

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

Nelson Guilherme Machado Pinto¹

Daniel Arruda Coronel²

Reisoli Bender Filho³

Resumo: O objetivo deste trabalho consiste em analisar as evidências empíricas de estudos aplicados sobre o Programa Bolsa Família no Brasil, na área das ciências sociais aplicadas, e apontar em quais pontos trabalhos futuros sobre o tema podem vir a avançar. O presente trabalho apresenta uma técnica indireta de tratamento de dados, pois, por meio do levantamento bibliográfico, são elaboradas as análises do estudo. No que se refere ao procedimento, utilizou-se o método monográfico e comparativo. As evidências empíricas do Programa Bolsa Família destacam aspectos positivos na promoção do desenvolvimento social nos territórios a partir da atuação do programa, porém há aspectos questionados com relação às condicionalidades e à cobertura do programa. As lacunas apresentadas pelos estudos que abordam essa temática são os curtos períodos de tempo para análise de aspectos do programa, concentração de estudos nas Regiões Nordeste e Sudeste em detrimento das demais, estudos considerando aspectos do Bolsa Família para todo o país sem haver diferenciação por estados ou regiões e utilização de relação com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Evidências Empíricas; Brasil.

THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: EMPIRICAL EVIDENCE IN BRAZILIAN SCENERY

Abstract: The objective of this study is to examine the empirical evidence of applied studies on the Bolsa Família Program in Brazil, in the area of applied social sciences, and point at what points in future work on the topic may come forward. This paper presents an indirect technique for data processing, because through literature survey, the analyzes of the study are drawn. As regards the procedure used the comparative method monograph. Empirical evidence of the Bolsa Família Program highlight positive aspects in promoting social development in the territories from the actions of the program, but there are aspects questioned regarding conditionalities and coverage of the program. The gaps presented by studies addressing this issue are short periods of time to analyze aspects of the program, concentration studies in the Northeast and Southeast regions at the expense of others, studies covering aspects of Bolsa Família for the whole country with no differentiation by states or regions and compared with the use of Decentralized Management Index (IGD).

Keywords: Bolsa Família Program; Empirical Evidence; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A segregação de aspectos econômicos e sociais faz parte da evolução história e da atual conjuntura da sociedade brasileira. Questões relacionadas à pobreza e à desigualdade de renda mostram-se de difícil solução e mobilizam setores governamentais a fim de que essas mazelas sejam combatidas. No período pós-estabilização econômica, a partir de 1994, o Estado brasileiro adquiriu certa estabilidade política e econômica, além de gozar de determinado prestígio no cenário internacional.

Entretanto, alguns desafios fizeram-se presentes para os governantes após esse período, tais como diminuir o desemprego, as disparidades sociais e a distribuição de renda além de lidar com as questões das dívidas do país e com o crescimento econômico do mesmo. Nesse contexto, foram criados vários programas a fim de atuarem nas questões econômicas e sociais do Brasil.

O surgimento desses programas esteve condicionado ao insucesso das políticas macroeconômicas empreendidas pelos governos da América Latina em geral, que tiveram como resultados a persistência de mazelas sociais, principalmente aquelas relacionadas a aspectos de pobreza e da concentração de renda (MARQUES, 2013). Destaca-se, dentre esses programas, o Bolsa Família, considerado um dos mais ambiciosos programas de benefício social dentro do contexto da América Latina (ZOUAIN; BARONE, 2008). Este foi criado no primeiro mandato do presidente Lula, pela Medida Provisória nº 132/2003.

Para se chegar a esse programa, uma série de outros programas socioassistencialistas foi desenvolvida dentro do cenário brasileiro. Entretanto, a diversidade de programas que foram postos em prática acabou por gerar objetivos sobrepostos entre eles, bem como dificuldades de organização. Assim, o Bolsa Família teve seu surgimento originado na necessidade de unificação dos programas de transferências anteriormente vigentes (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011).

Dessa maneira, principalmente a partir do primeiro mandato do presidente Lula é que o poder público demonstra uma maior preocupação e atuação em diversos problemas sociais, principalmente naqueles ligados às famílias de baixa renda e com altos graus de pobreza. O surgimento do Programa Bolsa Família só veio corroborar a intenção do governo, desde o início de sua campanha política, de combater os problemas sociais existentes nas diversas localidades do Brasil.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

O Programa Bolsa Família, além da transferência de renda para combater a pobreza, possui outros dois eixos principais, pois o combate a essa mazela possui caráter multidimensional, não sendo solucionado apenas por questões monetárias. Um deles é focado nas condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais de origem básica, isto é, educação, saúde e assistência social. O outro é constituído por ações e programas complementares com o objetivo de desenvolver as famílias para que estas superem situações de vulnerabilidade (BRASIL, 2013a).

A partir disso, observam-se os impactos que esse programa proporciona nas questões de desenvolvimento social, educacional e de saúde (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011; SILVA; JESUS, 2011; FRIED, 2012). Essas medidas, de acordo com Zouain e Barone (2008), evitam, além do combate direto da pobreza, a transmissão dessa mazela entre gerações de famílias, o que é denominado de “ciclo intergeracional da pobreza”.

Entretanto, de acordo com Rocha (2008), não é apenas com transferências monetárias que os problemas de pobreza e desigualdade de renda serão erradicados. Neste sentido, tal programa também se preocupa com o acesso a serviços básicos da população como a educação e a saúde. Percebe-se, portanto, que essa política socioassistencialista procura combater a pobreza no país não apenas por meio da distribuição de renda, mas também por meio de aspectos no âmbito da saúde e educação a fim de promover uma melhora dos indivíduos beneficiados (MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA, 2009).

Além disso, segundo Santos e Magalhães (2012), a temática do Programa Bolsa Família em si é um alvo de discussões e debates com relação ao valor repassado dos benefícios, ao foco do programa, às questões referentes às condicionalidades e ao acompanhamento das contrapartidas do benefício. A partir disso, os trabalhos empíricos sobre o Bolsa Família estão cada vez mais presentes na literatura devido à importância dada ao estado da arte desse tema no cenário brasileiro. Neste sentido, as pesquisas procuram evidenciar questões relacionadas ao programa e a aspectos como consumo, mercado de trabalho, saúde, trabalho infantil, alimentação, renda, pobreza e educação (CAVALCANTI; COSTA; SILVA, 2013).

Seguindo essa temática, o objetivo deste trabalho consiste em analisar as evidências empíricas de estudos aplicados sobre o Programa Bolsa Família no Brasil, na área das ciências sociais aplicadas, e apontar um panorama desses estudos a fim de demonstrar em quais pontos trabalhos futuros podem vir a avançar. Isso se justifica pela importância desse

programa dentro do cenário brasileiro, além dos distintos impactos que as ações do programa podem vir a ocasionar nas diferentes regiões brasileiras.

Com o objetivo de atingir esses objetivos, o presente artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico e, na seção seguinte, os procedimentos metodológicos do estudo. Na quarta seção, os resultados são analisados e discutidos e, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Programas de transferência de renda podem ser classificados como os que destinam transferências monetárias a famílias pobres, que são classificadas assim a partir de um corte específico de renda *per capita*, de forma independente de ter havido ou não contribuição (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011). O Bolsa Família pode ser caracterizado como um programa socioassistencialista de transferência de renda com certas condicionalidades, o qual se constitui por meio da fusão de outros programas que tiveram origem no governo Fernando Henrique, tais como o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola e o Auxílio Gás.

Esse programa é classificado como o mais relevante instrumento de repasses de renda no Brasil, quando são desconsiderados os repasses ligados à Seguridade Social (MARQUES, 2013). O Programa Bolsa Família tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar na linha de pobreza, isto é, com renda *per capita* inferior a R\$70,00 (BRASIL, 2013a). Alguns dos levantamentos do estudo de Marques (2013) demonstram que, no período de junho de 2011, mais de 12 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa. A autora ainda destaca a concentração de famílias beneficiadas pelas regiões brasileiras, sendo que grande parte delas são das regiões Nordeste, com 51,34% e Sudeste, com 24,73%.

Com a finalidade de atender ao objetivo principal de combate à pobreza, o Bolsa Família atua dentro de três eixos (BRASIL, 2013a): transferência de renda para o alívio imediato da pobreza, encarando esta como uma questão de insuficiência de renda; e condicionalidades para reforçar a estrutura do programa, devido ao caráter multidimensional da pobreza. Assim, o governo impõe algumas condições às famílias beneficiadas para acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência social; e implementação de programas e ações complementares a fim de proporcionar o desenvolvimento das famílias.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

As condicionalidades, segundo Licio, Mesquita e Curralero (2011), são os compromissos que devem ser assumidos pelas duas partes constituintes do Bolsa Família, isto é, o poder público e as famílias. O poder público deve responsabilizar-se pela oferta dos serviços públicos básicos tais como saúde, educação e assistência social. Já as famílias devem assumir e cumprir seus compromissos como beneficiárias do programa para continuar recebendo seu benefício e ir ao encontro do que é proposto pelo programa (BRASIL, 2013b).

No contexto socioeconômico brasileiro, uma das questões mais discutidas refere-se à forma como são geridos os recursos públicos dos programas de cunho social (CHIECHELSKI, 2005; SANTOS; MAGALHÃES, 2012; MONTEIRO; FERREIRA; SILVEIRA, 2013). Ademais, o enfoque é maior sobre a alocação de recursos das políticas públicas de transferência de renda devido à importância e ao caráter multidimensional que essas políticas têm no cenário brasileiro. Dessa forma, questões como qualidade, eficiência e eficácia, comuns no campo da administração das empresas privadas, passam também a ser tratadas na gestão pública (MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA, 2009).

A gestão do Bolsa Família, conforme Marques (2013), é descentralizada e compartilhada pelos entes públicos, conforme demonstrado pela Figura 1.

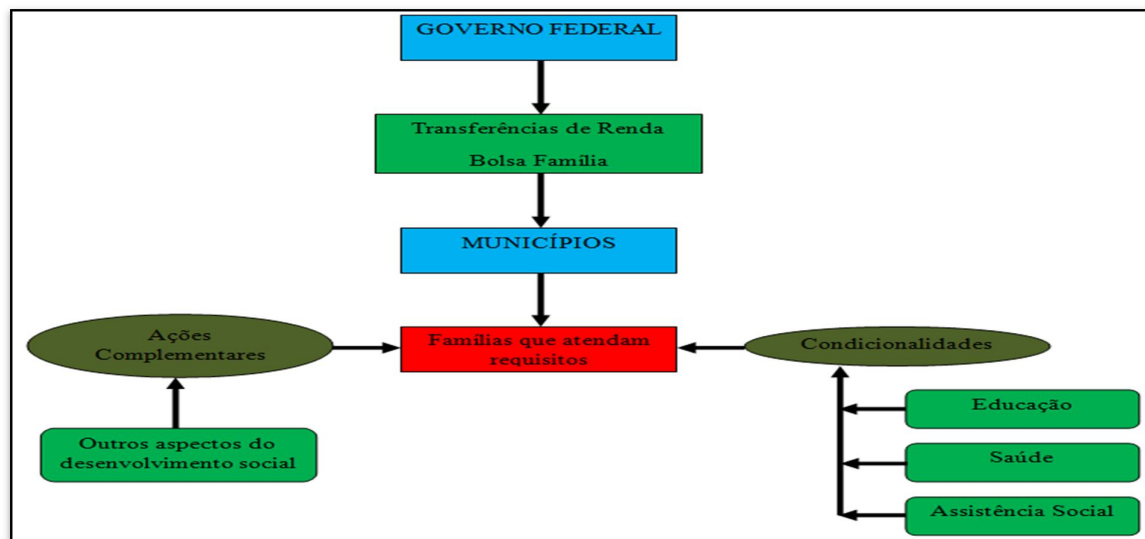


Figura 1 – Dinâmica do Bolsa Família
Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa maneira, envolve uma gestão pública que proporciona um elevado grau de interação entre a União e os municípios. O papel da União é o de financiamento e

regulamentação do programa. Já o papel dos municípios vai ao encontro de uma atividade mais operacional, isto é, a execução em si do programa. Com relação à esfera estadual, nota-se que sua atuação é mais restrita em relação ao programa, tendo como principal função apoiar os municípios na gestão e execução do Bolsa Família (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011).

Os valores do programa são repassados da União para a Caixa Econômica Federal, órgão bancário no qual as famílias podem sacar seu benefício por meio do chamado Cartão Social Bolsa Família. A continuidade no recebimento do benefício obriga as famílias beneficiadas a atender às condicionalidades exigidas pelo governo no campo da educação, da saúde e da assistência social (CAVALCANTI; COSTA; SILVA, 2013). Essa medida deve estar alinhada à oferta e ao acesso a esses serviços que se encontram extremamente concentrados no Brasil, visando à diminuição da desigualdade social no país (ZOUAIN; BARONE, 2008).

Caso ocorra descumprimento de algumas das condicionalidades do programa, a família é submetida a penalidades que vão desde advertências até o cancelamento do benefício. Tal medida não corrobora o pressuposto de proteção social do programa, pois a condicionalidade não deve ser encarada em caráter punitivo, mas sim como um compromisso de ampliação ao direito de acesso aos serviços sociais básicos (SILVA; JESUS, 2011). Além disso, o descumprimento de algumas das condicionalidades não acarreta em penalidades automáticas às famílias, pois é necessária a investigação dos motivos que as levaram a não cumprirem tais condições (FRIED, 2012). Ademais, é função dos órgãos públicos verificarem se existem eventualidades que dificultaram as famílias a não cumprirem com os deveres do programa. Assim, deve haver a possibilidade de garantir condições necessárias para que as condicionalidades sejam respeitadas a partir de programas complementares (TRALDI, 2011).

3 METODOLOGIA

O presente trabalho apresenta uma técnica indireta de tratamento de dados, pois, por meio do levantamento bibliográfico, são elaboradas as análises do estudo. No que se refere ao procedimento, utilizou-se o método monográfico e comparativo. Quanto à sua natureza, a pesquisa apresenta um caráter aplicado a fim de adquirir conhecimentos para aplicação em um tema específico (MARCONI; LAKATUS, 2005).

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

Além disso, a pesquisa caracteriza-se pelo cunho exploratório, visto que objetiva estabelecer uma maior familiaridade e percepção para com o tema (GIL, 2010). Nesse sentido, foi realizado um levantamento de estudos que abordaram questões referentes ao Programa Bolsa Família na área das ciências sociais aplicadas. As evidências empíricas apresentadas demonstram aplicação prática ou casos sobre a temática e não se restringem apenas a questões conceituais e teóricas quanto ao assunto.

Para fins deste trabalho, foram considerados os resultados e os avanços teóricos encontrados referentes aos trabalhos de Costa, Salvato e Diniz (2008), Monteiro, Ferreira e Denúbila (2008), Rocha (2008), Tavares *et al.* (2008), Zouain e Barone (2008), Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), Pedroso, Calmon e Bandeira (2009), Silva, Brandão e Dalt (2009), Melo e Duarte (2010), Cavalcanti, Costa e Silva (2013), Monteiro, Ferreira e Silveira (2013).

Por último, após a análise desses estudos, é feita uma explanação quanto ao panorama do Programa Bolsa Família no Brasil. Verifica-se, de forma comparativa, o comportamento desse programa dentro do cenário brasileiro bem como são feitos levantamentos e questionamentos com relação aos trabalhos apresentados. Esses procedimentos são realizados com a finalidade de contribuir para os avanços de estudos futuros nessa temática.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Evidências Empíricas

Os trabalhos empíricos sobre o Programa Bolsa Família mostram-se cada vez mais presentes na literatura. Neste sentido, as pesquisas procuram evidenciar questões relacionadas ao programa e/ou a aspectos como consumo, mercado de trabalho, saúde, trabalho infantil, alimentação, renda, pobreza e educação (CAVALCANTI; COSTA; SILVA, 2013). Dentre esses estudos destacam-se os trabalhos de Costa, Salvato e Diniz (2008), Monteiro, Ferreira e Denúbila (2008), Rocha (2008), Tavares *et al.* (2008), Zouain e Barone (2008), Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), Pedroso, Calmon e Bandeira (2009), Silva, Brandão e Dalt (2009), Melo e Duarte (2010), Cavalcanti, Costa e Silva (2013), Monteiro, Ferreira e Silveira (2013).

O trabalho de Costa, Salvato e Diniz (2008) avalia os impactos do Bolsa Família com relação à pobreza e à desigualdade de renda, bem como à cobertura do programa. Os autores utilizaram os dados de 2004 e 2006, e os índices *Forter-Greer-Thorbecke* (FGT), *Theil* e de *Gini*, além da densidade de *Kernel* e um indicador de focalização. Como resultados, foram

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

apontados que o programa proporcionou a redução de pobreza em 20% e de desigualdade em cerca de 2%. Entretanto, os autores afirmam que, apesar de ser um instrumento útil na redução da desigualdade, é necessária uma maior eficácia do programa com relação à maximização da cobertura e minimização dos vazamentos.

O estudo de Monteiro, Ferreira e Denúbila (2008) teve como propósito investigar a alocação de recursos e a eficiência da gestão do Bolsa Família nos municípios de Minas Gerais. Por meio da utilização da Taxa Média Geométrica de Crescimento (TMGC) e da Taxa de Crescimento com a utilização de dados referentes ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD), os resultados demonstraram o evidente aumento dos investimentos do programa no estado mineiro. Além disso, verificaram-se algumas deficiências quanto à gestão dos recursos do programa, principalmente com aspectos ligados ao cadastro, à educação e à saúde.

Com o objetivo de verificar características de cobertura e da população-alvo do programa, Rocha (2008), utilizando-se de dados de 2004 por meio de análises gráficas quanto a diversos aspectos do programa, demonstra a forte ligação do Bolsa Família com programas anteriores, bem como uma maior necessidade de focalização do programa. Isso porque existiam na época um total de cinco milhões de municípios que possuíam características para serem beneficiados sem, entretanto, desfrutarem das condições do programa. Ademais, a autora acredita que a queda de 68% no índice de Gini, no período analisado, deveu-se às melhorias nas distribuições de renda no trabalho e destaca a importância do papel das condicionalidades no combate à pobreza.

O estudo de Tavares *et al.* (2008) propõe uma alternativa ao programa a partir de aumento no valor do benefício. Dessa maneira, os procedimentos do trabalho são direcionados a fim de construir métodos alternativos para mensurar o impacto do programa e em índices de focalização. Com enfoque na pobreza e nas questões de renda, o trabalho utiliza-se de indicadores de 2004 e demonstra que, com aumentos de R\$ 4,00 e R\$ 3,00 nos benefícios fixo e variável, respectivamente, haveria um aumento de impacto sobre a desigualdade de renda de quase 30%, de pobreza de 25% e de extrema pobreza em 11%.

No escopo do IGD, Zouain e Barone (2008) fazem uma discussão a partir do acompanhamento desse índice e os consequentes impactos sobre os fatores envolvidos no Bolsa Família. Os autores verificaram problemas de registro no IGD, postulando que alguns municípios só registram casos bem-sucedidos. Isso, na visão destes autores, prejudica a confiabilidade e adequação do cumprimento de condicionalidade. Dessa maneira, Zouain e Barone (2008) levantam a discussão de que a superação do ciclo intergeracional da pobreza

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

não é uma questão que esteja sendo efetivamente cumprida, podendo ser questionada a fim de que alguns aspectos sejam reformulados.

Analisar questões referentes à qualidade e à eficiência da gestão do Bolsa Família com relação ao IGD são os principais objetivos do trabalho de Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009). Dessa forma, os autores delimitam a sua área de estudo nos municípios do estado de Minas Gerais, devido às grandes disparidades econômicas encontradas dentro do estado, e utilizam como metodologias a análise exploratória de dados (AED) e o teste de correlação de Pearson. Os principais resultados do estudo demonstram a deficiência da atuação do programa devido aos baixos escores nos itens do IGD, principalmente os ligados ao cadastro, à saúde e à educação. Além disso, outros fatores que contribuem para essa fragilidade da gestão pública municipal dentro de Minas Gerais são o impacto negativo gerado pelo aumento da população e das famílias beneficiadas nas regiões estudadas.

O estudo de Pedroso, Calmon e Bandeira (2009) procurou avaliar a eficiência da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família por meio da aplicação da análise envoltória de dados (DEA) nas capitais brasileiras, que, no entendimento dos autores, são importantes centros de decisões do país. Os autores avaliaram o impacto de número de beneficiados do programa com relação aos índices oriundos do IGD. Assim, foram delimitadas como regiões de gestão eficiente dos recursos do programas as capitais Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Macapá, Palmas, Porto Velho e Vitória. Essas cidades devem ser tidas como referência.

Com o objetivo de verificar o perfil educacional das famílias do Nordeste beneficiadas pelo Bolsa Família, Silva, Brandão e Dalt (2009) aplicaram entrevistas semi-estruturadas com habitantes dessa região. Por meio de análises descritivas, os autores verificaram que os responsáveis pelos domicílios possuíam baixa escolaridade, porém, em sua maioria, avaliavam a educação como muito importante. Dessa forma, os autores evidenciam a conscientização que o programa traz para a população e verificam que o abandono dos bancos escolares ocorreu devido a problemas que ocorreram antes da implementação do Bolsa Família.

No âmbito da educação, o trabalho de Melo e Duarte (2010) avaliou a relação do Bolsa Família com a frequência escolar de crianças e adolescentes da agricultura familiar de quatro estados nordestinos. Numa pesquisa de campo e de dados secundário para o ano de 2005, foram realizadas estimativas a partir de *Propensity Score Matching* (PSM). Os resultados em geral indicam aumento da frequência escolar da amostra. Contudo, quando há

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

uma separação por gênero, verifica-se que o efeito ocorre somente para as mulheres. Dessa forma, os autores inferem que a frequência escolar do gênero masculino no contexto agrícola fica condicionada aos custos de oportunidade do capital humano no meio rural.

O trabalho de Cavalcanti, Costa e Silva (2013) analisou o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza, a desigualdade de renda e a frequência escolar nas famílias nordestinas, no período de 2004 e 2006, conforme dados do PNAD. Para isso, utilizou a metodologia de *Propensity Score Matching* (PSM) e de índice *Forster-Greer-Thorbecke* (FGT). Como resultados, os autores verificaram impactos positivos na renda e na frequência escolar dos beneficiados. Além disso, acreditam que uma maior cobertura do programa impactará tanto a renda como a educação e que esse último fator é o principal que deve justificar o programa.

Por fim, o estudo de Monteiro, Ferreira e Silveira (2013) verifica a existência da relação dos fatores socioeconômicos referente ao benefício do Programa Bolsa Família nos 26 estados brasileiros, a partir de um modelo de dados em painel, no período de 2004 a 2006. Um panorama geral dos resultados demonstra que há predominância nos recursos destinados a programas sociais a partir do Bolsa Família. Além disso, os autores destacam a participação de uma diversidade de fatores socioeconômicos que direcionam o repasse financeiro aos programas sociais, tais como número de habitantes, proporção de população pobre, esperança de vida ao nascer, taxas de desemprego, mortalidade e analfabetismo e número de matrículas no ensino fundamental.

Um resumo dos principais aspectos das evidências empíricas é encontrado na Figura 2.

Objetivo	Método	Resultados	Referência
Avaliar os impactos de pobreza, desigualdade de renda e cobertura do Bolsa Família.	Índices <i>Forster-Greer-Thorbecke</i> (FGT), <i>Theil</i> e de <i>Gini</i> , densidade de <i>Kernel</i> e um indicador de focalização.	O programa proporciona a redução de pobreza em 20% e de desigualdade em cerca de 2%.	Costa, Salvato e Diniz (2008)
Investigar a alocação de recursos e a eficiência da gestão do Bolsa Família nos municípios de Minas Gerais.	Taxa Média Geométrica de Crescimento (TMGC) e Taxa de Crescimento.	Houve aumento dos investimentos do programa no estado mineiro. Além disso, verificaram-se algumas deficiências quanto à gestão dos recursos do programa.	Monteiro, Ferreira e Denúbila (2008)
Verificar características de cobertura e da população-alvo do programa.	Estatísticas descritivas e simulações	Há forte ligação do Bolsa Família com programas anteriores, bem como uma maior necessidade de focalização do programa.	Rocha (2008)
Promover uma discussão a partir do acompanhamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).	Estatísticas descritivas e análise de correlações.	Existem problemas de registro no IGD, postulando que alguns municípios só registram casos bem-sucedidos.	Zouain e Barone (2008)
Analisar a qualidade e a eficiência da gestão do Bolsa Família com relação ao IGD nos municípios de Minas Gerais.	Análise Exploratória de Dados (AED) e teste de correlação.	Deficiência da atuação do programa devido aos baixos escores nos itens do IGD, principalmente os ligados ao cadastro, à saúde e à educação.	Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009)
Avaliar a eficiência da gestão descentralizada do Bolsa Família nas capitais brasileiras.	Análise Envolvória de Dados (DEA).	São regiões de boa gestão dos recursos do programa as capitais Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Macapá, Palmas, Porto Velho e Vitória.	Pedroso, Calmon e Bandeira (2009)
Verificar o perfil educacional das	Entrevistas semi-	Os responsáveis pelos domicílios possuíam	Silva, Brandão

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

famílias do Nordeste beneficiadas pelo Bolsa Família	estruturadas e estatística descritiva.	baixa escolaridade, porém, em sua maioria, avaliavam a educação como muito importante.	e Dalt (2009)
Propor uma alternativa ao programa a partir de aumento no valor do benefício.	Índices de focalização e simulações.	Com aumentos de R\$ 4,00 e R\$ 3,00 nos benefícios fixo e variável, respectivamente, haveria um aumento de impacto sobre a desigualdade de renda de quase 30%, de pobreza de 25% e de extrema pobreza em 11%.	Tavares <i>et al.</i> (2009)
Avaliar a relação do Bolsa Família com a frequência escolar de crianças e adolescentes da agricultura familiar de quatro estados nordestinos.	Pesquisa de campo e estimativas a partir de <i>Propensity Score Matching</i> (PSM).	Os resultados em geral indicam aumento da frequência escolar da amostra. Contudo, quando há uma separação por gênero, verifica-se que o efeito ocorre somente para as mulheres.	Melo e Duarte (2010)
Analisar o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza, a desigualdade de renda e a frequência escolar nas famílias nordestinas.	PSM e FGT.	Há impactos positivos na renda e na frequência escolar dos beneficiados.	Cavalcanti, Costa e Silva (2013)
Verificar a existência da relação dos fatores socioeconômicos referentes ao benefício do Programa Bolsa Família nos estados brasileiros	Modelo econométrico com dados em painel	Há predominância nos recursos destinados a programas sociais a partir do Bolsa Família e a participação de uma diversidade de fatores socioeconômicos que direcionam o repasse financeiro a programas sociais.	Monteiro, Ferreira e Silveira (2013)

Figura 2 – Evidências empíricas do Programa Bolsa Família

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir da Figura 1, fica evidente que não há um método comum utilizado para estudar a temática do Bolsa Família. Além disso, devido à multidimensionalidade do programa, verifica-se a diversidade de objetivos de cada estudo.

4.2. Panoramas dos Estudos

De um modo geral, as pesquisas do Programa Bolsa Família destacam que este programa traz certos aspectos positivos na promoção de um desenvolvimento social nos territórios onde atua. Assim, evidencia-se a forte relação entre o repasse de renda e a diminuição do nível de pobreza. Entretanto, pontos com relação às condicionalidades e à cobertura do programa passam a ter as suas qualidades questionadas (SILVA; JESUS, 2011).

O Programa Bolsa Família vem apresentando um crescente número de trabalhos a fim de levantar a discussão e o debate sobre alguns pontos dessa política dentro do escopo nacional. Com mais de dez anos de atuação desde a sua implementação, entretanto, ainda são incipientes os estudos que fazem uma comparação no longo prazo com os dados do programa. Esse fator, logicamente, fica limitado ao período de atuação do mesmo.

Entretanto, deve haver uma maior preocupação em analisar a evolução dessa temática no decorrer do tempo. A maioria dos trabalhos faz uma análise estática do problema, sem verificar sua variação no tempo. Apenas os trabalhos de Costa, Salvato e Diniz (2008), Cavalcanti, Costa e Silva (2013) e Monteiro, Ferreira e Silveira (2013) utilizaram mais de um período de análise, porém, assim mesmo, consideraram apenas dois ou três períodos, sendo

que, nesses três trabalhos, o período mais recente utilizado é o ano de 2006. Convém destacar que o Programa Bolsa Família vem evoluindo e ampliando-se no decorrer do tempo, sendo pertinente verificar como a dinâmica econômica, social e política do Brasil e de suas regiões é afetada por esse crescimento.

Um aspecto a se destacar é a escassez de evidências abordando algumas regiões brasileiras como, por exemplo, as Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. Uma possível justificativa para isso é o maior número de beneficiados bem como os maiores valores repassados pelo programa para os habitantes da Regiões Nordeste e Sudeste, as quais são mais estudadas. Mesmo essas regiões sendo as mais estudadas, é pertinente verificar se algumas evidências nelas encontradas quanto à pobreza, renda, educação ou saúde se confirmam nas demais regiões brasileiras.

Além disso, a maioria dos trabalhos faz uma análise para todo o território nacional de forma a considerar nos resultados o Programa Bolsa Família dentro da unidade nacional brasileira. Entretanto, o Brasil é um país de proporções continentais e com grandes disparidades regionais, devendo ocorrer análises considerando essas questões.

É evidente que o estudo de Pedroso, Calmon e Bandeira (2009), que procurou avaliar a eficiência do programa nas capitais brasileiras, levante essa diferenciação, demonstrando quais capitais possuem uma gestão mais eficiente do programa e quais não possuem. Contudo, as capitais brasileiras não representam algumas situações regionais brasileiras como, por exemplo, cidades pequenas ligadas a atividades agropastoris que, portanto, diferenciam-se das capitais. Dessa forma, há carência de estudos que caracterizem os aspectos do programa levando em consideração os diferentes estados e regiões como um todo do Brasil.

Por último, é válido destacar que alguns estudos utilizam em sua análise o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como os de Monteiro, Ferreira e Denúbila (2008), Zouain e Barone (2008), Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009) e Pedroso, Calmon e Bandeira (2009). Por se caracterizar como um mecanismo do governo para monitorar a gestão do Programa Bolsa Família, o IGD pode trazer resultados enviesados, pois há situações em que determinados municípios só registram casos bem-sucedidos, tornando prejudicial algumas análises efetuadas (ZOUAIN; BARONE, 2008). Dessa maneira, deve-se abordar alguns pontos do desenvolvimento do regional dos municípios tais como níveis de educação, pobreza, renda, vida, emprego e saúde e confrontá-los com aspectos do Bolsa Família a fim de que seja verificado se as ações do programa promovem o desenvolvimento regional de uma região a ser estudada.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família, no decorrer de seus mais de dez anos de existência, consiste em um programa socioassistencialista que objetiva diminuir os níveis de pobreza e proporcionar melhores condições de vida para as camadas menos favorecidas da população. Dessa forma, esse programa é um marco dentro da história do país, pois demonstra uma preocupação direta em reverter o quadro brasileiro de constantes mazelas socioeconômicas.

A partir disso, foram surgindo estudos empíricos a fim de discutir questões pertinentes do programa. De uma forma geral, o Bolsa Família vem diminuindo os níveis de pobreza e aumentando os níveis de renda, educação, saúde e outros aspectos sociais, conforme apontam as evidências apresentadas. Entretanto, os trabalhos destacam alguns aspectos críticos do programa a serem melhorados como, por exemplo, aspectos relacionados à saúde e à educação.

Quanto ao panorama para estudos futuros, verifica-se que não há nenhum método ou objetivo delimitado de forma semelhante para os trabalhos em geral. Destaca-se o aspecto da falta de trabalhos analisando uma série de tempo um pouco mais longa de forma comparativa. Ademais, são incipientes os trabalhos em algumas regiões brasileiras, sendo que a maioria dos estudos concentra-se nas Regiões Nordeste e Sudeste.

Além disso, há uma carência de estudos que comparem aspectos do programa nas diferentes regiões brasileiras a fim de que sejam destacados os semelhantes e os distintos dentro da unidade territorial. Por último, destaca-se o grande número de trabalhos utilizando o IGD em detrimento de aspectos que abordam o desenvolvimento regional. A partir destes últimos, tornar-se-á possível verificar o quanto as ações do Bolsa Família têm contribuído para o desenvolvimento de determinadas unidades territoriais.

Esse trabalho limitou-se a revisar e sintetizar as discussões, metadados e resultados dos estudos existentes sobre a temática discutida. Portanto, sugere-se, para trabalhos futuros, seguir os aspectos apontados como lacunas não preenchidas com relação aos estudos do Bolsa Família, ou seja, estudar aspectos do programa em um período maior de análise, ampliar estudos para os casos das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, avaliar aspectos do programa de forma comparativa entre as regiões brasileiras e considerar questões de desenvolvimento regional a fim de verificar a relação destas com ações do programa.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

REFERÊNCIAS

- BARRETO, F. A. F. D.; JORGE NETO, P. de M.; TEBALDI, E. Desigualdade de Renda e Crescimento Econômico no Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. Especial, p. 842-859, 2001.
- BARROS, R.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil. **Texto para Discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, n. 1460, 2010.
- BRASILa. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 16.09., 2013.
- BRASILb. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 16.09., 2013.
- CAVALCANTI, D. M.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. da. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 99-128, 2013.
- CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 4, a. 4, p. 1-12, 2005.
- COSTA, A. A. B.; SALVATO, M. A.; DINIZ, S. C. Análise do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família para o período 2004-2006: impactos sobre pobreza, desigualdade e focalização. **CEDEPLAR**, Belo Horizonte, 2008.
- FRIED, B. J.; Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Família. **World Development**, Michigan, v. 40, n.5, p. 1042-1053, 2012.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Quinta edição. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010.
- LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.
- LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; BRIÈRE, B. de la. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. **Discussion Paper**, World Bank, Washington, n. 709, 2007.
- MARCONI, M. A.; LAKATUS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. Sexta edição. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARQUES, R. M.; Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2(131), 2013.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

MELO, R. da M. S.; DUARTE, G. B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 48, n. 3, p. 635-656, 2010.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; DENÚBILA, L. A. Alocação de Recursos e Eficiência na Gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 8, n. 2, p. 193-207, 2008.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; SILVEIRA, S. de F. R. Fatores Direcionadores da Transferência de Recursos em Programas Sociais no Brasil. **REGE**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 147-163, 2013.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, 2009.

PEDROSO, M.M.; CALMON, P.C.D.P.; BANDEIRA, L.F. O uso de Análise Envoltória de Dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família. **Comunicação em Ciências da Saúde**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 37-44, 2009.

ROCHA, S. Transferências de Renda Federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.

SANTOS, C. R. B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, p. 1215-1224, 2012.

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DALT, S. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 296-313, 2009.

SILVA, L. M. e; JESUS, A. M. de. Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro. **Field Actions Science Reports**, Paris, special issue 3, p. 1-7, 2011.

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

SILVA, M. O. S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, di G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. de S. Uma Avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 25-58, 2009.

TRALDI, D. R. C. **Efetividades e Entraves do Programa Bolsa Família no Município de Araraquara/SP: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários**. 2011.

Enviado: 13/01/2014

Concluído: 29/10/2014

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – Centro Universitário de Araraquara. Araraquara, SP.

ZOUAIN, D. M.; BARONE, F. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

NOTAS

¹ Doutorando em Administração - PPGA/UFSM. Professor Substituto - Colégio Politécnico da UFSM. Mestre em Administração - PPGA/UFSM. Departamento de Ciências Administrativas. Prédio 74C, Térreo, Sala 4112, Bairro Camobi, km 997105900 – Santa Maria – RS – Brasil. Telefone: (55) 3220-9296. E-mail: nelguimachado@hotmail.com.

² UFSM - Universidade Federal de Santa Maria –RS. Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail:daniel.coronel@uol.com.br.

³ UFSM - Universidade Federal de Santa Maria – RS. Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: reisolibender@yahoo.com.br.