

# Programas de transferência de renda continuada: o caso do estado do Rio Grande do Norte, 2004-2009

*Continued income transfer programs: the case of the state of Rio Grande do Norte, 2004-2009*

Elaine Carvalho de Lima<sup>1</sup>  
Calisto Rocha de Oliveira Neto<sup>2</sup>

## Resumo

A ampliação das políticas de transferência de renda para a região Nordeste do Brasil, nos últimos anos, suscita vários debates para o entendimento do maior dinamismo da economia dessa região. Desse modo, o presente trabalho objetiva fazer uma análise das transferências de renda no estado do Rio Grande do Norte, investigando a diminuição relativa dos pobres e sua relação com o aumento dos repasses dos programas Bolsa Família e PETI, no período de 2004 a 2009. Em termos metodológicos, foi realizada uma revisão da literatura, buscando fazer uma melhor análise do conhecimento da área. Aplicou-se também uma Regressão Linear Múltipla, tendo o número de pessoas abaixo da linha de pobreza como a variável resposta e os recursos dos programas de transferência como variáveis independentes, foi adotado um nível de significância de 5%. Conclui-se que tais programas contribuíram positivamente para a saída de pessoas abaixo da linha de pobreza no Estado do Rio Grande do Norte. No entanto, há outros fatores externos que também podem explicar melhor o modelo proposto, tais como, as políticas de salário mínimo.

Palavras-chave: Transferência de Renda Condicionada. Programa Bolsa Família. Rio Grande do Norte.

## Abstract

The expansion of income transfer policies for the Northeast region of Brazil in the last few years raises several debates for the understanding of the greater dynamism of the economy of this region. Thus, the present study aims to analyze income transfers in the state of Rio Grande do Norte, investigating the relative decrease of the poor and its relation with the increase in the transfers of Bolsa Família and PETI programs, from 2004 to 2009. In methodological terms, a review of the literature was carried out, aiming to make a better analysis of the knowledge of the area. A Multiple Linear Regression was applied, with the number of people below the poverty line as the response variable and the resources of the transfer programs as independent variables, a significance level of 5% was adopted. It is concluded that such programs contributed positively to the exit of people below the poverty line in the state of the Rio Grande do Norte, however, there are other external factors that can also explain better the proposed model, such as minimum wage policies.

Keywords: Conditional Income Transfer. Family Grant Program. Rio Grande do Norte.

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: elainecarvalhoonline@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atuou como professor na Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: calisto\_netto@hotmail.com

Nos últimos anos, os programas de transferência condicionada de renda têm suscitado grande interesse em vários países por serem uma estratégia de proteção social e utilizadas para promover o desenvolvimento econômico e social. O Brasil implantou vários programas de transferência de renda, entre eles, o Programa Bolsa Família (PBF), que foi concebido com o objetivo de possibilitar o acesso à rede de serviços públicos, tais como saúde e educação, promoção da segurança alimentar e nutricional e combate à pobreza. De modo geral, busca-se investir em capital humano, pois há associação entre as transferências de renda e avanços de indicadores sociais, como educação e serviços de saúde.

Apesar do termo pobreza possuir diferentes interpretações e manifestações, para Barbosa et al. (2008), a pobreza é vista como produto do funcionamento do sistema, em que comporta relações de dominação social que gera desigualdades, desemprego e exclusão. Assim, para que o pobre possa melhorar sua condição, faz-se necessária uma assistência indefinidamente ou mudanças no funcionamento da sociedade, a fim de inseri-lo na vida ativa. Como o sistema não se transforma sozinho seria preciso movimento social e/ou político.

No relatório das Nações Unidas/PNUD, a pobreza humana é multidimensional, pois envolve desde a falta do que é necessário ao bem-estar material, como também a negação de oportunidades de uma vida saudável e digna. Assim, a pobreza não estaria apenas relacionada à falta de renda.

Para Sen (1999), a pobreza não pode ser entendida apenas como uma condição de pouca ou falta de renda, mas como privações de liberdade, esta é central na análise do autor para o processo de desenvolvimento. A pobreza teria duas perspectivas conceituais: pobreza como

inadequação de capacidade; pobreza como baixo nível de renda. Os dois modos de conceituação, apesar de distintos se complementam, pois a renda permite a obtenção de capacidades e vice-versa.

Desse modo, a discussão sobre a pobreza aparece como um tema recorrente, pois abarca vários estudos que buscam fazer uma avaliação sobre suas consequências, bem como há políticas públicas que buscam combater a pobreza e suas diferentes formas de perpetuação na sociedade.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral, fazer uma análise dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no estado do Rio Grande do Norte. Buscando investigar as relações entre a redução da pobreza e os PTRC, no período de 2004 a 2009 para esse estado.

O presente trabalho está estruturado em três seções, além da introdução. Na primeira seção, é apresentada uma fundamentação teórica sobre as transferências de renda. Na segunda seção, destaca-se a metodologia utilizada para obtenção e análise dos dados, e por fim, as considerações finais.

**Busca-se investir em capital humano, pois há associação entre as transferências de renda e avanços de indicadores sociais, como educação e serviços de saúde**

## 1 Breve Contextualização Teórica: o Caso das Transferências

A implementação da Constituição brasileira de 1988 possibilitou um grande passo no processo de descentralização financeira, na qual os estados e municípios da federação ganharam uma maior autonomia fiscal. Uma das principais vantagens está na implementação de políticas públicas, que se dá em um contexto de maior conhecimento do governo local da realidade de sua região.

A Constituição de 1988 consolidou algumas leis importantes, como a legislação do Sistema Único de Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Loas.

Contudo, a maior descentralização pode gerar um quadro de desigual distribuição da carga tributária, tendo como consequência um desequilíbrio nas contas de despesa e receitas nas esferas governamentais. Um modo de tentar reverter esse problema são as transferências intergovernamentais, que são utilizadas para tentar diminuir as desigualdades regionais.

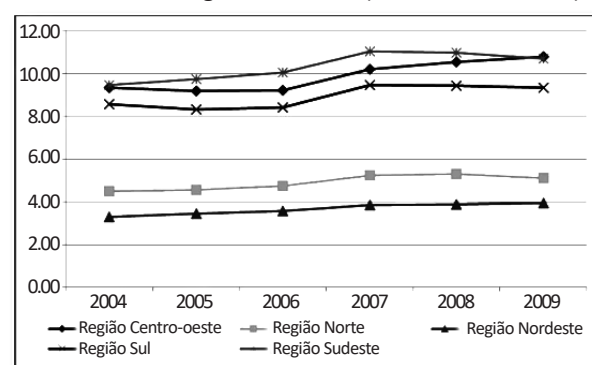
Nos últimos anos, o Governo Federal desenvolveu uma série de políticas públicas na área social, repassando recursos para atenuar as disparidades regionais, destacam-se os programas de transferência de renda, aposentadorias e pensões.

As desigualdades regionais são um objeto de estudo presente desde os primórdios da Economia Regional. As semelhanças e diferenças entre os diversos espaços suscitam a necessidade de políticas públicas que atendam as especificidades regionais. No caso brasileiro, as transferências de recursos são fortemente valorizadas para o

desenvolvimento de regiões periféricas, como a região Nordeste.

O GRÁF. 1 ilustra o PIB per capita nas cinco regiões brasileiras. No período de 2004-2009, é possível constatar que as disparidades entre as regiões ainda são um processo que persiste na realidade do Brasil. Os dados indicam que o PIB per capita do Centro-Oeste e do Sudeste chegava a ser aproximadamente três vezes maior do que o apresentado no Nordeste em 2005.

GRÁFICO 1 – Produto INTERNO per capita (2004-2009) – Regiões do Brasil (em R\$ mil de 2000)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata (2012)

### 1.1 Os Programas de Transferências de Renda Condicionada no Brasil

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), ou ainda, *Conditional Cash Transfer (CCT)*, como são conhecidos na literatura estrangeira, são programas que possuem dois objetivos primordiais: alívio imediato da pobreza e a diminuição da perpetuação da pobreza entre as gerações, através de investimentos na saúde e educação das crianças das famílias beneficiadas.

Nos últimos anos, tais programas foram bastante difundidos pelos países da América Latina, Ásia e África, especialmente pela abordagem institucional que possibilita uma facilidade de

aplicação e atuação em conjunto com outros benefícios sociais.

Apesar dos PTRC possuírem especificidades quanto ao modo de estruturação e aplicação nos diferentes países, a literatura evidencia pontos em comum entre esses programas, segundo Draibe (2009):

1. São programas que se constituem como um auxílio monetário assistencial;
2. O auxílio é geralmente entregue à progenitora. Por possuírem um compromisso familiar maior, os homens só recebem quando são a única referência da família;
3. Há uma série de responsabilidades que as famílias devem cumprir para a continuidade do benefício, relacionadas à educação e à saúde das crianças e nutrizes.

Para Mocelin (2010), os programas de transferência condicionada de renda se justificam através do pressuposto de que para famílias pobres manterem seus filhos na escola, incorrem em custos elevados, pois a renda é baixa e instável. Desse modo, há necessidade de recorrer ao trabalho infantil como forma de sobrevivência da família.

Senna et al. (2007) destacam outro argumento: em razão da baixa escolaridade dessas famílias, há uma tendência a baixas remunerações pelos serviços, afetando o padrão de vida dessas pessoas.

No cenário brasileiro, os PTRC ganham um maior destaque em meados dos anos 1990. O país passou a adotar esses programas com o objetivo de minimizar a pobreza, diminuir o trabalho infantil e elevar a escolaridade de crianças e jovens.

No entanto, apenas no decorrer dos anos 2000 é que os programas de transferência de

## **O país passou a adotar esses programas com o objetivo de minimizar a pobreza, diminuir o trabalho infantil e elevar a escolaridade de crianças e jovens**

renda ganham uma maior relevância, tais como a implementação da Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e, mais recentemente, o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as Aposentadorias Rurais (AR).

No caso do BPC, são recursos destinados às pessoas com mais de 65 anos, aos incapazes para o trabalho e às pessoas com deficiência. Esse benefício corresponde a 1 salário mínimo mensal e não pode ser acumulado com outros programas sociais.

O PETI foi instituído em 2001 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Tem como público-alvo as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. A gestão e o financiamento do programa estão sob a responsabilidade das três esferas de poder.

### **1.2 O Programa Bolsa Família**

Considerado o maior programa de transferência de renda condicionada, o Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em 2003 e incorpora outros programas federais preexistentes, entre eles o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Bolsa Escola. O Programa trabalha com famílias que tenham uma renda até R\$ 140,00 per capita.

O PBF tem um importante peso entre os demais programas, pois possibilita uma maior cobertura das famílias mais vulneráveis economicamente. Alguns autores acreditam que a utilização das famílias como unidade de intervenção pode ter melhores resultados nas condições de vida da população mais necessitada, atingindo o público-alvo que são as crianças e os adolescentes.

O PBF integra o Programa Fome Zero e tem três dimensões: minimizar a pobreza no curto prazo por meio da transferência direta de renda; possibilitar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, através do cumprimento das condicionalidades; coordenação de programas complementares que objetivem o desenvolvimento das famílias.

Para a seleção, as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico), que serve como instrumento de identificação das famílias de baixa renda. É importante salientar que o cadastramento não implica em entrada imediata da família nos programas sociais, pois a concessão do benefício fica sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), selecionando as famílias que serão contempladas com o programa a cada mês. Sendo que, cada município fica responsável pelo cadastramento das famílias nos programas sociais do Governo Federal, bem como pela veracidade das informações sobre as unidades familiares.

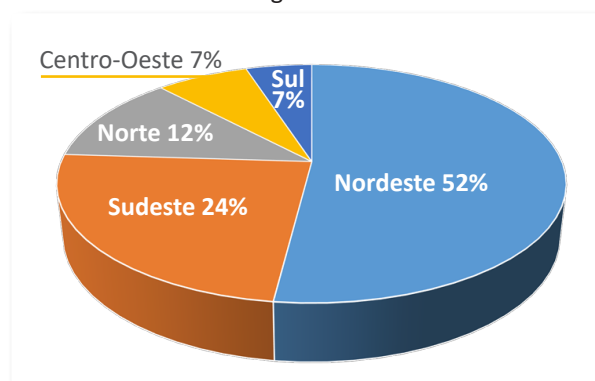
As famílias beneficiárias devem assumir alguns compromissos que são denominados “condicionalidades”, entre os principais estão: as crianças devem estar matriculadas no ensino fundamental e ter uma frequência mínima de 85% da carga horário mensal; acompanhamento da saúde e aspectos nutricionais dos integrantes da família, como também assistência ao pré-natal e vacinação de crianças até os sete anos.

As informações do CadÚnico são atualizadas a cada dois anos, com dados mais recentes sobre

emprego e informações socioeconômicas sobre cada família. Tais informações são organizadas pelos serviços sociais locais. O benefício poderá ser suspenso se houver qualquer irregularidade nas informações, bem como o não cumprimento das condicionalidades.

Os repasses do PBF têm uma maior concentração na região Nordeste do Brasil, que historicamente apresentou indicadores de atraso socioeconômico frente às demais regiões do país. Desse modo, justifica-se uma maior prioridade de políticas públicas que possam reverter esse quadro de disparidade regional.

GRÁFICO 2 – Distribuição regional dos recursos do PBF entre as regiões em 2011



Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDS

Alguns estudos mostram que as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, têm o acesso em maior medida pelas famílias menos pobres do que pelas famílias pobres ou extremamente pobres. Isso é consequência do desenho institucional dos serviços públicos, que são baseados em um modelo de espera que só fornece serviços e benefícios aos grupos que os demandam, pressupondo que aqueles que não demandam não necessitam dos benefícios (MDS, 2008). Isso reflete a dificuldade encontrada pelas famílias de maior pobreza em acessar os benefícios sociais que tanto necessitam. Muitas vezes a dificuldade se dá no acesso à informação sobre a existência das várias modalidades de programas sociais.

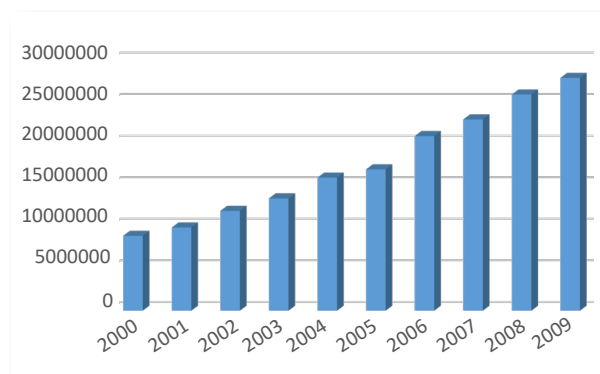
### 1.3 O Programa Bolsa Família no Estado do Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte é formado por 167 municípios. De acordo com o Censo 2010, a população total residente no estado é de 3.168.027 milhões de pessoas, sendo que 77,8 % residem em situação de domicílio urbana e 22,2% em domicílios rurais. A capital do estado, a cidade de Natal, possui uma população de 803.739 mil habitantes.

O valor médio do repasse do PBF por família no estado do RN foi de aproximadamente R\$98,00 por família em 2010, sendo que nesse ano aproximadamente 338.424 famílias foram beneficiadas nesse estado.

O GRÁF. 3 mostra o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Norte, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Em 2009, o PIB atingiu aproximadamente R\$ 28 bilhões, representando um crescimento de aproximadamente 40% se comparado ao ano de 2005.

GRÁFICO 3 – PIB estadual do RN, 2004-2009 (em R\$ mil de 2000)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata (2012)

Se comparados o total recursos transferidos do PBF a informações como: a Receita Disponível do estado, compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais; o

total das transferências federais para o SUS; o total da transferência federal, Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o total da transferência estadual a título do ICMS, tem-se:

TABELA 1 – Participação dos recursos do PBF sobre a receita e transferências para o Estado do Rio Grande do Norte em 2010

Bolsa Família / FPM	Bolsa Família / Receita Disponível	Bolsa Família / SUS	Bolsa Família / ICMS
38%	9%	77%	60%

FONTES: Elaboração própria a partir dos dados do MDS e Finbra

## 2 Metodologia e Fonte de Dados

Como metodologia para elaboração deste estudo, utilizou-se o levantamento de informações secundárias sobre o Programa Bolsa Família para o estado do Rio Grande do Norte. Para obtenção dos Gastos dos Programas Sociais do Governo Federal, foram utilizados dados da Controladoria Geral da União (CGU), disponíveis no Portal da Transparência. Como variáveis que compuseram os indicadores, foram utilizados os seguintes bancos de dados: Ipeadata, PNAD-IBGE. Para os dados dos Gastos Sociais por Funções do Governo Federal, foi utilizado o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) para os estados e municípios brasileiros da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Buscando investigar os fatores que levaram a uma diminuição do número de pobres e suas possíveis associações com os programas de transferência de renda, foi estimada uma regressão linear múltipla entre o período de 2004 a 2010. Segundo Gujarati (2000), a ideia da análise de regressão é a dependência estatística de uma variável em relação a um conjunto de

outras variáveis. De modo generalizado, o modelo de regressão múltipla pode ser apresentado da seguinte forma:

$$Y = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + u$$

Em que  $Y$  é a variável dependente, e são as variáveis explanatórias (ou regressores) e,  $u$  é o termo de erro estocástico. Nessa equação,  $\beta_1$  é o intercepto e os coeficientes  $\beta_2, \dots, \beta_k$  são os coeficientes parciais da regressão.

Os dados foram operacionalizados utilizando os seguintes *softwares*: Eviews 5.0; Statistic Package for Social Science (SPSS) 17.0 e Microsoft Excel.

### 3 Resultados

Houve a presença de multicolinearidade no modelo devido à correlação entre as variáveis explicativas e foi estimado um modelo em *log* para atenuação desse problema. Houve uma melhora no modelo e os parâmetros estimados ficaram estatisticamente significantes ao nível de 5%.

TABELA 2 – Sumário da regressão múltipla

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(PBP)	-0.738272	0.086230	-8.561697	0.0033
LOG(PETI)	-0.014652	0.027689	-0.529179	0.0433
C	28.82136	1.860520	15.49102	0.0006

Fonte: Resultados da pesquisa

A partir das informações obtidas, observa-se que tanto o Programa Bolsa Família (PBF) quanto o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) estão de acordo com a interpretação econômica esperada, isto é, para cada R\$ 1,00 transferido aos programas sociais, há uma tendência de reduzir o

número de indivíduos que estão abaixo da linha de pobreza e extrema pobreza no estado do RN. No caso do PBF, cada 1% transferido ao programa, a pobreza é reduzida em aproximadamente 0,73 pontos, enquanto que em relação ao PETI, essa queda corresponde a 0.0147 pontos.

Em relação à significância das variáveis analisadas (adotando 5% como significância estatística), observa-se que a variável PETI possui significância estatística (0.0433). Da mesma forma, o PBF está na margem de significância (0.0033). Isso quer dizer que a transferência de renda, via PBF, explica com melhor consistência a queda da pobreza. Todavia, analisando conjuntamente, os dois parâmetros são significantes estatisticamente.

Por fim, utilizando o  $R^2$ , que representa a qualidade do ajustamento entre variáveis explicativas, encontra-se o valor de 0.965227. Isso quer dizer que 96,5227% da redução do número de indivíduos pobres são explicadas por essas duas transferências de renda, efetuadas pelo Governo, para os programas PBF e PETI.

**Para cada R\$ 1,00 transferido aos programas sociais, há uma tendência de reduzir o número de indivíduos que estão abaixo da linha de pobreza e extrema pobreza no estado do RN**

## Conclusão

Diante dos resultados obtidos, constatou-se que as transferências de renda para o estado do Rio Grande do Norte vêm se consolidando como um mecanismo socioeconômico dinamizador da região, auxiliando no combate à pobreza, especialmente com o programa Bolsa Família. Com isso, as transferências federais são ferramentas essenciais para a diminuição do “*gap*” da região do Nordeste com relação ao restante do país.

Contudo, salienta-se que as ações dos programas sociais, por meio de políticas públicas, podem superar o clientelismo, como a indicação política para o recebimento do benefício sem a utilização de critérios preestabelecidos, pois para ser beneficiário de tais programas há uma série de condicionalidades legais para receber os repasses.

Assim, algumas evidências empíricas mostram que não houve apenas melhoria das condições de vida da população pobre, mas também há uma forte relação com a segurança alimentar e nutricional, tendo impactos na redução da desnutrição infantil, pois os beneficiários têm acesso a produtos de consumo básico, que melhoram a condição de vida dos familiares. Consequentemente, será possível dinamizar economias locais, principalmente em regiões mais pobres, aumentando as vendas do comércio, tendo repercussão em outros setores econômicos.

- Recebido em: outubro de 2017
- Aprovado em: novembro de 2017



## Referências

- BARBOSA, J. F. P. et al. O programa Bolsa Família, como medida de combate à pobreza: uma análise de alguns de seus impactos no município de Montes Claros-MG. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2008. v. 12.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transferências de recursos**. 2015. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2016.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Dados do bolsa família**: relatório por município. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 02 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Legislação do bolsa família**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 30 ago. 2016.
- DRAIBE, S. Programas de transferências condicionadas. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento**: políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 103-143.
- FORMIGA, M. C. C. et al. Redução da pobreza e transferências governamentais: um estudo de caso para o estado Rio Grande do Norte na região Nordeste brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2010.
- GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- IBGE. **Pesquisa nacional de amostra de domicílio**: censo demográfico 2000-2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 25 ago. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (IPEA). **Redes urbanas regionais Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: IPEA, 2001. (Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil)
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Dados macroeconômicos e regionais**. 2010. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)> Acesso em: 03 ago. 2016.
- MARQUES, R. M. (Coord). **A importância do bolsa família nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2004.
- MOCELIN, C. E. O programa bolsa família enquanto principal estratégia de enfrentamento à pobreza rural no contexto brasileiro atual. In: SEMINÁRIO INTERINSTITUCIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 15., 2010, Cruz Alta. **Anais Eletrônicos...** Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.
- SENNA, M. C. M. et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1 p. 86-94, jan./jun. 2007.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspectives. **Latin American Research Review**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.
- SEN, A. K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.