

UFRPE - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DLCH - DEPARTAMENTO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PADR - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

TARCÍSIO REGIS DE SOUZA BASTOS

**A Importância do Bolsa Família na Redução das Desigualdade de
Renda e Pobreza em Pernambuco (2003-2013)**

Recife

2015

UFRPE - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DLCH - DEPARTAMENTO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PADR - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

TARCÍSIO REGIS DE SOUZA BASTOS

**A Importância do Bolsa Família na Redução da Desigualdade de
Renda e Pobreza em Pernambuco (2003-2013)**

Recife

2015

Tarcísio Regis de Souza Bastos

A Importância do Bolsa Família na Redução da Desigualdade de Renda e Pobreza em Pernambuco (2003-2013)

Dissertação para apresentação como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração e Desenvolvimento Rural, na área de Gestão, Mercados e Agronegócio, na Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Orientador: Professora Dra. Daniela Moreira de Carvalho

RECIFE

2015

Tarcísio Regis de Souza Bastos

A Importância do Bolsa Família na Redução da Desigualdade de Renda e Pobreza em Pernambuco (2003-2013)

Dissertação para apresentação como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração e Desenvolvimento Rural, na área de Gestão, Mercados e Agronegócio, na Universidade Federal Rural de Pernambuco.

BANCA EXAMINADORA

Daniela Moreira de Carvalho (Orientadora)

André de Souza Melo (Membro Interno)

Amanda Aires Vieira (Membro externo)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu pai e mentor José Alberto de Lima Bastos, por todo o amor e suporte durante todas as minhas empreitadas, sejam elas acadêmicas ou não, e onde quer que ele esteja, sinto muito orgulho do caminho que ele me ajudou a traçar.

À minha mãe Kátia, meu irmão Josenildo e à minha senhora Mirella, por me darem suporte durante os períodos difíceis, fazendo com que eu tivesse serenidade para continuar depois de várias vezes eu quase desistir.

Gostaria de agradecer aos professores: Ana Paula, Eliane Abreu, André Melo, Daniela Moreira e Lúcia Moutinho, por sempre tentarem me ajudar com os melhores conselhos e ensinamentos nos meus momentos de incerteza.

E por fim, porém não menos importantes, meus colegas do curso ou de outras instituições, com quem sempre debati assuntos que para nós sempre tinha alguma relevância, entre eles: Lutemberg, Inaldo, César, Elida, Gleiciane, Carlos Miranda, Rafaela e Vilane.

RESUMO

O estado de Pernambuco, IPEA (2011) apresenta elevados níveis de desigualdade e também apresenta disparidades nos indicadores de pobreza e indigência. Tais fatores revelam, assim, a importância de que seja de interesse coletivo o estudo do fenômeno da desigualdade de renda e da pobreza em Pernambuco. Dentre algumas políticas públicas de redução de pobreza, destaca-se o Programa Bolsa Família, que foi criado em 2003. A literatura, por sua vez, sugere que ele ajuda no combate a pobreza e a desigualdade de renda. Dessa forma, o presente trabalho tem como finalidade analisar o Programa Bolsa Família, desde a sua implementação até o ano de 2013, para com isso, poder mostrar o seu impacto nas variáveis sociais, tais como pobreza e desigualdade de renda. Assim, através dos métodos de análise comparativa de dados dessas variáveis, entre os períodos antes e após a implementação do Programa e também do modelo de intervenção no qual foi estimado o impacto do Programa Bolsa Família nas variáveis explicitadas. Os resultados encontrados demonstram que o PBF de fato consegue melhorar os indicadores de pobreza e de desigualdade de renda, mas que o mesmo perde efetividade a partir do terceiro ano, com isso se estabilizando em um patamar intermediário ao atingido no curto prazo.

ABSTRACT

The state of Pernambuco, IPEA (2011) has high levels of inequality and also shows disparities in poverty and extreme poverty indicators. These factors reveal, therefore, the importance of which is of collective interest the study of income inequality and poverty phenomenon in Pernambuco. Among some public policies to reduce poverty, there is the Family Grant Program, which was created in 2003. The literature, in turn, suggests that it helps in fighting poverty and income inequality, this way, the present work aims to analyze the Family Grant Program, since its implementation by the year 2013, for with this, to show their impact on social variables such as poverty and income inequality. Thus, through the comparative analysis of methods of data these variables, between the periods before and after the implementation of the program and also the intervention model in which we estimated the impact of Bolsa Familia in explicit variables. The results show that the fact that GMP can improve the indicators of poverty and income inequality, but it loses effectiveness from the third year, thus stabilizing at an intermediary level to that achieved in the short term.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 01 - Mapa da Pobreza no Brasil em 1990 | 42 |
| Figura 02 - Mapa da Pobreza no Brasil em 2004 | 43 |
| Figura 03 - Mapa da Pobreza no Brasil em 2012 | 44 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 01- Evolução do número de pobres no na região Nordeste | 34 |
| Gráfico 02 - Pobreza no Nordeste entre 1990 e 2003 | 45 |
| Gráfico 03 - Pobreza no Nordeste entre 2004 e 2012 | 46 |
| Gráfico 04 - Função Impulso-resposta para a incidência do PBF em relação à extrema pobreza | 65 |
| Gráfico 05 - Função Impulso-resposta para a incidência do PBF em relação à extrema pobreza | 66 |

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Histórico dos Programas de Transferência de Renda

23

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 01 – Renda <i>Per Capita</i> Média por Região | 33 |
| Tabela 02 – Índice de Gini entre 1990 e 2003 | 47 |
| Tabela 03 – Índice de Gini entre 2004 e 2012 | 48 |
| Tabela 04 – Índice de Theil entre 1990 e 2003 | 50 |
| Tabela 05 – Índice de Theil entre 2004 e 2012 | 51 |
| Tabela 06 – Relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres entre 1990 e 2003 | 52 |
| Tabela 07 – Relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres entre 2004 e 2013 | 53 |
| Tabela 08 – Relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres entre 1990 e 2003 | 54 |
| Tabela 09 – Relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres entre 2004 e 2013 | 55 |
| Tabela 10 – Número de famílias atendidas pelo PBF | 57 |
| Tabela 11 – Valor Desembolsado para o PBF | 58 |
| Tabela 12 – Evolução da razão do total recebido pelo Programa por cada estado | 59 |
| Tabela 13 – Distribuição das categorias de beneficiários do PBF | 60 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC- Benefício de Prestação Continuada

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

PAG - Programa Auxílio-Gás

PBA - Programa Bolsa Alimentação

PBE - Programa Bolsa Escola

PBF- Programa Bolsa Família

PETI - Programa Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa Garantia de Renda Mínima

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 16 |
| 1.1. Objetivos | 19 |
| 1.1.1 Objetivo Geral | 19 |
| 1.1.2 Objetivos Específicos | 19 |
| 2. CAPÍTULO – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 20 |
| 2.1. Políticas Públicas | 20 |
| 2.1.1. Políticas Públicas de Transferência de Renda | 21 |
| 2.2. Programa Bolsa Família (PBF) | 24 |
| 2.2.1. Critérios de Elegibilidade para o PBF | 25 |
| 2.2.2. Valores dos Benefícios | 25 |
| 2.2.3. Obrigações a serem Cumpridas pelas Famílias Beneficiadas pelo PBF | 26 |
| 2.2.4. Críticas aos Modelos de Políticas de Transferência de Renda | 27 |
| 2.3. Pobreza: Dimensão Conceitual e Aspecto Histórico | 30 |
| 2.3.1. Pobreza no Brasil e em Pernambuco | 31 |
| 2.4. Desigualdade Social | 36 |
| 2.4.1. Desigualdade de Renda | 37 |
| 3. REFERENCIAL ANALÍTICO | 40 |
| 3.1. Análise dos Indicadores de Pobreza e Desigualdade de Renda Antes e Após a Implementação do Programa Bolsa Família | 40 |
| 3.1.1. Índice de Pobreza | 42 |
| 3.1.2. Índice de Gini | 47 |
| 3.1.3. Índice de Theil (T) | 49 |
| 3.1.4. Relações Percentuais entre os Mais Ricos e os Mais Pobres | 51 |
| 3.2. Análise dos dados do Programa Bolsa Família – PBF | 57 |
| 3.2.1. Número de Famílias e Valor Desembolsado no PBF | 57 |
| 3.2.2. Distribuição da Faixa de Renda dos Beneficiários do PBF | 60 |

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 4. CAPÍTULO – METODOLOGIA | 61 |
| 4.1. Tipo de Pesquisa | 61 |
| 4.2. Método de Pesquisa | 61 |
| 4.3. Etapas Metodológicas | 62 |
| 4.4. Detalhamento do Modelo | 63 |
| 4.4.1. Dados do Modelo | 64 |
| 5. RESULTADOS | 65 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 67 |
| 7. REFERÊNCIAS | 69 |
| ANEXO 01 | 77 |
| ANEXO 02 | 78 |
| ANEXO 03 | 79 |
| ANEXO 04 | 80 |

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que historicamente teve que conviver com as características de um país desigual, isso se deu de acordo com o seu tipo de colonização, que foi feita de forma exploratória e que viu muito de sua riqueza ser extraída por terceiros, fazendo assim com que essa condição continuasse a se perpetuar e afligir a sua população.

Dentro deste contexto convém salientar que a região Nordeste foi a mais afetada com o passar do tempo, sendo composta por estados que passaram a apresentar os piores índices de desenvolvimento dentre todas as regiões do país.

Os estudos sobre pobreza e a desigualdade de renda vêm cada vez mais ganhando importância e se tratando de um problema cíclico para a economia dos países os mesmos requerem uma análise aprofundada e contínua. No Brasil, grande parte da população é privada de ter acesso aos bens e serviços, isso se dá pelo fato de que a própria desigualdade de renda, em sua essência, gera ainda mais pobreza.

Segundo o estudo de Barros, Henrique e Mendonça (2001), o Brasil não é um país pobre e que não tem riquezas. O país, segundo eles, tem um produto elevado, mas que a dimensão da desigualdade de renda não transparece isso para todas as camadas da população, e esse problema relacionado à distribuição de renda se dá pela estrutura de como a renda é distribuída no Brasil.

Já para Souza (2009), mesmo com algumas melhoras nos indicadores econômicos e sociais, ainda existem muitas disparidades entre a população, seja por gênero, raça, região ou classe social. Pode-se perceber que mesmo havendo melhoras nos indicadores, ainda há muito que ser feito para alcançar o patamar desejado no que se refere à distribuição de renda no Brasil.

Para Ferreira (1999), a educação é o principal fator para a desigualdade de renda continuar a se perpetuar na sociedade. Para corroborar as ideias do autor, Barros *et al.* (2010), diz em seu estudo que o aumento educacional gera um aumento de renda proveniente do trabalho, o qual acarreta em aumento da renda per capita e, por consequência, tem influência direta na redução da desigualdade de renda.

Com isso, pode-se perceber que os autores em questão citam o que para eles são as principais causas da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, variam desde os índices educacionais e as suas consequências até fatores mais ligados

diretamente à forma como o país foi colonizado, mas fica evidenciado que não existe um único fator que seja dito como consenso entre os pesquisadores.

O Estado e as políticas públicas têm um papel fundamental em atenuar as disparidades de renda que ocorrem na economia. De acordo com Wieczynski (2002), o *Welfare State* surgiu como forma de luta de classes para que o Estado mudasse sua forma de atuar após a revolução industrial e que se reestruturasse de forma democrática, e que o Estado deve se utilizar de seu papel de garantidor de direitos e de regulador da economia para que se diminuam os problemas sociais.

Muitas políticas públicas mesmo não estando diretamente ligadas às variáveis de renda podem ter efeito sobre a qualidade de vida das pessoas e no modo em que as pessoas veem a sua importância na sociedade, minimizando assim alguns problemas de caráter social. Dentre essas variáveis, pode-se considerar a segurança, a saúde e a educação. (BARROS, 2010).

Com o intuito de reduzir as diferenças, a Constituição de 1988 trouxe as primeiras mudanças significativas neste campo, através da instituição da Seguridade Social que se consolida para garantir os direitos de acesso às políticas públicas de saúde, assistência social e previdência social. As garantias de tais políticas como direitos universais consolida uma nova fase no país e com o aumento de investimento no campo social surge o interesse de elevar o índice de desenvolvimento humano através do investimento em políticas de transferência de renda. Estas últimas vão ter grande repercussão principalmente no Nordeste, pelo fato da situação de pobreza e desigualdade da região.

O estado de Pernambuco apresenta elevados níveis de desigualdade e também apresenta os maiores indicadores de pobreza e indigência. Tais fatores revelam assim a importância de que seja de interesse coletivo o estudo do fenômeno da desigualdade de renda e da pobreza em Pernambuco.

O Programa Bolsa Família é o principal programa transferência de renda do Governo Federal, que surgiu da junção dos programas: Bolsa Gás, Bolsa Alimentação e Bolsa Escola. Segundo Silva (2003), a criação dos programas de renda por parte do Governo Federal se deu por conta de algumas experiências pioneiras que ocorreram na década anterior, de políticas de caráter municipal e que tiveram um bom desempenho como política pública.

Assim, o presente trabalho tem como finalidade demonstrar como os indicadores de pobreza e de desigualdade de renda se comportaram em

Pernambuco antes e após a implementação do Programa Bolsa Família por parte do Governo Federal e suas consequências. Para tanto, a dissertação está composta, além desta introdução, com explanação geral sobre o problema de pesquisa, objetivos e justificativa, de três capítulos de desenvolvimento.

No capítulo 2 serão explorados os principais conceitos que compõem o estudo, a saber: as políticas públicas, tanto em seu conceito ampliado como a especificação das políticas públicas de transferências de renda; o Programa Bolsa Família e sua caracterização histórica, bem como seus critérios de elegibilidade, valores dos benefícios e as obrigações a serem cumpridas pelas famílias beneficiadas pelo Programa; traçam-se também alguns apontamentos sobre as críticas aos modelos de políticas de transferência de renda; os conceitos de pobreza e sua discussão em relação à conjuntura sócio-histórica e econômico-política no Brasil e em Pernambuco; e, por fim, o debate teórico acerca da desigualdade social e desigualdade renda.

No capítulo 3 será apresentado o caminho metodológico percorrido durante a pesquisa, que vão desde onde os dados foram colocados, até mostrar como serão atingidos os objetivos específicos e o objetivo geral, além de demonstrar minuciosamente, os métodos de análises implantados, seja para a comparação dos períodos de estudo ou mesmo para mostrar o detalhamento da modelagem aplicada para demonstrar o impacto do Programa Bolsa Família nas variáveis sociais escolhidas.

No capítulo 4 serão apresentados os dados obtidos com a pesquisa, bem como a análise dos resultados, que foi realizada tanto na perspectiva da análise qualitativa assim como da análise de base quantitativa, desta forma serão expostas: a análise dos indicadores de pobreza e desigualdade de renda antes e após a implementação do Programa Bolsa Família, que considerou o Índice de Pobreza, o Índice de Gini, o Índice de Theil (T) e as relações percentuais entre os mais ricos e os mais pobres; a análise dos dados do Programa Bolsa Família – PBF, com a identificação do número de famílias e valor desembolsado no PBF e a distribuição da faixa de renda dos beneficiários do PBF; e ainda o modelo de intervenção para o PBF, que foi construído nesta pesquisa.

Por fim, nas considerações finais, é refletido sobre a constituição geral da pesquisa, compreendendo a reflexão teórica exposta, bem como se ressaltam alguns apontamentos diante da análise dos resultados, revelando a importância do

estudo realizado na compreensão do papel da política pública de transferência de renda para a diminuição da desigualdade de renda e pobreza em Pernambuco.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

Analisar o efeito do Programa Bolsa Família na redução das desigualdades de renda e na pobreza no estado de Pernambuco entre os anos de 2003 e 2013.

1. 1.2. Objetivos Específicos

- Analisar como a pobreza e a desigualdade de renda se comportaram em Pernambuco antes e após a implementação do Programa Bolsa Família;
- Demonstrar como o Programa Bolsa Família se comportou ao longo do tempo desde que foi criado e a sua atuação em Pernambuco;
- Demonstrar, através de modelo, o impacto do Programa Bolsa Família nas variáveis sociais selecionadas.

CAPÍTULO 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na parte do texto a seguir serão demonstrados alguns aspectos conceituais, para dar suporte às análises das pesquisas realizadas, tendo como foco principal os conceitos e discussões acerca dos seguintes temas: desigualdade de renda, desigualdade social, pobreza e o Programa Bolsa Família.

Discute-se também acerca do Programa Bolsa Família e as mudanças acarretadas pelo mesmo, desde sua implementação e entendimento como política de transferência de renda e após a sua fixação como um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade de renda.

2.1. Políticas Públicas

Os primeiros estudos sobre o que seriam as políticas públicas, se deram na obra de Lasswell (1936), no qual o autor procurou estudar para que serve a política e quem ganha o que, ainda segundo Lasswell (1958), a política pública estuda a relação das pessoas influentes com os problemas sociais, além de ressaltar que a elite é sempre mais beneficiada do que a massa.

De acordo com Mead (1995), a política pública pode ser explicitada como sendo um campo de estudo que faz parte da política e que tem como finalidade analisar as questões públicas e a iniciativa do governo sobre estas questões, esse campo de estudo faz-se perceber, segundo Souza (2006), que as políticas públicas não possuem uma definição geral ou específica e que isto retorna uma infinidade de conceitos que se tangenciam, mas que apresentam uma correlação em seus objetivos.

De acordo com os estudos de Dye (1984), a política pública tem uma definição relativamente mais complexa, ele a conceitua como sendo o que o governo escolhe fazer ou abre mão de fazer, ou seja, para o autor permanece uma dúvida sobre a iniciativa do governo em ter participação na redução dos problemas públicos que os governos se deparam cotidianamente.

Segundo Dye (2005), as políticas públicas para serem criadas e administradas devem seguir uma sequência lógica, essa sequência se dará por: identificação de problemas relativos às atividades governamentais, criação de uma agenda para deliberação de políticas, formulação de propostas para novas políticas,

baseadas nos problemas identificados, a legitimação das políticas e, por último, a avaliação das políticas públicas.

Destas etapas citadas pelo autor como sendo as necessárias para a criação das políticas públicas, cada uma tem uma função específica, e por vezes algumas etapas podem ser negligenciadas, como, por exemplo, quando se for modificar uma política já existente, mas, de modo geral, deve-se ter em conta que esse processo requer um tempo de adaptação e que a avaliação da política necessita de certo tempo para avaliação.

Com a pobreza e a desigualdade de renda sendo problemas sociais e que dizem respeito às entidades públicas, faz-se necessário mostrar a necessidade do estudo das políticas públicas para esse trabalho e também de um enfoque nas políticas de transferência de renda, como será demonstrado a seguir.

2.1.1. Políticas Públicas de Transferência de Renda

A pobreza é uma preocupação recorrente para estudiosos de diversos países, segundo Silva (2007) países como: Dinamarca, Reino Unido, Alemanha, Holanda, Bélgica e Irlanda tiveram em sua história tentativas de combater ou reduzir a pobreza e a disparidade de renda em seus territórios.

Essa pobreza pode ser reflexo de fatores diferentes, tais como: falta de empregos, por fatores históricos e de colonização, pela alta concentração de renda, pela variedade entre as qualificações trabalhistas, pela desigualdade de oportunidade, entre outros. Sendo assim, pensou-se em como cooperar para se tentar resolver estes problemas sociais por meio das políticas de renda mínima. (SILVA, 2007).

Lavinas (1998) define a política de renda mínima como sendo programa de transferência de renda em que o governo garante renda monetária para as pessoas que não detêm as condições mínimas de sobrevivência. Como posto pelo autor, uma grande parte da população mundial vive sem as condições ideais, e nesse contexto, faz-se perceber que esse tipo de política é um instrumento para colaborar com a redução da desigualdade.

A partir de 1930, alguns países europeus se mostraram preocupados com as questões sociais que afligiam suas populações, a partir disso começaram a surgir movimentos heterogêneos de políticas de renda mínima, tais movimentos não

aconteceram de forma simultânea, mas sim de acordo com as necessidades e a forma como as políticas eram enxergadas por seus governos.

No Brasil, essas iniciativas demoraram a ocorrer, porque esse tema era alvo de debates a níveis nacionais, mas a partir dos anos 1980 essa discussão se tornou global, fazendo assim com que o Brasil ganhasse aporte para dar início ao debate. Com a Constituição Federal de 1988 foram assegurados alguns direitos de cunho social para o povo brasileiro, através da Seguridade Social, que seria composta pelas políticas de saúde pública, política de previdência social e a política de assistência social.

Destarte, a assistência social foi implementada como forma de complementar a renda dos trabalhadores e contribuir com os gastos para suprir suas necessidades básicas: moradia, saúde, educação, dentre outras. Ou seja, a assistência social se configurou neste caso como um direito, com o objetivo de diminuir a desigualdade social, ser complementar ao trabalho e não substitutiva do mesmo. (BOSCHETTI, 2009).

Houve o avanço no campo dos direitos sociais, representado pela incorporação da seguridade na Constituição Federal de 1988, enquanto um sistema integrado entre poder público e sociedade, que foi expressa no Capítulo da Ordem Social (Capítulo II, Título VIII), tendo influência direta do modelo de Estado de Bem-Estar europeu. Por outro lado, a tendência de exclusão dos trabalhadores do mercado formal de trabalho se expandiu no pós-1988, aprofundando o grau de pauperização da população, bem como a concentração de renda. (MOTA, 2009; FLEURY, 2004).

Silva (2007) mostra em seu trabalho que o Brasil demorou mais de cinquenta anos, após o início das ideias europeias sobre políticas de renda mínima, para iniciar o debate sobre a transferência de renda, fazendo com que esse se tornasse relevante com a apresentação do Plano Internacional nos anos 1980. Com isso, o enfrentamento da questão social só veio à tona com a chegada da era da informação e da revolução tecnológica, que tinham como principais dificuldades o desemprego crescente e o constante empobrecimento das populações.

Abaixo, ilustra-se um quadro histórico sobre o surgimento das políticas de transferências de renda, desde o seu início na Europa, até o presente momento em que se encontra no Brasil, suas leis de formação e a demonstração de suas denominações.

Quadro 01- Histórico dos Programas de Transferência de Renda

| Anos | Leis e Momentos Importantes | Descrição |
|-------|---|---|
| 1930- | Início dos debates sobre transferência de renda pelo mundo, com base na renda mínima e programas situados na América Latina | Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Venezuela(1989), Honduras(1990), México(1997), Equador (1998), Nicarágua e Costa Rica (2000), Colômbia e Brasil (2001), Argentina, Chile e Jamaica (2002), El Salvador, Peru, Paraguai, Uruguai, República Dominicana e Panamá (2005) e Bolívia (2006) |
| 1988 | Criação da constituição de 1988 | Instituição da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 |
| 1991 | Projeto de lei n. 80/1991 | Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) |
| 1995 | Início dos programas no âmbito municipal | Experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto e em Santos (São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal) |
| 1996 | Início dos programas do governo federal | Criação do programa de erradicação do trabalho infantil -PETI e Início da implementação do Benefício de Prestação Continuada - BPC, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. |
| 2001 | Expansão dos programas de iniciativa do governo federal em desenvolvimento e criação de novos | Destaque ao Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. |
| 2001 | Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001. | Criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação: "Bolsa Escola". |
| 2001 | Medida provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. | Criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação". |
| 2001 | Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. | Instituição do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. |
| 2002 | Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. | Regulamentação da Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativa ao "Auxílio-Gás". |
| 2003 | Governo anuncia como prioridade o enfrentamento da fome e da pobreza no país. | Instituição da Estratégia FOME ZERO. |
| 2003 | Medida provisória 132, de 20.10.2003. | Criação do Programa Bolsa Família. |
| 2004 | Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. | Converte a Medida provisória 132/03 em lei. |
| 2004 | Medida provisória nº 163, de 23 de janeiro 2004. | Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. |
| 2004 | Lei no 10.866, de 4 de maio de 2004. | Conversão da Medida provisória 163/2004 em Lei. |

Fonte: Elaboração do autor com base em Silva (2007) e Cepal (2009).

Como demonstrado no Quadro 1, as políticas de renda mínima, tiveram períodos-chave na história das desigualdades sociais, muito do que se entende sobre as políticas de transferência de hoje deve-se às experiências passadas. Um exemplo disto é a conversão do Programa Bolsa Escola (PBE), Programa Auxílio-Gás (PAG) e o Programa Bolsa Alimentação (PBA) para o Programa Bolsa Família (PBF), este último, que está em execução desde a sua implementação em 2003, vem obtendo um papel de destaque nesse tipo de política.

Assim, faz-se necessário, o estudo mais aprofundado sobre o Programa Bolsa Família (PBF), pois as políticas de transferência de renda em conjunto com os sucessivos aumentos sobre os salários, pensões e aposentadorias, os quais correspondem à boa parte da renda das famílias, vem sendo eficientes na mitigação das desigualdades de renda e da pobreza. (KERSTENEZKY, 2009).

Como o Programa Bolsa Família é o principal instrumento de atuação das políticas de transferência de renda desde 2003, faz-se necessário um aprofundamento teórico sobre seus objetivos, áreas de atuação e importância como política pública e a maneira como a população tem usufruído de sua participação.

2.2. Programa Bolsa Família (PBF)

Criado em 2003, pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, o Programa Bolsa Família, tinha como objetivos principais segundo o Governo Federal (2004), fazer com que a parcela da população carente tivesse acesso a serviços como: saúde, educação e assistência social, além de erradicar a fome, melhorar a qualidade nutricional dos usuários do programa e unificar as propostas governamentais que visavam o combate da pobreza e da extrema pobreza em uma grande ação social do poder público.

A partir disto, a Medida Provisória de 2003, foi convertida em Lei no ano de 2004, e passou a ter supervisão do então recém-criado Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, este, que viria a substituir os Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. (SILVA, 2007).

2.2.1. Critérios de Elegibilidade para o PBF

Quando o programa foi criado, existia uma subdivisão em dois grupos que seriam considerados capazes de serem beneficiários do PBF, eram eles: Pessoas com renda *per capita* familiar inferior a R\$50,00, estes denominados de extremamente pobres, e o outro grupo que tinham, na época, uma renda *per capita* familiar com valores entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 (BRASIL, 2004).

Com o passar do tempo, esses valores sofreram atualizações e foram modificados para melhor enquadrar os grupos de beneficiários, passando assim em 2006 por sua primeira alteração, neste ano, o valor *per capita* familiar das pessoas extremamente pobres passou a ser de R\$ 60,00 e o valor para as famílias consideradas pobres passou a ser de R\$ 120,00 (BRASIL, 2006).

No ano de 2009, o quadro de pessoas elegíveis para o recebimento do PBF sofreu nova alteração, como já havia ocorrido em 2006, por meio do Decreto 6.917/2009, passaram a vigorar os valores de R\$60,00 e R\$120,00 das famílias com renda consideradas extremamente pobres e pobres em R\$ 70,00 e R\$ 140,00 respectivamente.

No ano de 2014, os critérios de elegibilidade do PBF, após o Decreto 8232/14 da Presidência da República, sofreu uma nova alteração, fazendo assim com que os valores fossem elevados mais uma vez, e resolvendo que os valores que eram considerados para famílias extremamente pobres passassem de uma renda *per capita* de até R\$ 70,00 para a de até R\$ 78,00 e os valores atribuídos às pessoas consideradas pobres passassem de uma renda *per capita* de até R\$140,00 para a de até R\$ 154,00.

2.2.2. Valores dos Benefícios

Os valores de recebimento do PBF também são definidos em dois tipos, um benefício fixo e um variável. Quando o PBF foi criado ele tinha como valor fixo de R\$ 50,00 para cada família que se encontrava em condições de extrema pobreza de acordo com os critérios de elegibilidade descritos acima, e tinha como valor variável R\$ 15,00 para cada criança menor do que 15 anos. Mas havia um teto que as famílias poderiam receber de até R\$ 95,00 reais por família, ou seja, no benefício variável a família receberia até a terceira criança (BRASIL, 2004).

Nos anos de 2008 os valores dos benefícios sofreram novos ajustes com base na Lei 11.692/2008, fazendo assim com que o valor fixo pago aos beneficiários passasse de R\$ 50,00 para R\$ 58,00 e que os valores variáveis pagos passassem de R\$ 15,00 para R\$ 18,00, por criança de até 15 anos e com o limite permanecendo em 3 crianças por família beneficiada. Instituiu-se a partir daí uma nova modalidade de benefícios à família, com a inclusão dos adolescentes podendo ser novos beneficiários, fazendo com que a família pudesse receber R\$ 30,00 por adolescente e com a possibilidade de ter dois por família.

No ano de 2009 por meio do Decreto 6.917/2009 da Presidência da República, os valores sofreram nova alteração, o valor fixo do benefício passou a ser de R\$ 68,00 e o valor para crianças de até 15 anos também recebeu um aumento e passou de R\$ 18,00 para o valor de R\$ 22,00 e mantendo como quantidade limite de crianças beneficiadas por família o número de 3, além de que, os benefícios para os adolescentes manterem as mesmas características e obtendo um aumento de R\$ 3,00 e passando a ser de R\$ 33,00.

No ano de 2014, foi lançado o decreto de número 8.232/2014 que modificaria mais uma vez os valores pagos dos benefícios providos pelo PBF, fazendo assim com que os valores recebidos sofressem mais modificações, e tendo como benefício fixo o valor de R\$ 77,00 para famílias em situação de extrema pobreza, e como benefício variável o valor de R\$ 35,00 e tendo como limite o valor de R\$ 175,00 por família beneficiada, ainda neste decreto foi dito que o valor do benefício dos adolescentes também seria reajustado passando assim para o valor de R\$ 42,00.

2.2.3. Obrigações a Serem Cumpridas pelas Famílias Beneficiadas pelo PBF

Na Portaria 2.509/2004 da Presidência da República, para as famílias estarem aptas ao recebimento dos benefícios, elas deverão obedecer algumas exigências do Programa, estas apresentam as seguintes obrigações: a mulher gestante deve fazer o pré-natal e se consultar nos postos de saúde mais próximos de sua casa, munida do cartão de saúde, além de participar de atividades de orientação a amamentação dentre outras, promovidas pelas unidades de saúde da família. Ainda de acordo com a Portaria 2.509/2004, o beneficiário tem como obrigação informar na unidade de saúde mais próxima de sua residência, toda e

qualquer alteração dos dados cadastrais declarados anteriormente, fazendo assim com que seja possível a identificação de qualquer inconsistência cadastral.

Em relação às famílias que recebem os benefícios por ter filhos, a portaria em questão, fala que é dever dos pais, manter a criança saudável e com as vacinas e consultas médicas em dia, assim como assegurar a nutrição de seus filhos.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2009), mais de 50% dos beneficiários do PBF, se encontram na região Nordeste e tem nas regiões Sul e Centro-Oeste como as regiões que tem a menor participação dentre as beneficiadas pelo Programa. Ainda nesta linha de raciocínio, cinco estados brasileiros são os responsáveis pela participação de 50% de todo o desembolso do Programa, são eles, respectivamente: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. Três dos cinco estados citados fazem parte da região Nordeste, e tornando assim a necessidade de investigação específica nos principais estados beneficiados, tal como Pernambuco, importante para o entendimento e avaliação da política.

2.2.4. Críticas aos Modelos de Políticas de Transferência de Renda

As políticas de transferência renda, incluindo o PBF, como visto anteriormente, apresentam pontos positivos para ajudar a suavizar as mazelas sociais, no entanto, existem algumas críticas quanto ao modelo e forma de implementação do Programa.

Para Mota *et al.* (2010), o neoliberalismo junto com as ideias pós-modernas, está ocasionando a destruição das classes e havendo uma concentração de classe no que seria um referido "bem viver", que tem como principais características a solidariedade, a garantia dos mínimos sociais, ampliação das capacidades humanas e a recuperação do bem público. Também diz que, em geral, as políticas de combate à pobreza são em maioria apoiados pela esquerda, mas quando existe a oportunidade desta apoiar ações estruturadoras em áreas como: saúde e educação, a mesma declina, mostrando assim que o regime patrimonialista é sensível à possibilidade de uma futura mudança entre as classes.

Ainda segundo Mota *et al.* (2010), essa política tem como discurso um foco de distribuição de renda, mas se restringe apenas em combater a pobreza, não dando outras alternativas aos beneficiários, sendo assim uma solução de curto prazo e sem

perspectivas de mudança efetiva, fazendo com que não haja um desenvolvimento de cunho social.

Vale ressaltar que o PBF compõe atualmente o conjunto de ações e metas governamentais estabelecidas pelo Plano Brasil Sem Miséria. Tal Plano tem como estratégia o avanço das ações realizadas com o Programa Bolsa Família além da criação de novos programas, em torno dos eixos: transferência de renda; acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. (BRASIL, 2011).

O Plano concretiza ações ancoradas no aumento da renda familiar, no acesso a bens e serviços, nas capacidades e oportunidades das famílias que vivem em situação de extrema pobreza, na reparação de déficits anteriores, mas ainda está distante da promoção do desenvolvimento social que exige ações direcionadas para políticas públicas mais efetivas. Tem como público prioritário cerca de 16,2 milhões de brasileiros, identificados pelo Censo 2010, que ainda estavam em situação de extrema pobreza, sendo esta considerada pelo Governo Federal como a condição das famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 70,00.

Quanto à situação de extrema pobreza, conforme dados apresentados no Plano Brasil sem Miséria, a maioria das pessoas nesta linha de pobreza (70,8%) é negra (pardas e pretas). Os indígenas totalizam 817.963 pessoas no país, sendo que 326.375 se encontram em extrema pobreza, representando praticamente quatro em cada dez indígenas (39,9%). Neste contexto, verifica-se ainda que há uma distribuição homogênea entre homens e mulheres, com leve superioridade da presença feminina (50,5% contra 49,5%). Metade dos que vivem na pobreza extrema tem até 19 anos (50,9%). As crianças até 14 anos representam 39,9%, o que equivale a quatro em cada dez indivíduos em extrema pobreza no Brasil. A partir de 2012, estão incluídas no Plano 4,8 mil famílias quilombolas.

A efetivação de tal Plano, que segue a tendência do viés compensatório, possibilita o aumento do consumo das famílias pobres, mas não altera as condições que dão origem à pobreza. O Brasil Sem Miséria se diferencia de outros Planos governamentais, pois preconiza a criação de outros meios para enfrentamento da pobreza, através de políticas de inclusão, por cotas ou por mínimos sociais.

Boschetti *et al* (2010) foca sua análise no ponto de vista dos postos de trabalho quando diz que prevalecem, com a crescente tendência do mercado para a terceirização, vínculos empregatícios muito frágeis ou inexistentes, destruição de vários postos de trabalho e a omissão crescente do Estado no que diz respeito à

proteção da população, além da queda da indústria nacional. Todo este cenário faz com que a população não encontre alternativas cabíveis para melhorar o seu bem-estar.

Ainda, a transformação de serviços públicos como educação, saúde e previdência em novos nichos de mercado, fazem com que a população fique à margem, tornando assim difícil o acesso a bens e serviços que deveriam ser lhes garantido por direito (BOSCHETTI *ET AL.*, 2010).

A autora explicita a visão já mostrada por Katernesky (2009), quando falava da importância da política de salário e de Ferreira (2000), que também mostra importância ao salário, ao emprego e à educação, como sendo as principais mudanças necessárias.

Para Abranches (1994) as políticas de transferência de renda, mesmo tendo uma estratégia e um objetivo próprio devem ter correlações com outros tipos de política, tais como: políticas de emprego, políticas industriais, políticas agrícolas entre outras. E as políticas de transferência de renda deveriam ser um complemento a essas outras políticas no enfrentamento da pobreza.

Parte-se, assim, do princípio de que crescimento econômico produz necessariamente redução da pobreza, desigualdades e realização do desenvolvimento social. As críticas ao PBF orientam-se no argumento de que da forma como vem sido efetivado e orientado o principal instrumento para combate à pobreza seriam as políticas compensatórias, caracterizadas pela focalização, seletividade e que propiciam o aumento da renda das famílias pobres, sem, contudo, alterar a essência promotora da desigualdade.

Já Laurell (2002), foca na questão política por parte das pessoas que propõem este tipo de política social, ao afirmar que este tipo de política tem um objetivo implícito que é o de assegurar votos e garantir uma clientela fixa.

Com isso, pode-se perceber que os autores deixam suas impressões de que as políticas de transferência de renda têm pontos positivos e contribuem para a redução das desigualdades e da pobreza, mas que apresentam sérios problemas em seus objetivos, além de mostrar que as políticas teriam efeitos mais positivos se fossem feitas ações em conjunto com políticas de saúde e educação.

Faz-se perceber também que existe uma crítica à direita e resistência às políticas estruturadoras e certo foco neste tipo de política de curto prazo, as quais mantêm a população receosa de perder os benefícios e sem alternativas à pobreza

e à falta de oportunidades. Com isso fica demonstrada a necessidade de estudar e conceituar pobreza de forma clara, tendo em vista que é uma variável relevante para este tema de estudo.

2.3. Pobreza: Dimensão Conceitual e Aspecto Histórico

De acordo com os estudos de Garcia e Tumolo (2009), o conceito de pobreza remete a necessidade, carência ou falta de algo para se sobreviver. Os autores em questão afirmam que a pobreza era tratada como um fenômeno natural antes de ocorrer a Revolução Industrial, e que não passava de consequência da falta de desenvolvimento por parte das pessoas e a força de trabalho da época era responsável de acordo com sua qualificação pela própria situação.

Segundo Hargenaars e De Vos (1988), a pobreza, pode ser analisada sobre três diferentes óticas, a primeira diz respeito a ter menos do que o nível mínimo estabelecido, a qual os autores denominam de pobreza absoluta, a segunda definição, diz respeito à pobreza relativa, esta consiste em o cidadão ter menos do que os outros na sua sociedade e o terceiro conceito, diz respeito à pobreza subjetiva, como sendo o sentimento de não ter o suficiente para levar a vida adiante.

De acordo com Rocha (2007), o Brasil gera renda monetária suficiente para garantir minimamente, condições de vida para a sua população, mas ressalta que a má distribuição de renda vem contribuindo para a perpetuação da pobreza.

Para Rocha (2007), a pobreza absoluta consiste em não prover condição mínima para que a população consiga atingir o necessário para a sobrevivência humana, para definir a pobreza relativa, o autor diz que ela, diz respeito ao atendimento das necessidades humanas com determinadas específicas e que se deve levar em conta a região e a sociedade onde o indivíduo está inserido.

Já para Sen (1999), todas as pessoas têm motivos suficientes para querer ter mais riqueza, mas existe um ponto em que se deve questionar: para quê mais riqueza? Tendo em vista que grande parte da população mundial tem suas liberdades privadas, sejam essas privações a fome, a sede e a condição básica para sobreviver. Ainda diz que ao fazer esta indagação, a pessoa já estará se tornando uma pessoa com um censo social melhor.

Ainda segundo Sen (1999), as pessoas passam a vida inteira lutando contra a fome, as doenças e a chance de ter acesso a condições de sobrevivência básicas,

além de ter pouco acesso à água, a saneamento básico e a serviços de saúde, fazendo assim, com que muitas vezes as doenças contraídas pela população, possam levar as pessoas a um óbito prematuro.

A pobreza não consiste apenas em não ter renda monetária suficiente, mas também em um conceito multidimensional, e que se deve fazer o estudo por quatro óticas diferentes, são elas: subsistência do indivíduo, o atendimento das necessidades básicas, a pobreza relativa e a privação de capacidades (CODES, 2005).

Para Silva (2009), o conceito de pobreza tem dois aspectos: *pobreza absoluta*, relacionada ao não atendimento das necessidades mínimas para reprodução biológica e *pobreza relativa*, que diz respeito à estrutura e à evolução do rendimento médio de um determinado país. O que significa dizer, que “a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante em determinado contexto” (SILVA, 2009).

Para Barros, Camargo e Mendonça (1993) o fenômeno da pobreza diferencia-se em: *Pobreza estrutural* - quando ao longo de um período a pobreza ainda persiste e o indivíduo não consegue renda suficiente para atender suas necessidades básicas e *pobreza conjuntural* – causas circunstanciais como doença temporária e desemprego conjuntural e/ou cíclico que colocam pessoas temporariamente abaixo da linha da pobreza.

Assim, os autores demonstraram sob a suas óticas o que para cada um deles seria a pobreza, e mesmo tendo percepções um pouco diferentes, esses conceitos mostram uma convergência para um ponto em comum: o entendimento de que a pobreza é caracterizada pelas privações materiais, pelo não acesso aos bens e serviços, pela carência de direitos, de informação, etc., com isso, no próximo tópico do texto será mostrado como fica caracterizada a pobreza no Brasil e em Pernambuco.

2.3.1. Pobreza no Brasil e em Pernambuco

Historicamente, as formas de enfrentamento à pobreza foram delineadas por ações de caridade e filantropia. A pobreza não era vista como algo que fosse inteiramente de responsabilidade governamental, apenas no final da década de

1980, através dos programas de “combate à pobreza”, o tema assume relevância e ingressa definitivamente na agenda pública da ação do Estado em vários países da América Latina, e no Brasil em particular, país que apresenta altíssimos níveis de pobreza e desigualdade social.

Nos governos dos países latino-americanos observa-se uma opção pela implementação de programas sociais a fim de minimizar os efeitos da pobreza. Tais programas caracterizam-se pelo foco nos segmentos mais pauperizados, excluídos do mercado de trabalho e forte ênfase nos chamados programas de transferência de renda. Nos anos 2000, grande parte dos países latino-americanos desenvolvia este tipo de programa para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Na agenda governamental do Brasil, a partir de meados da década de 90, o enfrentamento à pobreza se caracteriza pela implantação do Programa Comunidade Solidária em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, associado ainda aos programas de transferência de renda. E a partir de 2003, na gestão do Presidente Lula, os programas de combate à pobreza: “Programa Fome Zero” e “Programa Bolsa Família”.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2003 e 2008, a pobreza extrema¹ no Brasil foi reduzida de 15% para 10% da população. No mesmo período, a pobreza absoluta² caiu em proporção semelhante, reduzindo-se o total de brasileiros nessa faixa de renda para 23%.

O Banco Mundial define que a pobreza extrema supõe sobreviver com menos de 1 dólar por dia. O IPEA considera que a extrema pobreza é caracterizada pela população com renda per capita de até um quarto de salário mínimo.

Dados do IBGE revelam que a linha estabelecida para interpretação do significado de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 *per capita* considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor (até sem rendimento) ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre.

Segundo Barros *et al.* (2001), o Brasil é um país que contém em sua população, muita gente pobre, mas não é em si um país pobre, além de dizer que a culpa por essa pobreza existir, se deu por causa da forma como o país foi historicamente estruturado, fazendo assim com que a elevada desigualdade de

¹ Quando o rendimento médio domiciliar *per capita* é de até um quarto de salário mínimo;

² Quando o rendimento médio domiciliar *per capita* é de até meio salário mínimo.

renda se perpetuasse por muito tempo, ocasionando também a desigualdade de oportunidade para a população.

O autor acima relata que embora o Brasil apresente um Produto Interno Bruto (PIB) elevado, este se encontra concentrado nas mãos de poucas pessoas, e grande parte da população se encontra com baixos níveis de renda, e para ele isto se deve à forma com que o Brasil foi formado como país, com uma estrutura desigual a qual se perpetuou até os presentes dias.

Já para Silva (2010), o Brasil tem um contingente de pessoas muito grande que sempre estiveram à margem, tendo entre outras coisas uma dificuldade elevada na hora de conseguir emprego formal e inserção social.

No Brasil a pobreza adquiriu dimensões maiores, devido à concentração de riqueza, tudo isso por causa da formação histórica do Brasil, além de outros fatores como a concentração de terras e a especulação imobiliária que fazem parte deste processo (SILVA, 2010).

Com isso, pode-se notar que os autores em questão, concordam que grande parte dos problemas com a disparidade de renda e a pobreza populacional se deve à forma com que foi construído o Estado Brasileiro e como ele foi evoluindo ao longo do tempo, além de também concordarem que a falta de oportunidades tem sido outro ponto importante para perpetuar a situação de pobreza.

Dentro do contexto brasileiro, a região Nordeste é a região que apresenta os maiores níveis de pobreza e de desigualdade de renda, além de possuir segundo pesquisa realizada em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no qual mostra que a renda *per capita* média é menor na região Nordeste.

Tabela 01 - Renda *Per Capita* Média por Região

| Região | Renda <i>Per Capita</i> Média Regional |
|--------------|--|
| Norte | R\$ 710,87 |
| Nordeste | R\$ 621,15 |
| Sul | R\$ 1.167,63 |
| Sudeste | R\$ 1.099,38 |
| Centro-Oeste | R\$ 1.241,26 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do IPEA (2011)

Na tabela 1, fica demonstrado que o salário *per capita* da região Nordeste é o menor se comparado com as demais regiões do país, seguido em segundo lugar,

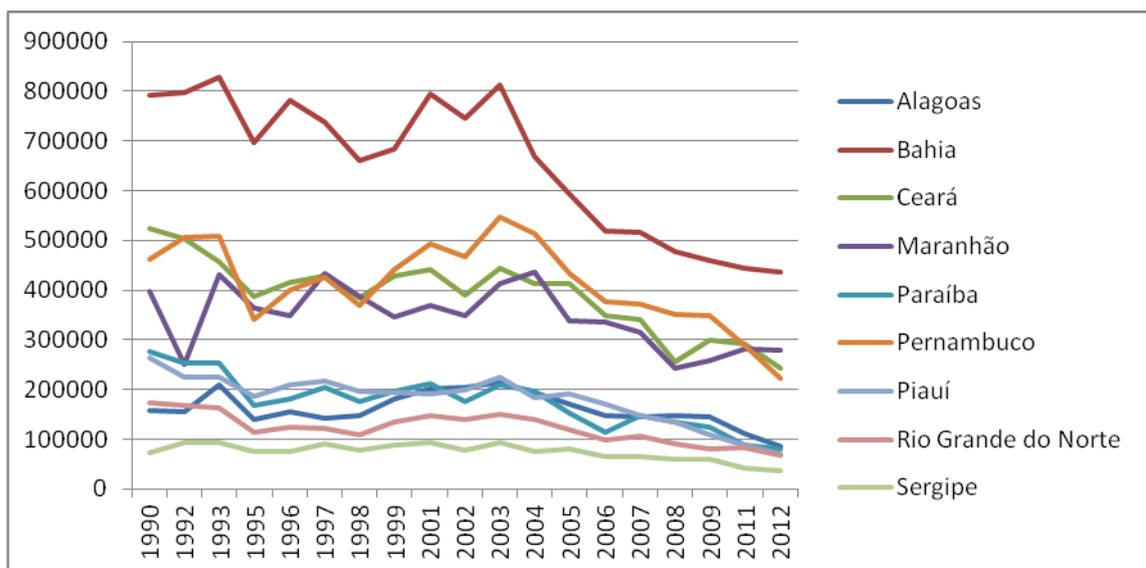
fica a região Norte, já as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam uma margem de diferença elevada quando comparadas as duas primeiramente citadas.

Como abordado anteriormente no trecho sobre PBF, a região Nordeste por ser a região que contém mais usuários do programa, apresenta menor salário familiar per capita médio, tem dificuldades de conseguir mudanças estruturais devido aos seus fatores edafoclimáticos, além dos níveis educacionais. De acordo com dados coletados da IBGE (2011), cerca de 51% dos brasileiros com salários que sustentam suas família com até um salário mínimo se encontram na região Nordeste.

Cerca de 30% das pessoas que não apresentam qualquer forma de rendimento também estão situados na região Nordeste (IBGE, 2011), esses dados aliados aos argumentos apresentados anteriormente, mostram a relevância do estudo da pobreza e da desigualdade de renda no Nordeste e em seus estados.

No gráfico 01, onde a coluna representa o número em mil pessoas e a linha o espaçamento temporal, mostra como a pobreza vem se comportando no Nordeste desde o ano de 1990 devido à sua proximidade com as mudanças sociais propostas na Constituição de 1988.

Gráfico 01- Evolução do número de pobres no na região Nordeste



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do IPEA (2013)

A Bahia é o estado da região Nordeste que apresenta, em números absolutos, o maior número de pessoas pobres na região em questão, e esses

números absolutos fazem com que este estado seja o maior beneficiado com o PBF em todo o Brasil. Em seguida, estão os estados de Ceará e Pernambuco, os mesmos, assim como a Bahia, fazem parte dos cinco estados que mais recebem repasses do MDS.

Destaca-se que a Bahia foi a que mais diminuiu o número de pobres, segundo dados apresentados pelo governo baiano, isso se deve: aos investimentos em políticas de inclusão produtiva, com destaque para as atividades de economia solidária; ao avanço na saúde pública, com a ampliação da oferta de serviços, a ampliação de Programas e ações na área de Educação; além de uma política de valorização dos servidores, principalmente os trabalhadores dos setores de educação, saúde e segurança pública. (BAHIA, 2014)

Já para Souza (2013), a queda da extrema pobreza na Bahia é uma consequência natural da combinação existente entre o crescimento econômico e a redução da desigualdade no estado. Nenhum destes dos dois elementos, sozinho, é capaz de resolver o problema da pobreza. Tal combinação foi perceptível na Região Metropolitana de Salvador, ao passo que nas regiões não metropolitanas do estado, tal fenômeno não é tão perceptível, devido à redução tímida nos níveis de desigualdade.

Assim, no curto prazo é possível haver expansões das transferências previdenciárias e assistenciais – incluindo o PBF - mesmo que tenham pouco impacto no aumento da renda média e conseqüentemente na redução da desigualdade, porém no longo prazo, contudo, será difícil estabilizar ou reduzir os níveis da desigualdade para números mais aceitáveis sem que haja uma transformação da dinâmica do mercado de trabalho. (SOUZA, 2013).

Para os estados demonstrados no gráfico 1, deve-se levar em consideração que os demais estados tem uma população menor quando comparados com os três citados acima, e que a partir da criação do PBE em 2001, os estados começaram a ter o seu número de pessoas pobres reduzidos e essa redução continuou a ocorrer após a conversão das principais políticas sociais da época no PBF em 2003, como é mostrado no quadro 1.

2.4. Desigualdade Social

Para Marx (2006), a desigualdade social é reflexo das relações existentes entre a propriedade e a política, e a dominação é responsável por dar origem às desigualdades. A falha do sistema estaria no fato de que essa relação de dominação dá origem a um sistema que se divide em duas classes, uma produtora e a outra dominante.

De acordo o autor acima, o problema da desigualdade social vem se perpetuando por causa das divisões das classes sociais e pela forma como as relações trabalhistas se dão, embora tenha tido uma conotação um pouco mais histórica quando comparado aos demais autores citados, esse é um ponto de vista que complementa o que foi dito pelos mesmos.

Para Rousseau (1991), a desigualdade social passou a existir quando as pessoas começaram a pensar só em si, fazendo-se assim desaparecer a igualdade, e se perpetuou, pois para o autor, o individualismo surgiu quando uma pessoa cercou o primeiro lote de terra e encontrou gente suficiente que acreditasse que aquilo era de direito seu.

O autor acima tem um foco de análise diferente do anterior, o seu discurso é focado na crítica ao individualismo e a propriedade privada, não fazendo menção às políticas públicas ou à divisão de trabalho.

De acordo com Wlodarski e Cunha (2005), a pobreza é um reflexo da desigualdade social, isto ocorre devido à forma com que a sociedade se planeja e executa os seus planejamentos. Para Luna e Klein (2009), o processo de industrialização no Brasil, teve um bom papel no desenvolvimento econômico, mas que em contrapartida delatou as disparidades sociais da população. Ainda segundo os mesmos autores, as medidas tomadas no governo de Juscelino Kubitschek para a melhoria das oportunidades de emprego não conseguiram atingir toda a população, fazendo assim com que as desigualdades sociais continuassem aumentando.

A desigualdade social brasileira vai além da desigualdade econômica, pois é necessário se considerar também a desigualdade moral, cultural, simbólica e política para compreensão ampliada de seu núcleo orgânico. É, assim, resultado, diante dos modelos de desenvolvimento que vivenciou (escravista, industrial –

desenvolvimentista, fordista – taylorista e de reorganização flexível), de uma organização social inerente ao modo de produção vigente. (MARTINS, 1997).

Henriques (2003) destaca que é fundamental que se reconheça a desigualdade como fator principal para a explicação do elevado nível de pobreza existente no país. Sendo necessária uma política estrutural de erradicação da pobreza a partir da redução da desigualdade, o que seria possível se houvesse o reconhecimento dos programas de natureza compensatória para enfrentar o problema em curto prazo e pensar programas redistributivos estruturais, direcionados, sobretudo, para uma intensa redistribuição de ativos na sociedade.

O autor considera ainda que é necessária a superação da desigualdade educacional, pois, para ele a heterogeneidade entre os níveis de escolaridade é também um fator que representa a principal fonte de desigualdade salarial brasileira. (HENRIQUES, 2003)

Diante dos estudos citados, percebe-se que pobreza e desigualdade social são fenômenos sociais distintos, embora mantenham entre si uma relação de reprodução. A desigualdade social se configura na concentração dos bens e riqueza produzidos pela sociedade, no plano social, político, econômico e cultural, os quais são distribuídos desigualmente entre as classes sociais. A desigualdade gera pobreza.

Dentro do estudo das desigualdades sociais, deve-se levar em conta que para este tipo de estudo, que tem correlação com a pobreza, se faz necessário analisar como principal forma de desigualdade, a desigualdade de renda, uma vez que esta possui indicadores de como mensurar esse problema social.

2.4.1. Desigualdade de Renda

Para Ferreira (1999), a desigualdade de renda é fruto de um processo da forma como o Brasil foi formado, tanto socialmente quanto historicamente. Ele explicita que desde a época colonial, a qual tinha como dinâmica de trabalho a relação escravocrata, essa era fator determinante para as disparidades de renda entre as famílias brasileiras.

Ferreira (2000) atribui as causas da má distribuição de renda a cinco grupos de fatores distintos: 1) As diferenças dos indivíduos quanto as suas características natas: raça, gênero etc.; 2) As diferenças entre os indivíduos quanto a

características adquiridas: nível de escolaridade, experiência profissional; 3) aos mecanismos pelos quais o mercado de trabalho atua sobre os dois grupos acima, ocasionando em diferenças no rendimento do trabalho. 4) os mercados de capital, uma vez que apresentem imperfeições, estas por sua vez, afetam a geração de renda e sua distribuição; e por fim, 5) fatores demográficos, que influenciam diretamente na renda familiar per capita, já que incluem decisões de fertilidade, coabitação, formação ou separação de domicílio. Todos estes fatores agindo e interagindo entre si colaboram com o processo de geração de distribuição de renda.

Para Mercadante (2003), deve-se ter em mente que a inflação é a principal causa da desigualdade de renda, e esta é piorada devido o *trade-off* existente entre desigualdade e desenvolvimento. Outros fatores importantes que contribuíram para a continuação da desigualdade de renda foram: a formação social do país e seus fatores históricos, o caráter patrimonialista do Estado brasileiro e como seus recursos são utilizados para o usufruto da população e os modelos econômicos excludentes adotados pelo país ao longo do tempo.

Segundo Neri (2011), a educação, as políticas sociais e a renda proveniente do trabalho, são os principais modos de reduzir as desigualdades de renda, e ressalta-se que esses três tipos de política deverão apresentar resultados positivos quando trabalhados em conjunto.

Os autores acima divergem em suas opiniões sobre a desigualdade de renda, Neri (2011) foca toda sua análise nas três óticas: Educação, transferência de renda e renda proveniente do trabalho, e sua atuação coletivamente, já Mercadante (2003) explicita sua opinião de que fatores como: a inflação, decisões políticas de como empregar as verbas e fatos sociais e históricos são responsáveis pela manutenção da desigualdade de renda; já Ferreira (1999) concorda com Mercadante (2003) no que diz respeito aos fatores históricos e sociais citados por ambos, mas suas ideias divergem das de Neri (2011).

Para Hoffman (2001), a desigualdade de renda tem uma relação direta com a desigualdade educacional, e defende que a educação é a melhor maneira de combater a redução da desigualdade de renda. Este autor concorda com o que foi dito por Neri (2011), em relação à educação.

Quanto aos determinantes da má distribuição de renda as explicações dos estudiosos sobre a desigualdade de rendimentos gira em torno da noção de

sensibilidade dos salários aos efeitos educacionais, a teoria do capital humano e as equações de salário predominam nos estudos sobre tal tipo de desigualdade. Contudo, outros aspectos (institucionais e macroeconômicos) devem ser levados em conta, pois os fatores educacionais não esgotam os determinantes da desigualdade. (SANTIAGO, 2013).

Coelho e Corseuil (2002), diante das dificuldades de obtenção de dados no período de 1970 e 1980, sinalizam que ocorreu certa estagnação em estudos dos determinantes da distribuição salarial, fato que foi revertido a partir da década de 1990, quando então se sobressaíram análises sobre a relação entre educação e salário.

Utilizando-se da análise de estudos empíricos, Diniz e Arraes (2005) relatam que dentre os vários fatores explicativos da desigualdade, destacam-se: a influência do mercado de trabalho e do comércio externo atuando indiretamente sobre o mercado de trabalho; o efeito da educação; a existência de imperfeições no mercado de fatores e sua remuneração, particularmente o mercado de crédito. Para estes autores é necessário levar em consideração estas explicações para entender a desigualdade de renda no Brasil e sua relação com o crescimento econômico.

Pode-se assim, com base nas afirmações dos autores citados, afirmar que a desigualdade de renda é fruto de uma série de fatores históricos, sociais e políticos, que vêm continuando a ser um problema multidimensional, e que encontra nas políticas educacionais, de transferência de renda e na obtenção e aumento dos salários, uma forma de redução.

Como foi explicitado neste capítulo, pode-se perceber que o estudo e enfrentamento da desigualdade de renda e da pobreza estão relacionados ao entendimento do que os governos identificam como problemas e às formas que buscam para enfrentá-los através da construção e organização de políticas públicas.

Como Dye (2005) relata, a administração destas políticas obedece a uma sequência lógica que perpassa desde a inserção de políticas na agenda governamental até a avaliação e criação de novas políticas. A fim de atingir a redução da pobreza foi utilizada a política de renda mínima. (SILVA, 2007).

No Quadro 01 foi possível visualizar como historicamente as políticas de transferência de renda repercutiram e foram implementadas no Brasil. E foi diante deste modelo que, a partir de 2003, o Programa Bolsa Família tornou-se o principal instrumento das políticas de transferência de renda.

Mota et al (2010) critica a política de transferência de renda por sua característica imediatista, restringindo-se ao combate das mazelas sociais sem perspectiva de mudança efetiva ao longo prazo. Isto porque tais políticas deveriam na realidade ser um complemento a outras políticas no enfrentamento à pobreza (ABRANCHES, 1994).

Assim, pode-se concluir que tal direcionamento político numa país como o Brasil, no qual a desigualdade de renda é parte inerente de sua formação histórica, demonstra que o simples foco na pobreza através de políticas de transferência de renda não será capaz de alterar a estrutura que fundamenta a desigualdade se não houver uma mudança geral no direcionamento das políticas públicas, que objetivem o alcance dos problemas sociais de forma ampliada e complementares com as demais políticas.

CAPÍTULO 3 - EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Este capítulo do texto tem como objetivo demonstrar o comportamento das variáveis sociais de pobreza e de desigualdade de renda e seus respectivos comportamentos de forma descritiva, bem como mostrar a evolução do Programa Bolsa Família ao longo do tempo e também explicitar o impacto do tal Programa na pobreza e nos índices de desigualdade de renda.

3.1. Análise dos Indicadores de Pobreza e Desigualdade de Renda Antes e Após a Implementação do Programa Bolsa Família.

A partir da constituição de 1988, o Brasil passou a ter, como importante pauta de estudo, as desigualdades sociais e a pobreza, como já mencionado no capítulo 2, muitas experiências internacionais serviram de base para que os estudos ganhassem ampla aceitação e que se iniciasse uma maior preocupação pública com a situação social do país.

O debate sobre o quanto seria considerado pobreza e o quanto seria considerado indigência se iniciou a partir da década de 1990, quando o Banco Mundial lançou a publicação *World Development Report*. O Relatório define pobreza como incapacidade para atender um nível mínimo de padrão de vida, assim é

necessário que para quantificar a pobreza, primeiramente se descubra a quantidade de pessoas pobres e as não pobres. Feita esta distinção, é necessário representar o número de pobres enquanto proporção da população. (BANCO MUNDIAL, 1990).

Os países definem seu próprio nível de pobreza, mas o Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 aponta que, para efeito de comparação e agregação destes países, é necessário um nível de pobreza global, o qual acaba por ser arbitrário. Na época, este nível ficou entre duas cifras: U\$275 para pobreza extrema e U\$370 para pobreza, relativo ao consumo anual da população, gasto para manutenção do padrão mínimo de nutrição e necessidades básicas e um montante adicional, variável de país para país, relativo à participação na vida em sociedade. (BANCO MUNDIAL, 1990).

O Brasil não conta com uma linha de pobreza ou metodologia oficial e, ao mesmo tempo, as políticas públicas do país se utilizam de critérios diferenciados, chegando a ser contraditórios entre si. Por exemplo, para inclusão no Programa Bolsa Família a linha definida é de R\$ 120, já a linha de inclusão no Benefício de Prestação Continuada (BPC) é de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Isto quer dizer que alguns dos que são considerados pobres para o PBF não o são para o BPC. (SOARES, 2009).

De acordo com Soares (2009), cada pesquisador delimita distintamente sua linha de pobreza e produz, a cada ano, números que não coincidem com o de outros pesquisadores. A maioria das linhas de pobreza no país é calculada com base na mesma metodologia: os métodos nutricionais, mais especificamente a insuficiência calórica. Contudo, existem outras formas e abordagens para medir pobreza: métodos subjetivos, abordagens que se valem do caráter multidimensional da pobreza para estabelecer linhas e ainda linhas de pobreza relativas, que são muito usadas na Europa, mas pouco utilizadas na América Latina.

No Brasil, o Programa Bolsa Família é tido como o principal dentre as medidas e programas criados para ajudar a reduzir e combater os problemas sociais citados anteriormente, tendo no ano de 2014, uma abrangência de 86.781.675 pessoas cadastradas até junho de 2014. (MDS, 2014).

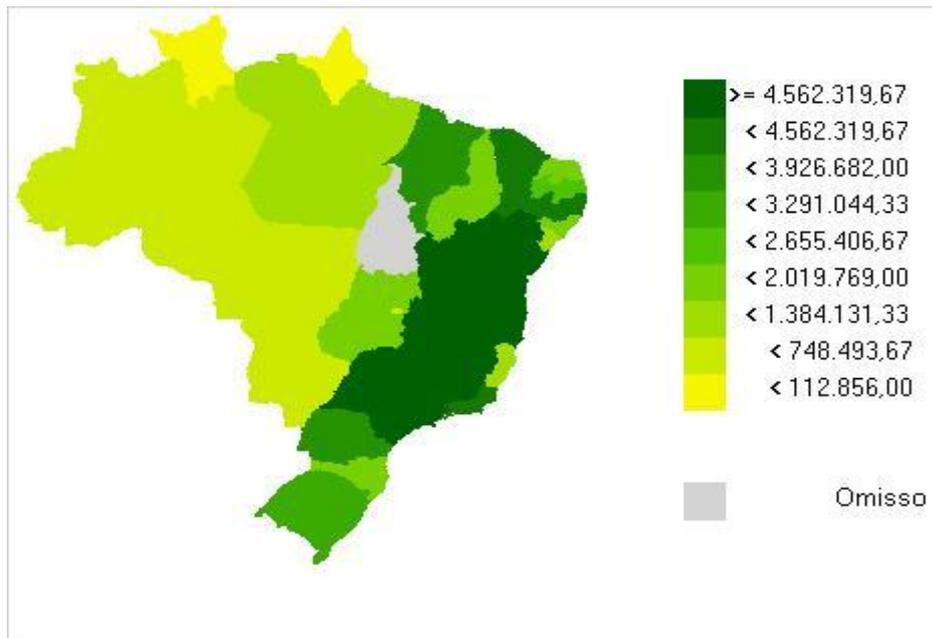
Com isso, faz-se necessário demonstrar como as variáveis sociais se comportavam quando houve a criação do Programa Bolsa Família e após o período de implementação do mesmo. Será feito um estudo comparativo entre as principais variáveis adotadas por estudiosos das políticas sociais, a saber: índice de pobreza e

índices de desigualdade de renda, tidos como os principais indicadores destes fenômenos, e como eles se comportaram antes e após a implementação do Programa Bolsa Família, no Brasil e em Pernambuco.

3.1.1. Índice de Pobreza

As regiões Nordeste e Norte são as regiões que apresentam o menor salário *per capita* médio por região (Tabela 01), isso também ocorre com outros indicadores de desigualdade e pobreza, como será demonstrado a seguir. No ano de 1990, a população brasileira convivia com uma parcela muito grande da população inserida no contexto de população pobre, tendo como característica a concentração de pessoas nessas condições as regiões Nordeste e Sudeste.

Figura 01 - Mapa da Pobreza no Brasil em 1990



Fonte: Ipeadata (2013)

Os dados apresentados para o ano 1990, ilustrados na figura 01, estão compreendidos entre 112 mil e 4,5 milhões de pessoas, sendo assim, possível analisar as regiões do país e sua participação no número total de pobres do Brasil.

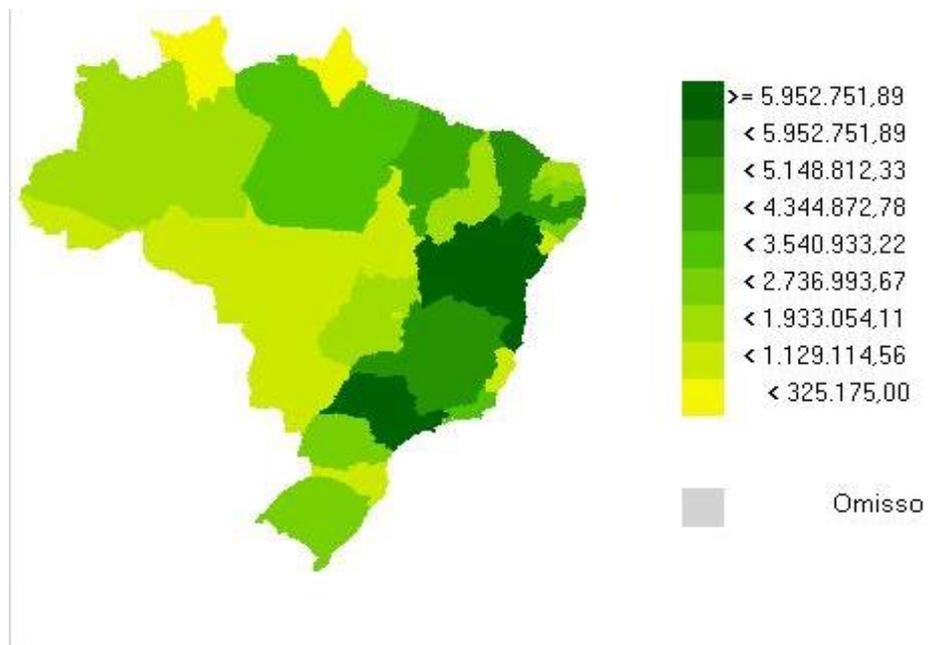
Os estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentavam, para os dados de 1990, índices elevados no valor absoluto de pessoas tidas como sendo pobres. Pernambuco também apresentava um elevado número de pessoas na linha

de pobreza neste mesmo contexto, mas com números de magnitude menor do que os estados referidos e, ainda assim, valores indesejados no que diz respeito aos indicadores sociais.

Por outro lado, a região Norte, dentre todas as regiões do país, era a que apresentava o menor índice de pobreza. Muito deste fenômeno se devia, ao fato de a região Norte, apresentar um baixo índice de densidade demográfica, ficando perceptível a sua diferença para as outras regiões brasileiras.

Embora autores como Abranches (1994), Laurell (2002), Neri (2011), Henriques (2003), Diniz e Arraes (2005) destaquem o papel das políticas sociais no alcance do desenvolvimento social e o enfrentamento da pobreza, é difícil quantificar o impacto real destas políticas sobre a pobreza. Muito embora fique salvaguardada a importância deste tipo de política, para os autores em questão, elas devem sempre estar acompanhadas de medidas que tenham foco na melhoria da educação dos indivíduos que dependem deste tipo de política social, de forma que os beneficiários não fiquem perpétuos a não terem alternativas de melhoria de vida.

Figura 02 - Mapa da Pobreza no Brasil em 2004



Fonte: Ipeadata (2013)

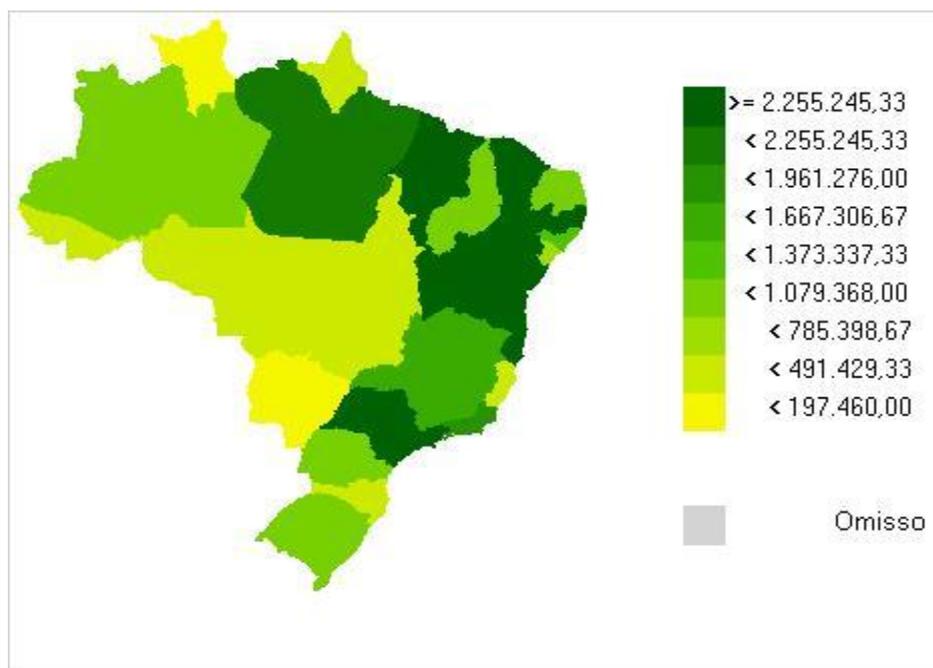
Nos dados demonstrados na Figura 02, é possível visualizar as várias mudanças no que diz respeito à distribuição espacial das pessoas com elevado nível

de pobreza, com pequenas alterações na região Nordeste e Norte, mas com uma variação considerável quando se fala nas regiões Sul e Sudeste.

O estado da Bahia não logrou diminuir seus índices de pobreza absoluta, já o estado de Minas Gerais conseguiu uma pequena redução em seus índices, mas a melhoria mais perceptível se deu na região Sul, isso porque todos os três estados desta região conseguiram um avanço em seus índices de pobreza absoluta.

O estado de Pernambuco, assim como a grande maioria da região Nordeste teve dificuldades em obter resultados satisfatórios em seu número de pessoas pobres, deve-se levar em conta os outros problemas que a região Nordeste enfrentava devido a suas peculiaridades edafoclimáticas, que faziam com a região tivesse muita dificuldade em se desenvolver.

Figura 03 - Mapa da Pobreza no Brasil em 2012

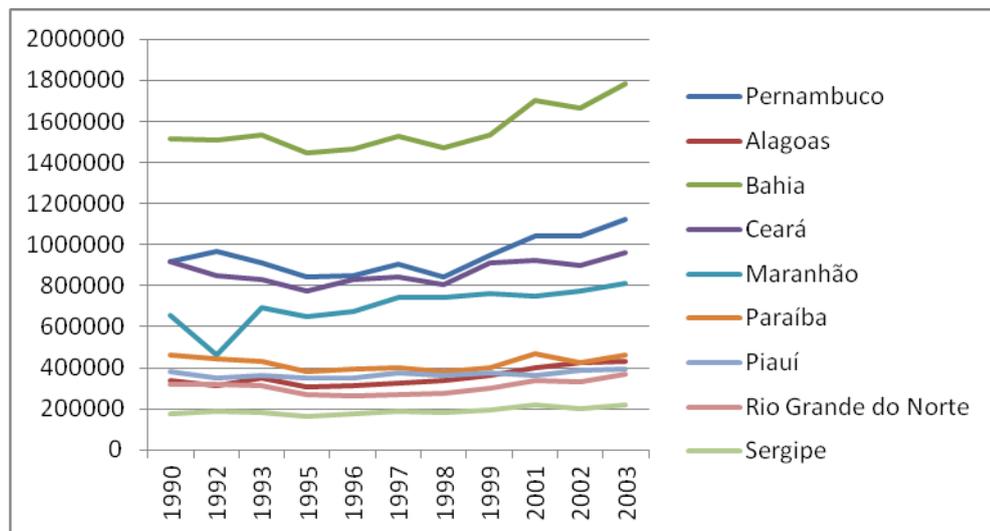


Fonte: Ipeadata (2013)

No que se diz respeito à evolução do índice de pobreza nos estados brasileiros, deve-se levar em consideração que no ano de 2012, a magnitude total dos intervalos diminuiu, fazendo com que o intervalo superior passasse de aproximadamente 5, 952 milhões no ano de 2004, para aproximadamente 2, 255 milhões de pessoas em 2012. Com isso, pode-se observar que houve uma redução nos índices de pobreza absoluta no Brasil.

Na região Nordeste, nota-se, analisando as figuras 01 e 02, a queda dos indicadores de pobreza absoluta em todos os estados entre os anos de 1990 e 2003. Percebe-se uma tendência crescente no que diz respeito ao número de pessoas pobres na região Nordeste, mas a partir de 2004, o número de pessoas pobres começa a diminuir, e dentro da região Nordeste, Pernambuco apresenta números de redução deste indicador.

Gráfico 02 - Pobreza no Nordeste entre 1990 e 2003



Fonte: Ipeadata (2013)

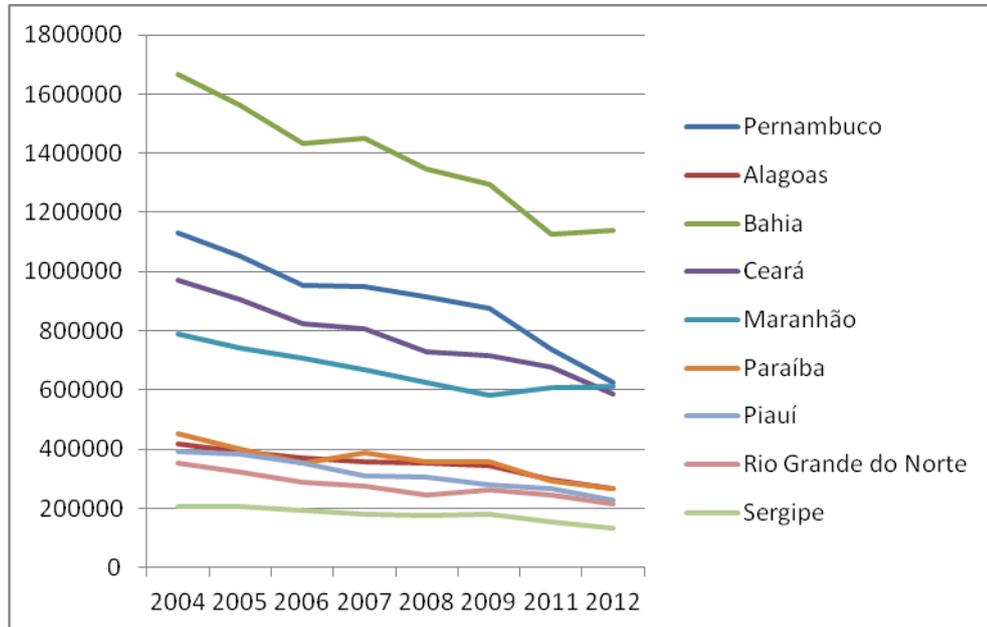
Entre os anos de 1990 e 2003, como visto no Gráfico 02, na maioria dos estados da região Nordeste, houve um crescimento do número de pobres. Pode-se constatar que a Bahia apresentava o maior índice de pobreza na região Nordeste, e que esse número continuava a subir. Pernambuco era no período de referência o segundo estado com o maior número de pobres, com um quantitativo dos mesmos que chegou próximo a 1,2 milhões de pessoas, número que é elevado para um indicador social.

Em comparação com os estados com maior número de pobres é importante salientar que o estado de Sergipe, que apresentava o menor valor entre os nove estados da região Nordeste, teve pouca variação neste período, mas também apresentava uma suave tendência de crescimento no seu número de pessoas pobres.

Assim como Sergipe, outro estado que merece menção no que diz respeito aos indicadores menores é o Rio Grande do Norte, que mesmo também

apresentando uma flutuação pequena nos indicadores revelava uma tendência de aumento nos seus indicadores.

Gráfico 03 - Pobreza no Nordeste entre 2004 e 2012



Fonte: Ipeadata (2013)

No Gráfico 03, pode-se constatar que todos os estados obtiveram queda nos indicadores de pobreza após o ano de 2004. Pernambuco que antes tinha um número de pessoas pobres de aproximadamente 1,2 milhões de pessoas e teve uma redução em 2012, na qual apresentou números de quase metade do que apresentava em 2004, fazendo assim com que seus valores chegassem muito perto dos números apresentados pelos estados do Maranhão e do Ceará.

Para analisar a pobreza e a desigualdade de renda, o estudo da pobreza absoluta detém sua parcela de importância, mas ainda deixa a análise muito vaga, por deixar alguns fatores como concentração de renda e a densidade demográfica regional de fora do estudo. Assim, deve-se perceber que é um importante indicador, mas que apresenta suas limitações quando se necessita realizar uma análise mais aprofundada.

Dessa forma, faz-se necessário o estudo de outros indicadores que reforcem ou corroborem o que indica o índice de pobreza absoluta, para assim remeter uma ideia mais real e completa da situação verdadeira da pobreza e da desigualdade de renda no país.

3.1.2. Índice de Gini

O índice de Gini tem como principal função demonstrar a desigualdade de renda em determinada região. Assim, ele serve para reforçar e melhorar o entendimento sobre a desigualdade de renda nos estados e no país.

O índice em questão deve ser lido da seguinte maneira: O índice é compreendido entre os valores de 0 a 1, de maneira que quanto mais próximo de 1 o índice estiver, ele estará indicando maior desigualdade de renda e quando o índice estiver mais próximo de 0, ele estará indicando a menor desigualdade de renda.

A seguir será mostrado nas tabelas 02 e 03 como se comportou o índice de Gini nos estados da região Nordeste no período escolhido para a pesquisa e sobretudo em Pernambuco.

Tabela 02 - Índice de Gini entre 1990 e 2003 nos estados do Nordeste

| | 1990 | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AL | 0,574 | 0,583 | 0,633 | 0,644 | 0,635 | 0,623 | 0,619 | 0,588 | 0,607 | 0,606 | 0,608 |
| BA | 0,647 | 0,594 | 0,642 | 0,606 | 0,635 | 0,612 | 0,596 | 0,585 | 0,593 | 0,591 | 0,591 |
| CE | 0,627 | 0,605 | 0,628 | 0,617 | 0,629 | 0,624 | 0,618 | 0,613 | 0,612 | 0,59 | 0,569 |
| MA | 0,563 | 0,525 | 0,607 | 0,579 | 0,601 | 0,619 | 0,605 | 0,575 | 0,572 | 0,567 | 0,576 |
| PA | 0,655 | 0,59 | 0,649 | 0,615 | 0,599 | 0,633 | 0,64 | 0,656 | 0,596 | 0,601 | 0,568 |
| PE | 0,602 | 0,588 | 0,621 | 0,574 | 0,605 | 0,593 | 0,598 | 0,604 | 0,616 | 0,609 | 0,59 |
| PI | 0,666 | 0,615 | 0,618 | 0,588 | 0,59 | 0,621 | 0,594 | 0,599 | 0,598 | 0,618 | 0,602 |
| RN | 0,609 | 0,604 | 0,578 | 0,597 | 0,608 | 0,597 | 0,598 | 0,597 | 0,581 | 0,584 | 0,562 |
| SE | 0,567 | 0,592 | 0,61 | 0,585 | 0,606 | 0,62 | 0,617 | 0,624 | 0,571 | 0,556 | 0,578 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Como mostra a Tabela 02, os números do índice de Gini nos estados de Pernambuco entre 1990 e 2003 apresentam muitas flutuações, com alguns estados obtendo piora nos indicadores, como Sergipe e Maranhão. Este último apresentou a maior alta dentre os dois que não obtiveram melhoria na concentração de renda. Os outros sete estados da região obtiveram melhoria nos indicadores, dentre estes, o estado da Paraíba apresentou o melhor resultado entre os que obtiveram a redução da desigualdade.

Entre 1990 e 2003, Pernambuco obteve uma discreta melhoria deste indicador, o que indica que a renda ficava muito concentrada em poder de certa parcela da população. Além de Pernambuco, Alagoas e Maranhão obtinham

números que demonstram a concentração de renda, apesar destes apresentarem melhoras no período, porém pouco expressivas.

A Tabela 03 mostra como se comportou o índice de Gini, após a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil. Pode ser visto que, quando comparado aos anos explorados na Tabela 02, em Pernambuco os índices variaram com maior intensidade após o ano de 2003.

Tabela 03 - Índice de Gini entre 2004 e 2012 nos estados do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AL | 0,575 | 0,566 | 0,627 | 0,605 | 0,583 | 0,572 | 0,526 | 0,499 |
| BA | 0,555 | 0,553 | 0,556 | 0,553 | 0,558 | 0,555 | 0,554 | 0,548 |
| CE | 0,576 | 0,578 | 0,548 | 0,549 | 0,539 | 0,544 | 0,539 | 0,527 |
| MA | 0,609 | 0,521 | 0,595 | 0,555 | 0,521 | 0,538 | 0,542 | 0,609 |
| PA | 0,595 | 0,581 | 0,565 | 0,598 | 0,585 | 0,591 | 0,538 | 0,528 |
| PE | 0,607 | 0,586 | 0,582 | 0,56 | 0,565 | 0,553 | 0,527 | 0,507 |
| PI | 0,591 | 0,591 | 0,599 | 0,593 | 0,574 | 0,555 | 0,508 | 0,546 |
| RN | 0,57 | 0,598 | 0,561 | 0,561 | 0,551 | 0,559 | 0,562 | 0,531 |
| SE | 0,561 | 0,554 | 0,56 | 0,543 | 0,539 | 0,576 | 0,56 | 0,542 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Na Tabela 03, percebe-se que quase todos os estados sofreram variações positivas no índice de Gini, ou seja, tiveram a sua desigualdade de renda reduzida neste intervalo de tempo em questão. A exceção ficou por conta do estado do Maranhão, este ainda contém uma desigualdade de renda elevada, tendo sido considerado o estado com a maior desigualdade de renda na região Nordeste.

Entre os estados que obtiveram melhoria no indicador em questão, Alagoas obteve o maior avanço de acordo com os dados, com um índice que indicava 0,574 no ano de 1990 e que com o passar dos anos chegou a 0,499 no ano de 2012. Tornando-se assim, o estado com o melhor índice em relação a desigualdade de renda em toda a região Nordeste no ano de 2012.

Em contraste, o estado do Maranhão, que apresentava o índice de concentração de renda de 0,563 no ano de 1990, permaneceu oscilando em torno deste valor por toda a década de 1990 e não conseguiu sustentar as reduções que existiam, chegando ao patamar de 0,609 no ano de 2003. Mesmo obtendo modificações positivas nos anos seguintes a 2003, o estado chegou a 2012 com o mesmo problema na sustentação dos valores e continuou com o valor de 0,609, valor maior do que o apresentado em toda a década de 1990.

Ainda no que se refere a Pernambuco, o estado apresentava em 1990, um índice de Gini no patamar dos 0,602. Ao longo do tempo, este indicador foi reduzido, passando a estar em aproximadamente 0,590 no ano de 2003, demonstrando inicialmente melhoria pequena na sua distribuição de renda. Posteriormente, no ano de 2012, Pernambuco alcançou o melhor resultado de sua série histórica no que se refere à desigualdade de renda, chegando a atingir os 0,507 no índice de Gini.

No estado de Pernambuco, é possível identificar variados determinantes da desigualdade de renda, tais como: as transferências governamentais, o acesso ao trabalho, o nível de desemprego e participação no mercado de trabalho, entre outros fatores. (BRITO E ROCHA, 2012)

No estudo das desigualdades, o índice de Gini aparece como mais um importante indicador (FERREIRA, 1999). Mesmo que apresente suas limitações, quando analisado junto com outros indicadores, fornece uma análise mais completa e panorâmica da questão acerca da pobreza e da desigualdade de renda. Vale salientar que com a análise em conjunto dos principais indicadores, é possível se ter uma noção maior do comportamento destes problemas sociais.

3.1.3. Índice de Theil (T)

O índice de Theil é outra medida utilizada para mensurar a desigualdade de renda. Assim como o índice de Gini, seus valores de leitura são lidos de maneira que, quanto maior o valor do índice, maior deficiência na distribuição de renda e quanto menor o valor do índice, a distribuição de renda é feita de maneira mais eficiente.

Segundo Hoffman (1998), o índice de Theil apresenta uma vantagem em relação aos outros indicadores de desigualdade de renda. Com ele é possível fazer análises mais completas, pelo fato de ser possível o decompor em parcelas, possibilitando assim que se tenha noção da desigualdade entre grupos.

Com isso, será demonstrado como se comportou o índice de Theil nos estados da região Nordeste e com maior ênfase no estado de Pernambuco, entre os anos de 1990 e 2003, com a finalidade de comparar os dados com o período subsequente da análise.

Tabela 04 - Índice de Theil entre 1990 e 2003 nos estados do Nordeste

| | 1990 | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AL | 0,758 | 0,712 | 0,874 | 0,959 | 0,87 | 0,831 | 0,836 | 0,731 | 0,832 | 0,868 | 0,836 |
| BA | 0,99 | 0,759 | 0,948 | 0,855 | 0,921 | 0,85 | 0,781 | 0,745 | 0,771 | 0,779 | 0,77 |
| CE | 0,887 | 0,776 | 0,886 | 0,841 | 0,876 | 0,844 | 0,826 | 0,846 | 0,847 | 0,743 | 0,678 |
| MA | 0,628 | 0,52 | 0,786 | 0,703 | 0,851 | 0,816 | 0,809 | 0,732 | 0,712 | 0,738 | 0,722 |
| PA | 0,956 | 0,696 | 0,936 | 0,818 | 0,763 | 0,845 | 0,905 | 0,916 | 0,791 | 0,84 | 0,683 |
| PE | 0,77 | 0,721 | 0,845 | 0,698 | 0,784 | 0,743 | 0,779 | 0,802 | 0,822 | 0,802 | 0,739 |
| PI | 1,002 | 0,803 | 0,855 | 0,771 | 0,704 | 0,859 | 0,775 | 0,806 | 0,795 | 0,888 | 0,771 |
| RN | 0,773 | 0,746 | 0,684 | 0,772 | 0,78 | 0,743 | 0,771 | 0,744 | 0,701 | 0,693 | 0,649 |
| SE | 0,702 | 0,705 | 0,813 | 0,683 | 0,758 | 0,798 | 0,803 | 0,827 | 0,63 | 0,611 | 0,671 |

Fonte: Ipeadata (2013)

De acordo com os dados apresentados, alguns estados obtiveram crescimento da desigualdade de renda, tais como Alagoas e Maranhão, esses estados tiveram flutuações ao longo destes treze anos, mas não conseguiram sustentar os indicadores e, sendo assim não satisfatório o desempenho no final dos anos selecionados.

Por outro lado, os estados de Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte obtiveram índices com melhoria no intervalo de tempo analisado, tornando-se perceptível a sustentação do indicador no fim do período estudado. Com o destaque ficando para o estado da Paraíba, responsável pela maior diferença entre os intervalos de começo e fim dos anos de análise e obtendo maior sucesso na redução da desigualdade de renda de acordo com este indicador.

Pernambuco obteve o terceiro melhor resultado dentre os estados da região Nordeste, com isso, percebe-se que desde o primeiro intervalo de tempo analisado, o estado estava progredindo em relação à desigualdade de renda. No ano de 1990, Pernambuco apresentava um índice de 0,77, porém em 1993 obteve uma piora no indicador, atingindo assim 0,845, esse valor foi o pior atingido entre o período de 1990 até 2003.

Tabela 05 - Índice de Theil entre 2004 e 2012 nos estados do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AL | 0,71 | 0,671 | 1,053 | 0,878 | 0,736 | 0,669 | 0,579 | 0,528 |
| BA | 0,652 | 0,642 | 0,661 | 0,654 | 0,664 | 0,65 | 0,662 | 0,637 |
| CE | 0,717 | 0,723 | 0,61 | 0,619 | 0,618 | 0,618 | 0,604 | 0,57 |
| MA | 0,882 | 0,568 | 0,834 | 0,631 | 0,558 | 0,612 | 0,634 | 1,313 |
| PA | 0,796 | 0,753 | 0,694 | 0,807 | 0,763 | 0,832 | 0,586 | 0,581 |
| PE | 0,821 | 0,763 | 0,757 | 0,672 | 0,713 | 0,668 | 0,57 | 0,514 |
| PI | 0,797 | 0,763 | 0,835 | 0,77 | 0,70 | 0,644 | 0,537 | 0,728 |
| RN | 0,679 | 0,797 | 0,665 | 0,622 | 0,641 | 0,659 | 0,655 | 0,567 |
| SE | 0,615 | 0,613 | 0,653 | 0,581 | 0,582 | 0,70 | 0,72 | 0,672 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Entre 2004 e 2012, os estados do Maranhão e de Sergipe, foram os únicos na região Nordeste em que houve piora no índice entre os anos relatados neste período. O Maranhão apresentou no ano de 2004 um índice de 0,882, mesmo assim conseguiu alguns bons indicadores nos anos seguintes, mas no ano de 2012 apresentou um valor elevado em relação a todo o resto da região Nordeste com um índice de 1,313. Já o estado de Sergipe teve uma piora, mas de magnitude bem inferior ao Maranhão.

Dentre os estados que apresentaram uma melhoria do índice, Pernambuco acabou se destacando em relação aos demais, passando a ter 0,821 no ano de 2004 e melhorando este índice no ano de 2012, com um valor de 0,514, valor bem inferior ao apresentado no início da série.

3.1.4 Relações Percentuais entre os Mais Ricos e os Mais Pobres

Outro indicador que é utilizado na mensuração da desigualdade de renda e da pobreza é a razão entre a parcela de renda concentrada entre os mais ricos e os mais pobres. Esse índice é amplamente utilizado como medida de mensuração da concentração de renda.

Será visto a seguir o comportamento desse indicador para as variações das razões entre as rendas concentradas dos 10% mais ricos e 40% mais pobres e também a relação entre a concentração de renda entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Assim, será possível analisar quais estados do Nordeste apresentavam a maior concentração de renda.

Tabela 06 - Relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres entre 1990 e 2003 nos estados do Nordeste

| | 1990 | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AL | 18,5 | 20,6 | 27,8 | 27,8 | 27,5 | 25,1 | 25,2 | 21,1 | 23,5 | 22,6 | 22,9 |
| BA | 28,7 | 22,3 | 29,2 | 23,3 | 29,1 | 24 | 22 | 20,7 | 22,2 | 21,7 | 21,5 |
| CE | 25,7 | 25,1 | 27,9 | 25,1 | 27,7 | 26,6 | 25,4 | 24,5 | 24,7 | 21,5 | 19,2 |
| MA | 19 | 15,4 | 24,9 | 20,5 | 22,5 | 25,7 | 23,2 | 18,9 | 19,4 | 18,2 | 19,6 |
| PI | 36 | 27,5 | 26,9 | 22 | 22,5 | 26,5 | 22,3 | 22,8 | 23,4 | 25,4 | 24,4 |
| PA | 33,7 | 23 | 32,2 | 24,8 | 22,7 | 28,7 | 29 | 33,2 | 21,7 | 21,9 | 18,7 |
| PE | 23 | 22,1 | 26,8 | 19,3 | 23,5 | 21,9 | 22,5 | 23,3 | 25,5 | 23,8 | 21,6 |
| RN | 24,3 | 23,5 | 19,9 | 21,9 | 23,9 | 22,4 | 21,7 | 22,7 | 20,8 | 21 | 18,1 |
| SE | 18,1 | 22,1 | 24 | 21 | 23,2 | 26,3 | 25,2 | 26,9 | 19,6 | 18 | 20,3 |

Fonte: Ipeadata (2013)

No começo dos anos 1990, a maioria dos estados do Nordeste apresentava disparidade na distribuição de renda, e esse problema perdurou por todo o período de tempo em destaque na Tabela 06. Os estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe tiveram aumento nesse indicador em questão durante os treze anos analisados, mostrando assim que além dos indicadores estarem elevados, eles continuavam a crescer.

Nos demais estados da região Nordeste, os valores que eram elevados nos anos 1990, começaram a obter reduções, mostrando assim que havia uma tendência de diminuição deste indicador. Os estados da Paraíba, do Piauí e Bahia obtiveram as melhores diferenças entre os anos de início e fim da análise.

Em relação ao estado de Pernambuco, nota-se que houve de fato uma melhoria no indicador, mas moderada em comparação com os estados citados acima. Houve de fato uma melhoria na distribuição de renda em Pernambuco, mas abaixo da média da região Nordeste.

Em relação ao período subsequente, que está compreendido entre os anos de 2004 e 2013 será analisado o comportamento da mesma variável da seção anterior, a razão entre a parcela de renda retida pelos 10% mais ricos em relação ao 40% mais pobres.

Tabela 07 - Relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres entre 2004 e 2013 nos estados do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AL | 19,5 | 18,7 | 25,6 | 23,1 | 20,8 | 19,5 | 14,8 | 12,6 | 15,1 |
| BA | 17,5 | 17,4 | 17,7 | 17,4 | 18 | 17,8 | 17,7 | 17 | 17,9 |
| CE | 19,5 | 20,2 | 17,1 | 17,3 | 16,1 | 16,8 | 16,4 | 15,2 | 14,2 |
| MA | 24,4 | 14,4 | 21,9 | 18,2 | 14,5 | 16 | 16,5 | 23,2 | 19 |
| PI | 21,2 | 21,8 | 22,7 | 22,5 | 19,7 | 17,6 | 13,6 | 16,4 | 14 |
| PA | 21,6 | 19,8 | 18,2 | 21,8 | 20,7 | 21,3 | 15,9 | 15 | 14,8 |
| PE | 23,5 | 20,7 | 20,3 | 18,1 | 18,6 | 17,5 | 15,2 | 13,5 | 13,3 |
| RN | 19 | 21,9 | 18,2 | 18,4 | 17,4 | 17,9 | 18 | 15,3 | 16,3 |
| SE | 18,2 | 17,5 | 17,9 | 16,7 | 16,2 | 20,2 | 17,6 | 16 | 17,7 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Em relação aos dados acima, todos os estados baixaram suas razões em relação aos anos anteriores a 2003, com isso, faz-se perceber que houve uma redução da discrepância entre as rendas recebidas entre ricos e pobres no que se refere ao percentual apresentado, o que mostra que este indicador em conjunto com os demais torna a análise da desigualdade de renda mais completa.

Em relação aos estados, o estado da Bahia foi o que teve mais problemas em relação a esse indicador. Entre os anos de 2004 e 2013 sofreu uma piora de 0,4 pontos percentuais, mas ainda assim conseguiu melhorar em relação ao período de análise anterior.

O estado de Pernambuco melhorou seus indicadores em relação ao período anterior, quando chegou a ter o índice na casa dos 26,8 no ano de 1993, mas no começo de 2004 tinha 23,5 e, embora tenha sofrido variações ao longo do tempo, conseguiu ter uma redução desta desigualdade no final da série, quando chegou a apresentar 13,3 no ano de 2013.

Na Tabela 08 será demonstrado o comportamento da variável relativa à razão da concentração de renda, entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres dos estados, para com isso ser possível comparar entre os estados o desempenho dos mesmos em reduzir a desigualdade de renda.

Tabela 08 - Relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres entre 1990 e 2003 nos estados do Nordeste

| | 1990 | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AL | 16,4 | 22,3 | 28,8 | 25,7 | 28,2 | 25,9 | 24,1 | 20 | 24,2 | 21,9 | 21,7 |
| BA | 26,6 | 24,3 | 30,1 | 23,6 | 32,9 | 23,5 | 22,8 | 21 | 23,7 | 22,1 | 22,3 |
| CE | 24,6 | 30,3 | 33,9 | 26,6 | 31,1 | 29,9 | 26 | 26,6 | 26,4 | 22,9 | 21,1 |
| MA | 20,5 | 19,5 | 28,7 | 22,4 | 23,1 | 29 | 22,7 | 17,9 | 19,9 | 18,6 | 21,2 |
| PA | 38,8 | 29,3 | 34,9 | 26,1 | 24 | 32,2 | 28,6 | 33,7 | 22,3 | 20,8 | 19,5 |
| PE | 23,1 | 26,4 | 30,7 | 19,6 | 24,7 | 22,9 | 23,2 | 24,5 | 28,2 | 24,3 | 24,2 |
| PI | 44,5 | 36,1 | 32,9 | 28,9 | 30,1 | 33,1 | 23,8 | 25,9 | 28 | 28,3 | 27,9 |
| RN | 25,5 | 25,8 | 21 | 21,4 | 22,4 | 23 | 20,2 | 23,6 | 22,2 | 23,5 | 19,5 |
| SE | 17,6 | 23,1 | 24,8 | 22,7 | 23,2 | 29,7 | 28,4 | 29,9 | 22,6 | 18,7 | 22 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Em relação à concentração de renda, o Piauí no ano de 1990 tinha a maior desigualdade de renda entre os estados da região Nordeste, tendo em 1990 um índice de 44,5, e este valor foi sendo reduzido ao longo do período analisado, chegando assim a estar em 27,9 no ano de 2003. Mesmo havendo melhora no indicador, continuou a ser o estado com maior diferença de renda na região.

A Paraíba obteve também uma melhora acima da média na região e merece destaque pela sua evolução, fazendo assim com que houvesse redução desigualdade da renda entre a parcela mais rica da população e a parcela mais pobre.

O estado de Pernambuco teve muitas oscilações em seu índice, iniciando a série em 1990 com um valor de 23,1 e conseguindo chegar até o seu menor patamar no ano de 1995, quando conseguiu chegar na razão de 19,6. Este resultado não perdurou por muito tempo, e o valor voltou a subir, demonstrando que o indicador não se sustentou em um prazo maior, e no ano de 2003 chegou a 24,2, resultado pior do que o apresentado no ano de 1990.

Para efeitos comparativos, serão demonstrados na Tabela 09 os valores dessa variável entre os anos de 2004 e 2012, para com isso, analisar as principais mudanças ocorridas neste período em relação aos estados e aos seus coeficientes no período anterior.

Tabela 09 - Relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres entre 2004 e 2013 nos estados do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AL | 20,3 | 19,9 | 26,9 | 25,4 | 22,3 | 22,8 | 17,2 | 14,1 |
| BA | 18,1 | 18 | 18,6 | 18,1 | 19,5 | 19,4 | 20,7 | 18,8 |
| CE | 19,5 | 21,8 | 18,9 | 19,6 | 16,2 | 18,4 | 19 | 17,2 |
| MA | 26,8 | 16,4 | 23,4 | 25,7 | 17 | 19,4 | 21 | 26,2 |
| PA | 20,7 | 19 | 18,4 | 21,9 | 21 | 21,3 | 16,5 | 15,5 |
| PE | 24,3 | 22,1 | 21,1 | 20,5 | 19,9 | 20 | 18,1 | 15,3 |
| PI | 22,3 | 23 | 24,9 | 24,5 | 22,1 | 18,7 | 14,6 | 16 |
| RN | 20,5 | 21,9 | 18,2 | 21,1 | 19,2 | 18,1 | 18,9 | 16,3 |
| SE | 19 | 17,9 | 17,9 | 18,7 | 17,4 | 21 | 17,1 | 16,3 |

Fonte: Ipeadata (2013)

Entre os períodos de 2004 e 2012, o estado do Maranhão apresentava inicialmente o pior índice entre os estados nordestinos, com um índice de 26,8 em 2004, e obteve seu melhor resultado na série quando em 2005 tinha um indicador de 19,0. Mas com o passar dos anos e variações de seus valores, no ano de 2012, o indicador conseguiu atingir a marca de 26,2, ficando com a pior distribuição de renda da região Nordeste, e ainda um indicador superior aos 20,2 apresentados no ano de 1990.

O estado de Alagoas apresentou ao final da série, o menor valor dentre os estados analisados, com uma razão de 14,1 no ano de 2012, mostrando uma evolução se comparado com os valores que obteve no ano de 2003, quando estava com um indicador 20,3. Mas o pior valor dentre os resultados deste estado se deu no ano de 2006, quando a desigualdade mensurada era indicada pelo índice de 26,9.

Pernambuco apresentava ao final da série anterior um índice de 24,2 para o ano de 2003, já no ano de 2004, apresentou um índice 24,3, sem obter evolução nesses anos. Em 2009, esse índice conseguiu ser reduzido em relação aos anos anteriores, chegando a atingir 18,1 e melhorando ainda mais no ano de 2012, quando obteve a marca de 15,3, sendo o segundo estado com melhor desempenho na redução da desigualdade de renda na região Nordeste.

A redução da desigualdade de renda desde 2001 tem em seu âmago um complexo de causas fatoriais. Para o IPEA (2012), isto se deve às diversas fontes de rendas captadas pela PNAD e retrabalhadas nos seguintes pontos: Trabalho (58%),

Previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada (BPC 4%) e Outras Rendas (6%) como aluguéis e juros. Assim, o IPEA atribui à queda da desigualdade ao efeito da expansão trabalhista e às políticas redistributivas governamentais.

A queda de 58% no índice de Gini entre os anos de 2001 e 2008 é explicada pelos rendimentos do trabalho, dos quais 19% pode ser explicada pelos aumentos nos benefícios da previdência social e 13% pelo Programa Bolsa Família. A redução do Gini pelas vias da previdência custou 352% mais que o obtido pelas vias do Bolsa Família. Quanto à pobreza, o IPEA (2012) atribui sua redução às mudanças ocorridas na desigualdade de renda, e o restante pode ser explicado pelo efeito crescimento puro.

Carvalho (2008) refere que no Nordeste o fenômeno do aumento de renda por parte dos segmentos mais pobres e da grande massa assalariada é explicado pela combinação entre estabilidade financeira da economia nacional aliado ao melhor desenvolvimento da economia regional, bem como pela formalização de trabalhadores assalariados, pelos ganhos no salário mínimo e o aumento das transferências de renda. Aliado a isso, o aumento no consumo derivado dos novos instrumentos financeiros, como a conta simplificada e o cartão de débito, o crédito consignado e o microcrédito produtivo.

Assim, o crescimento econômico juntamente com a elevação da renda dos assalariados e da população de baixa renda e também aliado às políticas sociais gerou a diminuição das desigualdades sociais. E embora o Nordeste venha apresentando uma redução dos índices de desigualdade, o crescimento da região permanece concentrado nas regiões metropolitanas, assim como pôde ser visto no caso do estado da Bahia anteriormente. (CARVALHO, 2008).

Para que se mantenha a dinâmica do crescimento econômico aliado à redução da desigualdade, que segundo Carvalho (2008) foi característica da década dos anos 2000, o Nordeste necessitará desenvolver sua infraestrutura, através da efetivação de todos os investimentos previstos pelo Programa de Aceleração de Crescimento, ampliar ainda mais as políticas sociais e continuar atraindo investimentos privados assim como foi feito nos últimos anos. O autor acrescenta que o panorama de aumentos do salário mínimo, os novos instrumentos financeiros e a ampliação dos programas sociais, a exemplo do PBF, segue uma tendência de perda de força no nível da renda regional.

Para Ferraz (2008), devido à sua ótima focalização, o Programa Bolsa Família é uma forma efetiva para a redução da desigualdade de renda, embora seu peso na renda total seja reduzido, com baixo custo fiscal.

Portanto, é importante considerar a melhoria no Sistema de Proteção Social brasileiro, com o significativo número de famílias pobres que foram beneficiadas pelo PBF, na forma de política de transferência de renda. Tal fator contribui para a explicação das causas da redução e da queda da desigualdade no Brasil. Mas este não é o responsável isolado por tais reduções.

3.2. Análise dos Dados do Programa Bolsa Família – PBF

De acordo com os objetivos propostos no presente trabalho, esta segunda etapa da análise de dados tem como finalidade demonstrar descritivamente como se comportou o Programa Bolsa Família após a sua implementação no ano de 2003, para com isso se fazer uma análise e comparação da importância de seu funcionamento em relação a outros estados da região Nordeste. A ênfase maior recai no estado de Pernambuco, uma vez que o mesmo corresponde ao objeto de estudo central desta análise.

3.2.1. Número de Famílias e Valor Desembolsado no PBF

Para tanto, realizou-se a análise da evolução do número de famílias atendidas pelo Programa e, para melhor compreendê-la, optou-se por considerar a variável na escala de mil pessoas.

Tabela 10 - Número de famílias atendidas pelo PBF nos estados do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| AL | 214.7 | 253.7 | 339.9 | 351.4 | 347.5 | 395.4 | 414.1 | 425.1 | 436.2 | 438.6 |
| BA | 838.9 | 1.067.2 | 1.391.2 | 1.411.6 | 1.372.7 | 1.581.6 | 1.662.0 | 1.752.9 | 1.808.3 | 1.800.0 |
| CE | 572.7 | 742.4 | 882.2 | 891.4 | 870.1 | 947.7 | 1.022.2 | 1.076.7 | 1.107.0 | 1.095.3 |
| MA | 380.7 | 532.1 | 706.8 | 737.5 | 729.6 | 846.3 | 871.2 | 920.0 | 951.6 | 962.0 |
| PB | 273.1 | 337.0 | 406.9 | 416.8 | 410.7 | 444.7 | 450.5 | 487.7 | 506.2 | 506.4 |
| PE | 518.9 | 633.5 | 860.5 | 905.9 | 881.5 | 1.035.9 | 1.045.2 | 1.115.8 | 1.151.3 | 1.147.4 |
| PI | 217.9 | 284.2 | 366.9 | 368.6 | 360.6 | 413.8 | 420.3 | 444.6 | 455.1 | 451.1 |
| RN | 190.1 | 240.8 | 298.6 | 302.7 | 292.5 | 321.7 | 338.4 | 349.5 | 364.7 | 361.5 |
| SE | 113.1 | 154.3 | 189.3 | 187.4 | 179.8 | 220.1 | 230.4 | 253.1 | 268.3 | 270.9 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Em todos os estados da região Nordeste, o número de pessoas contempladas com o Programa Bolsa Família aumentou desde sua implantação. Dentre todos os estados que compõem a região, os estados da Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão apresentam maior número de famílias contempladas, porém, essa distribuição é a mesma desde o início das atividades do Programa.

Os estados do Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e Alagoas são os estados que apresentam menor quantitativo de famílias beneficiadas pelo Programa, o mesmo panorama encontrado nos anos em que a análise se iniciou e proporcionalmente, os estados citados variaram na mesma direção.

Na tabela a seguir será demonstrada a distribuição do gasto do Governo Federal com os benefícios pagos as famílias nos estado da região Nordeste. Por meio da ênfase no estado de Pernambuco foi possível analisar e comparar o gasto entre os estados desde a implementação do PBF até o maior ano com informação disponível, como também compará-lo com outros estados inseridos na mesma região.

Tabela 11 - Valor Desembolsado para o PBF

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| AL | 137.7 | 187.9 | 237.7 | 289.2 | 351.6 | 418.0 | 482.9 | 574.2 | 684.4 | 801.4 |
| BA | 532.6 | 751.3 | 1.006.3 | 1.204.4 | 1.423.0 | 1.663.2 | 1.938.9 | 2.261.7 | 2.745.3 | 3.257.5 |
| CE | 399.4 | 519.4 | 650.9 | 749.6 | 891.8 | 1.008.1 | 1.174.4 | 1.393.9 | 1.682.2 | 1.974.0 |
| MA | 272 | 373.6 | 540.2 | 664.5 | 802.1 | 943.8 | 1.089.0 | 1.296.0 | 1.587.3 | 1.961.5 |
| PB | 180.2 | 240.1 | 300.4 | 354.7 | 420.6 | 477.1 | 529.9 | 633.3 | 773.6 | 941.5 |
| PE | 304.0 | 442.4 | 599.4 | 744.5 | 904.6 | 1.062.8 | 1.216.0 | 1.465.9 | 1.726.0 | 2.001.8 |
| PI | 156.9 | 201.6 | 266.1 | 320.2 | 378.0 | 433.0 | 494.6 | 588.7 | 711.7 | 903.2 |
| RN | 121.6 | 162.9 | 207.0 | 243.6 | 288.4 | 330.8 | 383.7 | 447.7 | 543.0 | 637.7 |
| SE | 68.5 | 103.9 | 139.4 | 164.6 | 192.0 | 228.0 | 272.6 | 330.5 | 407.8 | 471.5 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Os gastos públicos apresentados na tabela 11 são correspondentes aos valores desembolsados pelo governo no Programa Bolsa Família em cada ano analisado. Diante destes dados, percebe-se o aumento do valor distribuído para cada um dos estados em questão. Cabe destacar que os valores demonstrados acima estão na escala dos milhões de reais.

Os quatro estados que receberam o maior repasse do Governo Federal foram Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão respectivamente, os quais recebiam valores acima dos demais desde o início das atividades do Programa, e a medida que os

anos foram passando, eles continuaram a ser os quatros estados que mais necessitavam receber o auxílio. Os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Piauí e Paraíba, foram os estados que obtiveram os menores valores em repasses para o Programa, isso se deu pelo fato de possuírem uma população menor em relação aos demais estados.

A seguir, será demonstrada através da tabela 12, a importância dos estados do Nordeste no valor total desembolsado pelo Programa Bolsa Família ao longo do tempo, para com isso ser possível mensurar a importância do mesmo para a região referida.

Tabela 12 - Evolução da razão do total recebido pelo Programa por cada estado do Nordeste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AL | 4% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% |
| BA | 14% | 13% | 13% | 13% | 13% | 13% | 13% | 13% | 13% | 13% |
| CE | 11% | 9% | 9% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| MA | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 7% | 8% | 8% |
| PB | 5% | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% |
| PE | 8% | 8% | 8% | 8% | 9% | 9% | 8% | 8% | 8% | 8% |
| PI | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% | 3% | 3% | 3% | 3% | 4% |
| RN | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% |
| SE | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social(adaptado)

Em relação à tabela acima, faz-se perceber que os estados da região Nordeste obtiveram pouca variação em termos de percentual do valor recebido do Programa Bolsa Família. O estado da Bahia sendo o estado da região que, desde a implementação do Programa, continua a ser o maior receptor de benefícios, e que no ano de 2004, recebia cerca de 14% do total desembolsado pelo mesmo, e com o passar do tempo se manteve estável, passando a receber 13% entre os anos de 2005 e 2013.

O Ceará foi o estado que apresentou a maior redução da dependência do valor repassado pelo Governo Federal, isso porque no ano de 2004 recebia aproximadamente 11% do valor total da verba destinada ao Programa, e conseguiu reduzir este valor proporcionalmente nos anos seguintes, passando a receber 9% nos anos de 2005 e 2006 e reduzindo ainda mais este valor entre os anos de 2007 e 2013.

Em relação à região Nordeste, desde 2004, a mesma é responsável pelo recebimento de mais de 50% do total destinado ao programa, valor que inicialmente, era de 57% no ano de 2004, passando para patamar dos 52% nos anos de 2005 e 2006, alcançando sua menor marca no período, quando em 2012 chegou aos 51%, e voltando aos 52% no ano de 2013.

No estado de Pernambuco, os valores repassados aumentaram gradativamente ao longo do período compreendido entre 2004 e 2013, assim com o número de pessoas beneficiadas pelo programa, com isso, percentualmente o valor se manteve constante por toda a série, demonstrando assim uma dependência do estado aos benefícios do Programa Bolsa Família.

3.2.2. Distribuição da Faixa de Renda dos Beneficiários do PBF

Em relação aos usuários do Programa, será feita a análise de como esses benefícios são distribuídos e também a faixa de renda em que os beneficiários se encontram, para com isso, conseguir analisar a participação de Pernambuco no que diz respeito ao total encontrado no Brasil.

A seguir na tabela 13, será demonstrado como os benefícios estão divididos entre as famílias bem como os números de famílias atualizados para o ano de 2014 e o número de beneficiários de todo o Brasil, a fim de mensurar a participação dos beneficiários no estado de Pernambuco, em cada faixa de renda descrita nos dados.

Tabela 13 - Distribuição das categorias de beneficiários do PBF

| Número de Famílias Brasil | Número de Famílias Pernambuco | Participação | Características |
|---------------------------|-------------------------------|--------------|---|
| 14.049.523 | 1.232.849 | 9% | Renda <i>per capita</i> familiar de até R\$70,00 |
| 19.363.508 | 1.539.587 | 8% | Renda <i>per capita</i> familiar de até R\$ 140,00 |
| 24.794.350 | 1.812.916 | 7% | Renda <i>per capita</i> familiar de até meio salário mínimo |

Fonte: **Ministério do Desenvolvimento Social(adaptado)**

Entre as famílias cadastradas no ano de 2014, o estado de Pernambuco possui cerca de 9% entre o total de recebedores dos benefícios com renda *per capita* de até R\$ 70,00 de todo o Brasil. Na faixa de renda relativa às famílias que recebem até R\$ 140,00 *per capita*, o estado de Pernambuco tem aproximadamente 1.812.916, isso corresponde a aproximadamente 7% dessa faixa de renda.

CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA

Esta etapa do texto visa demonstrar como serão atingidos os objetivos ora propostos para esta dissertação, tendo como objetivo principal, analisar o efeito do Programa Bolsa Família na redução das desigualdades de renda e na pobreza no estado de Pernambuco entre os anos de 2003 e 2013. Assim serão mostrados os métodos e ferramentas utilizados para composição deste trabalho.

4.1. Tipo de Pesquisa

A pesquisa será feita tendo como base as análises quantitativas e qualitativas. A pesquisa qualitativa tem sua utilidade pela capacidade de poder identificar conceitos e variáveis relevantes a partir de situações estudadas quantitativamente. Portanto, a integração dessas duas formas de análise possibilitará o cruzamento das conclusões, permitindo assim uma maior confiabilidade nos resultados alcançados. (GOLDENBERG, 1999).

De acordo com Fonseca (2002), a vantagem da pesquisa quantitativa em relação à pesquisa qualitativa é que ela pode ser quantificada, e a possibilidade de se utilizar amostras para retratar a realidade fica mais compreensiva quando se trabalha com dados brutos, tornando assim a pesquisa com um foco completo na objetividade.

4.2. Método de Pesquisa

A pesquisa será feita utilizando-se do método comparativo, através da estatística descritiva e análise de um modelo econométrico de intervenção. A estatística descritiva serve para conseguir reduzir o volume bruto de dados que serão trabalhados.

Segundo Lopes (2006), o método comparativo realiza comparações entre o objeto de estudos e de sua referência, com o objetivo de simplificar o volume de informações para a compreensão humana, enquanto o modelo econométrico de intervenção tem como finalidade demonstrar o impacto de uma variável exógena em uma variável contínua explicativa.

4.3 Etapas Metodológicas

Para atingir o objetivo geral será feito uma síntese dos resultados obtidos nos objetivos específicos, tornando a análise mais consistente. Para atender tais objetivos serão feitas análises mais específicas, sendo assim necessário o detalhamento destes procedimentos.

Para conseguir alcançar o primeiro objetivo, que é o de analisar como a pobreza e a desigualdade de renda se comportaram em Pernambuco antes e após a implementação do Programa Bolsa Família, será necessário analisar as variáveis de pobreza, extrema pobreza, índice de Gini e o índice de Theil, por meio de estatística descritiva. Esses dados serão obtidos junto ao IPEA, IBGE, dentre outras bases de dados oficiais.

Em seguida, estudar-se-á o comportamento dos indicadores de pobreza e desigualdade do ano 1990 até o ano de 2003, e na sequência, será mostrado como as variáveis citadas se comportaram a partir do ano de 2004, possibilitando assim a comparação entre os dois períodos de análise.

Para atingir o segundo objetivo específico: demonstrar como o PBF se comportou ao longo do tempo desde que foi criado; será feita uma análise com base nos dados obtidos junto ao Governo Federal, mais precisamente no Ministério e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com isso, será demonstrado como o PBF começou em todo o Brasil, quais as consequências de sua criação para o país e após isto, ver como Pernambuco foi beneficiado desde o começo do PBF e como se encontrava as suas atividades no ano de 2013. Estas análises, tanto regional como a estadual, serão feitas por estatística descritiva.

Para conseguir atingir o terceiro objetivo específico, que é o demonstrar, através de modelo, o impacto do PBF nas variáveis sociais selecionadas, será elaborado um modelo de intervenção, para com isso, se poder perceber a influência do Programa sobre as variáveis de pobreza, extrema pobreza, índice de Gini e o índice de Theil.

4.4. Detalhamento do Modelo

O modelo de intervenção pode ser descrito como um modelo em que a variável explicativa é binária, ou seja, do tipo *dummy*, e esta variável retorna os valores de 0 e 1. Isto se dá pelo fato de, nos estudos de intervenção, estes valores terem o significado de sim ou não para a ocorrência de determinada intervenção em uma série temporal. (LIMA E SAMPAIO, 1998).

O uso do modelo é justificado por ser um modelo capaz de mostrar como se comporta determinada variável após algum tipo de intervenção, tais como políticas públicas ou alguma variação climática, por exemplo. Neste trabalho específico é utilizado para analisar o impacto do Programa Bolsa Família em variáveis sociais, tais como: Pobreza, extrema pobreza, Índice de Gini e o Índice de Theil.

Com a utilização deste modelo é possível identificar, nestas séries temporais, o impacto do Programa, para com isso, demonstrar se o PBF de fato foi efetivo para a melhoria das variáveis sociais ou se esta hipótese não se confirma, quando forem confrontados os resultados com o antes e o depois de tal intervenção.

A função de intervenção pode se dar de duas formas distintas, ela pode ser por nível e por pulsos, a intervenção por nível, é feita para um instante T e permanece com o passar do tempo, já para o caso da intervenção em pulso, o estímulo ocorre no instante T , porém esta intervenção não é contínua. A intenção deste tipo de modelo é testar se a intervenção I_t consegue ou não ter influência na série Y_t , e como se comporta este impacto.

Assim como foi explicitado em Mills (1996), a função de intervenção pode ser representada por:

$$Y_t = \delta(\mathbf{B})^{-1} \omega(\mathbf{B}) I_{t-b} + N_t$$

Onde, para uma função de *nível*:

$$I_t = \begin{cases} 1 & t \geq T \\ 0 & t < T \end{cases}$$

e para a função de *pulso*:

$$I_t = \begin{cases} 1 & t = T \\ 0 & t \neq T \end{cases}$$

Onde: B = o operador de defasagem

Y_t = Extrema Pobreza e Índice de Gini

δ e ω = Parâmetros do modelo

I_t = Programa Bolsa Família

Assim, o modelo vai permitir demonstrar o impacto do Programa Bolsa Família (Intervenção), em relação a uma série de tempo (Extrema pobreza e Índice de Gini) e neste caso específico, a intervenção do Programa Bolsa Família é do tipo nível, ou seja, permanece ao longo do tempo, onde 0 corresponde ao período antes do ano de 2003 e o número 1 corresponde ao período a partir de 2004.

4.4.1. Dados do Modelo

Para estudar a o impacto do Programa Bolsa Família, foram selecionadas variáveis específicas sobre pobreza e desigualdade de renda. Com base em textos acadêmicos citados no referencial teórico, as variáveis de Pobreza, Extrema Pobreza, Índice de Gini e o Índice de Theil foram selecionadas para esta etapa do trabalho.

Entretanto, fez-se necessário utilizar apenas duas delas – Extrema pobreza e Gini. A variável de Extrema Pobreza apresentou um alto valor de correlação com a variável Pobreza. Da mesma forma, a correlação alta foi observada entre o índice de Gini e Theil. Assim, escolheu-se aleatoriamente as variáveis de extrema pobreza e Gini.

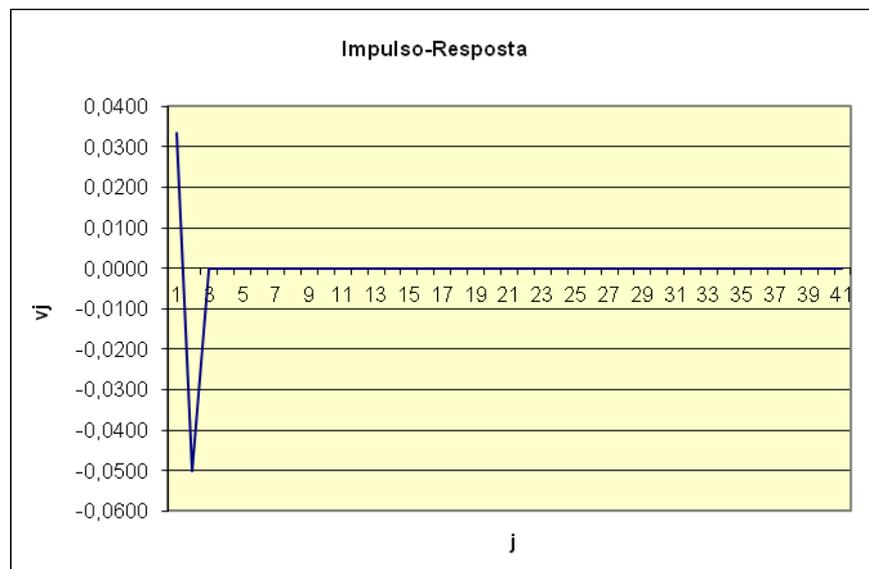
As variáveis analisadas foram obtidas junto aos sítios eletrônicos de empresas governamentais, tais como o IPEA e o IBGE, disponíveis desde o ano de 1976, tornando assim, o acesso à informação público e não excludente.

5. RESULTADOS - MODELO DE INTERVENÇÃO PARA O PBF

O modelo de intervenção, previsto nos procedimentos metodológicos, inicialmente tinha como objetivo demonstrar o impacto do Programa Bolsa Família sobre as variáveis sociais de pobreza, extrema pobreza, índice de Gini e o índice de Theil. A partir dos dados estudados, foi constatado que as variáveis de pobreza e extrema pobreza apresentavam uma alta correlação entre si, como também os índices de Theil e de Gini. Nos dois casos, a correlação retornou um valor de correlação superior a 90%, tornando assim desnecessário este tipo de análise para as quatro variáveis, sendo necessária a utilização de apenas duas delas para a elaboração do modelo.

Entre as variáveis citadas, foram escolhidas as de extrema pobreza e o índice de Gini. A seguir no Gráfico 04, pode-se perceber a função Impulso - Resposta para a variável de extrema pobreza, a fim identificar o efeito do Programa Bolsa Família sobre esta variável social em questão.

Gráfico 04 - Função impulso-resposta para a incidência do PBF em relação a extrema pobreza



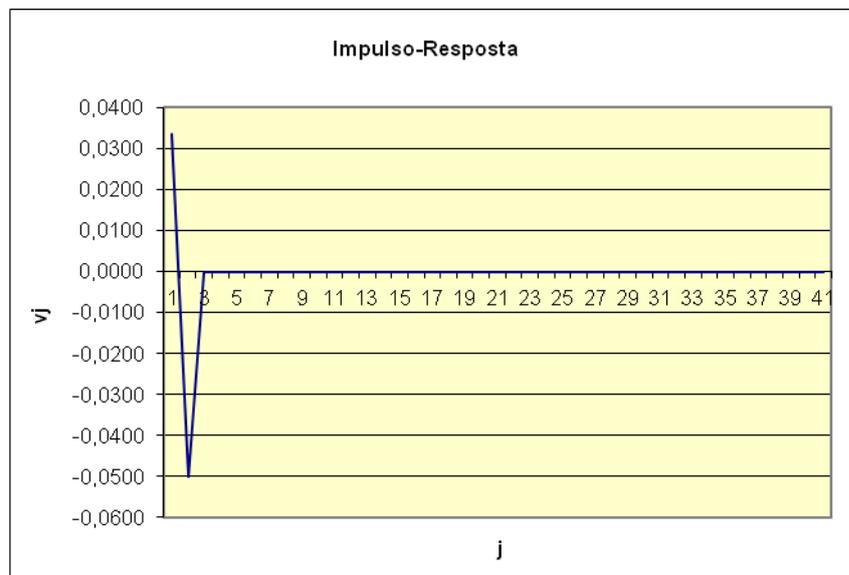
Fonte: Elaboração própria com base em Ipeadata (2013)

Em relação ao Gráfico 04, faz-se perceber que, nos dois primeiros anos após o desembolso financeiro do Programa, a extrema pobreza recebe um impacto direto, possibilitando para que muitas pessoas saiam desta condição, porém, a partir do

terceiro ano em diante, este efeito tende a uma estabilidade, fazendo assim com que o efeito da intervenção se torne nulo, sendo assim, em 2 anos a cerca 120 mil indivíduos deixaram a extrema pobreza, porém a partir de $t=3$, ou seja, em 3 anos o efeito do PBF torna-se nulo.

A seguir, será demonstrado, o impacto do Programa Bolsa Família sobre o índice de Gini, para que com isso, se possa comparar com os outros indicadores explicitados anteriormente, tornando assim, o estudo do Gráfico 05 relevante para explicar o efeito da intervenção desta política em relação a desigualdade de renda.

Gráfico 05 - Função impulso-resposta para a incidência do PBF em relação ao Índice de Gini



Fonte: Elaboração própria com base em Ipeadata (2013)

No gráfico acima, é demonstrado que o efeito do Programa Bolsa Família na desigualdade de renda através do índice de Gini remete através da função Impulso-Resposta. O impacto da intervenção da política tem grande efeito nos dois primeiros anos de implantação, mas este efeito é anulado a partir do terceiro ano de análise, e com isto a variável fica estável em um patamar intermediário, assim, o índice de Gini diminui 0,08 nos primeiros 2 anos e após o terceiro ano o efeito do PBF torna-se nulo.

6. Considerações Finais

O Programa Bolsa Família se constitui como uma política que tem por finalidade a tentativa de minimizar as mazelas sociais tais como a pobreza e a desigualdade de renda. Tais problemas ocorrem por diversos motivos, dentre eles falta de acesso a bens e serviços essenciais, pelo fato de as pessoas possuírem educações diferenciadas e também rendas diferentes. Estes fatores não são ideais, o que faz com que um grande número de indivíduos viva à margem da sociedade, muito embora as pessoas não sejam responsáveis diretos pelas diferenças estruturais entre as classes sociais.

Diante deste problema, a proposta da pesquisa foi de analisar o papel do Programa Bolsa Família em relação à desigualdade de renda e a pobreza no estado de Pernambuco, e com isto, foram obtidos resultados que mostram que o Programa tem impacto acentuado em curto prazo, mas que esta melhoria não se mantém em longo prazo, e o efeito desta intervenção política se torna nulo após os dois primeiros anos de implementação.

As variáveis de pobreza e desigualdade de renda demonstram melhorias entre os anos de 1990 e 2013, isso pode ser verificado através do estudo das variáveis de pobreza, extrema pobreza, Índice de Gini, Índice de Theil e da razão entre valores os percentuais entre os mais ricos em relação aos mais pobres.

É visto que a região Nordeste apresenta os menores salários médios *per capita* dentre as regiões do Brasil e os piores indicadores sociais nacionais, demonstrando assim a sua necessidade em ter políticas públicas que visem diminuir estas disparidades regionais. Também é visto que a dependência da região Nordeste em relação aos repasses do Programa Bolsa Família diminuiu desde a sua implementação no ano de 2003, porém ainda continuam acima dos 50% totais.

É verificado o crescimento do Programa Bolsa Família, seja em relação ao número de famílias ou em relação ao valor desembolsado pelo Governo Federal, porém, o estado de Pernambuco tem uma relação constante com o total nacional do Programa, na qual sua participação flutua em torno dos 8%.

Os resultados sugerem que as melhorias destes indicadores não podem ser diretamente ligadas ao Programa Bolsa Família, pois, de acordo com o modelo de intervenção proposto para este tipo de política não consegue sustentar a melhoria em curto prazo demonstrado pelas funções Impulso-Resposta descritas na análise

de dados e assim, faz-se perceber a importância de outras variáveis, tais como a melhoria da educação e os sucessivos aumentos de pensões, salários e aposentadorias, tal como argumentado na revisão de literatura feita no referencial teórico.

Para reduzir os efeitos destes problemas sociais no estado de Pernambuco, é necessário o investimento governamental em políticas que busquem diminuir estes problemas, porém não apenas em políticas de transferência de renda, também é necessário que se criem condições ideais de sobrevivência para a população, a fim de oferecer à população maiores oportunidades.

É de grande importância que os estudos na área das políticas sociais continuem se desenvolvendo, e cada vez mais, tornar a discussão da desigualdade de renda e da pobreza um alvo de preocupação por parte dos governantes.

7. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H., Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H, SANTOS, W. G., COIMBRA, M. A. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

BAHIA. **Números da Bahia: Governo da Bahia 2007 - 2013**. Salvador, 2014. Disponível em: < <http://hostnave.com.br/app-graficos/wp-content/uploads/2014/07/Numeros-da-bahia-2007-2013-iPad-sl.pdf>>. Acesso em 27 de janeiro de 2015.

BANCO MUNDIAL. 1990. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. A pobreza. Washington, D. C. : Banco Mundial. Disponível em:< <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2015.

BARRETO, F. A; GASPARGAS, D; ARAÚJO, J, A; Determinantes da desigualdade de renda em zonas rurais do Nordeste. **Ensaio sobre Pobreza nº 18**. Laboratório de Estudos de Pobreza, CAEN/UFC, 2009

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

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão nº 1406. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

BARROS, R. P.; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, R. S. P. Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. In: **Perspectivas da Economia Brasileira**, Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

BOSCHETTI, I. A política da seguridade social no Brasil. In **Serviço Social – Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

BOSCHETTI, I. (org); BEHRING, E. (org); SANTOS, S. M. (org); MIOTO, R. C. (org). **Capitalismo em Crise: política social e direitos**. 1º edição. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

BRASIL. **Cartilha O SUAS e o Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemisericia.gov.br/documentos/Cartilha_20X20.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2013.

_____. **Decreto Nº 7.492, de 02 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, DF: 2011.

_____. **Folder - O fim da miséria é só um começo**. Disponível em: <http://www.brasilsemisericia.gov.br/documentos/Folder_MDS.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2013.

_____. **Revista - Um Ano de Resultados do Plano Brasil sem Miséria.**

Disponível em:

<http://www.brasilsemisericia.gov.br/MDS/MDS2/brasilsemisericia/brasilsemisericia/arquivos/RevistaBrasilSemMiseria_Web.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2013.

_____. **Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.** Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Decreto nº 6.917, DE 30 DE JULHO DE 2009.** Altera os arts. 18, 19 e 28 do 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Decreto nº 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://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/118220502/decreto-8232-14>>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Decreto nº 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://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/118220502/decreto-8232-14>>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

_____. **Matriz de Informação Social – MI Social.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Disponível em: <

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

_____. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2003.

_____. **Portaria interministerial MS/MDS nº 2.509**, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <
<file:///C:/Users/Mirella/Downloads/Portaria%20Interministerial%20no%202.509-%20de%2018%20de%20novembro%20de%202004.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

BRITO, D, J, M; ROCHA, R, M. **Pobreza no Agreste Pernambucano: Uma Análise das Perspectivas de Renda e de Acessibilidade à Infraestrutura**. Recife: I ENPECON – Encontro Pernambucano de Economia, 2012.

CARVALHO, C. P. O. **Nordeste: sinais de um padrão de crescimento (2000/2008)**. Anpec. 2008. Disponível em: <
<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211223330-.pdf>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2015.

CODES, Ana Luísa. Mensuração da pobreza: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores. **Caderno CRH**. Salvador, v.17, jan/abr. 2004.

COELHO, A. M.; CORSEUIL, C. H. **Diferenciais salariais no Brasil: um breve panorama**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

DINIZ, M. B.; ARRAES, R. Desenvolvimento Econômico e Desigualdade de Renda no Brasil. In: **Fórum BNB de Desenvolvimento / Encontro Regional de Economia**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

DYE, T. D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. (Models of politics; some help in thinking about public policy). In: **Undersanding public policy**. []. Ed. New Jersey: Prentice – Hall, 2005. P. 11-30.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

FERRAZ, L. F. Programa Bolsa Família: impactos na distribuição de renda. Brasília, TCU, 2008. Disponível em: <
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055562.PDF>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015.

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? (Seminário sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, realizado no Rio de Janeiro, de 12 a 14 de agosto de 1999). In: R. HENRIQUES, ed., **Desigualdade e pobreza no Brasil**, nº 415, IPEA, Rio de Janeiro, pp. 131–158.

FERREIRA, F. H. G. **Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?** TEXTO PARA DISCUSSÃO, No. 415. Departamento de Economia, PUC-RIO. Fev. 2000. Disponível em: <
<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td415.pdf>>. Acesso em 29 de dezembro de 2014.

FLEURY, S.A. Seguridade Social Inconclusa. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (Orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?**. Brasília: INESC, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza : UECE, 2002.

GARCIA, A. V.; TUMOLO, P. S. Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. **Revista da ABET - Associação Brasileira de Estudos do Trabalho**. v. viii, nº1, 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HAGENAARS, A. e DE VOS, K. The Definition and Measurement of Poverty. *The Journal of Human Resources*, v.23 n.2, p.211-221. Spring 1988.

HENRIQUES, R. Desnaturalizar a Desigualdade e Erradicar a Pobreza no Brasil. In: NOLETO, M, J; WERTHEIN, J. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.

HOFFMAN, R. **Estatística para Economistas**. Thompson, 4ª edição, 2006, p. 42 - 116.

HOFFMANN, R. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**. Vol. 15, n. 41. São Paulo: Jan. / Apr. 2001.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2011**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>>. Acesso em 12 de maio de 2014.

IPEA. A Década Inclusiva (2001 – 2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. **Comunicados do IPEA ° 155**. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 12 de maio de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE. Comparando a Redução Recente da Pobreza e Extrema Pobreza entre os Estados Brasileiros. **Enfoque Econômico**, nº 80, 04 de out. 2013. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/enfoque-economico/>>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.

LASSWELL, Harold. **Politics: who gets, what, when, how**. New York: Meridian Books, 1958.

LAURELL, A. C. (Org.) Avançando em direção ao passado: política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 151- 178.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Texto para discussão nº 596. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2458/1/td_0596.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

LOPES, J. **O fazer do trabalho Científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Desigualdade e indicadores sociais no Brasil. In: Schwartzman LF, Schwartzman IF, Schwartzman FF, Schwartzman ML, organizadores. **O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2009 Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/fest5_herb.pdf>. Acesso em: 8 de julho de 2013.

MARTINS, J. S. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus. 1997.

MARX, K. **Manuscritos econômicos- filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro: 1995.

MERCADANTE, A. Construindo Estratégias para Combater a Desigualdade Social: uma perspectiva socioeconômica. In: NOLETO, M. J; WERTHEIN, J. (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão**. Brasília: UNESCO, 2003.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. In **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 40- 48.

MOTA, A. E.; AMARAL, A.; PERUZZO, J. F. O Novo Desenvolvimentismo e as Políticas Sociais na América Latina. In: **As Ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

NERI, M. C. **Diferença de renda na década**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3_PRINC.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 9 – 41.

ROUSSEAU, J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SANTIAGO, C. E. P. Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise histórica e contemporânea dos principais determinantes. In: **Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia, 2013, Santiago**. Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, M. O. S. A Política Pública de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n.2, 2003, p. 233-253.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1429-1439, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000600006>>. Acesso em: 05 de março de 2014.

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

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálasis**. Florianópolis, v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010.

SILVA, M. O. S. Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América latina. Editorial. São Luís. **Revista de Políticas Públicas**. V.13. n. 2. p. 157 a 159. jul./dez. 2009.

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Brasília: IPEA, 2009a. (Texto para discussão nº 1381).

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, P. H. G. F. **As causas imediatas do crescimento da renda, da redução da desigualdade e da queda da extrema pobreza na Bahia, no Nordeste e no Brasil entre 2003 e 2011**. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 1816, 2013.

SOUZA, R. M. **Crescimento econômico e desigualdade na distribuição de renda no Brasil dos anos 1970 a 2007**. Porto Alegre: UFRS, 2009.

WIECZYNSKI, M. **Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar**. Disponível em: <<http://portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>> Acesso em 10 de abril de 2013.

WLODARSKI, R; CUNHA, L. A. **Desigualdade Social e Pobreza como Consequências do Desenvolvimento da Sociedade**. Disponível em:

<<http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais9/artigos/workshop/art15.pdf>>. Acesso em: 5 de julho de 2013.

ANEXO 01 – Estatísticas do Modelo de Intervenção

| Coeficientes | Modelos de Intervenção | |
|----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | Intervenção I Extrema Pobreza | Intervenção II Índice de Gini |
| ω | 602019,94 (1,83) | 0,033 (2,08) |
| ω_1 | 378634,44 (1,37) | 0,05 (3,2) |
| δ_1 | 0,99 (738.38) | 1,72 (3,13) |
| δ_2 | – – | -0,45 (-0,40) |
| δ_3 | – – | -0,27 (-0,45) |
| ϕ_1 | -0,19 (-0,73) | -1,20 (-0,49) |
| ϕ_2 | 0,67 (-2,35) | 0,19 (0,23) |
| ϕ_3 | – – | – – |
| R^2 - <i>ajustado</i> | 0,52 | 0,46 |
| <i>AIC</i> | 1003,56 | -156,88 |
| <i>SBC</i> | 1011,34 | -145,99 |

Obs: os valores entre parênteses correspondem à estatística *t* para os coeficientes estimados.

ANEXO 02 – Índice de Gini

Este índice foi proposto pelo estudioso italiano Corrado Gini no ano de 1912. Segundo o IPECE, o índice de Gini corresponde a um índice compreendido entre 0 e 1, para a aferição da desigualdade social, neste intervalo estão compreendidos duas situações extremas, no ponto 0, há a indicação de que toda a renda é distribuída igualmente, e no ponto 1, existe total desigualdade de renda.

A metodologia de Corrado Gini foi amplamente aceita em todo mundo, o Banco Mundial fornece os indicadores do índice de Gini de grande partes dos países, tornando assim possível a comparação de como a desigualdade vem evoluindo entre os habitantes das nações.

De acordo com o IPECE, o índice ou coeficiente de gini é dado por:

$$G = \frac{\alpha}{0,5} = 2\alpha$$

Ainda segundo o IPECE:

[...] a perfeita igualdade implica que a área de 45° é a própria curva de Lorenz e no caso de máxima desigualdade (pelo menos um $X_i > 0$) a Curva de Lorenz está sobreposta ao eixo horizontal até o último elemento que tem renda positiva. Assim os limites do Índice de Gini são $0 \leq G < 1$.

A teoria sobre o índice de Gini pode ter outras aplicações diferentes da distribuição de renda, muita embora essa seja a forma em que ela mais é utilizada, pode-se encontrar esse tipo de análise em outros seguimentos com finalidades diferentes, mas no presente trabalho será utilizado com a finalidade de demonstrar a desigualdade de renda no Brasil e seus estados, esse com um foco especial em Pernambuco, devido ao fato de este ser o objeto do estudo proposto.

O índice de Gini em Pernambuco vem apresentando uma evolução considerável, com base em dados disponibilizados pelo IPEADATA, no ano de 1990, Pernambuco apresentava um índice de Gini de 0,602423, em 2012, esse índice foi reduzido para aproximadamente 0,50, isso mostra que foi grande o sucesso das medidas adotadas para essa redução.

Anexo 03 – Índice de Theil

Segundo Romão (1993, p.226) apud UNDP (2000),

Theil (1967) propôs dois índices para medir a desigualdade - T e L - que vêm recebendo maior atenção, ultimamente, por apresentarem, entre outras características desejáveis, relativa facilidade em serem decompostos, principalmente o L, que, como salientou-se anteriormente, é o único índice estritamente decomponível. Os índices de Theil derivam da noção de entropia na teoria da informação, pela qual a quantidade de informação recebida de um evento E é inversamente proporcional à sua probabilidade de ocorrência p. Assim, a quantidade de informação recebida com a ocorrência de um evento E1 cuja probabilidade era muito pequena é maior que a de outro evento P2, cuja probabilidade de ocorrência fosse próxima de 1; em outros termos, “quanto mais raro é o evento, mais valiosa é a informação.

De acordo com Hoffman (2006), o índice de Theil é dado pela fórmula:

$$T = \sum_{i=1}^n y_i \log_n y_i$$

ou também por:

$$T = \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{n\mu} \log \frac{x_i}{\mu}$$

A segunda medida de desigualdade de Theil é chamada índice Theil L, e é dada pelas fórmulas:

$$L = \sum_{i=1}^n \frac{1}{n} \log \frac{1/n}{y_i} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{y_i}{1/n}$$

ou ainda por:

$$L = \sum_{i=1}^n \frac{1}{N} \log \frac{\mu}{x_i}$$

Nesta dissertação será demonstrada a evolução do índice de Theil ao longo dos anos no estado de Pernambuco, embora essa metodologia seja um pouco menos utilizada, ela não é menos importante do que outras, muito pelo contrário, as metodologias se complementam a fim de fazer uma análise mais aprofundada do panorama da desigualdade de renda, e a junção desses índices e outros indicadores econômicos e social podem refletir um real cenário de mudanças no comportamento da distribuição de renda.

Anexo 04 – Testes

| Variável | Teste ADF | Lags | Resultado |
|-----------------|------------------|-------------|------------------|
| Extrema Pobreza | -2,09(-3,41) | 0 | I(1) |
| Índice de Gini | -1,31 (-3,41) | 0 | I(1) |

*Testes realizados com Constante e com Tendência.