Família nas áreas rurais e urbanas do Brasil. **Revista Economia Aplicada**, v. 21, n. 2, p. 185-205, 2017.

NICHOLSON, W. **Teoría microeconómica, principios básicos y ampliaciones.** México: Cengage Learning Editores, 2008.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. **A evolução das políticas sociais no Brasil:** o período de 1930 a 2010. Diamantina: Cedeplar-UFMG, 2014.

RIBEIRO, F. G.; CECHIN, L. A. W. As externalidades da alfabetização podem gerar uma porta de saída de curto prazo da pobreza para os beneficiários do Bolsa Família? **Revista de Economia**, v. 38, n. 2, p. 127-148, maio/ago, 2012.

SANTOS, C. A. P. *et al.* Bem-Estar e pobreza: a abordagem de Sen em comparação à utilitarista e a dos bens primários. **Revista Economia e Tecnologia (RET)**. v. 9, n. 4, p. 61-76, 2014.

Santos, D. F.; Santos, R. F.; Siqueira, R. F.; Correa, M. D.; Antonovz, T. Os Impactos da Cesta Básica no Salário Mínimo Nacional em Curitiba entre 2000 e 2010. **Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade**. UEMS. v. 1 n. 1 (2011): Recuperação dos Anais do 4º ECAECO 2011, 2015.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, AMARTYA. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. 2009. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 2. Brasília: IPEA, 2010. 334

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.