

LUCAS CASONATO

O Programa Bolsa Família: contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012



LUCAS CASONATO

O Programa Bolsa Família: contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Suzana Cristina Fernandes de Paiva

ARARAQUARA – S.P.
2014

Casonato, Lucas

O Programa Bolsa Família : contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012 / Lucas Casonato – 2014

135 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara)

Orientador: André Luiz Corrêa

1. Educação. 2. História. 3. Serviço social com a família. I. Título.

ERRATA

Página	Linha	Onde se lê	Leia-se
---------------	--------------	-------------------	----------------

LUCAS CASONATO

O Programa Bolsa Família: contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Suzana Cristina Fernandes de Paiva

Data da defesa: 04/12/2014

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa
Universidade Estadual Paulista - UNESP.

Membro Titular: Prof. Dr. Alexandre Sartoris Neto
Universidade Estadual Paulista - UNESP.

Membro Titular: Prof. Dr. Everlam Elias Montibeler
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

À Deus e minha família, que tudo fizeram para que esse objetivo se tornasse realidade.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar ao Pai Celestial, que é quem permite e conduz todos os nossos caminhos.

À minha família, e em especial à minha mãe, que nunca me faltou naquilo que precisei.

Aos amigos e professores do mestrado que me acompanharam nessa jornada. Especialmente à “panela”, Renata Muniz, Rodrigo Cavalcante e Tatiana Rimoli, que foram como uma segunda família durante o mestrado. E também ao companheiro Stephano Farias Nunes, que através do exemplo me ensinou a ignorar certas diferenças.

À professora Suzana Paiva, que mesmo sem me conhecer aceitou ajudar na orientação desse trabalho.

Ao professor Alexandre Sartoris, pela amizade e disposição em contribuir.

À professora Luciana Togeiro, que através da crítica sincera melhorou indiscutivelmente esta dissertação.

Por fim, e com especial gratidão, ao meu orientador André Luiz Corrêa, primeiramente pela amizade, e por nunca faltar no acompanhamento desse trabalho.

A todos aqueles não mencionados que de uma forma ou de outra me ajudaram a continuar, persistir e avançar.

Muito obrigado a todos vocês.

“Cada vez reconheço mais que sei muito menos do que muita gente e que não é pela inteligência que me distingo, muito embora com perseverança tudo possa aprender”.

Dom Pedro II (1879, apud GOMES, 2013, p. 112)

RESUMO

Esta dissertação trata do Programa Bolsa Família. Apresenta-o no contexto histórico das políticas econômicas brasileiras dos últimos 50 anos, enquanto resultado de um processo evolutivo das instituições do país em paralelo à continuidade da situação de pobreza em grande parte da população, narrando também seu surgimento em conjunto às condições socioeconômicas da época. Discorre sobre suas diretrizes, funcionamento e população atingida, mostrando suas limitações e perspectivas de atuação, bem como apresenta e destaca nos pilares fundamentais necessários ao seu entendimento suas origens e objetivos. Por fim averigua os resultados do seu sistema de condicionalidades nos índices de educação dos municípios brasileiros, através do modelo de dados em painel, observando sua eficiência na manutenção escolar dos alunos da rede pública de ensino em todos os níveis, infantil, fundamental e médio, seja no aumento no número de alunos por turma como reduzindo o abandono escolar, assim como acompanha a melhoria nos números de aprovação no ensino médio.

Palavras – chave: Programa Bolsa Família. História. Funcionamento. Condicionalidades. Educação.

ABSTRACT

This dissertation deals with the Bolsa Família Program. It displays the program within the historical context of the Brazilian economic policies of the last 50 years as a result of an evolutionary process of the institutions of the country in parallel to the ongoing poverty in a great part of the population, also chronicling its rise together with the socioeconomic conditions of the period. It discusses the program's guidelines, operating approach and people affected, showing its limitations and perspectives of performance, as well as presents and highlights its origins and objectives in the key pillars necessary for its understanding. Finally, the results scrutinize its system of conditionalities in the levels of education of the Brazilian cities through the data panel model, noting its efficiency in maintaining school students from public schools at all levels, kindergarten, elementary and high school, be it in the increase in the number of students per class or reducing school dropouts, as well as accompanying improvement in approval numbers in high school.

Keywords: Bolsa Família Program. History. Operation. Conditionalities. Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 3

Gráfico 3.1 Comparativo entre valor máximo pago pelo PBF e o salário mínimo (R\$).....	41
Gráfico 3.2 Proporção entre os valores máximos de bolsa do PBF em relação ao salário mínimo	41
Gráfico 3.3 Proporção de beneficiários do PBF em relação à população	43
Gráfico 3.4 O perfil dos entrevistados	44

Capítulo 4

Gráfico 4.1 Proporção de beneficiários do PBF em relação à população	76
Gráfico 4.2 Proporção de beneficiários do PBF em relação à população	76

LISTA DE TABELAS

Capítulo 3

Tabela 3.1 Descrição dos valores do Programa Bolsa Família	40
Tabela 3.2 Tamanho do Programa Bolsa Família	42
Tabela 3.3 Comparação do perfil das pessoas beneficiárias do PBF por cor e sexo segundo dados do Cadastro Único de 2010 e 2013 (em %).	44
Tabela 3.4 Perfil dos responsáveis familiares (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013) (Em% do total de responsáveis familiares).....	45
Tabela 3.5 Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013) (Em%).....	46

Capítulo 4

Tabela 4.1 Presença escolar na educação infantil em todas as áreas.....	90
Tabela 4.2 Presença escolar no ensino fundamental em todas as áreas.....	91
Tabela 4.3 Abandono escolar no ensino fundamental em todas as áreas	92
Tabela 4.4 Aprovação escolar no ensino fundamental em todas as áreas	93
Tabela 4.5 Presença escolar no ensino médio em todas as áreas	94
Tabela 4.6 Abandono escolar no ensino médio em todas as áreas	94
Tabela 4.7 Aprovação escolar no ensino médio em todas as áreas	95

ANEXOS

Tabela A.1 Modelo de Presença na Educação Infantil em todas as áreas com efeitos fixos.	119
Tabela A.2 Modelo de Presença no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos	120
Tabela A.3 Modelo de Abandono no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos	121
Tabela A.4 Modelo de Aprovação no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos	122
Tabela A.5 Modelo de Presença no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos	123
Tabela A.6 Modelo de Abandono no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos....	125
Tabela A.7 Modelo de Aprovação no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos... ..	126
Tabela B.8. Modelo de presença na Educação Infantil em todas as áreas com efeitos aleatórios	128
Tabela B.9 Modelo de Presença no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios.....	129
Tabela B.10 Modelo de Abandono no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios.....	130
Tabela B.11 Teste de Aprovação no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios.....	131
Tabela B.12 Modelo de Presença no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios	132
Tabela B.13 Modelo de Abandono no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios	133
Tabela B.14 Modelo de Aprovação no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIBF II	Pesquisa Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família II
BVJ	Benefício Variável Jovem
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Informação Social
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PRM	Programa de Renda Mínima
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUMÁRIO

1.APRESENTAÇÃO	15
2.O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SEQUÊNCIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS BRASILEIRAS	18
2.1.Introdução	18
2.2.Revisão da literatura - O contexto histórico.....	18
2.2.1.A questão social no Brasil.....	19
2.2.2.O Programa Bolsa Família	27
2.3.Conclusão parcial.....	32
2.3.1.Para onde a pesquisa pode avançar?.....	34
3.O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: FUNCIONAMENTO, PERSPECTIVAS E DEFINIÇÕES	35
3.1.Introdução	35
3.2.O Programa Bolsa Família.....	35
3.2.1.O que é o programa.....	35
3.3.As bases de análise	47
3.3.1.Pobreza e desigualdade, o que está sendo combatido?	47
3.3.2.Uma definição básica de política social	50
3.3.3.Focalização.....	53
3.3.4.Direito garantido versus benefício temporário	56
3.3.5.Programa de Renda Mínima e/ou Transferência de Renda Condicionada....	57
3.4.Conclusão parcial.....	60
3.4.1.Para onde a pesquisa pode avançar?.....	62
4.AS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA E SEUS EFEITOS SOBRE A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	63
4.1.Introdução	63
4.2.Revisão da literatura	63
4.2.1.Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC	64
4.2.2.O Bolsa Família como um PTRC.....	68
4.2.3.Resultados precedentes.....	75
4.2.4.Resumo prático da literatura teórica e empírica	78
4.3.Metodologia	79
4.3.1.O método empírico.....	79
4.3.2.Os dados do modelo	81
4.3.3.As equações estimadas	85

4.4.Resultados e discussões.....	87
4.4.1.Implicações teóricas do Bolsa Família	87
4.4.2.Resultados do modelo econométrico	88
4.4.3.Discussão dos resultados.....	98
4.5.Conclusão parcial.....	104
4.5.1.Para onde a pesquisa pode avançar?.....	106
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS	110
ANEXOS	118
ANEXO A – RESULTADOS DOS MODELOS DE EFEITOS FIXOS	119
ANEXO B – RESULTADOS DOS MODELOS DE EFEITOS ALEATÓRIOS	128
ANEXO C – LEGENDA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS	135

1. APRESENTAÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) surge em outubro de 2003 dentro do discurso governista da ampliação do gasto público para proteção das camadas mais vulneráveis à fome, pobreza e extrema pobreza no país, condições resultantes de uma situação social que perdura no Brasil e se viu agravada durante o período 1960 - 1990. Inicialmente, a implantação do programa foi facilitada porque buscou apenas a substituição de alguns programas de transferências de renda já existentes no Governo Federal. Sua ampliação vem ocorrendo ano após ano, alcançando hoje aproximadamente 15 milhões de famílias no país, atingindo de forma direta cerca de 45 milhões de brasileiros.

Apesar desse crescimento, muitas pessoas encontram-se em situação de elegibilidade ao programa mas não recebem o benefício, em razão da forma como o Bolsa Família está estruturado. Apesar do aumento do número de beneficiários e dos reajustes nos valores das bolsas, fatores que se realizam de forma arbitrária e sem mecanismo claro por parte do Governo Federal, nenhuma modificação em seu desenho se realizou ao longo destes onze anos de existência do programa, salvo a ampliação do número de bolsas por família, a consideração de jovens no ensino médio para composição das bolsas, e o aumento no montante dos auxílios, onde as bolsas apresentaram valores máximos que têm correspondido entre 40% e 50% do valor do salário mínimo nacional.

Com números tão expressivos, e sendo uma primeira experiência em grande escala da transferência de renda no Brasil, é comum que os vários agentes na sociedade tenham interpretações diferentes acerca do programa e seus resultados, o que tem motivado diversos pesquisadores a adotarem o PBF como objeto de análise. Muitos foram os trabalhos acerca do tema, porém, uma atualização dos seus resultados é sempre válida, seja por novas metodologias e/ou utilização de novos conjuntos de dados, na tentativa contínua de aperfeiçoar o programa, apontando possíveis contradições e avanços em seu formato para que se possa alcançar resultados cada vez mais eficientes, mesmo porque é do próprio ser humano se adaptar às situações diversas que vão ocorrendo ao longo do tempo, e modificar sua relação com as diferentes instituições que cercam sua realidade, alterando, assim, a influência e os resultados que elas exercem sobre ele.

Enquanto trabalho científico, esta dissertação sobre o tema não se soma aos demais projetos ao apresentar os mesmos referenciais teóricos que, por uma via ou outra, acabam apenas por delinear as mesmas expectativas já presentes no desenho inicial do Programa Bolsa

Família sobre o sistema de condicionantes para o recebimento dos benefícios, onde as condicionalidades buscam mudanças estruturais na vida das famílias de baixa renda. Antes, para evitar essa repetição, este trabalho toma como referência, na grande maioria das vezes, apenas textos que tratam do PBF, permitindo uma revisão da literatura sobre o assunto, a fim de realizar uma análise comparativa entre o que se têm esperado do programa em teoria e os resultados empíricos alcançados nestes mesmos trabalhos, bem como compara-los aos efeitos mensurados nesta dissertação.

Portanto, esta dissertação busca em sua parte empírica uma atualização dos resultados disponíveis, ou ainda uma nova metodologia de análise através da utilização de dados e/ou suas combinações de forma diferente do que há publicado, já que utiliza os municípios brasileiros como objeto de exame para avaliação do impacto do programa, através de regressão econométrica com dados em painel, numa comparação entre os métodos de efeitos fixos e aleatórios, uma metodologia não muito difundida na pesquisa sobre o tema.

O objetivo geral do presente trabalho é fazer uma revisão da literatura existente sobre o Programa Bolsa Família, analisando suas diretrizes e avaliando se ele tem atendido aos objetivos para os quais se propõe na área da educação, considerando tanto perspectivas como resultados dos pesquisadores e governo, ponderando se há consistência entre propostas e resultados, o que permitirá críticas e sugestões ao desenho de um programa que, além da inclusão do benefício variável jovem em 2007, não passou por outras modificações estratégicas desde a sua criação.

De forma específica, pretende-se sobre o programa analisar empiricamente suas influências sobre os níveis de educação, considerando a diferença entre os ensinos infantil, fundamental e médio da educação brasileira, através dos índices de presença, aprovação e abandono escolar. Esses objetivos específicos são derivados da própria lógica de funcionamento do programa, a partir do seu desenho, dadas as condicionalidades de permanência das famílias e os objetivos buscados com esses requisitos. Assim, levantam-se as hipóteses de que o Programa Bolsa Família apresenta melhorias, embora com baixa qualidade, nos níveis de educação dos municípios brasileiros.

A dissertação está estruturada em cinco partes: esta apresentação geral; três capítulos estruturados no formato de artigo científico, com suas respectivas introduções, referenciais, discussões e conclusões parciais – referentes ao tema abordado individualmente no capítulo; e uma parte final que resume as considerações apresentadas ao longo dos capítulos, fazendo uma

avaliação do Programa Bolsa Família como um todo, a partir das conclusões parciais encontradas em cada capítulo.

O trabalho é baseado em revisão bibliográfica, sua análise crítica, e método econométrico para chegar à conclusão pretendida. Os três capítulos que compõem o corpo principal do trabalho são divididos de forma que: (i) o primeiro capítulo traz um breve retrospecto histórico da pobreza e da desigualdade de renda, em paralelo à dinâmica econômica do país, associada às políticas econômicas adotadas pelo governo nesse tempo, desencadeando na necessidade de ação direta contra a pobreza ; apresentando, por fim, o contexto da criação do Programa Bolsa Família; (ii) o segundo capítulo apresenta em linhas gerais o Bolsa Família e os pontos principais para análise do programa e; (iii) o capítulo final analisa empiricamente, através de regressão econométrica, os efeitos do PBF sobre os níveis de educação.

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SEQUÊNCIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS BRASILEIRAS

2.1. Introdução

Este capítulo tem por finalidade apresentar o tema desta dissertação, o Programa Bolsa Família (PBF), contextualizando historicamente seu surgimento às condições anteriores e atuais de pobreza e desigualdade social no Brasil, como também à dinâmica econômica do país nas últimas décadas, resultados da sucessão das políticas utilizadas em período recente, com ineficiência acentuada para a questão social.

O referencial parte de uma revisão da literatura existente sobre o Bolsa Família, a partir dos mais diversos trabalhos de pesquisadores do programa, independente da perspectiva analisada, a fim de apresentar resumidamente uma sequência lógica de eventos e conjunturas citados nesses textos que justificaram a necessidade e a criação do PBF, mostrando como o surgimento do programa na história econômica do país se dá em consequência das políticas anteriores, adotadas nos últimos 50 anos, que agravaram os problemas da pobreza e desigualdade, assim como forneceram as bases para seu enfrentamento. Eventualmente são citados autores que não trataram do PBF, de forma a preencher algumas lacunas ou elucidar melhor alguns pontos, mas não alterando o sentido da narrativa histórica objetivada neste capítulo.

Dividido em três seções, contando com esta introdução, a próxima apresenta o contexto histórico considerado para o justificar a necessidade de programas como Bolsa Família no Brasil, enquanto a terceira e última seção apresenta a conclusão parcial¹ do capítulo.

2.2. Revisão da literatura - O contexto histórico

Esta seção apresenta o Programa Bolsa Família inserido no contexto histórico das políticas econômicas brasileiras. A primeira parte oferece um breve resumo das condições de pobreza e desigualdade vivenciadas no país enquanto reflexos das políticas econômicas adotadas, sejam para o crescimento econômico e/ou para o controle da inflação. A segunda parte sintetiza a criação e desenvolvimento do PBF, num processo de ampliação do gasto social e sua eficiência, através da unificação de programas socioassistenciais precedentes.

¹ Neste trabalho as conclusões individuais de cada capítulo serão denominadas “conclusões parciais”, enquanto o último capítulo, “Considerações Finais”, contará como a conclusão geral desta dissertação.

2.2.1. A questão social no Brasil

Pobreza¹ no Brasil é um fator histórico e recorrente, que remonta ao seu descobrimento e exploração enquanto colônia, bem como da sua inserção no mercado mundial como país politicamente independente, na situação de fornecedor de bens primários permitida pelos baixos custos da produção, tanto da mão-de-obra quanto da terra abundante, fazendo com que esta fosse competitiva via custos (FURTADO, 2003).

A década de 50 foi marcada por governos populistas que vivenciaram bom desempenho econômico, dada a iniciativa de superar os gargalos para o crescimento do produto nacional através do investimento estatal em indústrias de base e na atração de capital produtivo estrangeiro. No contraponto, no início da dos anos 60 se instala o regime militar, em grande parte impopular, em meio a uma crise econômica acompanhada de aumento no processo inflacionário iniciado na década anterior, dado o esgotamento do modelo de crescimento via substituição de importações de bens de consumo duráveis vigente até então.

Interessa como ponto de partida para análise econômica do Brasil a década de 60, por se tratar de um período histórico a partir do qual se acentuam as políticas implementadas para impulsionar o crescimento econômico do país, buscando continuar o ritmo de desenvolvimento conquistado à época do Governo JK, mas que tiveram como contrapartida resultados excludentes do ponto de vista social, pois, nessa época, observa-se no país um aumento concentração da renda pelas grandes empresas, levando muitas das pequenas e médias a serem eliminadas do mercado, o que se refletiu no aumento do desemprego e nas recessões econômicas. Dados econômicos do período revelam que pelo menos 70% da população economicamente ativa recebia menos de um salário mínimo como remuneração, o que evidencia tanto o tamanho desse desemprego como o baixo nível salarial pago aos trabalhadores. Essas condições salariais, que permitiram gradativamente o empobrecimento da população, demonstram o descaso que teve o governo para com as pessoas – principalmente com relação aos mais pobres – em favor do crescimento econômico (SOUSA, 2009, p. 31), fato que mais tarde viria a ser justificado como política de longo prazo para a economia brasileira, a famosa teoria do bolo².

¹ Não faz parte dos objetivos desse trabalho analisar historicamente a pobreza ou a desigualdade no Brasil, sua inclusão nesta dissertação atende ao objetivo de situar o contexto recente que permitiu o surgimento de iniciativas como o Programa Bolsa Família no país.

² Aumentar a renda nacional para depois distribuí-la.

As desigualdades sociais e de renda persistiram mesmo após o elevado ritmo de crescimento econômico que obteve o país na década de 70, período que ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”. Antes, o crescimento econômico observado no país levou à concentração da renda nas esferas mais ricas da sociedade – ou só foi possível por esta¹. Desta forma:

[...] O Brasil teve o maior índice de crescimento mundial no século XX. No entanto, isso não se traduziu em redução das desigualdades sociais. Pelo contrário, elas aumentaram, transformando as grandes e as médias cidades brasileiras em áreas de grande instabilidade social (WEISSHEIMER, 2006, p. 11).

O declínio das condições sociais foi facilitado pela permanência do governo militar no poder, que mantinha um controle centralizado das instituições brasileiras, reprimindo e desencorajando qualquer espécie de manifestações e reivindicações. Conquanto houvesse continuidade do fluxo de investimentos, pouco importavam as condições de subemprego e desemprego da população, cuja participação na economia, paradoxalmente, foi sacrificada em prol do crescimento econômico. Como resultado do milagre econômico, observa-se o contraste entre ricos e pobres percebido pela evolução de suas participações na renda brasileira. Enquanto em 1970 os 10% mais ricos da população detinham 46,7% da renda, os 10% mais pobres possuíam apenas 1,2%. A situação se agrava em 1980, quando os mais ricos aumentam sua participação na renda em 4,3%, para 51%, e os mais pobres têm sua participação diminuída em 0,1%, passando a controlar apenas 1,1% da renda nacional (SOUSA, 2009, p. 33).

Já a década de 80 penalizou a população pela falta de empregos, como resultado das crises internacionais que fizeram escassear os investimentos estrangeiros, bem como da inflação descontrolada que atingia a economia como um todo. O aumento do desemprego acentuou as desigualdades sociais, e estas inseriam-se num ciclo vicioso, vez que resultava num consumo básico, restringido, impedindo a parte do crescimento econômico correspondente à expansão da demanda (SOUSA, 2009, p. 37).

¹ Não faz parte do escopo deste trabalho a investigação das causas da desigualdade de renda na década de 70. A escolha de uma das justificativas existentes implicaria a necessidade de ampliar a discussão pretendida nesse capítulo e/ou a utilização de determinada teoria econômica como hipótese para explicação do fenômeno, como mostra Maria Mello de Malta (2010). Interessa apenas situar a década mencionada como período de acentuação dos problemas distributivos, independentemente se por diferenças nos níveis educacionais, como defendeu a “tese oficial”, ou se por problemas ocasionados pela dinâmica de desenvolvimento do capital, como defendem as teses heterodoxas, já que, em qualquer caso, o problema persistia em paralelo às políticas adotadas. Para melhor entendimento sobre o debate entre essas duas teses recomenda-se a leitura do trabalho citado, Malta (2010).

Essa desconsideração pela proteção econômica e social de boa parte da população fez aumentar no país o já grande contingente de pobres, em parte como resultado de políticas econômicas praticadas como o arrocho salarial praticado à época, com sucessivas diminuições dos salários reais, como evidenciava Francisco Oliveira (2003) ao tratar do “exército industrial de reserva”¹ presente na economia brasileira. Barros et al (2000, p. 124) apresentam que durante as décadas de 80 e 90 se manteve constante o nível de pobreza no país, com o nível do total de pessoas consideradas pobres variando na faixa de 40% a 45% da população, com notáveis diminuições somente quando da implantação do Plano Cruzado e posteriormente do Plano Real, que contribuíram na redução da taxa de pobreza para níveis abaixo dos 30% e 35%, respectivamente.

Assim, esses problemas sociais evidenciados a partir dos anos 60 e a experiência vivida ao longo do período dominado pelo regime militar, associados à crise da inflação e ao esgotamento do padrão de crescimento econômico via financiamento estatal, resultaram numa nova visão de Estado, que ganhou fôlego durante o período da redemocratização brasileira: a necessidade de melhor gerenciamento das instituições e menor interferência nos mercados – um anseio pela diminuição do governo na economia, a visão liberalizante. Essa aproximação às ideias neoliberais não foi só resultado dos problemas internos apresentados pelo Brasil, mas também externos, como a defesa de interesses próprios pelos órgãos de financiamento como o FMI, e o modelo de política econômica adotado nos países desenvolvidos. O novo paradigma para atuação do Estado propunha: (i) privatização da produção de bens e serviços; (ii) descentralização das políticas sociais e; (iii) focalização, através do oferecimento de serviços essenciais à população e na busca de apoio às pessoas mais vulneráveis economicamente (DRAIBE, 1993 apud CARVALHO, 2007, p. 78).

A partir de então, o Estado adotou uma postura de subsidiário do mercado, e no Brasil não foi diferente, guardados as peculiaridades de nossa cultura e prática política, que flutua ao sabor dos governos, sem uma filosofia doutrinária, sem instituições e programas voltados para metas sociais de longo prazo (CARVALHO, 2007, p. 79).

Quase que ao mesmo tempo surge a Constituição Federal Brasileira (1988), construída com base nas paixões populares geradas no período de instabilidades sociais e econômicas

¹ Termo marxista utilizado pelo autor para designar a população mantida em desemprego para fins de redução da massa salarial no nível macroeconômico.

resultantes da ditadura militar (PIRES; LONGO, 2008, p. 6). Bichir (2010, p. 117) atribui a esta Constituição uma estrutura de política social no país que promoveu a descentralização da “capacidade decisória, funções e recurso do governo federal para os estados e municípios”, com a definição de responsabilidades distintas entre as esferas do governo, mesmo que a todas caiba o dever de superar a pobreza e reduzir a desigualdade social, e aos municípios, adicionalmente, caberia a assistência da população pobre bem como o combate direto à pobreza. Segundo a autora, esse novo arranjo se contrapôs ao modelo pré-existente, apontado como centralizado no governo federal, num diferenciado alcance sobre a população brasileira que perpetuava a desigualdade social.

Uma questão importante sobre a Constituição de 88 é levantada por Patrus Ananias (2010, p. 319), ex-ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre 2004 e 2010, quando aponta que as políticas sociais passam a valer como política pública, e adentram ao cenário político do país, através da incorporação da assistência social como integrante da seguridade social garantida por lei. Sampaio (2010, p. 273), também dá destaque para a formalização da assistência social através da promulgação dessa nova Constituição, junto à garantia dos direitos trabalhistas, e evidencia este acontecimento como uma ruptura com o pensamento liberal existente à época:

[...] A cultura política no país, fruto de um processo de desenvolvimento econômico neoliberal, contribui para a concepção da desigualdade como uma tendência natural da sociedade. A política social no passado foi marcada por uma dualidade: em um extremo, as pessoas com empregos formais recebiam os benefícios das políticas de proteção social; no extremo oposto, vigorava um modelo clientelista e paternalista. A Constituição de 1988 aprovou um Modelo de Seguridade Social, com os componentes da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Os benefícios e serviços assegurados pela seguridade social passaram a ser concebidos como direito de cidadania e dever do Estado (SAMPAIO, 2010, p. 273).

Nessa perspectiva histórica de resultados políticos e econômicos ineficientes para a questão social, aqui representados respectivamente pela ditadura e as políticas de crescimento de renda da década de 80, que ajudaram a formar o consenso prévio à atual Constituição, tem-se como dever do Estado, embora indiretamente, a criação e manutenção de políticas públicas que visem combater problemas socioeconômicos específicos, principalmente quanto ao enfrentamento da pobreza.

Embora o problema da pobreza não tivesse findado ou diminuído suficientemente na década de 80 e início dos anos 90 – antes, acentuado pela corrosão dos salários reais pela

hiperinflação –, a partir da segunda metade desta última década observou-se uma ligeira redução da desigualdade social, apontada como fruto da expansão da educação básica no país. Essa desigualdade iria apresentar quedas consideráveis após 1995 em função desse maior acesso à educação, responsável pela diminuição de 0,02 no índice de Gini ao ano (GRYSPAN, 2010, p. 39). Mesmo sendo essa a mesma época de reforma da política econômica promovida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Barros et al (2000, p. 134) afirmam que o ajuste macroeconômico alcançado com o Plano Real em meados de 94/95 não resultou em nenhum efeito sobre a desigualdade, apesar de ter impactado numa pequena diminuição da pobreza. Isso se daria porque os efeitos da nova moeda sobre os índices de pobreza seriam apenas uma correção das distorções neles provocadas pela hiperinflação do período anterior.

Sobre o período FCH, Sousa (2009, p. 63) recorda que havia à época o desafio do ajuste macroeconômico em paralelo às políticas de reformas sociais, e com o advento da crise fiscal do Estado entendia-se que eram necessárias políticas de ajuste para controle das despesas, objetivando maior eficiência do gasto social, tido como o vilão nas contas públicas. Conquanto não tenha havido redistribuição da renda, a estabilidade permitida pelo Plano Real possibilitou maior eficiência dos gastos públicos, uma reivindicação então recente, além de permitir um melhor planejamento orçamentário das famílias, empresários e governo, dado o controle sobre o processo inflacionário (NERI, 2007, p. 66).

É durante a década de 90 que surge no Brasil o modelo de transferência de renda direta como forma de suavização da pobreza, principalmente após o agravamento desta ocasionado pelas políticas econômicas anti-inflacionárias, neoliberais, determinadas pelos organismos internacionais de fomento ao crédito e investimento durante a década anterior (BRITO, 2011, p. 9). Assim, considerando a necessidade de proteção social aos menos favorecidos e tendo por base a descentralização dessas atividades promovidas pela Constituição de 88, bem como os problemas orçamentários ocasionados por conta da crise fiscal brasileira, tem início uma série de iniciativas locais de combate à pobreza pela transferência direta de recursos monetários pelo governo.

Logo em 1991, o já Senador da República Eduardo Suplicy apresentava a ideia de oferecer através do Estado uma parcela mínima de renda, fixa e para toda a população brasileira, que seria suficiente para que fossem atendidas as necessidades básicas de uma pessoa. Contanto não tenha sido adotada na época, a proposta serviu de base aos projetos de renda mínima de alguns municípios, tais como Campinas, Ribeirão Preto e Brasília, para combater tanto a pobreza como sua mais dura consequência, a fome (ZIMMERMANN, 2006, p. 147). No Brasil,

tem-se que o início mais recente das políticas de transferência de renda no âmbito nacional se ocorre ao final do governo Fernando Henrique, com programas que visavam as pessoas abaixo da linha da pobreza, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (MARQUES, 2008, p. 239).

A União assumiu, então, forte protagonismo na definição dessa agenda e das atribuições dos demais entes federativos na gestão desses programas. Portanto, o contexto de surgimento e expansão dos programas de transferência condicionada de renda é paradoxal. Caracterizou-se por tendências descentralizantes, tendo em vista terem resultado dos processos de inovação fruto do fortalecimento dos governos locais para a implementação das políticas sociais; e centralizantes, dada a maior disponibilidade de recursos para a União (LICIO et al, 2011, p. 462).

Através desses novos programas buscou-se a proteção da parcela mais vulnerável da população, que muitas vezes não é capaz de absorver – independente se por responsabilidade própria ou de outrem – os efeitos da proteção social básica das políticas universais. Esses novos programas não pretenderam apenas suprir seus beneficiários com uma parcela mínima de renda, mas também promover a capacitação necessária para sua inserção social (BICHR, 2010, p. 117). Essa capacitação se dá através do sistema de condicionalidades desses programas, que geram a necessidade de contrapartidas por parte de seus recebedores para que comprovem, por exemplo, a frequência escolar dos filhos. Programas de transferência de renda condicionada se tornaram iniciativas de combate às desigualdades sociais nos países em desenvolvimento, como mostra Teixeira (2009, p. 1) apontando exemplos de México, Bolívia e Colômbia.

Nessa conjuntura, percebe-se a partir de 1990 um evidente afunilamento da proteção social brasileira em prol das parcelas mais pobres da população. A nova concepção de Estado possibilitada pela nova Constituição e pela reforma do sistema de seguridade social rumo à descentralização exigiu resultados mais eficientes, dados os poucos recursos disponíveis para programas de combate à pobreza como, por exemplo, os de renda mínima (DRAIBE, 2005 apud FARIA et al, 2007, p. 289). Esse processo de afunilamento, a busca por atingir uma parcela específica da população, é chamado de focalização¹, uma vez que busca suprir certas necessidades pontuais das pessoas atendidas através de determinados requisitos, diferente de programas universalizantes que estão disponíveis a todos – ou deveriam – tais como saúde e educação, que são ofertados sem nenhuma exigência aos usuários.

¹ O processo de focalização dos gastos públicos será apresentado e discutido no terceiro capítulo.

Barros et al (2000, p. 141) concluem que, a despeito da desigualdade social ter sido basicamente estável entre os anos 1970 e 1998, com elevações apenas no final da década de 80 (2000, p. 134), e que tenha havido uma diminuição do número de pobres em 6% entre 1977 e 1998 (2000, p. 124), o maior problema brasileiro quando da entrada no século XXI era o alto grau de desigualdade social, e não a pobreza, levando à necessidade de um projeto que combinasse políticas sociais com eficiência econômica. Essa análise é corroborada pelos resultados de Sousa (2009, p. 45) que, comparando os anos de 1990 com 2001, apresentam uma redução de 2,7% na renda dos 10% mais ricos da população, ao mesmo tempo em que há um aumento de 8,4% de participação na renda pelos 20% mais pobres. Também aponta uma diminuição de 16,4% na parcela de pessoas pobres, apesar da elevação de 0,2% na quantidade de pessoas que habitam domicílios em condição de pobreza. Outro dado importante apresentado é a redução de 2,4% as pessoas consideradas indigentes, acompanhado por uma redução de 8,6% no número de pessoas que residem em domicílios também definidos como indigentes. A autora justifica estas mudanças como resultado do Plano Real, em razão da elevação do poder de compra permitido pela estabilização do processo inflacionário. Interpretação diferente, portanto, da análise de Barros et al (2000, p. 134) apresentada anteriormente.

Após a correção da inflação e estabilização das contas públicas durante a década de 90, o novo milênio clamava por um combate efetivo à pobreza, principalmente pela observação do alto grau de disparidade de renda entre ricos e pobres no Brasil. Nesse contexto, cabe destaque ao ano 2002, marcado principalmente pelas baixas expectativas do mercado internacional em relação as eleições presidenciais, mesmo após a estabilidade macroeconômica atingida na década anterior.

Como resposta econômica e política a esse ambiente de incertezas brasileiro, surgem no Governo do ex-presidente Lula duas direções quanto à política econômica, como mostram Moraes e Saad-Filho (2011): (i) num primeiro momento, principalmente durante seu primeiro mandato, 2003 – 2006, a continuidade da política macroeconômica pautada no tripé de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário; (ii) num segundo momento, do final do primeiro mandato e início do segundo, 2006 – 2010, a mescla entre os objetivos do tripé e a adoção de políticas econômicas que pertencem ao que hoje alguns pesquisadores definem novo-desenvolvimentismo, pautado em políticas de incentivo ao crescimento econômico. Em resumo:

[...] Essas novas políticas atribuem ao Estado um papel central. Seus objetivos derivam de um projeto político visando implementar uma **estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social**

que separa o país dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado. As condições necessárias à implementação dessa proposta incluem a negação da primazia do mercado e a existência de um “Estado forte”, entendido como aquele capaz de regular o mercado de modo a garantir uma estabilidade macroeconômica mais abrangente que a estabilidade monetária, e que, ao mesmo tempo, fortaleça esse mercado como principal produtor de riqueza. **A construção desse Estado forte tem como pré-condição um desenvolvimento com equidade social** (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 525, grifo nosso).

As políticas econômicas adotadas no Governo Lula, contextualizadas pela proposta novo-desenvolvimentista, apresentam a necessidade de crescimento econômico ao longo do tempo para combate à desigualdade social, de modo que esse crescimento permita o nível necessário de atividade econômica, assim como o nível de arrecadação tributária para a geração de reservas que viabilizem as políticas públicas de distribuição de renda. Porém, essa perspectiva também incorpora que a questão social apresenta um problema estrutural, que faz necessário políticas que estimulem o ingresso das pessoas no mercado de trabalho e elevem sua renda, como as políticas universais de acesso à educação, por exemplo. Outra ótica para a necessidade do crescimento econômico advém do fato de que a “qualificação sem crescimento produzirá [...] uma gama de trabalhadores bem-educados subempregados ou desempregados” (SICSÚ et al, 2007, p. 523).

Tendo como base essa prerrogativa de aumento da participação do Estado na economia, dadas as condições históricas de pobreza de boa parte da população brasileira, viu-se necessária:

[...] a intervenção do Estado através de algum tipo de política compensatória. O diagnóstico de um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da “linha de pobreza” de forma persistente [...] legitima constitucionalmente a ação direta do Estado brasileiro através de políticas sociais que visam a erradicação da pobreza (CRUZ; PESSALI, 2007, p. 4).

Além dos motivos sociais que justificam políticas econômicas para redução da pobreza no país, essas medidas também podem ser explicadas por um diagnóstico do Governo Federal de que a pobreza brasileira fosse um entrave ao crescimento econômico. Moreira (2009, p. 120) calcula que os níveis de pobreza e desigualdade no Brasil responderam por parte do baixo crescimento econômico nos estados entre 1996 e 2007, impactando não só na própria condição de pobreza, através da sua manutenção, mas no aumento da desigualdade e na taxa de aumento da renda nacional.

Sampaio (2010, p. 257) aponta que durante o Governo Lula apresentou-se uma nova visão da questão social no Brasil, ao tratar das políticas sociais ao mesmo nível das políticas de

desenvolvimento econômico, modificando a concepção de assistência social ao caráter de direito da população descoberta, promovendo melhorias sociais efetivas. Em outro trecho (2010, p. 259), a autora apresenta que estava em pauta uma nova visão da política social no Brasil, de forma que o Estado se tornasse o responsável pela promoção econômica juntamente com o atendimento da suplicante agenda social.

Essa responsabilidade, porém, não foi institucionalizada como política de Estado, antes, se firmou como política de governo, de responsabilidade do Poder Executivo. Porém, vale destacar que a partir de 2003, conquanto o projeto não tenha sido incluído como direito constitucional, pela primeira vez tem-se políticas de combate à pobreza na agenda da política econômica nacional, e com um papel central, firmemente alicerçada numa estratégia de crescimento econômico via consumo das massas, atendendo a demanda reprimida de boa parte da população.

Assim forma-se o cenário onde está justificada a intervenção estatal no mercado pelas ideias do novo-desenvolvimentismo, junto à importância política dada pelo governo ao caráter social, bem como pela consideração das amplas oportunidades de movimentação econômica através das faixas mais pobres da população – crescimento econômico via consumo das massas – a partir dos programas de transferência de renda então executados pelo Governo Federal. Independentemente de ter como objetivo principal o marketing político, como afirma Moura (2007, p. 119), fato é que surge o Programa Bolsa Família em 2003, já de início agregando todos os programas de transferência de renda com condicionalidades até então existentes no Governo Federal.

2.2.2. O Programa Bolsa Família

Até 2003 a existência de diversos programas sociais para transferência de renda implicava em reduzida eficiência do gasto público, ocasionada pela excessiva descentralização de gestão e recursos. Pires e Longo (2008, p. 16) discorrem que eram diversificados e pequenos os programas de transferência de renda existentes antes do Bolsa Família. Zimmermann (2006, p. 150) explica que o combate à pobreza fragmentado em diferentes programas apresentava custos administrativos maiores do que se houvesse a centralização num único projeto, motivo pelo qual o autor justifica a unificação dos programas nacionais precedentes de transferência de renda condicionada dentro do PBF. Nas palavras de Soares (2012, p. 1) foi a experiência com os projetos anteriores, tanto nacionais como locais, e a percepção de possíveis melhorias nestes, que influenciariam numa nova proposta de programa social.

Os Programas de Transferências [de Renda] Condicionada [PTRC] começaram no Brasil, em 1995, de forma hesitante e um pouco caótica. Desde então, sua importância vem aumentando. Entre 1995 e 2003, havia muitos [PTRC], administrados por todos os níveis de governo e, dentro do governo federal, por cinco ministérios diferentes, com muito pouca coordenação entre eles. Embora a falta de coordenação tenha certamente reduzido sua eficácia, há pouca dúvida de que as experiências municipais e estaduais foram decisivas na concepção do que viria a seguir (SOARES, 2012, p. 1).

Considerando a malha de programas socioassistenciais paralelos, existentes sob controle do Governo Federal, cuja finalidade era a mesma – a transferência de renda à população carente – mas com diferentes condicionalidades, e controlados por ministérios distintos, percebeu-se a ineficiência resultante dessa diversificação e a falta de controle sob o cadastro da população. O Cadastro Único surge em 2001, ainda sobre o Governo FHC, para gerir o cadastro das famílias e nortear o Governo Federal quanto a elegibilidade para os diferentes programas sociais oferecidos, contornando o problema do controle cadastral das famílias (SOARES et al, 2009, p. 8). Resolvida a questão do controle dos dados cadastrais a partir da ampliação do Cadastro Único, o próximo passo necessário era aumentar a eficiência do gasto público através da diminuição da burocracia, fazendo com que convergissem os diferentes programas de transferência de renda existentes para um único programa, o Bolsa Família (BRITO, 2011, p. 45), sob o cuidado de um único e novo projeto, a ser gerido por um ministério voltado exclusivamente para promoção da assistência social no Brasil, o MDS, criado em 2004 (ZIMMERMANN, 2006, p. 150).

Os programas agregados ao PBF foram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Os ganhos de eficiência obtidos dessa agregação e a redução de custos não se deram apenas por parte do Governo Federal, enquanto gestor dos recursos, mas também das famílias beneficiárias, dado o aumento na agilidade para liberação da verba, bem como a redução da burocracia para acesso aos programas (WEISSHEIMER, 2006, p. 25). Linhares (2005, p. 51) aponta que as iniciativas anteriores serviram de influência ao desenho do Bolsa Família, ao observar que este último incorpora o sistema de condicionalidades e prima pela focalização às famílias mais pobres. Outra importante contribuição do autor (2005, p. 77) é apontar que o Programa Fome Zero, precursor da ideia do PBF, teve o mérito de levantar a discussão sobre o papel do Estado para superação da fome e da pobreza. Sobre os demais programas de transferência de renda anteriores ao Bolsa Família:

A integração é um processo demorado por meio do qual se buscou superar as limitações que os programas tinham isoladamente e que poderiam continuar a manter caso fossem simplesmente somados. Os programas hoje chamados de remanescentes foram concebidos de forma independente e assim se mantiveram; eles eram como partes que não formavam um todo. Cada programa tinha sua própria estrutura administrativa, sua forma específica de selecionar beneficiários e mecanismos para repassar os recursos. Este isolamento dos programas contribuiu para o surgimento de ineficiências, dispersão e sobreposição de esforços que contribuíram para a perda de oportunidades de importantes sinergias (SANTANA, 2007, p. 6).

Apesar do debate acerca da estratégia político-econômica iniciado na década de 90 entre Estado mínimo e o Estado de bem-estar social, resultando na discussão sobre a utilização de políticas universais ou focalizadas (FAGNANI, 2011, p. 46), o objetivo em 2003 passa a ser o da promoção da transitividade do conjunto de programas sociais que atendiam milhões de famílias para um único programa, caminhando diretamente à focalização do gasto público com assistência social, ao mesmo tempo que cria uma ponte entre esse gasto focalizado e as políticas universais com o sistema de condicionalidades. As dificuldades administrativas eram potencializadas, uma vez que a estrutura dos programas era diferente, e que algumas famílias por vezes recebiam os benefícios de mais de uma dessas bolsas. Mas, principalmente, o grande desafio era promover a união dos programas sem interromper seus benefícios, para que as famílias não fossem prejudicadas, ou seja, “sem provocar descontinuidade no pagamento”. Assim iniciava o Programa Bolsa Família, agregando as famílias dos programas anteriores e posteriormente adicionando novas famílias com o perfil estipulado para o recebimento dos benefícios (COTTA; PAIVA, 2010, p. 61).

Carraro et al (2007, p. 3) apontam que o PBF se tornou a política social mais importante do então presidente Lula, objetivando a garantia de renda às famílias pobres e extremamente pobres via transferência de renda, trabalhando em três perspectivas: (i) a amenização do nível de pobreza através da transferência monetária às famílias; (ii) garantia de acesso aos sistemas públicos de educação e saúde; (iii) superação da pobreza via programas complementares. Licio et al (2009, p. 33) colocam o Bolsa Família como “carro-chefe das políticas sociais” no Brasil a partir de 2003, em função do seu alcance à quase totalidade dos municípios brasileiros na época, abrangendo aproximadamente 25% da população brasileira.

Criado em 2003 através da Medida Provisória nº 132, e regulamentado pela Lei 10.836 em 2004, o PBF promove transferência de renda às famílias de forma diferenciada entre as que são classificadas como pobres ou extremamente pobres, uma vez que as primeiras têm direito apenas aos benefícios variáveis – dado pelo número de membros na família, com um máximo

de recebimento permitido – enquanto as famílias em condição de extrema pobreza têm direito aos benefícios variáveis e também a um benefício básico fixo¹ (RATHMANN, 2005, p. 130).

Suplicy (2007, p. 1623) defende que a criação do Programa Bolsa Família é um primeiro estágio da Renda Básica de Cidadania (RBC), sancionada pela Lei 10.835, a ser implementada no Brasil, a exemplo de sua proposta de 1991. O então Senador da República afirma que, a critério do Poder Executivo, o programa está sendo lançado, e nesse primeiro momento, com o PBF, o governo estaria objetivando primeiro os mais pobres, porém apontando que no futuro não haverá nenhuma condicionalidade ou critérios de elegibilidade, permitindo a todos os brasileiros sua participação da renda nacional. Sobre a Lei que regulamenta a RBC, Mesquita (2007, p. 60) apresenta que a transferência monetária seria anual, passando de benefício a direito de todos os brasileiros e estrangeiros – estes últimos desde que contem com um mínimo de cinco anos de residência – independentemente da situação econômica².

Em 2006 o Bolsa Família já beneficiava mais de 11 milhões de famílias, atingindo diretamente mais de 48 milhões de pessoas, mais de 25% da população total, com o custo mensal de aproximadamente R\$ 680 milhões (MARQUES, 2008. p. 241). O resultado do montante monetário remetido às famílias de baixa renda, juntamente à elevação do poder de compra percebido no Governo Lula, permitiu que se reduzisse em 6% o índice de Gini, que mensura a desigualdade social, quando se compara os anos 2002 e 2007 (SOUSA, 2009, p. 48).

Não há na História brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 1970, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. [...] Segundo dados do Banco Mundial, os indicadores de 2005 já colocavam o Brasil como o 10º país em desigualdade do mundo – antes éramos 3º. Ou seja, a má notícia é que ainda somos muito desiguais, a boa é que há muita desigualdade a ser reduzida e conseqüentemente muito crescimento de renda a ser gerado na base da pirâmide de renda (NERI et al, 2010, p. 85).

Embora se tenha mudado a percepção governamental de combate à pobreza, atribuindo-se maior responsabilidade ao Estado, resultando nos programas focalizados de transferência de renda, Fagnani (2011, p. 77) alerta para os problemas agravantes da condição de pobreza local

¹ O programa será visto e discutido em detalhes no capítulo 3.

² O Senador Eduardo Suplicy considera o Programa Bolsa Família enquanto Política de Renda Mínima (PRM), discricionária num primeiro momento de sua aplicação, diferente da abordagem mais comum em apresentá-lo como Política de Transferência de Renda Condicionada. O desdobramento dessas duas interpretações e suas implicações será abordado no terceiro capítulo.

que careceram de projetos nacionais desde a década de 90, tais como moradia, transporte público e saneamento. O autor apresenta dados onde aproximadamente 80% das famílias brasileiras que tenham rendimento de até três salários mínimos não alcançam os programas públicos de acesso à moradia; que a rede de esgoto não alcança cerca de metade da população urbana; que apenas 20% dos municípios brasileiros têm tratamento de esgoto; e que, sobre o sistema de transporte, o Brasil é diferente do restante dos países desenvolvidos, porque no país prevalecem incentivos para o transporte individual em relação ao público, e que, nesse último, há preferência pelo sistema de ônibus em detrimento da instalação de metrô e trens.

O período do Governo Lula, 2003 – 2010, foi marcado por uma sucessão de projetos políticos. Em 2003 havia o conflito interno do governo entre manter a agenda econômica liberalizante ou partir para uma intervencionista, impedindo maiores avanços de investimento nas áreas sociais focalizadas. A partir de 2006 o governo se rende às propostas intervencionistas com uma estratégia que visava conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, possibilitada pela melhoria das contas públicas que permitiram o aumento do gasto público. Se realmente persistiu no governo alguma dúvida a respeito do grau de intervenção estatal na economia, a crise econômica de 2008 acabou por findá-la, fazendo com que o governo abarcasse conjuntamente as políticas sociais tanto universais como focalizadas. A crise de 2008 elimina os resquícios neoliberais nas pautas governistas, justificando aumentos do gasto público. Já quanto às políticas de assistência social, passa a haver um novo consenso, onde não se comparam mais a eficácia entre as ações focalizadas ou universais que, antes, passam a ser tidas como complementares (FAGNANI, 2011, p. 45).

Uma explicação sobre a importância da crise de 2008 nesse processo pode ser tomada de Grysman (2010, p. 34), quando aponta que a “solidez macroeconômica” brasileira da época não se traduzia em segurança por parte das camadas mais pobres da população, para o enfrentamento da turbulência econômica por vir, uma vez que estimativas indicaram que havia fragilidade nos índices de desenvolvimento brasileiro, com possibilidade de queda nos indicadores sociais no Brasil em função da crise – de onde se pode abstrair a necessidade de garantia de renda para a população de baixa renda.

Grande parte da melhoria no campo social brasileiro, principalmente no esforço em combate à fome e à extrema pobreza, se deve ao Programa Bolsa Família. Na “era Lula”, o PBF foi criado e desde então vem aumentando significativamente, ultrapassando a marca de mais de 12 milhões de famílias atendidas, além de passar por melhorias estratégicas, como a criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), que amplia os benefícios para as famílias que possuem

adolescentes de 16 e 17 anos em sua composição, desde que cumpram as condicionalidades, de forma a incentivar a permanência escolar dos jovens de baixa renda nessa faixa de idade (FAGNANI, 2011, p. 65). Infelizmente, após essa mudança, com a inclusão do BVJ, só se observam nas modificações posteriores do Programa Bolsa Família as ampliações no número de beneficiários, dado o aumento no número de bolsas variáveis por família, bem como eventuais reajustes nos valores reais das bolsas e dos critérios para definição das faixas de pobreza e extrema pobreza, sem qualquer mecanismo claro que aponte sua causa ou metodologia de correção, que não uma agenda arbitrária do Poder Executivo.

2.3. Conclusão parcial

Na década de 60 um forte impacto sobre a economia se deu com a instalação da ditadura militar no Brasil, que conseguiu reanimar o crescimento econômico obtido nos anos anteriores. Já a década de 70 permitiu acelerado crescimento do PIB ao custo do aumento da desigualdade, enquanto que a década de 80 foi coroada por uma sucessão de planos econômicos ineficientes no que tange ao crescimento econômico. Em meados da década de 90 surge o Plano Real, realizando o ajuste macroeconômico que permitiria ao país o controle da inflação e reajuste das contas nacionais. Os anos 2000 marcam o início da redução dos índices de pobreza e desigualdade no país, fortemente influenciados pelas transferências de renda condicionada dos programas sociais.

Essa contextualização dos resultados alcançados pelas políticas econômicas das últimas décadas pode ser traduzida pelas prioridades de seus formuladores à época. Em 60 buscava-se utilizar os resultados economia como medida de autoafirmação do regime militar no poder, aumentando a inflação que já vinha crescente desde o final da década de 50. Em 70 continuava-se essa busca, reanimada pelos resultados positivos alcançados nos últimos anos da década anterior, permitindo grande crescimento econômico, que caracterizou o período como o já citado “milagre econômico brasileiro”. Porém, esse crescimento acelerado trouxe consigo um aumento da pressão inflacionária existente, direcionando a totalidade das políticas econômicas da década de 80 para o combate à hiperinflação. Não resolvido, continuaria esse tema como o principal na agenda da década de 90, quando enfim o problema é solucionado com a implantação do Plano Real. Com as contas arrumadas, a partir de 2000 percebem-se como próximos itens da pauta nacional o combate à fome e à pobreza, bem como a redução da desigualdade social. Essa nova agenda pode ser traduzida a partir da criação do Cadastro Único

para programas sociais, bem como pelo surgimento dos programas precedentes ao Bolsa Família.

Colocando os eventos em forma linear e resumida, têm-se que as políticas econômicas da segunda metade do século passado, se não acentuaram, ao menos foram coniventes com a pobreza existente no Brasil, em função do aumento da desigualdade social, ocasionada tanto pela concentração de renda como pelo processo inflacionário corrosivo aos salários. Esse aumento da pobreza associado a um novo entendimento, agora intervencionista por parte do governo, ao surgimento de experiências bem sucedidas dos programas de transferência de renda em outros países, e ao sucesso de programas locais em alguns municípios brasileiros, deram origem a uma gama de programas assistencialistas nacionais, posteriormente unificados sob a égide do Programa Bolsa Família. É assim que a história brasileira justifica o surgimento do programa, bem como estratégia de crescimento econômico pautada no intervencionismo estatal, na promoção da economia via governo, que alguns denominam novo-desenvolvimentista, onde seu papel se reforça pelas crises econômicas num mundo com mercados fortemente interdependentes.

De maneira geral, historicamente tem-se que as bases para o combate à pobreza nos anos 2000 foram dados nas décadas imediatamente anteriores. Porém, não apenas as bases em termos de políticas e instrumentos proporcionados, mas também de condições de existência e/ou reforço da pobreza brasileira. Entre 1960 e 1990 tem-se o agravamento da desigualdade socioeconômica no país, com controles de salários reais e privilégio do capital estrangeiro, tanto na busca pelo crescimento econômico quanto nas medidas corretivas para o processo inflacionário. Na contramão, criam-se os instrumentos necessários ao enfrentamento desses problemas, como Constituição de 88 e sua distribuição de deveres nos diferentes níveis do Estado, assim como o Plano Real em 1994, que permitiu o fim da distorção inflacionária e o ajuste das contas públicas.

Essas necessidades e ferramentas seriam exploradas conjuntamente, incorporadas à estratégia de Governo do ex-presidente Lula na concepção de um programa para a melhoria socioeconômica do país, o Bolsa Família. É relevante o fato que, conquanto o problema da pobreza sempre tenha afligido o Brasil, somente quando este foi priorizado, alçado ao patamar dos demais objetivos da política econômica, é que se observou uma redução continuada do mesmo.

Nessa perspectiva o Programa Bolsa Família se apresenta como resultado de um processo histórico em múltiplas perspectivas, entre elas, resumidamente as da: (i) pobreza e

desigualdade; (ii) política social focalizada; (iii) institucional e; (iv) política econômica. (i) Pobreza e desigualdade porque são mazelas que continuaram a permear a população brasileira a despeito das medidas de combate e correção implementadas – na esperança de que o crescimento econômico promoveria a distribuição da riqueza; (ii) política social focalizada porque houve o entendimento de que as políticas universais não se mostraram suficientes para o enfrentamento do problema, fazendo necessária a ação conjunta entre elas para efetividade de ambas; (iii) institucional porque a Constituição de 88 permitiu a criação de um novo acervo de responsabilidades e políticas nas diferentes esferas de governo; e (iv) econômica porque se passa a admitir no Brasil o uso das políticas de transferência de renda como forma de fomento ao crescimento econômico nacional através do atendimento às demandas reprimidas da população de baixa renda.

2.3.1. Para onde a pesquisa pode avançar?

Até aqui o problema da pobreza foi encarado numa perspectiva macroeconômica, dada sua relação com as políticas econômicas adotadas em nível nacional, dividindo-se o período de análise através das décadas, intervalos de tempo que em boa medida conseguem representar de forma mais ou menos homogênea um padrão de desafios e resultados na política econômica brasileira, como apresentado ao longo do capítulo, permitindo caracterizar a década que inicia o século XXI como pautada no desempenho pela inclusão social.

Por se tratar de um extenso período de tempo, vários são os problemas de pesquisa que surgem para discussão. Como esta pesquisa gira em torno do Programa Bolsa Família, em especial se destacam os quatro pontos levantados no último parágrafo da conclusão. Porém, o primeiro ponto é muito amplo, já tendo sido muito discutido, enquanto o último foi abordado neste capítulo, ao apresentar o PBF dentro de uma sequência das políticas econômicas.

Assim, de maneira geral, os outros dois pontos ficam mais claramente em aberto para serem estudados, para que se avance no entendimento do Bolsa Família. O primeiro é analisar o programa como resultado do surgimento da focalização do gasto público como resposta à necessidade imposta pela Constituição de 1988 às contas nacionais, bem como pelo imperativo de aumento da eficiência dos recursos utilizados pelo governo. O segundo trata da influência que teve a modificação das instituições brasileiras ao longo do tempo no combate à pobreza, e os impactos resultantes desse processo na criação de ferramentas, bases legais, culturais e políticas que permitiram e resultaram no Programa Bolsa Família.

3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: FUNCIONAMENTO, PERSPECTIVAS E DEFINIÇÕES

3.1. Introdução

Contextualizado o surgimento do Programa Bolsa Família, neste ponto faz-se necessário explicar o que ele é e como funciona. Feito isso, é complementada-se o exposto com a explicação de alguns pontos brevemente citados no primeiro capítulo, necessários para elucidar algumas partes específicas das quais depende a interpretação do programa e seus resultados.

Assim, este capítulo pretende atender a dois objetivos principais: (i) apresentar o que é o PBF, seu funcionamento e as características de seus beneficiários e; (ii) oferecer um resumo acerca das principais bases para análise e entendimento do programa, pontos que permeiam o debate sobre o Bolsa Família, tais como: garantia de direitos, políticas sociais, pobreza e desigualdade, focalização, renda mínima e transferência de renda.

Dividido em quatro seções, contando com esta introdução, este capítulo discorre na próxima seção sobre o programa, enquanto a terceira discute os temas pertinentes, anteriormente citados. Na quarta seção é apresentada a conclusão parcial do capítulo.

3.2. O Programa Bolsa Família

Esta seção é reservada para apresentação do Bolsa Família: o que é, como funciona, seu alcance e quais as características de seus beneficiários. A primeira parte, que faz a sua descrição, apresenta a visão do Governo Federal sobre o programa. Já nos dois próximos subitens são apresentadas as contribuições de outros pesquisadores, principalmente no fornecimento de dados secundários, alguns de acesso restrito, a respeito das pessoas beneficiadas pelo programa.

3.2.1. O que é o programa

Aqui segue um breve resumo do que é o Bolsa Família, feito a partir das informações disponibilizadas no portal oficial do programa na internet, com uma apresentação abrangente dos seus objetivos, condicionalidades, funcionamento, valores atuais e mecanismos de controle internos e externos aos quais está ligado.

O Governo Federal apresenta o Programa Bolsa Família como pautado na proposta de garantia de renda, através da transferência direta, e acesso às políticas públicas universais. O programa está baseado no tripé: (i) suavização da pobreza; (ii) acesso aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social e; (iii) complementariedade com programas que permitam

aos beneficiados saírem da condição de pobreza. As transferências monetárias são mensais, destinadas às famílias, dependendo de sua situação econômica bem como de sua composição – não só no número de crianças dependentes, mas também de como elas estão distribuídas nas faixas etárias que diferenciam rendimentos pelo programa, entre 0 e 15 e entre 16 e 17 anos, com os benefícios atribuídos preferencialmente em nome das mulheres. Sua gestão é descentralizada, dependendo não só da União, mas também dos municípios, estados e Distrito Federal, que têm tarefas distintas em sua aplicação. Aos municípios cabe a seleção e cadastramento das famílias elegíveis por meio do Cadastro Único. A partir desses dados a União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), seleciona as famílias beneficiárias. Aos estados, basicamente, cabe a tarefa dar apoio aos municípios e ao Governo Federal¹.

Para entrada das famílias no PBF é imprescindível seu cadastramento e manutenção de dados atualizados junto ao Cadastro Único, procedimento realizado pelos municípios. A inserção das famílias no cadastro não garante acesso automático ao Bolsa Família, uma vez que o cadastro também serve de fonte para vários outros programas sociais, e mesmo que a família ultrapasse a renda exigida do programa, ainda pode ser direcionada a outras políticas assistenciais do Governo Federal, de acordo com o perfil socioeconômico apresentado. Para entrada no PBF especificamente, a família deve ter uma renda *per capita* entre 0 e R\$ 154,00. Aquelas que tiverem renda abaixo de R\$ 77,00 *per capita*, consideradas extremamente pobres, fazem jus à entrarem no programa, independente da composição familiar. Para aquelas que estiverem dentro do perfil de famílias consideradas pobres, acima de R\$ 77,00 e abaixo de R\$ 154,00 *per capita*, é necessário que a família tenha pelo menos uma criança ou adolescente entre 0 e 17 anos em sua formação².

O PBF tem como objetivo a transferência direta de recursos, porém de forma condicional, elegendo as famílias pobres e extremamente pobres, com preferência pelas mais necessitadas de acordo com o critério renda. Os benefícios se dividem entre básico, exclusivo para as famílias extremamente pobres; e variável, que contempla as famílias pobres e as extremamente pobres. Os benefícios variáveis se dividem em: (i) benefício variável, concedido por número de crianças entre 0 e 15 anos; (ii) benefício variável à gestante, concedido às

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 14 dez. 2013.

² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Entrada de famílias no programa**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/>> Acesso em: 08 out. 2014.

famílias que possuam gestantes na sua composição; (iii) benefício variável à nutriz, concedido às famílias que possuam crianças entre 0 e 6 meses na sua composição e; (iv) benefício variável vinculado ao adolescente, para famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. De forma geral, essas classificações se resumem ao benefício variável e benefício variável vinculado ao adolescente, ou benefício variável jovem (BVJ), uma vez que independentemente da situação – gestante, nutriz ou existência de crianças entre 0 e 15 anos – o valor da bolsa é o mesmo, R\$ 35,00, e a soma delas está limitada a um número máximo de cinco bolsas para recebimento, não importando o tipo. Só com o caso do BVJ é que há diferenciação, uma vez que o valor da bolsa é diferente das demais, R\$ 42,00, e acrescenta-se ao limite de benefícios mais duas bolsas para adolescentes dessa nova faixa etária compreendida para o recebimento. Deste modo, uma família pode totalizar até oito benefícios numa mesma bolsa, sete benefícios variáveis e um benefício básico. O valor do benefício básico é de R\$ 77,00. Um terceiro tipo de benefício se insere como caso especial, que independe da composição da família beneficiária, para as famílias em situação de extrema pobreza que não alcancem a renda *per capita* igual a pelo menos R\$ 77,00 mensais mesmo após o recebimento do Bolsa Família. Nesses casos, o benefício é atribuído por família, com seu cálculo sendo realizado individualmente dada a análise caso-a-caso¹, para que atinjam a faixa mínima de renda *per capita* da extrema pobreza.

O programa é baseado na contrapartida dos seus beneficiários para o recebimento das bolsas. O objetivo da imposição dessas condicionalidades é permitir às famílias seu acesso aos direitos sociais básicos, dessa forma contribuindo com o poder público na atenção à oferta dos serviços assistenciais envolvidos. As condicionalidades são divididas entre as grandes áreas: saúde, educação e assistência social. Na saúde cobra-se das famílias o acompanhamento do cartão de vacinação das crianças de até 7 anos, bem como o acompanhamento das mulheres entre 14 e 44 anos de idade. Gestantes e nutrizes devem realizar o pré-natal e fazer o acompanhamento da saúde do bebê. Na área da educação as famílias se responsabilizam pela matrícula e permanência escolar das crianças e adolescentes que tenham entre 6 e 15 anos de idade, exigindo-se um mínimo de 85% de presença nas atividades escolares. Aos adolescentes entre 16 e 17 anos, exige-se a mesma condição, mas com a frequência escolar reduzida para 75%. Na área da assistência social exige-se que as crianças retiradas, ou identificadas como

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/>> Acesso em: 08 out. 2014.

propensas ao trabalho infantil, pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), do próprio PETI, com frequência mensal mínima de 85%. O cumprimento das condicionalidades é acompanhado pelo poder público, que está à disposição para colaborar na superação das dificuldades que as famílias encontrem no seu cumprimento. Adicionalmente, o poder público pode tomar medidas de advertência, suspensão e cancelamento dos benefícios, quando do descumprimento das condicionalidades.

Como objetivos para o acompanhamento dessas condicionalidades, que ocorre periodicamente para cada área exigida, o Governo Federal elenca três motivos principais: (i) realizar o monitoramento conforme exigem as normas do programa; (ii) atribuir ao poder público a responsabilidade pela busca das famílias vulneráveis, bem como garantir seu acesso aos serviços exigidos pelo sistema de condicionalidades e; (iii) identificar as famílias em maior vulnerabilidade social, observando o descumprimento dessas exigências, para que haja maior atenção por parte do poder público nessas famílias¹.

O PBF se insere como política descentralizada, onde todos os níveis do Estado se esforçam conjuntamente pelo progresso do programa a fim de combater a fome e reduzir a pobreza. Através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o MDS mede a qualidade dos estados e municípios na condução do Bolsa Família. O IGD serve de ferramenta ao MDS para a distribuição de recursos financeiros, visando a otimização da gestão do PBF no país inteiro. Além do IGD, o MDS desenvolveu o Plano de Acompanhamento de Qualidade da Gestão Municipal, que utiliza como referência o próprio IGD, onde alguns municípios são selecionados para receber visitas técnicas de acompanhamento dos trabalhos, objetivando permitir um diagnóstico das gestões municipais e sugerir medidas de correção de eventuais problemas, bem como possíveis melhorias que possam ser efetuadas dentro da estrutura de coordenação municipal do PBF. Quando da melhoria nos dados do IGD, os municípios adquirem mais recursos para continuar melhorando sua execução do programa².

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é a responsável pela capacitação e disseminação das informações para os gestores e demais pessoas ligadas ao PBF dentro dos municípios, através da elaboração de materiais de apoio, bem como na realização de

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> Acesso em: 14 dez. 2013.

² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão Descentralizada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>> Acesso em: 14 dez. 2013.

atividades à distância ou mesmo presencialmente. Porém, são as Coordenações Estaduais que recebem os pedidos dos municípios e repassam à SENARC, bem como são elas que recebem as instruções e repassam aos municípios, através de procedimento padrão¹.

A transparência na fiscalização da gestão do PBF em cada município é permitida pelas Instâncias de Controle Social (ICS), que são colocadas à disposição da população quando da entrada do município no programa, permitindo acesso tanto às tarefas executadas como na forma em que é gerido o programa, uma vez que as ICS devem contemplar o acompanhamento de todas as fases do programa para todas as famílias no município. Cabe ao MDS instituir e oferecer às ICS as ferramentas para a gestão do Bolsa Família, bem como fornecer a capacitação das pessoas envolvidas dentro das prefeituras².

O Programa Bolsa Família prima pela adequada distribuição dos benefícios às famílias elegíveis, portanto permite rigorosa fiscalização interna, através do cruzamento de informações dentro do Cadastro Único e das ICS, mas também contando com uma ouvidoria para possíveis denúncias externas, onde, para tanto, o MDS deixa disponível para consulta pública os dados sobre a transferência de renda às famílias por município. Outras instituições que também fazem a fiscalização dos gastos com o PBF são: Ministério Público Federal, Estadual e Municipal; a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Essas instituições trabalham em conjunto com o MDS a fim de permitir um melhor monitoramento das ações dentro do Bolsa Família³.

3.2.1.1. Como funciona

O Programa Bolsa Família é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ministério criado para o provimento da assistência social no Brasil durante o Governo Lula, que trabalha conjuntamente com estados e municípios no levantamento das famílias elegíveis à assistência (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Dentro do MDS o PBF é de responsabilidade da SENARC, que estipula as regras, o funcionamento e orçamento do programa, além de gerenciar o Cadastro Único (BICHIR, 2010, p. 120). Enquanto agência principal no comando do Bolsa Família, à SENARC também cabe

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao>> Acesso em: 14 dez. 2013.

² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>> Acesso em: 14 dez. 2013.

³ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fiscalização**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao>> Acesso em: 14 dez. 2013.

estipular dentro do orçamento do programa a participação que terá cada município no recebimento das bolsas (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 10)

A existência de critérios de elegibilidade no PBF define não só a quantidade de bolsas por município, mas também a entrada das pessoas no programa e a ordem destas no recebimento segundo prioridades, o que implica, num programa com orçamento limitado, a existência de famílias que se enquadram nas condições do programa mas não recebem o benefício, denominadas população elegível não coberta (SOARES, 2010, p. 302).

Contextualizando os valores apresentados por ano, seguem os limites monetários *per capita* considerados para que as famílias fossem classificadas como extremamente pobres ou pobres – linhas de pobreza e extrema pobreza do programa que se modificam através de Decreto Federal –, respectivamente: em outubro de 2003, R\$ 50 e R\$ 100,00; em agosto de 2007, R\$ 60,00 e R\$ 120,00; a partir de julho de 2009, R\$ 70,00 e R\$ 140,00; a partir de maio de 2014, R\$ 77,00 e R\$ 154,00¹. Já a Tabela 3.1 apresenta os valores repassados pelas diferentes bolsas e seus reajustes desde a criação do programa.

Tabela 3.1 Descrição dos valores do Programa Bolsa Família

Descrição dos Benefícios	Criação do Programa em Outubro de 2003	Reajuste Concedido em Agosto de 2007	Implementação do BVJ em Dezembro de 2007	Reajuste Concedido em Junho de 2008	Reajuste Concedido em Julho de 2009	Reajuste Concedido em Junho de 2011	Reajuste Concedido em Maio de 2014
Benefício Básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00	R\$ 70,00	R\$ 77,00
Benefício Variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00	R\$ 32,00	R\$ 35,00
Benefício Variável Jovem			R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 33,00	R\$ 38,00	R\$ 42,00
Valor Máximo	R\$ 95,00	R\$ 112,00	R\$ 172,00	R\$ 182,00	R\$ 200,00	R\$ 306,00	R\$ 336,00

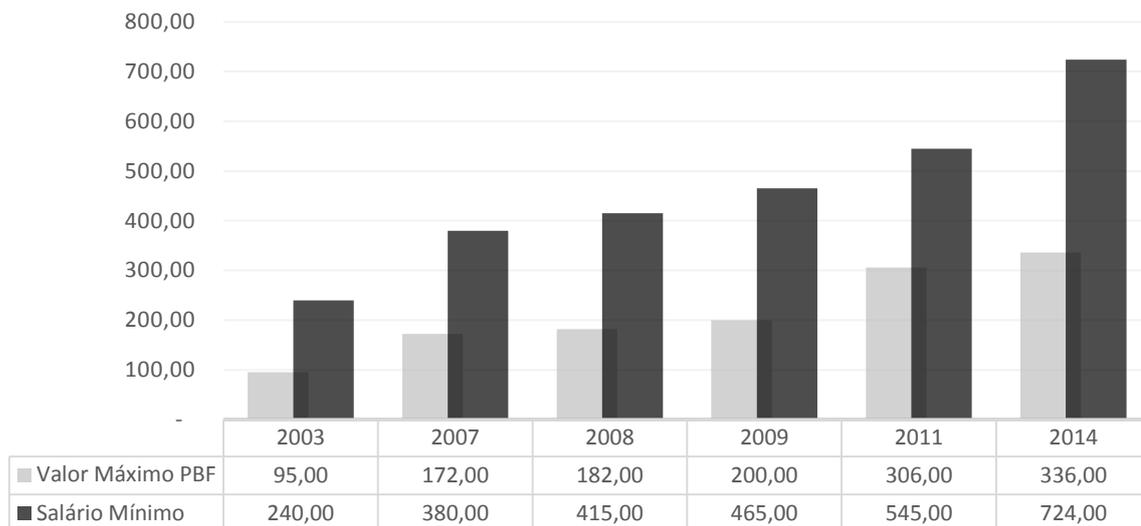
Fonte: Adaptado de Costanzi e Fagundes (2010, p. 251), com dados atualizados para 2011 e 2014 a partir dos Decretos 7.494 e 8.232 do Governo Federal.

Os resultados do programa são avaliados pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI), enquanto a Caixa Econômica Federal (CEF) é a instituição responsável pelo pagamento das bolsas (BICHIR, 2010, p. 120). Não só responsável por esses pagamentos, à CEF cabe também o processamento das informações cadastrais e respectivo cálculo do valor a ser recebido por cada família. Enquanto os municípios realizam o cadastramento das famílias

¹ Valores obtidos a partir da Medida Provisória 132 (2003) e dos Decretos 5.749 (2006), 6.917 (2009) e 8.232 (2014) do Governo Federal.

e a SENARC define as normas do programa, cabe à Caixa gerenciar a parte funcional do Bolsa Família – exceto em caso das minorias especiais, que não necessitam de processo de análise, tais como índios, quilombolas e moradores de ruas, onde a própria SENARC define a concessão dos benefícios (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 11).

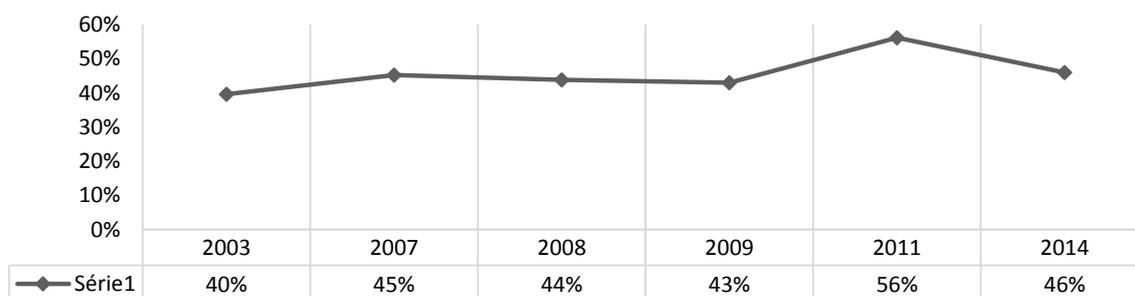
Gráfico 3.1 Comparativo entre valor máximo pago pelo PBF e o salário mínimo (R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Portal Guia Trabalhista e Costanzi e Fagundes (2010, p. 251).

Os Gráficos 3.1 e 3.2 comparam os valores máximos pagos pelo PBF para cada família em relação ao salário mínimo para cada ano em que houve mudanças nos valores das bolsas do programa. A utilização do salário mínimo para comparação leva em conta que este serve como referência para os valores de aposentadoria básica por idade ou invalidez. Observa-se que somente em 2011 o valor máximo da bolsa do programa alcança a faixa de 50% do salário mínimo, mas cabe destacar que o benefício pago pelo Bolsa Família compreende uma família inteira, enquanto que o salário mínimo – assim como a aposentadoria – é destinada a um único indivíduo, o que revela o baixo valor *per capita* da bolsa administrada pelo programa.

Gráfico 3.2 Proporção entre os valores máximos de bolsa do PBF em relação ao salário mínimo



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Portal Guia Trabalhista e Costanzi e Fagundes (2010, p. 251).

Uma questão importante a se destacar é o montante de recursos investidos para a realização do programa através da concessão das bolsas, que é muito pequeno em proporção do total gasto com seguridade social no país, e que apesar disso apresenta um efeito considerável ao suavizar o problema da fome que assola milhões de famílias brasileiras (WEISSHEIMER, 2006, p. 12).

Tabela 3.2 Tamanho do Programa Bolsa Família

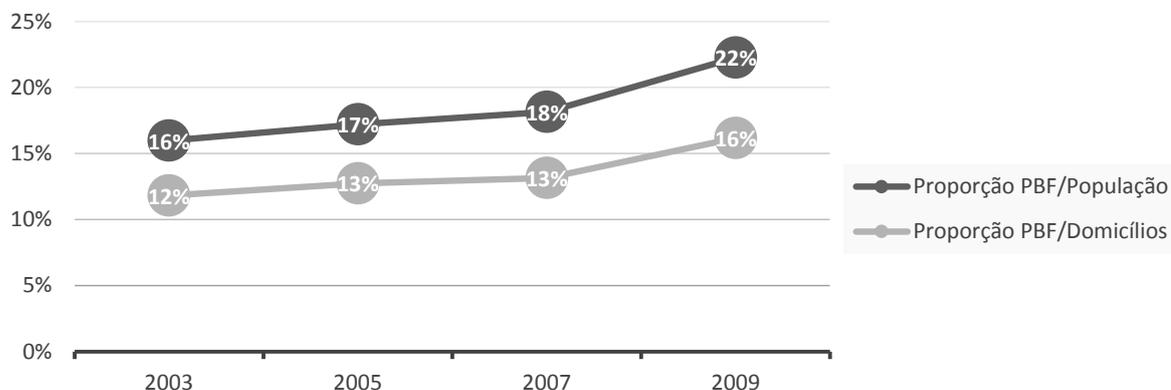
Ano	1999	2001	2003	2005	2007	2009
População brasileira (milhões)	159.40	166.40	171.40	180.10	182.40	185.10
Indivíduos beneficiários PBF (PNAD) (milhões)		9.70	27.40	31.00	33.10	41.20
Porcentagem da população brasileira com PBF Tamanho (em domicílios)		5.8%	16.0%	17.2%	18.1%	22.2%
Domicílios no Brasil (PNAD) (milhões)	42.90	46.00	48.70	52.00	54.50	56.90
Domicílios beneficiários (PNAD) (milhões)		2.13	5.75	6.62	7.16	9.20
Porcentagem domicílios com PBF		4.6%	11.8%	12.7%	13.2%	16.2%
Domicílios beneficiários PBF (reg. adm.) (milhões)		n.d. ²	1.15	8.70	11.04	12.37
Domicílios beneficiários todos programas (RA) (milhões)		n.d. ²	7.50	10.59	11.07	12.38
Benefício médio (R\$ 2009)						
Benefício médio por domicílio (PNAD)		37	47	64	82	95
Benefício médio por domicílio (RA)		n.d. ²	n.d. ²	61	76	84
Tamanho (% renda nacional)						
Renda média dos brasileiros (PNAD) (R\$ 2009)	505	512	482	523	587	632
Participação do PBF na renda dos brasileiros		0.1%	0.3%	0.5%	0.6%	0.7%
Gasto com PBF (bilhões de R\$ 2009) (RA)				8.077	10.112	12.462
PIB (em bilhões de R\$ 2009)	2269	2398	2490	2716	2996	3143
PBF/PIB		n.d. ²	n.d. ²	0.30%	0.34%	0.40%
Importância na renda dos beneficiários						
Renda média beneficiários, com PBF (PNAD) (R\$ 2009)		336	222	225	219	233
Renda média beneficiários, sem PBF (PNAD) (R\$ 2009)		328	212	211	202	212
Benefício médio por beneficiário (PNAD) (R\$ 2009)		8	10	15	19	21
Participação do PBF na renda dos beneficiários		2.5%	4.7%	6.5%	8.8%	9.5%

Fonte: Soares et al (2010, p. 34).

Isso pode ser observado nos dados apresentados da Tabela 3.2, com dados compilados de Soares et al (2010, p. 34), que apresentam o tamanho do programa Bolsa Família e a evolução de sua participação na renda dos beneficiários, mostrando que, em média, entre 2003 e 2009, o programa mais que dobra essa participação. Outra informação importante é que em 2009, momento em que houve maior gasto com o PBF no período apresentado, os gastos com o

programa não chegaram a 0,5% do Produto Interno Bruto, enquanto aumentaram em média R\$ 21,00 na renda dos beneficiários, numa realidade onde a renda desses beneficiários, no mesmo ano, não chega a metade da renda média observada dos brasileiros.

Gráfico 3.3 Proporção de beneficiários do PBF em relação à população



Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Soares et al (2010, p. 34).

Elaborada a partir dos dados da Tabela 3.2, o Gráfico 3.3 demonstra a proporção do número de beneficiários do PBF em relação ao total da população brasileira (Proporção PBF/População), bem como apresenta a proporção dos domicílios alcançados pelo programa em relação ao total de domicílios no país (Proporção PBF/Domicílios). O resultado desta comparação é a concentração da população beneficiada em um menor número de domicílios, corroborando com a contribuição de Teixeira (2009 p. 7) sobre a busca por economias de escala pela população pobre, ou ainda a simples existência de um maior número de pessoas nos domicílios das famílias beneficiárias em relação ao restante do país.

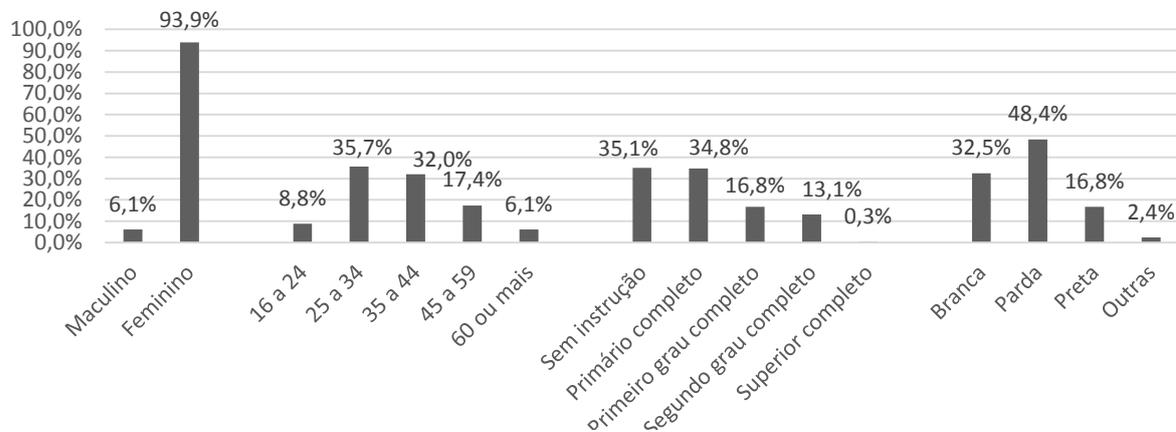
3.2.1.2. Características dos beneficiários

Aqui são apresentadas informações secundárias, provenientes das pesquisas de outros autores acerca do Bolsa Família. Os dados utilizados para identificação dos usuários do programa e suas características são da pesquisa da Universidade Federal Fluminense (UFF), que trata exclusivamente de beneficiados pelo PBF, bem como do Cadastro Único do Governo Federal, com recorte para que também sejam apresentados somente beneficiados do PBF.

Os pesquisadores da UFF realizaram uma pesquisa de avaliação e percepção do Programa Bolsa Família em fevereiro de 2006, abrangendo mais de 50 municípios, contando entre eles com todas as capitais brasileiras. O perfil dos entrevistados pode ser resumido da seguinte maneira: maioria predominante de mulheres (93,9%), com a maior parte dentro da faixa etária entre 25 e 44 anos (67,7%), na maioria baixíssima escolaridade (69,9%), com a cor

parda respondendo quase à metade da amostra (48,4%). Essas informações podem ser vistas em detalhes no Gráfico 3.4 (DataUFF, 2006 apud Weissheimer, 2006, p. 91).

Gráfico 3.4 O perfil dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria a partir das informações da DataUFF, 2006 apud Weissheimer (2006, p. 92).

Já os dados apresentados por Costanzi e Fagundes (2010, p. 263) e Camargo et al (2013, p. 172), compilados na Tabela 3.3, são mais atuais, dispondo do perfil das pessoas beneficiárias do PBF obtidos para os anos 2010 e 2013 junto ao próprio Cadastro Único, os mesmos utilizados pelo Governo Federal através do MDS para definição das famílias a serem beneficiadas pelo Bolsa Família. Mesmo estando as características das famílias divididas entre as regiões brasileiras, percebem-se padrões bem semelhantes para o país como um todo. Mas essas informações diferem muito das apresentados pela Universidade Federal Fluminense (Gráfico 3.4), e a explicação reside no fato de que no Cadastro Único são considerados todos os beneficiários do programa, portanto todos os membros da família, diferente da pesquisa UFF, que apresenta dados de pessoas entrevistadas.

Tabela 3.3 Comparação do perfil das pessoas beneficiárias do PBF por cor e sexo segundo dados do Cadastro Único de 2010 e 2013 (em %).

Sexo	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Feminino	54,2	55,5	53,4	54,4	53,6	54,9	55,6	57,0	54,4	55,5	55,0	56,4
Masculino	45,8	44,5	46,6	45,6	46,4	45,1	44,4	43,0	45,6	44,5	45,0	43,6
Cor/Raça	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Branca	26,3	24,8	9,1	8,5	15,9	15,4	38,4	36,5	76,3	73,4	26,5	24,3
Negra	7,5	7,0	4,0	3,6	7,3	6,7	10,4	9,9	5,7	5,8	5,9	5,6
Parda	65,3	66,7	84,3	84,8	76,1	76,8	50,8	52,5	17,1	19,2	64,6	66,5
Amarela	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	10,0	0,2	0,5	0,6
Indígena	0,7	0,8	2,3	2,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,8	0,9	2,6	2,7

Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Costanzi e Fagundes (2010, p. 263) e Camargo et al (2013, p. 172).

Como pode-se observar na Tabela 3.3, através da comparação dos dados dos beneficiários entre 2010 e 2013, continua a permanecer a predominância de mulheres no recebimento (em torno de 55%), independente do ano, porém com número muito mais próximo ao dos homens beneficiados quando se compara ao número de pessoas beneficiadas apontada na pesquisa anterior, fato que se repete em cada uma das regiões do país. Outra característica que se repete é a maioria dos beneficiados ter a cor declarada como parda, seguida pelos que se declaram brancos, havendo diferença somente para a região Sul.

Os dados da Tabela 3.4 apontam as características de idade e instrução dos responsáveis pelas famílias beneficiadas no Programa Bolsa Família no ano de 2013, também adotando a divisão entre as grandes regiões brasileiras. Independente da região analisada, é predominante entre estes responsáveis familiares um baixo nível de escolaridade, uma vez que mais da metade da população beneficiada tem apenas o ensino fundamental incompleto. Também acima da casa dos 50% é a correspondência desses indivíduos na faixa entre 25 e 44 anos de idade. Características já anteriormente observadas em 2006 pela pesquisa da UFF (Gráfico 3.4).

Tabela 3.4 Perfil dos responsáveis familiares (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013) (Em% do total de responsáveis familiares)

Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
De 16 a 17 anos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
De 18 a 24 anos	9,1	10,9	9,1	8,4	9,4	8,8
De 25 a 34 anos	34,3	38,2	33,1	34,7	32,7	37,7
De 35 a 44 anos	30,4	28,7	29,4	32,5	31,1	32,4
De 45 a 54 anos	17,7	14,6	19,4	16,5	18,5	13,7
De 55 a 64 anos	7,1	6,2	7,8	6,4	6,9	5,7
65 anos ou mais	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2	1,6
Sem informação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grau de instrução	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	12,1	11,5	16,0	6,9	7,1	8,6
Fundamental incompleto	52,1	50,9	50,8	52,8	60,4	52,0
Fundamental completo	9,5	9,3	8,2	11,3	12,1	10,4
Médio incompleto	7,7	8,4	6,9	8,8	7,5	9,2
Médio completo	12,0	11,9	12,0	13,0	8,0	13,8
Superior incompleto ou mais	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,3
Sem informação	6,1	7,6	5,8	6,7	4,5	5,1

Fonte: Camargo et al (2013, p. 166)

A Tabela 3.5 permite uma comparação de informações com a Tabela 3.4, ao apresentar os dados gerais de idade para todos os beneficiados, já que não se tem dados sobre o grau de

instrução para menores de 25 anos. Essa tabela mostra que quase metade de todos os beneficiados, independente da região, são as crianças e adolescentes na faixa entre 0 e 17 anos de idade, com concentração maior ocorrendo entre crianças entre 0 e 15. Pouco mais de 1/3 são beneficiários entre 18 e 44, numa distribuição bem homogênea entre as três faixas que compreendem essas idades.

Tabela 3.5 Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013) (Em%)

Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 6 anos	15,1	16,0	14,2	16,0	15,7	16,0
De 7 a 15 anos	28,0	30,7	26,1	29,4	29,6	30,3
De 16 a 17 anos	5,7	6,1	5,7	5,7	5,7	5,8
De 18 a 24 anos	11,8	12,6	12,6	10,6	10,3	10,5
De 25 a 34 anos	14,4	14,2	15,1	13,7	13,1	14,3
De 35 a 44 anos	12,7	11	12,8	13,1	13,0	13,1
De 45 a 54 anos	7,9	6	8,8	7,4	8,4	6,2
De 55 a 64 anos	3,5	2,8	3,9	3,2	3,5	2,8
65 anos ou mais	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Sem informação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grau de instrução ¹	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	15,5	14,6	20,3	8,8	8,5	11,2
Fundamental incompleto	53,5	53	51	55,8	63,2	54,7
Fundamental completo	8,2	7,9	6,8	10,1	10,6	9,1
Médio incompleto	6,1	6,8	5,5	7,0	5,8	7,4
Médio completo	10,2	10,0	10,2	11,1	6,9	11,8
Superior incompleto ou mais	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,7
Sem informação	6,2	7,4	6,0	6,7	4,5	5,1

Fonte: Camargo et al (2013, p. 173).

Nota: ¹ Apenas contabilizadas as pessoas maiores de 25 anos.

Tratando das diferenças regionais no país, Licio et al (2011, p. 463) apontam que a distribuição dos beneficiários do PBF pelas regiões brasileiras decorreu da seguinte maneira em 2011: 50,9% no Nordeste, 24,7% no Sudeste, 10,6% no Norte, 8% no Sul e 5,8% no Centro-Oeste. Layton (2010, p. 1) já apresentava em sua pesquisa a questão da predominância de beneficiários nordestinos em relação ao total de beneficiados, assim como são os residentes das áreas rurais aqueles predominam dentro da distribuição geográfica do Bolsa Família. O autor segue (2010, p. 2) comparando a quantidade de beneficiários entre Sudeste e Nordeste nos últimos três anos, mostrando que a população beneficiada foi: 46,67% dos residentes do Nordeste contra 16,14% no Sudeste – o que pode simplesmente indicar a diferença no nível de pobreza entre as duas regiões.

3.3. As bases de análise

Nesta seção são apresentados os principais temas relacionados à transferência de renda, já anteriormente citados no capítulo anterior, que formam a base necessária para análise do Bolsa Família, servindo de ponto de partida para interpretação do programa, juntamente aos conceitos e ideias que os ligam à sociedade, uma vez que, de forma geral, estes pontos apresentam implicitamente a forma na qual o programa está estruturado e a estratégia com a qual foi concebido.

3.3.1. Pobreza e desigualdade, o que está sendo combatido?

Além dos motivos históricos de pobreza e desigualdade elencados no capítulo anterior, o Programa Bolsa Família se faz necessário para o suprimento das necessidades imediatas, passíveis de obtenção, em parte, com a renda transferida às famílias pelo programa. Um exemplo disso é o alívio da fome das famílias situadas na pobreza extrema que persiste no país. Mas mesmo a garantia de uma renda mínima superior ao nível da pobreza estipulada no programa não assegura proteção contra os efeitos dessa pobreza, já que esta não tem apenas caráter quantitativo, e é isso que este ponto do capítulo pretende explorar. Considerando o objetivo do PBF de combater a pobreza, faz-se aqui um breve apanhado do problema que está sendo combatido, de forma a conceitua-lo não apenas em termos de recursos e ausência destes, mas também em outras expressões do problema que convivem numa relação de causa e consequência com ele.

A pobreza combatida pelo Bolsa Família concentra-se no fator renda, atingindo pessoas abaixo de determinada faixa de renda *per capita*. Mas além das análises agregadas, num nível de análise mais individual, a pobreza pode ser traduzida como a falta de uma condição básica de vida, condição essa que tem como base as necessidades apontadas pelos padrões mínimos de consumo de bens e serviços na sociedade. A satisfação dessa demanda básica ditará aqueles que estão em condição igual, acima ou abaixo da linha de pobreza (BARROS et al, 2000, p. 124).

Nessa linha, também pode-se explicar a pobreza através do mal estar por ela gerado, como a falta de itens básicos indispensáveis: “comida, moradia, abrigo, bens e dinheiro”; bem como os sentimentos consequentemente gerados: “fome e dor; cansaço e falta de lazer; exclusão, rejeição, isolamento e solidão”; aspectos sociais que diminuem o “ser” do homem, atacando sua capacidade física e mental, gerando “insegurança, vulnerabilidade, angústia, medo

e baixa autoestima; impotência, frustração e raiva” (NARAYAN, 2000 apud REGO; PINZANI, 2013, p. 34).

Dessas considerações pode-se concluir que uma situação de pobreza material aguda resulta em sentimentos de humilhação, em falta de autoestima e de autorrespeito e, mais em geral, num sentimento de alienação perante o seu mundo que pode até levar a perturbações psicológicas de vários tipos [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 50)

Cabe destacar que uma visão moderna da pobreza, ao incorporar seus aspectos sociais, já não reflete apenas as condições de vida da população, simplesmente derivada da sua baixa renda, mas uma definição nova, que segundo Rego e Pinzani (2013, p. 66) “não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades e não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres.” Assim, os autores (2013, p. 153) elencam uma série de elementos socioeconômicos encontrados em suas pesquisas sobre o PBF que caracterizam a pobreza extrema no Brasil, encontrada nas famílias de baixa renda do setor rural, onde os mais importantes são: (i) ausência de bases para uma vida saudável; (ii) falta de acesso regular ao mercado de trabalho; (iii) trabalho infantil acompanhado do abandono escolar; (iv) alta taxa de natalidade; (v) falta de crédito; (vi) vergonha; e (vii) exclusão da cidadania. Ao tratar do item “vergonha” (2013, p. 184), reforçam que a pobreza encontrada em sua pesquisa de campo não é um problema conjuntural, ocasional ou passageiro, mas antes um problema estrutural, de falta de acesso ao mercado de trabalho, onde as pessoas em situação de pobreza acabam se culpando por uma condição econômica pela qual elas não são de todo responsáveis, uma vez que nem ao menos lhes é dada a oportunidade de um emprego regular ou ainda de educação básica para sua própria qualificação.

Assim, percebe-se uma característica estrutural da pobreza brasileira, que soma a falta de recursos à falta de conhecimentos que permitam um grau mínimo de produtividade das pessoas em condição de pobreza no mercado de trabalho.

Linhares (2005, p. 54) concorda que a pobreza não se resume à falta de dinheiro. Antes, aponta que esta pode ser caracterizada no Brasil como uma pobreza absoluta, já que parte da população afligida não tem recursos suficientes mesmo para atender necessidades básicas – como a alimentação. Em outro trecho (2005, p. 56) o autor destaca que é comum que se distinga quem é pobre ou não através da utilização da linha de pobreza – apesar de que, como discutido, se reconheça que a pobreza tem outros fatores que não só a questão monetária.

Weissheimer (2006, p. 89) apresenta que os técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constataram que o combate à pobreza de forma efetiva passa por um trabalho

em três planos: (i) fim da desigualdade no acesso ao capital – seja na forma de bens, seja na forma de capacitação; (ii) acabar com a discriminação – qualquer que seja – dentro do mercado de trabalho e; (iii) ofertar mais postos no mercado de trabalho para que todas as pessoas tenham oportunidades de conseguir e manter um emprego. Para que essas metas sejam atingidas, os especialistas do IPEA apresentam medidas básicas para as políticas sociais, cujas principais são: (i) uma política educacional expansionista, que seja capaz de aumentar a população atingida e com qualidade; (ii) reconhecimento das diferenças de acesso ao mercado de trabalho e incorporação das diferenças de capacidades pessoais; (iii) reestruturação do sistema tributário de forma que este leve em conta as diferenças econômicas entre as famílias e; (iv) aumento dos investimentos em assistência social, buscando sua ampliação e eficiência, aumentando seus resultados (WEISSHEIMER, 2006, p. 90). Mas para Rego (2008), iniciativas como essa só serão possíveis caso seja de interesse do Estado, porque:

A marginalização cultural aliada à econômica atua como elemento restritivo à fruição de direitos civis e políticos por parte destes sujeitos sociais. As restrições à experiência da vida regida por direitos e prerrogativas democráticas de expressão e direito de voz na sociedade limitam significativamente sua constituição como sujeitos capacitados politicamente a formular e ampliar demandas cívicas (REGO, 2008, p. 177).

Autores como Rego e Pinzani (2013, p. 149) defendem ser de responsabilidade do Estado que esses efeitos sejam contornados através da promoção de programas de assistência social que permitam à população a realização de suas necessidades básicas, de forma a permitir uma condição mínima de vida aos indivíduos e fornecer-lhes uma saída dessa condição, possibilitando seu desenvolvimento.

Quanto às formas de saída da dependência do programa – ou mesmo entrada – convém citar o trabalho de Layton (2010, p. 4) que proporciona nos resultados de sua pesquisa uma conclusão sobre o fator educação dentro do PBF: o nível de escolaridade, medido pelo número de anos de educação formal de cada indivíduo apresenta uma relação negativa com a participação no programa. Assim, aceito o pressuposto da interdependência entre o nível de renda e escolaridade, o Bolsa Família se faz necessário pelas duas “pontas” do processo: garantir uma renda mínima que visa suavizar o problema da pobreza, e buscar aumentar o nível escolar das famílias assistidas pelo programa através do sistema de condicionalidades vinculado ao recebimento das bolsas.

Nesse contexto, cabe destaque a posição econômica privilegiada do Brasil em relação aos demais países do globo, inserindo-se entre os 10 países mais ricos, com boa expectativa de

vida e elevado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, porém com uma desigualdade tamanha que ainda permite que boa parte de suas famílias passem fome. Acrescida a essa dura realidade, ainda pesa na balança social a baixa qualidade escolar, numa sociedade onde a média escolar já é deficiente (KERSTENETZKY, 2009, p. 54), reforçando a necessidade de um sistema que incentive a busca por educação das famílias de baixa renda.

Por si, a condição de pobreza estrutural já justifica a existência de programas de assistência social para as famílias encontradas nessa situação, mas que demandam, em conjunto, políticas públicas que modifiquem essa estrutura econômica e não apenas perpetuem uma ajuda financeira que não lhes tire da condição de pobreza. Percebe-se que o Programa Bolsa Família faz combater os problemas evidenciados como causados pela baixa renda via duas frentes: a pobreza no curto prazo, através da concessão das bolsas e o consequente fornecimento de capacidades e autonomia às famílias; e deixando para o longo prazo a mudança estrutural do problema, através do desenvolvimento da educação e saúde, permitindo às crianças das famílias beneficiárias a aquisição de capital humano via cobrança do Estado pelo sistema de condicionalidades do programa. Conquanto não seja objetivo do programa o combate à desigualdade social, esse acaba sendo um objetivo resultante do ataque à pobreza.

3.3.2. Uma definição básica de política social

Para compreender o Programa Bolsa Família e suas finalidades é importante incluir na discussão o conceito de política social. É evidente a impossibilidade de esgotar todos os aspectos que cercam o conceito, enquanto não seja objetivo principal deste trabalho. A definição aqui pretendida serve apenas de resumo sobre seus aspectos mais gerais, associando o termo ao que se tem discutido em relação ao Programa Bolsa Família.

Partindo de uma definição mais geral acerca do assunto, Carvalho (2007, p. 80) simplifica em três bases teóricas principais a concepção de políticas sociais: (i) marxismo, onde o Estado promove a redistribuição econômica visando a melhoria de vida de forma igualitária para toda população; (ii) liberalismo, onde a melhoria de vida fica a cargo dos ganhos individuais via concorrência nos mercados; (iii) uma mescla das duas anteriores, que sugere uma parcial intervenção do Estado objetivando as camadas mais desprotegidas – social e economicamente – da população. O autor (2007, p. 74) aponta a inexistência de uma definição precisa do termo “políticas sociais”, sendo que este pode ser aplicável a todas as políticas públicas de forma direta ou indireta. O objetivo final de qualquer política social é oferecer à população melhor qualidade de vida, onde a necessidade delas advém da existência e

continuidade das condições de desigualdade social. Não é por todos os ângulos que a política social pode ser bem vista – mesmo que seus benefícios compensem os custos orçamentários, ou mesmo que não compensem e ainda assim tragam melhorias à quem necessite –, uma vez que essa opção abre portas aos governos populistas, que necessitam da manutenção de um contingente de pobres para sua “sobrevivência política” (CARVALHO, 2007, p. 76).

Castro et al (2009, p. 334) definem o termo políticas sociais de forma a corroborar com sua necessidade no Brasil, dado seu histórico de crescimento econômico recente, pautado assim como mantenedor das desigualdades de renda¹:

Políticas sociais constituem um subconjunto das políticas públicas relacionado a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado e se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., e executadas sob a responsabilidade do Estado (CASTRO et al, 2009, p. 334).

A dinâmica de incertezas do mercado de trabalho num mundo globalizado – com economias interdependentes – faz com que as preocupações pessoais transcendam as necessidades básicas de saúde, educação etc. As necessidades a serem saciadas passam a incorporar fatores novos como o aumento da longevidade esperada de vida da população, por exemplo, dando cara nova aos anseios da sociedade (SUBIRATS, 2010, p. 122). Assim, surge um segundo foco à insuficiência de renda, não necessariamente ligado ao padrão histórico de desenvolvimento do país, mas de caráter conjuntural, dadas as incertezas resultantes no mercado de trabalho, cada vez mais dependente das demais economias globais, onde as políticas sociais tornam-se também compensatórias e temporárias, visando a proteção social enquanto prevalece o período de desemprego de parte da população, garantindo-os uma renda fixa.

Prossegue-se na discussão com Annand (2010, p. 173), que oferece a definição de seguridade social como o conjunto de ações numa sociedade que visa a proteção de seus integrantes contra qualquer tipo de adversidade econômica e/ou social. Distingue-a em dois tipos, a saber, assistência social e seguro social. O primeiro referindo-se às ações promovidas pelo Estado ao cobrir os custos de proteção das pessoas que não podem fazê-lo por contra própria. Já o segundo é a cobertura financeira promovida pelo Estado ou por agentes do setor

¹ Como discutido no segundo capítulo.

privado para casos onde o beneficiário necessita dos recursos temporariamente, tendo arcado anteriormente com as taxas necessárias que lhe deem direito à essa remuneração.

Bichir (2010, p. 116) afirma que as características das políticas sociais brasileiras no último século podem ser divididas em três períodos distintos: (i) até o regime militar, onde a seguridade social estava fortemente ligada às questões trabalhistas; (ii) durante a ditadura, quando os direitos da população, no geral, perderam força em todas as esferas e; (iii) pós ditadura, na redemocratização, iniciando um período de disseminação e universalização das políticas sociais.

Nesse sentido, ao ter-se o PBF como uma política social, crítica é feita por Marques (2008, p. 239) ao apontar o Bolsa Família como um “embrião de renda mínima¹”, já que a autora aponta que o mínimo para “uma família viver” deveria constituir-se como um direito, e não como um programa assistencial de governo. Quando se soma a essa crítica as diferenças entre os problemas estruturais e conjunturais numa economia:

[...] nos deparamos com um problema bastante complexo, que a transferência de renda não parece ser suficiente para resolver de forma sustentável. É necessário que o programa contemple a possibilidade de atuar nas decisões dos beneficiários de forma a orientá-los para que, junto aos mecanismos de incentivo, consigam tomar decisões na direção de alcançar o que deveria ser o seu principal objetivo, ou seja, sua independência para com o PBF no longo prazo (CRUZ; PESSALI, 2007, p. 20).

Com o exposto verifica-se a amplitude que tem o termo políticas sociais, podendo ser aplicado desde as políticas mais gerais disponíveis à toda sociedade, até às mais focalizadas que visam pessoas com determinadas características específicas. Portanto, o termo pode ser genericamente resumido como qualquer política que vise mudanças na sociedade.

De maneira geral, percebem-se três importantes definições aplicáveis ao Brasil: (i) políticas sociais, designando todo um amplo aspecto de políticas públicas gratuitas à população – conquanto não se considerem os impostos como pagamento pelo serviço prestado, já que no Brasil impera um modelo de tributos diretos voltado às faixas mais altas de renda, porém acompanhado de impostos sobre produtos e serviços pagos indiretamente via consumo; (ii) seguridade social, atribuída às políticas promovidas para amparo ao trabalhador, como contrapartida ao pagamento prévio de tarifas específicas ou taxas equivalentes, como no caso das aposentadorias e seguros e; por fim, (iii) assistência social, voltada à proteção das pessoas

¹ Como sugerido pelo Senador Suplicy (2007). Ponto que será abordado ainda neste capítulo.

de baixa renda que se veem e/ou são vistas como incapazes de superar sua situação por vias próprias pelo Estado/sociedade.

3.3.3. Focalização

Uma análise dos resultados do Programa Bolsa Família numa sociedade como a brasileira, grande e rica, porém desigual, depende do entendimento do que é e qual os objetivos das políticas focalizadas, que diferem das políticas universais. Empregando uma justificativa para a necessidade de focalizar os gastos sociais no Brasil, a de melhorar a eficiência dos recursos públicos, entende-se a proposta do Bolsa Família ao discriminar quem serão seus beneficiários. Adicionalmente, deve se ter em conta as implicações econômicas que podem ser derivadas da transferência de renda direta, quando se tem uma política focalizada em pessoas de baixíssimo consumo, que permitem o atendimento à sua demanda potencial, reprimida pela condição de pobreza dessa população, que é atendida de imediato pelo benefício da bolsa, e podem iniciar uma atividade comercial nas regiões mais pobres do país, além de todos os demais efeitos positivos que se possa imaginar consequentes do multiplicador keynesiano¹.

Para que a pobreza e a desigualdade possam ser amenizadas por políticas sociais, não basta que apenas sejam feitas transferências de renda à população. Antes, deve haver a preocupação com a focalização dessas transferências para obtenção de melhores resultados. Esse processo deve buscar a camada mais pobres da população e destinar para ela esses recursos, obtendo assim maior impacto sobre as mazelas sociais (BARROS et al, 2008, p. 3). Considerando que os países em desenvolvimento têm uma grande quantidade de famílias abaixo da linha da pobreza, e têm recursos limitados à assistência social, torna-se imperativo que os gastos sejam focalizados aos mais necessitados, combatendo a pobreza nas famílias que mais necessitem, aumentando a eficiência do gasto público (ANNAND, 2010, p. 173). Portanto, a focalização é um processo de escolha dos candidatos a beneficiários em meio ao total da população de acordo com determinados critérios.

Uma das vantagens administrativas em trabalhar com programas focalizados é que estes visam atender um menor número de pessoas, se comparados aos programas universais. Assim, quanto melhor a focalização, uma menor quantidade de recursos – custos – será dispensada para

¹ Conceito que pressupõe variações mais que proporcionais na renda a partir de variações na demanda agregada, em função da interdependência econômica entre os agentes na sociedade.

despesas administrativas, possibilitando aumentar a renda destinada aos beneficiários, como é o caso dos programas de transferência de renda no geral (FARIA et al, 2007, p. 294).

A eficiência advinda da focalização de um programa social pode ser explicada de forma simples observando que o impacto de um programa de transferência de renda sobre a pobreza tanto será maior quanto mais ele estiver direcionado às pessoas nessa condição, fazendo com que a parte predominante dos recursos atinjam essa população alvo (BARROS et al, 2008, p. 3) e não se esvaíam em processos burocráticos. Noutro trecho (2008, p. 12), Barros et al colocam que o grau de focalização de um programa social dependerá principalmente da estratégia de elegibilidade das pessoas a serem beneficiadas, através das informações cadastrais que têm os gestores do programa sobre os requisitos impostos para sua entrada.

Uma das formas de se focalizar o gasto em programas de transferência de renda é a definição da faixa de renda das pessoas a serem contempladas. Um dos problemas da utilização da renda familiar *per capita* para a elegibilidade dos candidatos, quando da focalização dos gastos sociais, é que em meio às famílias com rendas muito próximas, com realidades semelhantes, por pouca diferença de renda a entrada no programa acaba beneficiando umas mais do que outras, e não só porque o simples critério de renda pode dividir famílias em condições similares, mas porque mesmo os movimentos conjunturais do mercado de trabalho podem afetar as famílias diferentemente (SOUSA, 2009, p. 85).

Tavares et al (2009, p. 37) chamam a atenção para o fato de que as estruturas econômicas nos estados de uma nação diferem – como no Brasil, por exemplo –, e essa diferença resultará em alcance desigual dos programas sociais focalizados, pela identificação, registro e instrução às famílias. Além dos fatores estruturais, noutro trecho (2009, p. 38) os autores discutem sobre as disparidades no grau de focalização, até mesmo pela eficiência individual dos agentes, em razão do seu relacionamento com o local e pela facilidade que alguns lugares demonstram com uma grande discrepância de renda, devido ao alto grau de pobreza, onde a desigualdade é mais acentuada, portanto mais facilmente identificável. Esses fatores adicionais apontam para a possibilidade de diferenças nos resultados do programa sobre a população atingida mesmo quando se considerem estruturas semelhantes de receita orçamentária disponível e utilizada para a promoção do programa social.

Neste sentido, Soares et al (2009, p. 26) fazem uma crítica à focalização do Bolsa Família, uma vez que ao abranger a população pobre, uma malha de aproximadamente 11 milhões de famílias nos cálculos dos autores, exclui da elegibilidade do PBF famílias inteiras com situação de vulnerabilidade à pobreza, que os autores estimam em dois milhões. O erro

consiste em ignorar famílias com perfil muito próximo ao exigido pelo programa, que passam pelas mesmas dificuldades, mas que por algum motivo não se enquadram nos critérios de entrada. Outro problema levantado é a dificuldade em trabalhar com metas de cobertura do programa – seja por estratégia ou por escassez de recursos – uma vez que os programas focalizados muito comumente erram e acabam incluindo famílias não elegíveis – seja por erro ou por corrupção.

Com recursos finitos, em geral admite-se que os gastos públicos tenham que ser divididos entre os diferentes objetivos do Governo, e nesse bojo surge a questão de qual a melhor forma de sua realização, entre abranger toda a população ou beneficiar uma parte dela. A discussão focalização *versus* universalização parece ultrapassada quando se observa que as estruturas socioeconômicas são diferentes, e portanto necessitam de tratamentos diferentes. Assim:

[...] pensar as políticas sociais na dicotomia *focalizadas* ou *universalistas* talvez não seja a forma mais efetiva de se abordar a questão, tendo em vista que seus efeitos dependerão do modelo de Estado a que se vinculam. Tanto pode-se elaborar políticas universalistas fortemente focalizadas em dependência dos direitos a que se voltam, como políticas focalizadas como meio/caminho à universalização de direitos, não sendo estas por si só capazes de dizer para quem servem, sendo necessária uma análise fortemente voltada à ideologia a que se remetem (ALMEIDA, 2011, p. 151).

Uma vez que o objetivo do gasto público no Brasil não é permitir uma mesma condição econômica à toda população, mas de que à todas as pessoas sejam oferecidas condições mínimas de educação, saúde, emprego, alimentação, etc. as políticas sociais focalizadas devem ser tidas como complementares às universais, num critério de priorização, como coloca Bichir (2010, p. 122). Isto é, dar prioridade ao atendimento básico à população que está à margem de condições econômicas e sociais mínimas de vida, as mais vulneráveis, até mesmo para que essas possam desfrutar das políticas de cunho universal.

O processo de focalização do gasto é justificado pelo imperativo de aumentar a eficiência dos recursos públicos, direcionando a atenção ao suprimento das necessidades básicas de quem mais precisa. Nesse sentido, como objetivo geral busca-se pelo Bolsa Família prover um mínimo de renda e serviços garantidos pelo Estado para que as famílias com baixa renda possam iniciar um processo de mudança para melhor na qualidade de vida. Assim, com o sistema de condicionalidades, o PBF, que é focalizado, promove sua integração às políticas universais.

3.3.4. Direito garantido versus benefício temporário

Uma das grandes questões pertinentes ao Bolsa Família é sobre sua legalidade, e qual a garantia dos cidadãos beneficiados – ou da sociedade em geral – com relação ao programa. Como não faz parte do escopo deste trabalho discutir a questão jurídica e a validade/constitucionalidade do PBF, o que se apresenta é a discussão que define o programa como um benefício temporário à população, e não um direito garantido, pelo fato de não ser algo exigível com a elegibilidade, explicando a existência de pessoas que se adequam aos requisitos do programa mas não recebem o benefício.

Sobre a questão da escolha dos beneficiários, uma decorrência direta do processo de focalização e da não exigibilidade dele, o programa é passível de críticas por deixar pessoas elegíveis sem o recebimento da bolsa, o que, na lógica do programa, implica deixa-las com menor acesso até mesmo à alimentação. O tempo utilizado para o recadastramento implica que um participante do programa possa deixar de tê-lo independente de sua condição de pobreza ter sido superada (ZIMMERMANN, 2006, p. 152) – já que não há garantias para a continuidade no recebimento do benefício. Isso ocorre porque um dos problemas institucionais no país quanto aos programas de assistência social é que não se constituem como direito aos seus recebedores, ele apenas recebem por se enquadrarem no perfil socioeconômico e terem sido eleitos dentre os demais pelo órgão responsável, mas isso não garante que todas as pessoas com esse perfil irão receber os benefícios, seja por incapacidade administrativa ou falta de recursos, mas principalmente pela não garantia dos programas sociais como um direito da população (ZIMMERMANN, 2006, p. 147).

Isto posto, Almeida (2011, p. 148) aponta existir hoje uma contradição na proteção social brasileira, uma vez que a Constituição prega práticas universais, e os programas do poder executivos são focalizados. Já Licio et al (2011, p. 459) destacam que a Constituição é omissa quanto aos procedimentos e instrumentos a serem utilizados pelo combate conjunto entre as três esferas do governo – nacional, estadual e municipal – permitindo às políticas públicas maleabilidade para integração entre esses poderes – numa espécie de sistema com reduzida burocracia para ganhos em eficiência na administração e gasto social.

Independentemente dessas políticas focalizadas serem mais eficientes ou não, é importante esclarecer que dentro do princípio do universalismo todas as pessoas são iguais, portanto deveriam ter os mesmos direitos. Qualquer que seja a deficiência ou carência de uma pessoa, isso ainda fará com que ela faça parte dos direitos sociais de uma sociedade, porém sua condição especial pode fazer com que ela necessite de uma assistência para acesso a estes

direitos universais (STANDING, 2010, p. 59), reforçando a necessidade de complementariedade entre políticas universais e focalizadas, ponto discutido no tópico anterior. Assim, as políticas focalizadas atuam para permitir às pessoas de baixa renda condições mínimas para que possam ao menos usufruir do sistema universal de benefícios. Outro ponto de destaque são as obrigações sociais não se constituírem um direito, porque este último não é condicional, estando acessível – ou deveria – a todos, enquanto os programas sociais no Brasil adotam critérios para aceitação (STANDING, 2010, p. 60).

Soares e Sátyro (2009, p. 11) comparam o PBF com os programas de seguridade social – por exemplo a aposentadoria – para mostrar que o programa não se concebe como um direito, uma vez que a concessão de bolsas está limitada pela receita orçamentária que o governo dispõe para tal. Portanto:

[...] o Programa Bolsa Família é um programa de orçamento definido, o que quer dizer que não é direito. [...] Um trabalhador do setor formal, ao ficar desempregado, pode requerer um Seguro-Desemprego e não pode receber como resposta que o orçamento do programa já foi empenhado [...] Se o trabalhador cumpre os critérios, definidos em lei, ele tem direito ao benefício. Se o Estado porventura negar este direito, o trabalhador pode exigí-lo na justiça (SOARES, 2010, p. 301).

Portanto, na perspectiva da garantia de direitos o Bolsa Família se apresenta como um benefício discriminador, dada a necessidade de escolha dos seus beneficiários entre pessoas que têm condições socioeconômicas semelhantes. Isso ocorre pelo fato de o PBF não ser uma política de Estado, exigível quando da satisfação dos critérios para entrada no programa, a partir da faixa de renda em que devem estar os candidatos, e o cumprimento das condicionalidades para continuidade da família no quadro de beneficiários. Soma-se a essa deficiência a limitação de recursos do programa, que atribui um número específico de bolsas disponíveis para distribuição, reforçando a necessidade do PBF apontar os mais necessitados entre as pessoas de baixa renda para a concessão do benefício, através do processo de focalização anteriormente discutido.

3.3.5. Programa de Renda Mínima e/ou Transferência de Renda Condicionada

O Programa Bolsa Família se insere no Brasil como um Programa de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionalidades (PTRC), que objetiva transferir renda às famílias em condição de pobreza desde que estas cumpram as exigências do programa. Essa perspectiva associada ao fato de que o programa visa o combate à pobreza e à fome, permite também sua interpretação como um Programa de Renda Mínima (PRM), na estratégia de permitir às famílias

elegíveis um rendimento fixo, mínimo para que seja possível a elas atender suas necessidades básicas. E são essas duas facetas do Bolsa Família que se pretende discutir neste ponto da dissertação.

Num país com alta renda *per capita* como o Brasil, a persistência da pobreza só pode ser explicada pela desigualdade social existente, e essa parece ser a base pela qual a transferência de renda está legitimada (ROCHA, 2011, p. 133). As ideias propostas nos programas de transferência de renda sofreram fortes influências dos Programas de Renda Mínima da década de 70, em especial quanto as ideias de focalização e de redistribuição dos mais ricos para os mais pobres (LINHARES, 2005, p. 47). No Brasil, a pobreza extrema, a enorme desigualdade social, a baixa qualidade dos serviços básicos de saúde e educação, a ineficiência estratégica dos diversos programas sociais descentralizados e, por fim, a força política em prol de uma distribuição de renda mais igualitária, resultaram na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo Poder Executivo no Governo Lula (PIRES; LONGO, 2008, p. 16) enquanto no Poder Legislativo, surgia a Renda Básica de Cidadania, uma proposta que, após aprovada por lei¹ em 2004:

[...] será instituída por etapas, a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados. Será o direito de todas as pessoas, incondicionalmente, receberem uma renda que, na medida do possível, será suficiente para atender as suas necessidades vitais. Não se trata de uma caridade ou uma assistência, mas de um direito de todos participarem da riqueza da nação (SUPLICY, 2007, p. 1623).

O Senador Eduardo Suplicy (2007) entende o Programa Bolsa Família como uma pré-condição à realização da Renda Básica de Cidadania, portanto um Programa de Renda Mínima, a ser implantado aos poucos no país, beneficiando gradativamente a população a partir das faixas mais baixas de renda.

Os autores Rego e Pinzani (2013, p. 70) acreditam ser papel do Estado garantir ao seu povo uma renda mínima, de forma a permitir a formação de capacidades básicas ao indivíduo que promovam a possibilidade de sua autonomia.

[...] Parte-se da premissa de que é legítima a provisão de segurança de renda pelo Estado aos segmentos mais vulneráveis da população, não apenas porque se trata de garantir seus direitos de cidadania, mas também porque tais segmentos contribuem, e muito, para a arrecadação de impostos em um sistema tributário regressivo como o nosso. Além disso, o desafio é

¹ Lei 10.835 do Governo Federal, imediatamente anterior à lei que regulamente o Programa Bolsa Família.

transformar os programas de transferência de renda na “porta de entrada” desses segmentos no sistema de proteção social brasileiro. Em vez de apontar aos pobres a porta de saída, o desafio é fazer que eles acessem os benefícios e serviços a que têm direito e permaneçam usufruindo deles o tempo que for necessário (COTTA; PAIVA, 2010, p. 63).

Os programas que visam a transferência de renda, mas que condicionam o benefício a contrapartidas prestadas por seus beneficiários são chamados Programas de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionalidades (PTRC¹). Sua proposta é suavizar a pobreza da parcela atingida da população, enquanto condiciona o recebimento dos recursos a fatores que os formuladores da política julgam necessários para solucionar o problema. Portanto, uma medida não só de curto prazo, mas que também incorpora uma estratégia para o futuro ao longo do tempo (SCHWARTZMAN, 2009, p. 2).

Carvalho (2007, p. 84) faz duras críticas aos programas de transferência de renda utilizados no Brasil desde o final do período FHC ao afirmar que são formas pelas quais os governos criam uma massa de pessoas dependentes, incapazes de sair da pobreza, seja por si ou com a “ajuda” oferecida, ao não realizar as mudanças estruturais no perfil da pobreza, tal como ocorreria, por exemplo, quando da inclusão do beneficiado no mercado de trabalho. Diferentemente, Bichir (2010, p. 129) afirma que as políticas sociais praticadas no Brasil têm se tornado independente da classe política, antes tornando-se políticas de Estado, aumentando sua esfera de atuação e incorporando as famílias como centro de análise ao invés das pessoas.

De maneira geral um Programa de Renda Mínima, baseado na ideia do RBC brasileiro, não teria *a priori* nenhuma cobrança por parte dos seus beneficiados, seja na questão das condicionalidades ou mesmo em critérios para se tornar beneficiário, caracterizando-se como política atemporal pela ausência de objetivos específicos além de proporcionar a todos os indivíduos o acesso opcional à uma parcela da renda nacional. Já um Programa de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionalidades busca complementar a renda das famílias mais pobres desde que elas apresentem como contrapartida o cumprimento de determinados objetivos impostos pelo programa, caracterizando-se, portanto, como política de curto prazo no alívio do problema, e de longo prazo na solução dele.

Com essas diferenças básicas postas, passa-se à análise do Bolsa Família. O programa tem critérios para entrada, de acordo com a faixa de renda da família, e condicionalidades,

¹ Uma abordagem mais ampla desse tipo de política será feita no próximo capítulo, que usará essa definição como referência para sua análise.

ligadas às áreas de educação, saúde e assistência social, características que o permitiriam definir como um PTRC. Porém, o PBF também apresenta características de um PRM, ao buscar suprir as famílias com uma quantidade de renda que as faça sair da faixa de pobreza ou extrema pobreza estipuladas no próprio programa. Mas, principalmente, ele atua como PRM nos casos onde a bolsa não é suficiente para que as famílias alcancem a faixa mais baixa de renda considerada pelo programa como mínima da extrema pobreza, onde é realizada a avaliação individual da condição socioeconômica familiar para estipular o valor da bolsa a ser concedida, como visto no início do capítulo.

Portanto, a crítica anteriormente apresentada de Carvalho (2007, p. 84), da criação de uma gama de pessoas dependentes do Estado através dos programas sociais, serve para ilustrar essa conclusão. Ela só faz sentido se forem observadas apenas as características de Renda Mínima dos programas de transferência de renda no Brasil, já que em nenhum momento atingiram toda a população do país, mesmo porque, quando se considera a contrapartida exigida pelos programas assistenciais, e emerge a questão das condicionalidades que dá caráter de longo prazo aos programas, percebe-se uma possibilidade de saída da pobreza pela população beneficiada através da incorporação do capital humano – tema de discussão do próximo capítulo.

3.4. Conclusão parcial

O governo promove o Programa Bolsa Família como embasado na suavização da pobreza, acesso da população pobre aos sistemas públicos de educação e saúde, bem como a mudança estrutural da pobreza por políticas complementares. Atendendo às necessidades básicas e imediatas da população, o programa funciona de forma descentralizada, permitindo e incentivando seu aumento dentro dos municípios via o Índice de Gestão Descentralizada, ao mesmo tempo em que faz um diagnóstico dos níveis de pobreza do país por meio da centralização das informações sobre as famílias no Cadastro Único, evitando a corrosão orçamentária do programa ao transferir diretamente às famílias as bolsas por meio da Caixa Econômica Federal.

O PBF deve ser entendido como um benefício temporário, e não como um direito garantido da população em situação de pobreza, o que justifica a existência de pessoas elegíveis ao programa mas que não recebem o benefício. Esse último fator não decorre apenas da existência de um limite orçamentário para o programa, mas também porque o programa, mesmo fazendo parte do conjunto da seguridade social, não é exigível, e sim uma concessão mediante

contrapartidas dos recebedores, que se inserem numa hierarquia de preferências para o repasse das bolsas em favor da população mais carente.

Enquanto política social, o programa faz parte de um sistema compensatório de renda, mas no sentido de compensação histórica pela existência recorrente da pobreza, não no sentido conjuntural de um auxílio eventual às famílias por conta de recessões econômicas. Se insere como uma parte muito especial das políticas sociais brasileiras, ligada exclusivamente à assistência social, protegendo a parte da sociedade mais vulnerável economicamente. O programa também tem incorporada a estratégia de governo para o controle de oferta das políticas públicas universais, não só permitindo o acesso das famílias de mais baixa renda aos sistemas de educação e saúde pública, mas também controlando se esses mecanismos estão ao alcance da população em condições de extrema pobreza beneficiada pelo Bolsa Família.

Considerando a Gráfico 3.2, que mostra que o valor máximo possível da bolsa do programa para toda uma família variou entre 40% e 56% em relação ao valor do salário mínimo aprovado pelo governo para um único trabalhador, percebe-se que a pobreza e a desigualdade social no Brasil são tamanhas que mesmo um programa altamente focalizado ao nível mais baixo de renda ainda assim abrange cerca de 25% de toda a população. Essa focalização não se sobrepõe ou mesmo compete com as políticas universais no gasto público, antes pode ser vista como um complemento, na busca que as famílias tenham acesso comprovado a essas políticas por meio do sistema de condicionalidades, ajudando-as a melhor absorver os efeitos positivos as políticas universais.

O programa deve ser entendido não apenas como uma conscientização pública-governamental da necessidade de proteção social e econômica dos participantes da sociedade brasileira, através da superação da fome e da pobreza no país, mas também como parte de uma estratégia econômica, pautada na distribuição de renda – via transferência de renda por programas baseados na ideia dos Programas de Renda Mínima – para o atendimento do consumo mais básico da população: os bens de consumo não duráveis como alimentos, vestuário, materiais de higiene etc.

Assim, o Bolsa Família atua em duas frentes, se caracterizando tanto como política para permitir uma renda mínima aos seus beneficiários, principalmente nos casos mais graves, bem como uma política de transferência de renda pautada no incentivo às famílias para utilização dos sistemas públicos de educação, saúde e assistência. Portanto, não há como defini-lo exclusivamente como PTRC ou PRM. Conquanto se encaixe muito melhor no primeiro, dadas

suas características, ainda possui características do segundo, podendo sim o PBF ser considerado como um embrião da Renda Mínima como afirmado pelo Senador Suplicy (2007).

3.4.1. Para onde a pesquisa pode avançar?

Muitas são as áreas apresentadas para a continuidade da pesquisa até esse momento, porém, algumas delas implicam a necessidade de um conhecimento interdisciplinar, como é o caso da definição dos direitos garantidos pelo programa, ou na questão da pobreza e desigualdade que necessitam outras reflexões históricas do problema, diferente daquilo que já foi realizado ou sugerido no primeiro capítulo. Assim, os dois pontos relevantes que se adequam ao escopo do estudo econômico propriamente dito são a focalização do Programa Bolsa Família e a sua interpretação, como PTRC ou como PRM.

A focalização se apresenta como um tema de pesquisa que permite três abordagens principais relacionadas ao Bolsa Família: (i) tratar dela como uma condicionante à existência de programas sociais pautados na transferência de renda, numa perspectiva histórica de necessidade de controle das contas públicas e seus recursos finitos para a assistência social; (ii) através da demonstração de seus benefícios e a discussão se sobre a eficiência no cumprimento dos objetivos das políticas que a utilizam, seja a argumentação realizada de forma qualitativa e/ou quantitativa; e (iii) avaliar seu grau de precisão no Brasil, através do estudo das características de renda de seus beneficiários, discutindo a validade de se estipular limites de bolsas por municípios, numa realidade como a brasileira que apresenta alta desigualdade regional.

A discussão entre Política de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionais e Políticas de Renda Mínima pode ser realizada com ou sem a existência da adequação do termo ao Programa Bolsa Família. Assim, pode ser uma discussão que apresente os dois tipos de políticas e as discuta, mostrando prós e contras, se são necessariamente divergentes ou passíveis de serem tidas como complementares, independentemente de sua aplicação ao Bolsa Família. Quando da pesquisa direcionada à sua influência sobre o PBF, um melhor desdobramento daquilo que foi aqui apresentado já serve de base para trabalhos futuros, vez que o assunto é rico em conteúdo e aqui só foi e apresentado parcialmente para ilustração do debate, servindo de base ao próximo capítulo.

4. AS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA E SEUS EFEITOS SOBRE A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

4.1. Introdução

Este capítulo tem por finalidade apresentar os resultados das condicionalidades existentes no Programa Bolsa Família sobre a educação nos municípios brasileiros, partindo da hipótese de que o programa apresenta melhorias em seus índices de frequência, embora haja e se perpetue a baixa qualidade no serviço prestado.

O referencial parte de uma revisão da literatura existente sobre o Bolsa Família onde algumas definições específicas emergem da ideia de condicionalidades nos programas de transferência de renda, utilizando como referência as premissas das quais partiram outros pesquisadores em trabalhos semelhantes, quanto aos impactos promovidos na educação brasileira. Esse referencial apresenta uma parte teórica e finaliza com uma parte empírica, essa última englobando um resumo dos resultados alcançados por esses outros autores.

As estimações calculadas neste capítulo são obtidas por meio do método de dados em painel, utilizando informações secundárias sobre os municípios brasileiros, provenientes de diversas bases de dados de acesso público na internet para o período entre 2010 e 2012, em função da limitação das informações disponíveis. As bases utilizadas e suas características, bem como justificativa para escolha, são descritas individualmente na seção pertinente.

Este capítulo se divide em cinco seções, contando com essa introdução. A próxima seção apresenta o referencial, enquanto a terceira apresenta a metodologia utilizada no cálculo dos resultados deste capítulo, sendo esses resultados discutidos na quarta seção. A quinta e última finaliza com a conclusão parcial deste ponto da dissertação.

4.2. Revisão da literatura

As teorias que justificam as condicionalidades relacionadas à educação nos programas de transferência de renda se baseiam ou na teoria do capital humano, voltada à preparação das pessoas de baixa renda para o mercado de trabalho, sendo, portanto, questões mais ligadas ao âmbito econômico; ou na formação/dotação de capacidades individuais a essas pessoas, dando mais ênfase às questões sociais na perspectiva da cidadania e da garantia de direitos. Aqui, por simplificação, o entendimento é de que elas são iguais, ou se diferenciam apenas porque possam agir sobre as famílias em intervalos distintos no tempo, uma vez que o objetivo das condicionalidades permite uma sem excluir a outra, justificando o porquê de elas serem apresentadas conjuntamente ao longo do texto.

Conquanto o capítulo anterior tenha apresentado uma discussão sobre a possibilidade de o Programa Bolsa Família ser tratado tanto na perspectiva da Renda Mínima quanto da Transferência Condicionada de Renda, o objetivo deste capítulo direciona-se aos efeitos do sistema condicionalidades do programa sobre a educação, fazendo necessário, portanto, interpretá-lo como um PTRC.

4.2.1. Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC

Como apresentado no capítulo anterior, a questão do combate à pobreza já supera a discussão que gira apenas em torno da baixa renda da população, passando a incluir em sua pauta novas perspectivas, como a falta de acesso das pessoas aos sistemas públicos básicos – por um problema de demanda ou qualquer restrição que haja sobre a oferta– permitindo que seja concebida uma ponte teórica entre Programas de Renda Mínima, um tipo específico de política social, e o acesso às políticas universais (SILVA, 2007, p. 18). Para compreender o papel do setor público na redução das desigualdades gerais é preciso entender que as:

Políticas sociais constituem um subconjunto das políticas públicas relacionado a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado e se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., e executadas sob a responsabilidade do Estado (CASTRO et al, 2009, p. 334).

Os programas que visam a transferência monetária às famílias de baixa renda e que incluem como requisito alguma contrapartida por parte dos beneficiários são chamados de Programas de Transferência de Renda Condicionada/com Condicionalidades, os PTRC. Em comum, além da concessão de bolsas e a cobrança de requisitos, esses programas são voltados para o combate à pobreza, tanto no presente quanto no futuro – com as bolsas permitindo efeitos imediatos de curto prazo e as condicionalidades atuando no longo prazo. Esses programas geralmente adotam como pressuposto o problema da pobreza centrado na demanda por capacitação, onde a população enfrentaria, por exemplo, o custo de oportunidade entre permitir a uma criança o acesso à educação ou cobrar dela uma contribuição à renda familiar, seja trabalhando ou fazendo atividades domésticas que liberem os pais para outras tarefas. Nessa situação, um PTRC teria a vantagem de, a baixo custo, fazer com que as crianças fossem direcionadas ao estudo, como contrapartida ao recebimento de um auxílio monetário por parte das famílias (SCHWARTZMAN, 2009, p. 2).

A existência dos PTRC se deve pelas premissas de que a pobreza faz parte de um ciclo intergeracional, e de que as famílias são responsáveis por sua situação, uma vez que não estariam se comprometendo com a melhoria de sua qualidade de vida através dos sistemas públicos de educação, por exemplo, alimentando o referido ciclo que permite a perpetuidade da pobreza nas gerações subsequentes. Nesse caso, um problema de demanda, que ocorre pela irresponsabilidade dessas famílias ao não buscar uma mudança na vida de seus responsáveis, nem na vida dos filhos, justificando a cobrança das condicionalidades por parte dos gestores públicos, como moeda de troca para a distribuição de renda. Neste ponto se apresenta uma outra premissa, a ideia de que o Estado sabe como, e pode, promover as mudanças para melhorar a vida dos beneficiários de seus programas sociais (STANDING, 2010, p. 66).

Assim, a exigência de contrapartidas é pautada na crença de que o poder público conhece o que há de melhor para a população pobre, na certeza de que ele sabe como as famílias nessa condição podem modificar sua estrutura socioeconômica. Se as parcelas mais vulneráveis da população também concordam com o Estado sobre a condição necessária para seu desenvolvimento, devem os formuladores de políticas públicas buscar saber os motivos pelos quais as famílias não estão aderindo a estas condições, ou seja, saber o porquê dessas pessoas não estarem realizando a escolha amplamente considerada ótima para sua situação, podendo esses motivos estarem relacionados a “ignorância, custo ou falta de disponibilidade de algum serviço ou instalação”. Superados esses motivos, forçar o cumprimento de condições que – acreditam sociedade e Estado – façam melhorar as condições das famílias é agir na crença da irracionalidade ou incapacidade dos pobres de gerirem suas respectivas vidas (STANDING, 2010, p. 67).

Essa forma de encarar a existência de contrapartidas que beneficiem o futuro das famílias nos PTRC parte da ideia de que o pobre não possui as capacidades necessárias que lhe possibilitem as melhores escolhas racionais para si, necessitando de auxílio por parte de outrem, nesse caso o Estado, que entraria barganhando a renda conferida através de programas sociais “em troca” do cumprimento de determinadas condicionalidades (LINHARES, 2005, p. 62).

Assim,

Os formuladores de políticas também tendem a acreditar que o comportamento irresponsável que se pretende corrigir por meio das condicionalidades resulta de uma deficiência de caráter, de ignorância ou preguiça, principalmente por parte dos pais, e que suas ações não resultam de constrangimentos estruturais que os impedem de fazer o que gostariam. Implicitamente, os defensores [dos PTRC] presumem que existem serviços e instalações à disposição dos que precisam se comportar de determinadas maneiras e que os custos de usar tais serviços e instalações são baixos. Caso

contrário, seria moralmente errado impor a condicionalidade (STANDING, 2010, p. 67).

Uma das principais características no combate à pobreza é a urgência de medidas de longo prazo que permitam a mudança estrutural das condições socioeconômicas das famílias, fazendo com que a educação – em todos os seus níveis – seja disseminada, deixando de estar restrita às pessoas de renda mais alta, aumentando assim o acesso de todos à educação. Os PTRC acabaram se tornando, em alguns países, uma forma de estimular o acesso das pessoas a essa capacitação, via condicionalidades vinculadas à educação para o recebimento de benefícios (PELLEGRINA, 2011, p. 1).

A elaboração de Programas de Renda Mínima como forma de suavização da pobreza não é uma inovação dos países latino-americanos, uma vez que políticas assim já foram propostas e adotadas por outros países. Todavia, segundo Silva (2007, p. 179), cabe aos latinos o mérito de inovar, vinculando o pagamento das bolsas de auxílio às contrapartidas por parte das famílias, numa estratégia de combate à pobreza via seu compromisso com os requisitos apontados pelo Estado.

Pode-se abstrair dos PTRC uma função social quando se avalia que, ao atingir as pessoas mais pobres, buscando a contrapartida da educação, forma-se uma nova concepção por parte da sociedade sobre questões como cidadania e garantia de direitos – a partir da busca pela inclusão de todos nas políticas universais (MENDES et al, 2009, p. 117). Através do próprio Estado, muda-se a visão clientelista sobre os programas sociais, não só porque há a cobrança de condicionalidades, mas também pelo reforço de que esses programas buscam medidas voltadas às próximas gerações, permitindo às famílias sua promoção socioeconômica. Currelero et al (2010, p. 153) resumem que deve ser desprendido do conceito de PTRC que este baseia-se numa estratégia de longo prazo, incentivando as famílias a aumentar seu capital humano através dos filhos, enquanto todos os familiares beneficiam-se da renda auferida pelas bolsas no alívio imediato da pobreza.

Não existe um consenso sobre os resultados das políticas condicionadas. Para muitos pesquisadores, a exigência de uma contrapartida para uma política pública pode induzir uma mudança positiva nas ações das famílias, por exemplo, no sentido de entender e estimular a permanência escolar dos filhos, de compreender o custo do trabalho infantil para o futuro destes (FARIA et al, 2007, p. 293). Outros autores, no entanto, observam um aspecto negativo no programa de condicionalidade relacionado as possíveis mudanças de comportamento por parte das famílias para se tornarem – ou então manter-se – como beneficiárias, um problema de custo de oportunidade. Por exemplo, ao se impor critérios de elegibilidade em programas sociais,

parte das famílias estariam dispostas a mudar suas rotinas, como por exemplo a diminuir sua carga horária de trabalho prestado para manter sua renda dentro dos limites exigidos pelo programa, ou então abrindo mão da carteira assinada para que não tenham registro de seus rendimentos, e assim se tornem elegíveis aos benefícios¹.

4.2.1.1. Objetivo das condicionalidades: capital humano e capacidades

A importância sobre o desenvolvimento de capital humano e a dotação de capacidades às famílias em condições de pobreza, através das políticas sociais de transferência de renda condicionada, deriva não só da importância econômica para o futuro de uma geração, mas também da ação imediata sobre a situação atual de vulnerabilidade das famílias em razão das multífaces em que as carências de renda atuam.

Isto ocorre porque a pobreza vai muito além daquela percebida pela desigualdade econômica, uma vez que também se manifesta nas diferentes condições de vida das pessoas, fatores que acabam por diferenciar os níveis de educação mesmo entre indivíduos que experimentam uma realidade conjunta, sob a égide de um mesmo Estado, evidenciando não só uma diferença na demanda, mas também na oferta dos meios utilizados para modificar a cara da pobreza. Desta forma, torna-se premente a capacitação imediata das parcelas mais vulneráveis da população, de modo a permitir-lhes não apenas a modificação de suas condições no futuro, mas objetivando que possam ter no presente o autocontrole de suas vidas e a responsabilidade por suas escolhas, tornando-os menos desiguais em relação ao restante da sociedade, e cada vez menos dependentes do poder público (CURRALERO et al, 2010, p. 175).

É importante destacar que, embora seja garantido à toda população o direito à educação pública, existem milhões de pessoas no país sem qualquer tipo de instrução, sem nem mesmo o nível mais baixo possível de escolaridade, excluídos de qualquer possibilidade de vínculo empregatício que exija algum tipo de conhecimento básico como “escrita e leitura”. Essa situação se recoloca cotidianamente pela ausência do Estado na garantia igualitária dos direitos básicos na sociedade, uma vez que o poder público, além de não promover aquilo que deveria ser direito da população, também não promove o mínimo de instrução necessária à essa parcela das pessoas, para que ao menos conheçam, saibam e possam exigir seus direitos (REGO; PINZANI, 2013, p. 159).

¹ Sobre essa questão aplicada ao Bolsa Família escrevem Teixeira (2009, 2010) Leichsenring (2010), Souza e Osório (2013), Jannuzzi e Pinto (2013) e Barbosa e Corseuil (2013).

Com relação ao Brasil, Schwartzman (2009, p. 3) faz duras críticas ao sistema de educação, afirmando que o problema no país não é de demanda, uma vez que a cada ano aumenta o tempo de permanência estudantil entre a população. O problema então estaria na oferta, devido à má qualidade de toda a estrutura do ensino público, desde a infraestrutura até os métodos adotados em sala de aula. O autor faz um paralelo desse problema com a saúde, uma vez que, se a oferta desta fosse ampla e de qualidade, haveria um aumento natural na demanda por seus serviços.

Há de se considerar a via de mão dupla quando são tratadas as capacidades desenvolvidas pela sociedade, a partir de sua demanda, e as políticas universais de serviços básicos do Estado, a partir da oferta. Como no caso da educação, uma vez que as capacidades do indivíduo lhe proporcionam liberdade e responsabilidade em suas escolhas, em nível individual e de sociedade, enquanto as políticas públicas entram como facilitadoras no processo de desenvolvimento humano e social, de forma que ambas, capacidades e políticas, demanda e oferta, vão se complementando e influenciando diretamente (SOUSA, 2009, p. 82).

Desta forma, a promoção necessária dos sistemas públicos universais, sua ampliação e melhoramento qualitativo podem aumentar o capital social nacional, que Annand (2010, p. 171) descreve, de forma resumida, como a força de trabalho em termos de qualidade de educação e saúde calculados pelos dias úteis trabalhados, bem como pela capacidade de geração de lucro via empreendimentos individuais, que permitam a esses trabalhadores seus rendimentos. O autor (2010, p. 172) resume os parâmetros do capital social em fatores que os trabalhadores apresentam no mercado de trabalho, como suas condições de: (i) saúde; (ii) habitação; (iii) escolaridade e qualificação profissional; (iv) oportunidades de investimento empresarial; (v) renda e seguridade social mínimas obtíveis. Todos esses passíveis de melhorias através das políticas sociais implementadas pelo setor público.

Portanto, vários são os desdobramentos decorrentes da imposição das condicionalidades nos programas de transferência de renda, tais como os PTRC, tanto de aspectos individuais quanto gerais. Em resumo, se destacam entre eles: (i) os benefícios diretos obtidos pelas famílias quando do cumprimento dos requisitos, aumentando seu próprio capital humano; (ii) os benefícios indiretos a essas famílias, tanto na garantia dos direitos quanto de sua inclusão social; (iii) a capacidade de nova forma de atenção por parte do Estado na observância das eventuais deficiências na oferta de seus serviços e; por fim, (iv) a melhoria do conjunto de capital social da sociedade.

4.2.2. O Bolsa Família como um PTRC

Para ambientação do Programa Bolsa Família como um Programa de Transferência de Renda Condicionada deve-se lembrar dois objetivos centrais dos PTRC: a redução da pobreza pelo complemento de renda das famílias pobres e a capacitação de seus beneficiários ao longo do tempo, via condicionalidades. O primeiro objetivo se daria com a suavização da falta de renda, e no Programa Bolsa Família, isso é possibilitado pela oferta de uma bolsa-auxílio para as pessoas com baixo nível de renda *per capita*, de acordo com as regras de elegibilidade das famílias. Esta política, focalizada nos mais vulneráveis, dá às pessoas atendidas pelo PBF um maior poder aquisitivo, reduzindo a pobreza (SOUZA, 2011, p. 12). Já para o segundo objetivo, modificar-se-iam as condições sociais através da mudança de comportamento das famílias, através da formação das crianças em idade escolar para sua instrução e respectiva entrada futura no mercado de trabalho, com maiores possibilidades de rentabilidade. No Bolsa Família, isso se daria através da exigência do acompanhamento escolar dos filhos entre 6 e 17 anos de idade (SOUZA, 2011, p. 14). Resumidamente:

O estabelecimento de condicionalidades faz com que o programa se constitua numa política de longo prazo, que visa proporcionar aos beneficiários as condições para a geração autônoma de renda no futuro, por meio do investimento em capital humano. Assim, além de buscar aliviar a pobreza no curto prazo por meio da transferência direta de renda, a política procura alterar estruturalmente a situação socioeconômica dos recipientes, ao tentar interromper o ciclo de perpetuação da pobreza (TAVARES et al, 2009, p. 27).

A garantia do cumprimento das condicionalidades dos PTRC é de fundamental importância para a mudança da estrutura da pobreza nas próximas gerações, uma vez que se investe nos jovens embutindo-os das capacidades necessárias para sua garantia de direitos e o realce das noções de cidadania. Quanto ao PBF especificamente, Sampaio (2010, p. 266) aponta para a melhoria obtida com a ampliação do alcance dos benefícios, pela inclusão do número de dependentes na família com idade entre 16 e 17 anos, também exigindo o cumprimento de condicionalidades, uma vez que essa é a faixa de idade em que há maior custo de oportunidade entre estudo e trabalho, com alto potencial para aumento de evasão escolar nas famílias de mais baixa renda.

Para Soares e Sátyro (2009, p. 14), entretanto, existe a possibilidade de que o excesso de contrapartidas exigidas sobre a população pelo governo através do PBF se torne contraditória em sua função social, de beneficiar principalmente os mais pobres, uma vez que são esses que se encontram nos locais mais distantes e com acesso mais restringido à educação e à saúde, enfrentando os maiores custos de oportunidade. Segundo os autores é importante reforçar que:

Obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples quanto o é para as famílias menos vulneráveis. São famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 15).

Respondendo a esta questão, do problema da desigualdade no acesso aos serviços públicos, Cotta e Paiva (2010, p. 64) enfatizam a importância das condicionalidades, afirmando que essa característica do Programa Bolsa Família deriva de uma preocupação primária com a oferta dos programas universais, com relação à demanda das famílias por estes sistemas. Desta forma, as condicionalidades não seriam uma barganha para o recebimento das bolsas, mas, antes, um serviço de monitoramento da oferta dos serviços estatais, para garantia de que esses estejam chegando à população de mais baixa renda no país, assegurando a garantia de acesso dessas famílias à proteção social e aos seus direitos de cidadania.

Tomando por base que os sistemas públicos universais não têm modificado suficientemente a estrutura da desigualdade brasileira nas últimas décadas, por também acabar atingindo de forma desigual a população, quando se leva em conta as baixas oferta e qualidade desses serviços nas regiões mais pobres do país, o Programa Bolsa Família estaria proporcionando a redução das desigualdades na oferta desses serviços, oferecendo meios às famílias para que cumpram as condicionalidades através do seu monitoramento¹, permitindo esse papel duplo de acesso à demanda e acompanhamento da oferta. O resultado esperado dessas práticas é a melhoria e efetividade dos gastos públicos universais bem como da proteção social aos mais vulneráveis (JACCOUD, 2010, p. 130).

Essa visão sobre as condicionalidades propostas pelo PBF pode ser apreendida pela relação de compromisso que passam a ter os beneficiários com o Estado, de forma a garantir o acesso às políticas universais. Nesse compromisso, através do monitoramento do cumprimento das condicionalidades, pode o poder público identificar e acompanhar mais de perto as famílias em situação de maior vulnerabilidade social (LICIO et al, 2011, p. 463).

Todavia, existem outras críticas ao PBF e as condicionalidades de maneira geral. Zimmermann (2006, p. 153), por exemplo, ao olhar exclusivamente a oferta de serviços

¹ O cumprimento das condicionalidades pelas famílias é de interesse das prefeituras municipais porque entram no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), afetando diretamente a receita que lhes é repassada pelo Governo Federal por desempenho na gestão do Programa Bolsa Família.

públicos, sob a ótica dos direitos humanos, faz duras críticas ao Programa Bolsa Família quanto às suas condicionalidades, porque, segundo ele, caberia ao Estado o provimento da educação e saúde para a sociedade, tendo todo o indivíduo o direito de acesso amplo a esses benefícios. Assim, seria de responsabilidade pública o fornecimento de programas de qualidade e as formas de acesso a eles, partindo de uma perspectiva onde seriam os organismos do governo, como estados e municípios, que deveriam ser penalizados pelo não cumprimento das suas responsabilidades perante a sociedade, no lugar de punirem as famílias pelo descumprimento dos mesmos requisitos.

4.2.2.1. Relacionando capital humano, capacidades e o Bolsa Família

Ao explicar a existência do Programa Bolsa Família pela necessidade que têm dele as famílias que buscam o programa, assim como resultado histórico das políticas econômicas brasileiras pautadas na exclusão social, Weissheimer (2006, p. 39) apresenta uma situação que acredita poder ser paradoxal: a de que o programa objetiva principalmente a saída de seus próprios beneficiários do sistema de auxílio, já que o PBF estaria baseado na superação da pobreza através da elevação sustentável de renda das famílias. Sobre essa ideia inicial do programa:

Em sua criação [...] explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas (KERSTENETZKY, 2009, p. 55).

Cabe apresentar brevemente um resumo do diagnóstico levantado por Rego e Pinzani (2013, p. 171-179) sobre as condições de vida da população brasileira carente das áreas rurais, levantadas em sua pesquisa sobre o Programa Bolsa Família: baixas condições de nutrição, moradia, assistência médica e acesso à medicamentos; abandono escolar, acompanhado de trabalho infantil, já que as famílias mais pobres necessitam da força de trabalho das crianças, seja para complementar a renda através de trabalhos eventuais ou nas atividades domésticas, resultando em problemas como o analfabetismo; altas taxas de natalidade consequentes da falta de informações sobre métodos contraceptivos etc.

Assim, partindo do pressuposto de que essa gama de indivíduos não é capaz de satisfazer suas necessidades sem ajuda externa, há aí uma justificativa para a entrada do Estado como responsável pelo desenvolvimento social, cabendo então ao poder público garantir cidadania a

essas pessoas através de políticas públicas, que objetivem sua melhoria de vida e inserção na sociedade. No Programa Bolsa Família, além dos benefícios esperados no futuro dos filhos, através do sistema de condicionalidades, os autores Rego e Pinzani (2013, p. 39) apontam que a renda monetária auferida pelo sistema de bolsas é o que possibilita às famílias a criação e desenvolvimento de suas capacidades internas e permitem autonomia.

O papel do setor público através do sistema de condicionalidades do PBF é de oferecer à população o acompanhamento da oferta dos serviços básicos, necessários para o desenvolvimento da camada mais carente da sociedade. Desta forma, tem-se dividida a responsabilidade pelo futuro dessas pessoas: entre as famílias na condição de pobreza, que devem demandar esse serviço – e são cobradas pelo governo para garantia da bolsa –, e o Estado, que deve garantir sua oferta (CURRALERO et al, 2010, p. 154).

Quando se faz uma análise macroeconômica das condicionalidades do PBF, há a “lógica econômica” que, na garantia de que os beneficiários tenham acesso comprovado à saúde e educação, seria imputada a essa parcela pobre da população melhores qualificações laborais, trazendo ao mercado de trabalho profissionais mais preparados, bem como reduzindo gastos públicos com a saúde, dado o foco anterior dado às medidas preventivas (RATHMANN, 2005, p. 130).

A mudança estrutural da pobreza via Programas de Transferência de Renda Condicionada, como o Bolsa Família, se mostra um projeto de longo prazo, uma vez que os benefícios realmente capazes de mudar as condições econômicas das famílias se concentram nas crianças, através de sua capacitação para o futuro (KERSTENETZKY, 2009, p. 53). Assim também concordam Rego e Pinzani (2013, p. 196), quando apontam que o rompimento do “círculo vicioso da pobreza” é visto pelas famílias vulneráveis acontecendo *possivelmente* no futuro dos filhos, dado que suas condições de vida não lhes permite vislumbrar melhores perspectivas nem mesmo no futuro. Indo nessa mesma linha, Rocha (2011, p. 133) acredita que o PBF apresenta às famílias, através do sistema de condicionalidades, uma estratégia de rompimento com a pobreza somente no longo prazo, admitindo a baixa renda familiar destas pessoas como consequência de sua baixa qualificação, atuando como entrave à sua competitividade no mercado de trabalho.

São somente as condicionalidades que permitem ao Programa Bolsa Família sua característica de um programa de longo prazo, que o desassociaria dos programas clientelistas, já que estaria fornecendo as condições necessárias para as famílias superarem suas condições de pobreza e manter sua emancipação de renda (CAMELO et al, 2009, p. 687). Sobre essa saída da visão clientelista, ressalta-se que:

[...] durante a formulação do Bolsa Família, atores-chave do novo governo defendiam que “não se deveria apenas dar o peixe, mas também ensinar a pescar”. Essa posição se devia, basicamente, a dois fatores: a importância da ética do trabalho entre atores vinculados ao movimento sindical e o sentimento de que a sustentabilidade política do novo programa dependia de uma sinalização clara de que se tratava de uma intervenção distinta das velhas práticas assistencialistas e clientelistas. A manutenção do modelo PTRC permitiu vincular a agenda de combate à fome e à pobreza à agenda da educação e da saúde (COTTA; PAIVA, 2010, p. 60).

A ampla exigência de condicionalidades pelo Programa Bolsa Família parece não trazer prejuízos às famílias, uma vez que procuram os beneficiários a manutenção escolar dos filhos, realização dos exames pré-natais, acompanhamento e manutenção da carteira de vacinação e controle nutricional, gerando uma linha de pensamento que dá mais destaque aos efeitos das condicionalidades do que propriamente à distribuição da renda pelo programa, que entraria como uma troca entre o Governo e a população na garantia de que as famílias beneficiadas estariam buscando a aquisição de capital humano aos filhos através do sistemas públicos (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 14).

No contraponto, Soares et al (2009, p. 19) destacam que o tempo de benefício possível pelo PBF não condiz com o necessário para a aquisição de capital humano pelas famílias, uma vez que estas podem permanecer no programa por um prazo determinado – o do recadastramento a cada dois anos –, enquanto deveriam ser assistidas durante todo o tempo em que levassem para a conclusão da formação dos filhos.

Nessa mesma linha, Sousa (2009, p. 176) também aponta a contradição existente entre o período de acompanhamento das famílias pelo PBF e os objetivos de longo prazo do programa – o rompimento do ciclo da pobreza – através das famílias assistidas. A autora afirma (2009, p. 177) que a distribuição das bolsas e o acompanhamento dos filhos pode não ser suficiente para a saída da pobreza dessas famílias, em razão do curto período de tempo estabelecido para a permanência destas no programa. Desse modo, os resultados alcançados seriam de “muito longo prazo”, somente na próxima geração. Sobretudo, é reconhecido que programa já permite condições para que essa próxima geração de trabalhadores, que hoje são os filhos da população acompanhada, sejam pelo menos melhores do que aquela enfrentada por seus pais, numa conquista gradual para a saída do ciclo intergeracional da pobreza.

Portanto, no Programa Bolsa Família tem-se no curto prazo o atendimento básico à saúde e educação dos filhos dos beneficiados, que se encontram com baixa renda *per capita*, e no longo prazo uma perspectiva de mudança estrutural das condições econômicas, que permita às famílias sua saída da pobreza através do acompanhamento dado pelas condicionalidades. Por

mais que no curto prazo haja uma redução da pobreza e da desigualdade por meio das bolsas, no longo prazo essa redução só será sustentável se for garantida a *qualidade e quantidade* suficientes na oferta dos sistemas públicos de saúde e educação (CACCIAMALI et al, 2010, p. 288).

4.2.2.2. O funcionamento das condicionalidades do PBF

As condicionalidades exigidas para continuidade do recebimento do Programa Bolsa Família, apresentadas no capítulo anterior, em resumo são: frequência escolar para as crianças e jovens entre 6 e 17 anos; acompanhamento da carteira de vacinação para as crianças entre 0 e 7 anos; acompanhamento médico das mulheres entre 14 e 44 anos; realização do pré-natal e acompanhamento da saúde do bebê para gestantes e nutrizes; acompanhamento do serviço de assistência social para as crianças e adolescentes identificados em situação de atividade, ou propensos, ao trabalho infantil.

Essas condicionalidades são acompanhadas pelo MDS, responsável pelo programa, bem como pelos ministérios que controlam a oferta dos sistemas de educação e saúde exigidos, respectivamente, Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Cada ministério é responsável pelo acompanhamento exclusivo pertinente à sua área, enquanto ao MDS cabe acompanhar as famílias quando do seu descumprimento às condicionalidades, desde a elaboração conjunta de instruções e diagnósticos dos motivos que levaram a esse descumprimento até a sanção das medidas corretivas (CURRALERO et al, 2010, p. 158).

O trabalho de controle das condicionalidades por cada ministério ainda é descentralizado através de seus respectivos correspondentes, as secretarias estaduais e municipais, tanto para a educação quanto para a saúde. Sobre a educação, é através do Cadastro Único que se gera o Número de Informação Social (NIS), código que permite o acompanhamento das famílias, cujos dados são informados pelos diretores das escolas periodicamente (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 16).

Em 2005 passou a fazer parte do sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família o diagnóstico do trabalho infantil brasileiro através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que fora criado em 1996. Sua atuação é na identificação de crianças e jovens em trabalho infantil bem como daquelas que estejam vulneráveis a essa situação. Essas crianças e jovens selecionados trazem às suas famílias uma condição adicional para o recebimento do Bolsa Família, a participação de atividades sociais do próprio PETI buscando a não utilização dessas crianças como mão de obra, e fornecendo qualificações de capacitação para seu futuro (TEIXEIRA, 2009, p. 39).

Sobre o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, Schwartzman (2009, p. 11) discorre que a centralização da coordenação, dos recursos e dos cadastros para execução dos PTRC leva a uma ineficiência na hora da gestão e controle dessas condicionalidades, em função da distância existente entre o órgão gestor – uma vez centralizado – e os beneficiários do programa. O autor sugere como exemplo a distribuição de recursos aos próprios órgãos de responsabilidade, como o de educação, que deveria dispor desses recursos para a concessão de bolsas próprias, já que teria uma ligação direta com as famílias através das secretarias estaduais e municipais, com facilidade para o controle do sistema de condicionalidades. Assim, faz uma crítica à busca pela eficiência geracional brasileira, com a agregação de vários projetos num único programa, o PBF, uma vez que os recursos poderiam estar sendo absorvidos de melhor forma pelo sistema público através de programas especializados, sendo mais efetivos em suas áreas de controle.

Neste sentido, Currello et al (2010, p. 154) apontam duas críticas ao PBF. A primeira é a de que, pelo fato de as condicionalidades serem a do cumprimento de políticas universais, o controle dos requisitos estabelecidos só geraria aumento dos custos do programa e ineficiência – em razão dos custos administrativos inerentes a esse controle. A segunda – observando o problema da oferta – aponta para o fato de as condicionalidades tratarem de forma desigual as famílias, uma vez que as mais vulneráveis à pobreza estariam em menor condição de seu cumprimento para o recebimento das bolsas – na mesma linha da crítica realizada por Soares e Sátyro (2009, p. 14) apresentada anteriormente.

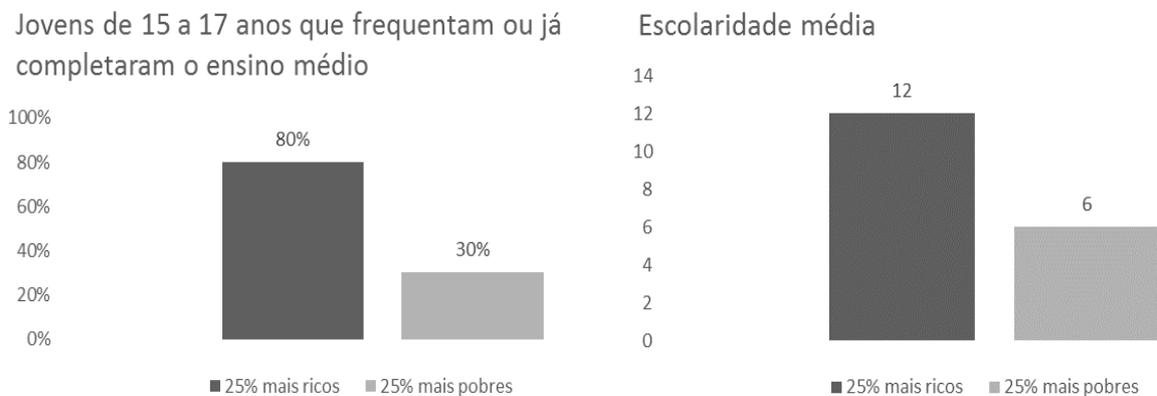
4.2.3. Resultados precedentes

Nesta subseção serão apresentados brevemente alguns dados para a caracterização geral da população, resultados de análises empíricas de outros pesquisadores sobre o tema desse capítulo, que ajudam a evidenciar a desigualdade no acesso à educação.

Como características gerais sobre a população, pode-se dar destaque às diferenças evidenciadas por Currello et al (2010, p. 162), compiladas no Gráfico 4.1. Os autores apresentam as diferenças entre os quartos mais ricos e pobres da população brasileira, mostrando que os mais abastados detêm o dobro de anos em escolaridade média, assim como têm maior acesso/disponibilidade à frequência do ensino superior. Em razão dessas disparidades os autores justificam a necessidade da inclusão da educação como condicionalidade ao Programa Bolsa Família, para que se estimule o estudo formal entre os

mais pobres, permitindo a conclusão do ciclo escolar desses jovens, dentro do tempo e idade esperados, para que possa, ao menos, findar a disparidade educacional.

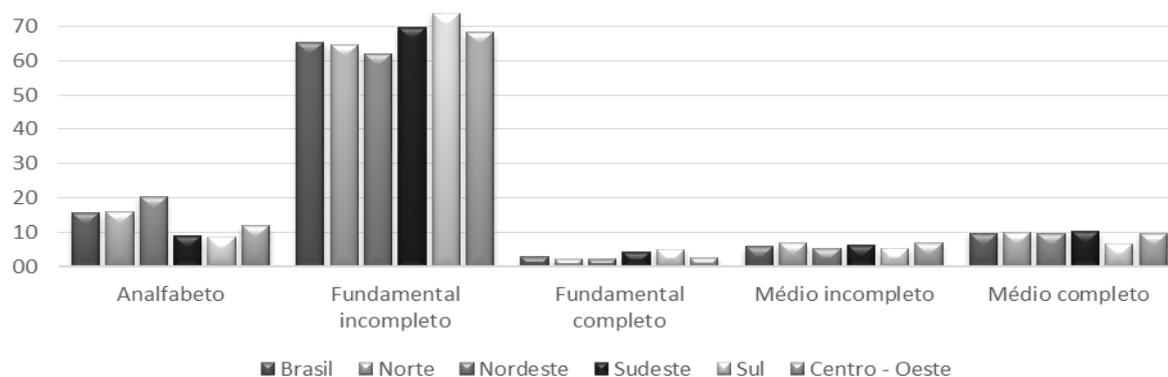
Gráfico 4.1 Diferenças na educação sob a perspectiva do nível de renda



Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Currello et al (2010, p. 162)

O Gráfico 4.2 pode ser tomado como reforço ao fato levantado, da desigualdade educacional entre as faixas de renda no Brasil, ao apresentar o baixo nível escolar dos beneficiários do PBF. Em específico, os dados de Costanzi e Fagundes (2010, p. 264) apresentam a escolaridade média observada nos responsáveis pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família por regiões do país. Apesar da divisão regional dessas informações, em todos os casos são pequenas as diferenças observadas, permitindo certa homogeneidade escolar nas regiões brasileiras. A predominância absoluta é de beneficiários com baixíssimo grau de estudo, vez que os maiores percentis apresentados se referem, respectivamente, às características “fundamental incompleto” e “analfabeto”. Apesar dos dados não apresentarem a origem da baixa escolaridade, se de demanda ou de oferta, apresentam o déficit escolar presente nas casas beneficiadas pelo Bolsa Família, fato que se pode traduzir ao menos como falta de tradição à educação nas famílias incluídas no programa.

Gráfico 4.2 Escolaridade das pessoas beneficiárias com 25 anos ou mais em março de 2010 (% do total)



Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Costanzi e Fagundes (2010, p. 264).

Realizado esse breve retrospecto para apresentar as desigualdades preexistentes na questão da educação, adiante serão apresentados os resultados empíricos constatados por outros autores a respeito das relações entre as condicionalidades do Bolsa Família e seus impactos sobre a área citada, na mesma linha que pretende este capítulo.

4.2.3.1. Impactos sociais do Programa Bolsa Família na área da educação

Neste ponto é apresentado um resumo dos resultados encontrados por outros pesquisadores do Bolsa Família, relacionados às áreas de interesse deste capítulo, de forma breve e cronológica, considerando o assunto inicialmente exposto no capítulo anterior pela discussão das Tabelas 3.4 e 3.5 ali apresentadas.

Schwartzman (2009, p. 7) discorda sobre as melhorias gerais no nível de educação por conta do PBF, apontando que os efeitos são apenas localizados, uma vez que, para o autor, as famílias sempre estão dispostas à matrícula escolar dos filhos – o que pode definir como um acerto a política de PBF de observar não apenas a demanda, mas também a oferta no sistema público de educação. O autor afirma ser a partir da faixa 14-15 anos de idade que começa a existir entre os jovens um abandono escolar significativo, período que era o máximo de idade para o recebimento do auxílio monetário do programa pelas regras anteriores a 2007. Para reforçar seu ponto, o autor aponta que aproximadamente 25% do total de jovens brasileiros, entre 15 e 18 anos, já estavam fora da escola em 2006, enquanto que a mesma taxa calculada para a população pobre era de aproximadamente 29,5%, resultando numa pequena diferença de 4,5% entre as taxas para a população total em relação à pobre.

Já Cacciamali et al (2010, p. 283) apresentam resultados de que a frequência escolar das crianças é afetada de forma negativa tanto pela sua idade como pelo tamanho de suas famílias, enquanto apresenta uma relação positiva com a renda domiciliar *per capita* e o nível escolar dos pais. Nessa pesquisa, o PBF apresentou uma relação positiva com relação à frequência escolar das crianças de famílias beneficiadas, onde os autores concluem (2010, p. 289) que o “programa é eficiente em atingir um de seus objetivos fundamentais: elevar o atendimento escolar das crianças”.

Assim também ocorre para Pellegrina (2011, p. 70), em seu estudo sobre o impacto do PBF nos alunos paulistas, onde aponta que o Bolsa Família reduziu em pelo menos 22% o abandono escolar, embora tenha encontrado uma redução muito menor sobre a ausência escolar, de apenas 3%. Partindo dos seus resultados, o autor afirma que há espaço para melhor formulação do programa, uma vez que este trata de forma igual os beneficiários entre 0 e 15 anos, considerando para eles o mesmo custo de oportunidade. Essa possibilidade de melhoria

fica clara quando se observa as diferenças nos resultados para diferentes grupos de controle, já que o Bolsa Família apresentou maior efeito sobre o grupo de meninas com até 10 anos de idade, que teriam, portanto, o menor custo de oportunidade entre cumprir ou não a condicionalidade do programa.

Jannuzzi e Pinto (2013, p. 184) utilizam a pesquisa AIBF II, Avaliação de Impacto do Bolsa Família II, com dados de beneficiários e não beneficiários do PBF, mas onde todos os pesquisados estão dentro da mesma faixa de renda, no período 2005 – 2009. Sua principal conclusão é de resultados positivos do programa em relação à educação, já que as crianças das famílias beneficiadas pelo PBF apresentaram melhor progressão escolar em 6% quando comparadas às de famílias na mesma faixa de renda.

Oliveira e Soares (2013) utilizam em seu trabalho dados do Cadastro Único, do Censo Escolar e do Projeto Frequência, entre 2008 e 2009, para avaliar os impactos do Bolsa Família na educação. Seus resultados (2013, p. 294) apontam para uma diminuição da repetência escolar dos beneficiários do Bolsa Família, e que o programa é mais efetivo nos lares com piores condições de renda. Os autores reconhecem que as pesquisas utilizadas apresentam alguns pontos falhos, e sugerem melhoria nas pesquisas de coleta de dados existentes, já que, na visão desses autores, o PBF teria sido lançado diferente dos demais PTRC pelo mundo, ao não ter em sua concepção um mecanismo próprio para avaliação de seus resultados.

No trabalho de Cireno et al (2013), com dados para 2011 do Cadastro Único, Sistema Presença, Prova Brasil, INEP e Censo Escolar, que incluem pessoas nas mais diversas faixas de renda, os resultados permitem a conclusão (2013, p. 303) de que os beneficiários do PBF têm desempenho pior do que os não beneficiários, o que os autores constatarem como um problema decorrente das diferentes “condições socioeconômicas” preexistentes, que ocorrem tanto no quinto quanto no nono ano do ensino fundamental. Mas os autores observaram uma mudança quando compararam os resultados do quinto com os do nono ano, indicando uma melhoria entre os beneficiados relativa aos não beneficiados, que pode ser justificada, nas palavras dos autores: “ou há uma inversão da desvantagem (desempenho e reprovação), ou uma vantagem já no quinto ano para os alunos beneficiários”. De maneira geral os autores creditam ao sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família resultados positivos sobre a educação de seus beneficiados.

4.2.4. Resumo prático da literatura teórica e empírica

Neste ponto é apresentado um resumo prático de todo o referencial, teórico e empírico, apresentado neste capítulo. Como se observa no Quadro 4.1, basicamente, os pesquisadores

buscam uma relação direta entre as condicionalidades do Programa Bolsa Família e impactos positivos sobre o nível de educação beneficiados. Os resultados de alguns desses autores corroboram essas expectativas.

Quadro 4.1 Resumo da literatura teórica e empírica

Perspectiva teórica		
Variável	Efeito do sistema de condicionalidades em programas de transferência de renda sobre o capital humano e/ou sobre a capacidade e cidadania das famílias	Autores
Educação	(+)	Todos os autores ¹
Resultados empíricos		
Variável	Efeito do sistema de condicionalidades do PBF	Autores
Educação	(-)	Schwartzman (2009)
	(+)	Cacciamali et al (2010)
	(+)	Pellegrina (2011)
	(+)	Jannuzzi e Pinto (2013)
	(+)	Oliveira e Soares (2013)
	(+)	Cireno et al (2013)

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da pesquisa.

4.3. Metodologia

Os resultados do trabalho estão condicionados à metodologia inicialmente proposta: a revisão bibliográfica sobre o tema, acompanhada de uma análise crítica, e a verificação empírica das hipóteses permitidas por esta literatura. A apresentação teórica foi realizada na seção anterior, e sua apreciação será feita na próxima seção. Aqui, portanto, cabe expor o método econométrico adotado para análise das informações disponíveis, bem como as origens e limitações dos dados empregados na regressão.

4.3.1. O método empírico

O modelo econométrico utilizado na regressão foi o de dados em painel. Esse método apresenta o atrativo de considerar não apenas as informações de um conjunto de observações num instante do tempo, caso de uma regressão em *cross section*, ou então somente as informações de uma única observação acompanhada durante sua trajetória temporal, caso da série de tempo. A regressão em um modelo de dados em painel considera um conjunto de

¹ Que trataram do assunto.

observações diferentes tanto quanto sua trajetória ao longo do tempo, permitindo maior precisão dos resultados quando da ausência de informações sobre variáveis necessárias mas não disponíveis à estimação.

Segundo Greene (2012, p. 345) a estrutura básica de um modelo de dados em painel é:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + z'_i \alpha + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde: y é variável dependente a ser estimada; x representa o conjunto de variáveis explicativas; β representa os coeficientes de retorno dos regressores; $z'_i \alpha$ é uma combinação que contém uma constante e a soma de características observáveis e não observáveis que são constantes ao longo do tempo analisado e; ε é o termo de erro. Os termos i e t denotam, respectivamente, a observação e o período de tempo da informação pertinente. Este modelo se diferencia do linear de mínimos quadrados porque $z'_i \alpha$ agrega as características não observáveis que se colocam ao longo do tempo (GREENE, 2012, p. 346).

Assim, a indagação que se faz é se há consistência do modelo quando da omissão de uma variável ou conjunto delas na estimação. O autor aponta que sim para os dois modelos utilizados nessa dissertação: (i) quando no modelo de efeitos fixos, onde estima-se uma correlação fixa entre os regressores e o conjunto $z'_i \alpha$, que é a hipótese central do modelo (GREENE, 2012, p. 346); (ii) ou quando no modelo de efeitos aleatórios, que parte da hipótese da existência de um termo fixo, independente da observação e do tempo, mais uma variável que dependa exclusivamente da observação e não varie ao longo do período analisado. Assim, a diferença principal entre os dois métodos é se há ou não correlação entre as variáveis não observadas e as variáveis explicativas utilizadas no modelo (GREENE, 2012, p. 347).

Greene (2012, p. 359) aponta o modelo de efeitos fixos como:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Seu defeito é agregar todo um conjunto de variáveis não observadas que ficariam faltando ao modelo, e, conseqüentemente, a perda dos respectivos coeficientes para essas informações, somente havendo a estimação para o coeficiente α_i (GREENE, 2012, p. 360). Assim, o modelo de efeitos fixos é mais adequado para um conjunto de observações que compreenda a totalidade da população e não para uma amostra dessa, tornando mais crível a ideia de um modelo constante para todas as observações (GREENE, 2012, p. 370).

Já o modelo de efeitos aleatórios, segundo Greene (2012, p. 371), pode ser apontado como:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + (\alpha + u_i) + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Enquanto o modelo de efeitos fixos vincula as relações não observadas ao conjunto das variáveis explicativas presentes na equação, o modelo de efeitos aleatórios pressupõe que os efeitos individuais não observados são não correlacionados com os regressores utilizados na análise da amostra. Assim, considerando uma amostra suficiente para representar a população, considera-se que esses efeitos individuais são suficientes para estimar o indivíduo, mas que esse efeito é aleatório, variando entre as observações (GREENE, 2012, p. 371).

4.3.2. Os dados do modelo

Os dados utilizados nesta dissertação foram secundários, de domínio público e disponíveis na internet. Todos os dados utilizados já estavam inicialmente agregados por municípios, e aqueles em valores monetários foram deflacionados via IPCA, utilizando o ano de 2010 como ano base¹. As bases consultadas e as respectivas variáveis utilizadas foram:

IpeaDATA²:

- Índice de Preços Nacional ao Consumidor Amplo (IPCA);
- Variação da renda real *per capita* anual;

Portal da Transparência³:

- Valor total das bolsas concedidas pelo PETI (d63⁴);

DataSOCIAL⁵:

- Quantidade de benefícios variáveis para crianças de 0 a 6 anos de idade (d7);
- Quantidade de benefícios variáveis para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade (d8);
- Quantidade de benefícios variáveis para jovens de 16 e 17 anos (d9);
- Existência de Secretaria Municipal exclusiva da área de Assistência Social⁶ (d51);
- Total de membros da equipe técnica do órgão gestor municipal da Assistência Social (d52);

FINBRA⁷:

- Transferências do Tesouro Nacional para os Municípios – FUNDEB (d54);
- Transferências do Tesouro Nacional para os Municípios – Total (d55);

¹ A fórmula utilizada foi: Valor real = Valor nominal*(IPCA do ano base/IPCA do ano corrente)

² Base dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

³ Base de dados do Governo Federal para consulta às contas públicas.

⁴ Legenda das variáveis estimadas no modelo econométrico, apresentada na forma completa no anexo C.

⁵ Base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

⁶ Essa variável originalmente atestava sobre a quantidade de secretarias existentes no município, mas como os resultados apenas variavam entre 0 e 1 adotou-se ela como uma *dummy* sobre a existência da secretaria.

⁷ Base de dados do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil (FINBRA).

- Receita orçamentária do município (d56);
- Gasto total com Assistência Social (d59);
- Gasto total com Educação (d61);

INEP¹:

- Hora-aula diária média na educação infantil do ensino público (d10);
- Média de alunos por turma na educação infantil do ensino público (d13);
- Hora-aula diária média no ensino fundamental público (d16);
- Média de alunos por turma no ensino fundamental público (d19);
- Total de aprovação no ensino fundamental público (d22);
- Total de abandono no ensino fundamental público (d28);
- Hora-aula diária média no ensino médio público (d31);
- Média de alunos por turma no ensino médio público (d34);
- Total de aprovação no ensino médio público (d37);
- Total de abandono no ensino médio público (d43);

IBGE²:

- Renda *per capita*³(d50);
- Código dos municípios brasileiros;

Alguns problemas precisam ser apontados sobre a base de dados elaborada. Por ser ela o resultado do cruzamento de informações de diferentes repositórios, há perda inevitável de observações, já que essas diferentes fontes não contemplam informações consolidadas sobre a totalidade dos municípios brasileiros. Ou seja, primeiramente observa-se que não existem todas as informações sobre as variáveis selecionadas para o conjunto de municípios brasileiros, 5656 segundo a lista de códigos do IBGE. Isso resulta que uma cidade fica de fora da amostra sempre que não apresentar qualquer dado dentro do conjunto de variáveis selecionadas, reduzindo o número de observações válidas para o modelo estimado. O segundo ponto que merece destaque é o fato de a renda *per capita* para o ano de 2012 ter sido estimada, como apresentado anteriormente, e não um resultado consolidado, em razão da indisponibilidade dos dados. Seu acréscimo ao modelo foi permitir um maior horizonte temporal dada a disponibilidade de todas as demais variáveis. O terceiro problema é a utilização da variável “média de alunos por turma” como uma *proxy* para presença dos alunos, já que a média é o resultado da razão entre o número

¹ Base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

² Base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³ A renda *per capita* para o ano de 2012 teve de ser estimada, já que a previsão de sua divulgação é para dezembro de 2014. Sua estimação se deu em três passos: (i) calculou-se a variação da renda entre 2010 e 2011 para cada município; (ii) somou-se esse resultado à variação da renda *per capita* média anual entre 2011 e 2012 divulgada pelo IpeaDATA e tirou-se a média simples dessas duas taxas e; (iii) aplicou-se a taxa estimada na renda *per capita* de 2011 para estimar a de 2012. O processo por trás dessa estimação é usar a variação entre 2010 e 2011 como uma tendência, e a anual de 2012 como uma média representativa.

de matrículas e a quantidade de turmas ofertadas. Pode-se aceitar que essa estrutura seja bem próxima da realidade considerando a existência de certa rigidez para o aumento no número de escolas no curto período de tempo adotado, seja pelo processo físico de criação delas ou sua ampliação, ou ainda pela consideração de que a receita municipal é em grande quantidade uma parte da receita repassada pela União, e que nesse período houve baixo crescimento do PIB. Por fim, o quarto problema é decorrente das distintas responsabilidades que têm os níveis da administração pública quanto à educação, porque o Ensino Médio é de responsabilidade dos Governos Estaduais, enquanto o Ensino Infantil e Básico são de responsabilidade também dos governos municipais. Assim, os fatores orçamentários utilizados para mensurar os efeitos do gasto público sobre o Ensino Médio são *proxys*, já que as cidades não efetuam gastos nessa etapa escolar. Como representantes foram usados os gastos totais em educação pelo município, no entendimento de que as diferentes etapas do ensino público apresentam uma estrutura proporcional em termos de demanda e oferta.

Por fim, cabe destaque para duas características dos dados que representam os níveis de educação no modelo. Em primeiro lugar, essas informações estavam disponíveis para recorte em cinco diferentes níveis de administração: privada, municipal, estadual, federal e pública. Optou-se pelo uso dos índices do ensino público, no entendimento de que a população beneficiada pelo Programa Bolsa Família é usuária desse sistema em função de sua baixa renda familiar.

Quadro 4.2 Relações esperadas entre as variáveis explicativas e explicadas

	Presença	Abandono	Aprovação
Quantidade de bolsa vinculadas aos jovens	(+)	(-)	(+)
Renda <i>per capita</i>	(+)	(-)	(+)
Existência de Secretaria Municipal exclusiva de Assistência Social	(+)	(-)	(+)
Total de membros da equipe da Assistência Social	(+)	(-)	(+)
Valor total das bolsas do PETI	(+)	(-)	(+)
Gasto total com Assistência Social	(+)	(-)	(+)
Hora-aula média	(+-)	(+-)	(+-)
Transferências totais do Tesouro Nacional	(+-)	(-)	(+)
Transferências do FUNDEB aos municípios	(+-)	(-)	(+)
Receita orçamentária dos municípios	(+-)	(-)	(+)
Gasto total com Educação	(+-)	(-)	(+)
Média de alunos por turma	--	(+)	(-)
Total de abandono	(-)	--	(-)
Total de aprovação	(+-)	(-)	--

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da pesquisa.

(+) indica relação positiva, (-) indica relação negativa, (+-) indica indiferença na relação esperada.

O Quadro 4.2 sintetiza as relações esperadas das variáveis explicativas em relação à presença, abandono e aprovação. Quanto aos efeitos do Bolsa Família, serão explicados e discutidos no item 4.4.1 desta dissertação, enquanto neste ponto são apresentadas apenas as variáveis de caráter mais geral, adicionadas ao modelo para aumentar seu grau de explicação.

Em resumo: (i) para as localidades de renda *per capita* mais alta espera-se maior renda familiar, onde essas famílias possam dispensar os filhos dos serviços laborais para as atividades escolares, e daí obterem melhoria nos índices¹; (ii) para a existência de secretaria exclusiva da Assistência Social, (iii) maior quantidade de membros na equipe de Assistência Social, e (iv) maiores gastos com Assistência Social há esperança de maior acompanhamento por parte do setor público às famílias mais pobres, consideradas as que mais usam as escolas públicas, e, portanto, melhores índices escolares nessas localidades; (v) também com mais recursos destinados pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil a expectativa é de melhores índices educacionais, já que as famílias passam a ser acompanhadas e instruídas, criando a cultura de combate ao trabalho infantil e incentivo à educação; (vi) já para a hora-aula média se esperam resultados positivos em relação aos níveis escolares nos dois primeiros níveis educacionais, já que o custo de oportunidade na busca e/ou manutenção de um emprego é maior do que para o Ensino Médio, onde espera-se uma relação inversa; (vii) quando se avalia o efeito dos Transferências totais do Tesouro Nacional, (viii) das Transferências do FUNDEB aos municípios, (iv) da Receita orçamentária dos municípios e (x) do Gasto total com Educação, o efeito esperado é positivo sobre os índices educacionais, já que eles tenderiam a melhorar esses níveis através da sua relação com melhores programas educacionais. Porém, é incerto sobre a presença, porque, em tese, como a variável a ser utilizada foi uma *proxy*, a média de alunos por turma, seu efeito pode estar recaindo sobre o número de turmas, modificando a variável na direção oposta ao esperado.

Para as variáveis de educação não se pode fazer uma simples especulação a respeito dos seus resultados, em razão da necessidade de se levar em conta a metodologia do seu cálculo pelo INEP², resumido a seguir:

- Média de alunos por turma: Número de matrículas realizadas no início do ano em razão do número de turmas oferecidas para a série em questão.

¹ Melhores índices significam maior presença e/ou aprovação e diminuição no abandono.

² Disponível na Norma Técnica 03/2013 divulgada pelo Ministério da Educação (MEC).

- Total do abandono: O aluno considerado em situação de abandono é aquele que não concluiu o ano escolar. Sua taxa é dada por:

$$abandono = [abandono / (aprovação + reprovação + abandono)] * 100 \quad (4)$$

- Total da aprovação: O aluno aprovado é aquele que conclui o ano em que está matriculado, e portanto liberado para matrícula no ano seguinte se for o caso. Sua taxa é dada por:

$$aprovação = [aprovação / (aprovação + reprovação + abandono)] * 100 \quad (5)$$

Assim, como adiantado, para a média de alunos por turma pode existir o efeito não observado de variação no número de turmas, que afetaria os efeitos estimados para a presença aqui pretendidos. Para essa variável espera-se uma relação inversa com os índices de educação, uma vez que turmas mais concentradas tenderiam a diminuir o rendimento escolar. Já para aprovação e abandono deve-se levar em conta a metodologia utilizada no cálculo da taxa, fazendo com que uma seja inversa à outra no efeito esperado. Especificamente para a relação entre aprovação e presença, a interpretação é ambígua, já que qualquer sentido na variação da admissão escolar pode levar ao aumento ou diminuição do nível de presença, porque os que concluem passam ao ano seguinte, não necessariamente fora da etapa de ensino em questão, enquanto os que reprovam permanecem no mesmo ano juntamente aos alunos entrantes vindos do ano anterior. Por fim, para o abandono escolar espera-se diminuição dos alunos por turma.

4.3.3. As equações estimadas

O Quadro 4.3 reúne as equações estimadas através dos modelos econométricos nesta dissertação, e a legenda para sua leitura se encontra resumida acima mas também na versão completa no anexo C. A coluna da esquerda apresenta o que está sendo calculado, ou seja, as variáveis dependentes em cada uma das equações, em função das variáveis explicativas que estão entre parênteses nas equações expostas na segunda coluna.

Em resumo, dentro de cada nível de ensino utilizou-se o mesmo conjunto de fatores explicativos para cada variável dependente.

Quadro 4.3 Síntese das equações estimadas

Educação Infantil	
Presença em todas as áreas	$d13 = f(d7, d50, d51, d52, d56, d59, d61, d63, d10)$
Ensino Fundamental	
Presença em todas as áreas	$d19 = f(d8, d50, d51, d52, d54, d56, d59, d63, d16, d22, d28)$
Abandono em todas as áreas	$d28 = f(d8, d50, d51, d52, d54, d56, d59, d63, d16, d19, d22)$
Aprovação em todas as áreas	$d22 = f(d8, d50, d51, d52, d54, d56, d59, d63, d16, d19, d28)$
Ensino Médio	
Presença em todas as áreas	$d34 = f(d9, d50, d51, d52, d55, d59, d63, d31, d37, d43)$
Abandono em todas as áreas	$d43 = f(d9, d50, d51, d52, d55, d59, d63, d31, d34, d37)$
Aprovação em todas as áreas	$d37 = f(d9, d50, d51, d52, d55, d59, d63, d31, d34, d43)$

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da pesquisa.

Para a Educação Infantil a presença das crianças foi estimada como dependente da: (i) quantidade de benefícios variáveis para crianças de 0 a 6 anos de idade; (ii) renda *per capita*; (iii) existência de Secretaria Municipal exclusiva da área de Assistência Social; (iv) total de membros da equipe técnica do órgão gestor municipal da Assistência Social; (v) receita orçamentária do município; (vi) gasto total com Assistência Social; (vii) gasto total com Educação; (viii) valor total das bolsas concedidas pelo PETI; (ix) hora-aula diária média na educação infantil do ensino público.

Diferente da Educação Infantil, os Ensinos Fundamental e Médio apresentam suas respectivas taxas de aprovação e abandono, e sistematizou-se nesses diferentes graus de escolaridade, por conta da disponibilidade, utilizar as três em todas as distintas equações. Ou seja, quando uma delas aparece como dependente, as demais aparecem como explicativas, além do restante do conjunto, que é igual para todas as equações em cada nível de ensino, como apontado anteriormente.

Assim, para o Ensino Fundamental a relação da variável dependente em questão, seja ela presença, aprovação ou abandono, foi estimada como dependente da: (i) quantidade de benefícios variáveis para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade; (ii) renda *per capita*; (iii) existência de Secretaria Municipal exclusiva da área de Assistência Social; (iv) total de membros da equipe técnica do órgão gestor municipal da Assistência Social; (v) transferências do Tesouro Nacional para os Municípios – FUNDEB; (vi) receita orçamentária do município; (vii) gasto total com Assistência Social; (viii) valor total das bolsas concedidas pelo PETI; (ix) hora-aula diária média no ensino fundamental; com (x) e (xi) sendo as duas demais variáveis sobre educação que não aquela utilizada como explicada.

Da mesma forma, para o Ensino Médio independe qual seja a variável explicada, o modelo é o mesmo, e completado com as duas variáveis sobre educação que ficam disponíveis,

portanto o modelo é uma função da: (i) quantidade de benefícios variáveis para jovens de 16 e 17 anos; (ii) renda *per capita*; (iii) existência de Secretaria Municipal exclusiva da área de Assistência Social; (iv) total de membros da equipe técnica do órgão gestor municipal da Assistência Social; (v) transferências do Tesouro Nacional para os municípios – total; (vi) gasto total com Assistência Social; (vii) valor total das bolsas concedidas pelo PETI; (viii) hora-aula diária média no ensino médio; com (ix) e (x) sendo as duas demais variáveis sobre educação que não aquela utilizada como explicada.

4.4. Resultados e discussões

Consideradas as perspectivas apresentadas até aqui, faz-se na primeira subseção um breve resumo das expectativas que se apresentam com a imposição do sistema de condicionalidades no Programa Bolsa Família, as hipóteses decorrentes desse processo e suas justificativas. Feito isso, na segunda subseção são apresentados os resultados do modelo econométrico estimado nesta dissertação, a partir da metodologia apresentada acima, seguido da interpretação de suas implicações. Por fim, na terceira subseção as relações empíricas deste trabalho são confrontadas e discutidas com relação literatura utilizada e as conclusões admitidas nas demais pesquisas sobre o assunto.

4.4.1. Implicações teóricas do Bolsa Família

As condicionalidades presentes às crianças e jovens nas famílias beneficiárias do Bolsa Família se resumem em três grandes áreas: educação, saúde e assistência social. Na educação, objeto de estudo deste trabalho, cobra-se a presença dos jovens em sala de aula. Os que tem entre 6 e 15 anos devem apresentar 85% de presença, e os de 16 e 17 anos 75%, para manutenção do recebimento dos benefícios.

Olhando exclusivamente para essas condicionantes vê-se que o PBF preocupa-se exclusivamente com a manutenção dos índices de frequência escolar das crianças e jovens beneficiados, não atentando para seu nível de desempenho nessa jornada ou ainda para a qualidade do serviço que é oferecido pelo sistema de ensino que eles utilizam. Embora apresentado anteriormente que o programa tenha em seu desenho não só uma preocupação com a demanda, mas também com a oferta dos sistemas públicos para alcance das famílias beneficiadas, deve-se recordar que essa atenção limita-se exclusivamente à presença física dos alunos, reforçando a ausência do setor público na avaliação tanto da qualidade e condições de ensino como também da capacidade de assimilação e desempenho dos jovens provenientes dessas famílias mais socialmente vulneráveis.

Com isso, não há outras esperanças teóricas dos resultados imediatos do Programa Bolsa Família nos níveis de educação que não sobre a presença dos alunos e suas taxas de abandono, e por conta destes talvez um resultado indireto sobre o nível de aprovação – mas um efeito incerto, já que, em tese, poderia ser tanto positivo pela maior frequência nas atividades escolares, mas também negativo por forçar a permanência de jovens que tenderiam a abandonar os estudos.

Assim, admitem-se hipóteses com relação à quantidade de bolsas variáveis, vinculadas ao número de crianças e adolescentes nas famílias beneficiadas pelo Bolsa Família: (i) uma relação positiva com a presença em sala de aula e; (ii) relação negativa com o abandono escolar. Essas duas hipóteses são derivadas exclusivamente da lógica do funcionamento do programa, já que as famílias dependem do cumprimento das condicionalidades para continuarem assistidas pelo PBF. Uma terceira hipótese poderia ser levantada com relação ao índice de aprovação dos alunos, mas como apresentado acima o seu resultado seria incerto, permitindo apenas adiantar a existência de uma relação estatística significativa, mas sem que se aponte a priori a direção dessa correlação. Por isso essa última questão ficará em aberto nesta parte teórica, deixando a parte empírica apresentar as correlações encontradas, sem que, com isso, necessariamente se formule uma afirmação teórica a respeito desse dilema, permitindo apenas uma constatação para o período analisado e a formulação de conjecturas sobre o ocorrido, a serem testadas em pesquisas futuras.

4.4.2. Resultados do modelo econométrico

Aqui são apresentados os sete resultados alcançados, conforme observou-se no Quadro 4.2, por via das quatorze equações econométricas estimadas, numa comparação entre os efeitos apontados pelos métodos de efeitos fixos e aleatórios, como observado na terceira seção. Para facilitar sua apresentação, os resultados dos dois métodos foram resumidos juntos numa única tabela para cada estimação, brevemente explicadas individualmente para constatação das variáveis significativas do modelo e suas implicações. As tabelas com os resultados individuais de cada um dos modelos estimados, bem como seus testes estatísticos, são apresentadas nos anexos A e B.

Quanto à escolha do melhor modelo, em todos os casos o teste de Hausman sugeriu o modelo de efeitos fixos em detrimento do modelo de efeitos aleatórios. Como forma de apresentar a relevância das variáveis significativas, foi dado destaque às variáveis que apresentaram significância em ambos os modelos. Observou-se através destas que os resultados desses dois métodos foram muito próximos, porque, além dessas variáveis destacadas, as outras

que não foram significantes em um ou outro modelo apresentaram resultados estatísticos muito próximos, sejam elas estatisticamente insignificantes nos dois métodos ou significantes em um deles mas não em outro. Raros foram os casos em que houve divergência quanto à direção da variação dos estimadores.

Ainda dentro do modelo de efeitos aleatórios, apesar de rejeitado na totalidade dos casos, foi realizado o teste de Breusch-Pagan para avaliar se a variância não observada dos erros é igual a zero. Em nenhum modelo isso foi observado.

Assim, quanto à validade do modelo identificado como apropriado, o teste para diferenciar interceptos de grupos apontou a existência e significância do modelo de efeitos fixos em todos os modelos. Outro teste realizado no modelo de efeitos fixos, o do conjunto de regressores designados, foi, como esperado, rejeitado em todos os casos, já que o teste avalia em sua hipótese nula se a significância das demais variáveis que completam o modelo, à exceção das que tenham efeito fixo, são iguais a zero.

Nesta seção as análises estão estritamente relacionadas aos efeitos estatísticos encontrados, apenas descrevendo as relações significantes estimadas nos modelos, deixando suas interpretações para a discussão com relação às implicações teóricas anteriormente apresentadas. A presença de asteriscos na tabela simboliza que a variável em questão possui significância estatística em algum dos intervalos de confiança estipulados pelo software¹, três (***) para 99% dos casos, dois (**) para 95% e um (*) para 90%.

Como a preocupação deste trabalho é sobre o efeito do Programa Bolsa Família sobre os índices escolares já mencionados, cabe observar que interessam apenas as relações estatísticas que esta e as demais variáveis explicativas apresentarem com relação às variáveis dependentes, não sendo de grande importância sua magnitude em termos de coeficiente porque tratam-se de informações que, dada sua agregação por município, não são passíveis de separação entre os beneficiários e não beneficiários, embora reconheça-se de início que o programa apresente os efeitos esperados apenas sobre a população que o recebe.

Esta subseção se divide entre os três níveis escolares apresentados para resumir os resultados para cada faixa de idade compreendida pelas bolsas variáveis do Programa Bolsa Família: (i) Educação Infantil, entre 0 e 6 anos; (ii) Ensino Fundamental, entre 7 e 15 anos; (iii) Ensino Médio, 16 e 17 anos.

¹ O software gretl foi utilizado em todas as regressões e testes deste trabalho.

4.4.2.1. Educação Infantil

Adiante seguem os resultados do modelo considerado para a Educação Infantil na Tabela 4.1, que apresenta a estimação para a presença escolar nessa etapa da educação nos municípios, considerando todas as áreas em conjunto, urbana e rural.

Antes do início da análise uma ressalva deve ser feita. De acordo com as regras do Programa Bolsa Família apenas as crianças a partir dos seis anos precisam apresentar frequência escolar para manutenção no recebimento do benefício. Porém, os dados disponibilizados pelo MDS e utilizados para representar o PBF nos modelos que seguem englobam as crianças entre zero e seis anos de idade, enquanto a Educação Infantil do INEP registra a presença em creches e pré-escola, ou seja, período anterior à obrigatoriedade de presença pelo programa.

Feita essa consideração, faz-se a análise dos resultados disponíveis na Tabela 4.1. De maneira geral, no modelo houve significância estatística da estimação, com o modelo de efeitos fixos apontado como o mais adequado. As variáveis estatisticamente significativas em relação à presença escolar as foram: (i) a constante, autônoma em relação ao modelo, e positiva; (ii) quantidade de bolsas variáveis do PBF para essa faixa de idade numa relação direta; (iii) os investimentos totais em Educação realizados pela cidade numa relação inversa; (iv) os gastos totais com bolsas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) numa relação direta e; (v) o número médio de horas-aula numa relação também direta.

Tabela 4.1 Presença escolar na educação infantil em todas as áreas

7742 Observações				
2964 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	2,94204	<0,00001***	3,05226	<0,00001***
l_d7	0,0852077	<0,00001***	0,0210565	0,09866*
l_d50	-0,00232102	0,66651	0,00537307	0,44286
d51	-0,000528001	0,91050	-0,00390891	0,45274
l_d52	0,00437268	0,10132	0,001573	0,59342
l_d56	-0,0344035	0,00049***	0,00113803	0,94186
l_d59	0,0057757	0,19265	-0,000703544	0,89234
l_d61	-0,0156464	0,08479*	-0,0325601	0,00262***
l_d63	0,00498889	0,00053***	0,00588107	0,01596**
l_d10	0,0809334	<0,00001***	0,0814057	0,00020***
	Critério de Schwarz	-1899,510	Critério de Schwarz	8746,264
	Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0	Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 7,99099e-012

Teste de Hausman	p-valor = 8,54922e-008	Teste para diferenciar interceptos de grupos Durbin-Watson	p-valor = 0 1,736834
------------------	---------------------------	--	-------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

4.4.2.2. Ensino Fundamental

Adiante seguem os resultados dos modelos considerados para o Ensino Fundamental para as três perspectivas analisadas da dimensão escolar: presença, abandono e aprovação. Assim como para a presença na Educação Infantil, nos três modelos estimados houve significância estatística da estimação e com o modelo de efeitos fixos apontado como sendo o mais adequado.

O primeiro modelo estimado para o Ensino Fundamental, cujo resultado se encontra na Tabela 4.2, apresentou como estatisticamente significativas em relação à presença escolar nesta etapa do ensino as variáveis: (i) a constante, autônoma em relação ao modelo, positiva; (ii) a quantidade de bolsas variáveis do PBF destinadas aos jovens entre 7 e 15 anos de idade numa relação positiva; (iii) a renda *per capita* numa relação também positiva; (iv) os valores transferidos ao município pelo Fundo de Educação Básica (FUNDEB) numa relação inversa; (v) o total gasto em bolsas do PETI no município numa relação direta; (vi) a hora-aula média numa relação também direta e; (vii) o total de aprovação no ensino fundamental numa relação inversa.

Tabela 4.2 Presença escolar no ensino fundamental em todas as áreas

7642 Observações				
2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	2,33684	<0,00001***	3,0927	<0,00001***
l_d8	0,0603111	<0,00001***	0,0685482	<0,00001***
l_d50	0,0159896	<0,00001***	0,0129348	0,00009***
d51	0,000832079	0,72261	0,000840337	0,72807
l_d52	-0,00123504	0,35365	-8,42025e-05	0,95114
l_d54	-0,00842499	0,07050*	-0,0108936	0,06525*
l_d56	0,0231785	<0,00001***	-0,00955841	0,22182
l_d59	0,00466707	0,03858**	-0,00135927	0,56984
l_d63	0,00998804	<0,00001***	0,00411471	0,00087***
l_d16	0,198919	<0,00001***	0,0926773	0,00028***
l_d22	-0,121091	<0,00001***	-0,101016	<0,00001***
l_d28	0,00144071	0,38586	0,00188668	0,27989

Critério de Schwarz	-6534,907	Critério de Schwarz	-3095,807
Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0	Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 1,12009e-074
Teste de Hausman	p-valor = 1,48851e-034	Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 0
		Durbin-Watson	1,670107

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

No segundo modelo para o Ensino Fundamental, avaliando o abandono escolar, Tabela 4.3, apresentaram-se estatisticamente significativas as variáveis: (i) constante, autônomas em relação ao modelo, positivas; (ii) os recursos transferidos aos municípios pelo FUNDEB numa relação inversa e; (iii) o total de aprovações também numa relação negativa.

Tabela 4.3 Abandono escolar no ensino fundamental em todas as áreas

7642 observações				
2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	28,8204	<0,00001***	22,1052	<0,00001***
l_d8	0,359891	<0,00001***	-0,129211	0,17007
l_d50	-0,107929	<0,00001***	0,022976	0,40752
d51	0,0538968	0,00119***	0,00919342	0,64961
l_d52	0,0258954	0,00682***	-0,016151	0,16033
l_d54	-0,041362	0,09761*	-0,238611	<0,00001***
l_d56	-0,311765	<0,00001***	0,0111907	0,86437
l_d59	0,0196689	0,19320	0,0110042	0,58269
l_d63	-0,00458297	0,36819	0,0052901	0,60944
l_d16	-0,305606	0,00973***	-0,338824	0,11294
l_d19	0,0665228	0,23282	0,132267	0,27989
l_d22	-5,33435	<0,00001***	-3,8216	<0,00001***
Critério de Schwarz	13828,65		Critério de Schwarz	29382,74
Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0		Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 8,5014e-149
Teste de Hausman	p-valor = 2,27829e-051		Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 0
			Durbin-Watson	1,893599

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

No terceiro e último modelo estimado para o Ensino Fundamental, Tabela 4.4, as variáveis estatisticamente relevantes foram: (i) a constante, autônoma em relação ao modelo, positivas; (ii) os recursos destinados às cidades pelo FUNDEB, numa relação direta; (iii) a receita orçamentária dos municípios, numa relação direta; (iv) os gastos com Assistência Social, também numa relação direta; (v) o valor total de bolsas destinadas pelo PETI, numa relação

inversa; (vi) a média de alunos por sala de aula com relação inversa e; (vii) também numa relação inversa, o abandono escolar.

Tabela 4.4 Aprovação escolar no ensino fundamental em todas as áreas

7642 observações				
2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	4,33021	<0,00001***	4,12944	<0,00001***
l_d8	-0,0167078	<0,00001***	0,00485867	0,51409
l_d50	0,00449696	0,00712***	0,00179166	0,41397
d51	0,00274479	0,06545*	0,000953996	0,55098
l_d52	-0,000821573	0,33364	-0,000193992	0,83112
l_d54	-0,00879924	0,00043***	0,0150802	0,00011***
l_d56	0,0243225	<0,00001***	0,00869224	0,09327*
l_d59	0,00197144	0,15602	0,00398896	0,01173**
l_d63	-0,00229379	<0,00001***	-0,00303406	0,00021***
l_d16	0,0400152	0,00078***	0,00396275	0,81463
l_d19	-0,0372602	<0,00001***	-0,0442664	<0,00001***
l_d28	-0,0413725	<0,00001***	-0,0238877	<0,00001***
	Critério de Schwarz	-19877,78	Critério de Schwarz	-9400,874
	Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0	Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 1,02026e-200
	Teste de Hausman	p-valor = 4,57641e-167	Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 0
			Durbin-Watson	1,714479

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

4.4.2.3. Ensino médio

A seguir seguem os resultados dos modelos considerados para o Ensino Médio. Assim como feito no item do Ensino Fundamental, apresentam-se três perspectivas de análise: presença, abandono e aprovação. Para os três modelos estimados houve significância estatística da estimação, com o modelo de efeitos fixos apontado como o mais adequado.

Na Tabela 4.5 tem-se o resultado do modelo estimado para a presença no Ensino Médio, e comprovou-se significância estatística nas variáveis: (i) constante, autônoma em relação ao modelo, positiva; (ii) quantidade de bolsas dispensada pelo Bolsa Família para essa faixa etária, com relação inversa; (iii) quantidade de membros na equipe da Assistência Social no município, numa relação inversa; (iv) as transferências do Tesouro Nacional para o município, com relação inversa; (v) gastos totais em Assistência Social, também numa relação negativa; (vi) os gastos

totais das bolsas do PETI no município, numa relação positiva; (vii) a hora-aula média, com relação positiva e; (viii) o total de aprovação, numa relação negativa.

Tabela 4.5 Presença escolar no ensino médio em todas as áreas

7604 observações				
2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	3,55785	<0,00001***	4,57508	<0,00001***
l_d9	0,0204342	<0,00001***	-0,00715908	0,09150*
l_d50	-0,0477234	<0,00001***	0,00160664	0,78343
d51	0,0037426	0,34080	0,00517756	0,21298
l_d52	-0,00794632	0,00042***	-0,00594423	0,01182**
l_d55	0,0677322	<0,00001***	-0,0167159	0,09534*
l_d59	-0,0127787	0,00029***	-0,0124916	0,00225***
l_d63	0,022707	<0,00001***	0,012429	<0,00001***
l_d31	0,0153967	0,35975	0,0503141	0,00734***
l_d37	-0,22455	<0,00001***	-0,20193	<0,00001***
l_d43	0,0121935	<0,00001***	0,00437804	0,10518
	Critério de Schwarz	-3631,708	Critério de Schwarz	5179,031
	Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0	Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 7,29696e-095
	Teste de Hausman	p-valor = 4,95863e-122	Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 0
			Durbin-Watson	1,717216

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Para a questão do abandono escolar no Ensino Médio, Tabela 4.6, foram estatisticamente significativas as variáveis: (i) constante, autônoma em relação ao modelo, positiva; (ii) renda *per capita*, numa relação direta; (iii) transferências totais do Tesouro Nacional aos municípios, numa relação inversa; (iv) hora-aula média, numa relação negativa e; (v) aprovação escolar, também numa relação negativa.

Tabela 4.6 Abandono escolar no ensino médio em todas as áreas

7604 observações				
2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	21,0336	<0,00001***	19,7103	<0,00001***
l_d9	0,109986	<0,00001***	0,02009	0,38291
l_d50	-0,120382	<0,00001***	0,0625401	0,04862**

d51	0,0220734	0,18843	0,0206361	0,36037
l_d52	0,0308441	0,00185***	-0,00468064	0,71500
l_d55	-0,142037	<0,00001***	-0,264182	<0,00001***
l_d59	-0,0525251	0,00020***	0,00205154	0,92637
l_d63	0,0211686	<0,00001***	-0,00110864	0,93001
l_d31	-0,806944	<0,00001***	-0,394278	0,00011***
l_d34	0,2201	<0,00001***	0,12893	0,10518
l_d37	-3,46146	<0,00001***	-3,14418	<0,00001***
Critério de Schwarz	12755,40		Critério de Schwarz	30900,86
Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 1,43586e-239		Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 2,9492e-243
Teste de Hausman	p-valor = 4,50284e-026		Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 5,94727e-250
			Durbin-Watson	1,976889

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Para o modelo de aprovação escolar no Ensino Médio, apresentado na Tabela 4.7, constatou-se como estatisticamente significativas em relação as variáveis: (i) constantes, autônoma em relação ao modelo, positiva; (ii) o total de transferências do Tesouro Nacional para os municípios, numa relação negativa; (iii) média de alunos por turma, numa relação inversa e; (iv) abandono escolar, também com relação inversa à aprovação.

Tabela 4.7 Aprovação escolar no ensino médio em todas as áreas

7604 observações				
2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
	Efeitos aleatórios		Efeitos fixos	
	Coefficiente	p-valor	Coefficiente	p-valor
const	5,21038	<0,00001***	5,12701	<0,00001***
l_d9	0,000962257	0,63534	0,00450061	0,15949
l_d50	-0,0162383	<0,00001***	-0,00227915	0,60512
d51	0,000640523	0,80454	0,00111329	0,72252
l_d52	-0,00151342	0,31539	-0,000723041	0,68480
l_d55	-0,0197125	<0,00001***	-0,019759	0,00892***
l_d59	0,00210463	0,34446	0,00421139	0,17216
l_d63	-0,00178045	0,01681**	-0,00169466	0,33392
l_d31	0,0283358	0,00745***	0,0215688	0,12756
l_d34	-0,0778829	<0,00001***	-0,114826	<0,00001***
l_d43	-0,0783339	<0,00001***	-0,0607117	<0,00001***
Critério de Schwarz	-14411,27		Critério de Schwarz	886,5674
Teste de Breusch-Pagan	p-valor = 0		Teste conjunto nos regressores designados	p-valor = 1,44119e-253
Teste de Hausman	p-valor = 3,29427e-059		Teste para diferenciar interceptos de grupos	p-valor = 0
			Durbin-Watson	1,775666

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

4.4.2.4. Resumo comparativo entre efeitos esperados e observados

O Quadro 4.4 sintetiza os resultados esperados pela teoria e os observados no modelo econométrico.

Na avaliação da presença na Educação Infantil, única informação disponível para essa faixa etária, todas as relações teóricas entre as variáveis explicativas, estatisticamente significantes, e explicadas foram constatadas.

Para a presença no Ensino Fundamental também todas as variáveis relevantes em termos estatísticos tiveram seus efeitos esperados observados, o mesmo ocorrendo para a situação do abandono escolar. Para a aprovação, não se observou a relação esperada apenas da variável representante dos gastos no combate ao trabalho infantil.

Por fim, para o Ensino Médio, na questão da presença, não se realizou o efeito esperado nas variáveis significativas de membros da equipe de Assistência Social e hora-aula média. Para a evasão, somente o efeito da renda *per capita* foi na contramão da expectativa. Para a aprovação, o efeito dos gastos do tesouro também foram inesperados.

Quadro 4.4 Resumo dos efeitos esperados e observados

	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Ensino Médio					
	Presença		Presença		Abandono		Aprovação		Presença		Abandono		Aprovação	
	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado	Efeito esperado	Efeito observado
Quantidade de bolsa vinculadas aos jovens	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	--	(+)	(+)	(-)	--	(+)	(+)
Renda per capita	(+)	--	(+)	(+)	(-)	--	(+)	--	(+)	--	(-)	(+)	(+)	--
Existência de Sec. Mun. exclusiva de Assistência Social	(+)	--	(+)	--	(-)	--	(+)	--	(+)	--	(-)	--	(+)	--
Total de membros da equipe da Assistência Social	(+)	--	(+)	--	(-)	--	(+)	--	(+)	(-)	(-)	--	(+)	--
Transferências do FUNDEB aos municípios	(+-)	--	(+-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+-)	--	(-)	--	(+)	--
Transferências totais do Tesouro Nacional	(+-)	--	(+-)	--	(-)	--	(+)	--	(+-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)
Receita orçamentária dos municípios	(+-)	--	(+-)	--	(-)	--	(+)	(+)	(+-)	--	(-)	--	(+)	--
Gasto total com Assistência Social	(+)	--	(+)	--	(-)	--	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	--	(+)	--
Gasto total com Educação	(+-)	(-)	(+-)	--	(-)	--	(+)	--	(+-)	--	(-)	--	(+)	--
Hora-aula média	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	--	(+)	--	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	--
Média de alunos por turma	--	--	--	--	(+)	--	(-)	(-)	--	--	(+)	--	(-)	(-)
Total de aprovação	--	--	(+-)	(-)	(-)	(-)	--	--	(+-)	(-)	(-)	(-)	--	--
Total de abandono	--	--	(-)	--	--	--	(-)	(-)	(-)	--	--	--	(-)	(-)
Valor total das bolsas do PETI	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	--	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	--	(+)	--

Fonte: Elaboração Própria a partir dos resultados da pesquisa.

(+) indica uma relação direta, (-) indica uma relação inversa, (+-) indica que se espera qualquer relação e -- indica sem observação estatisticamente significativa.

4.4.3. Discussão dos resultados

Os resultados encontrados no modelo econométrico confirmam a maioria das hipóteses levantadas inicialmente, salvo em alguns casos, mas ainda estes passíveis de explicações, tanto por conjecturas a serem analisadas mas também por fatores objetivos que envolvem a lógica de funcionamento do Programa Bolsa Família. Antes de prosseguir com as discussões vale lembrar que os índices educacionais aqui tratados são todos de escolas públicas, independentemente das esferas de sua responsabilidade, portanto mais comumente usadas pelas pessoas de baixa renda, as quais tem relação com as variáveis utilizadas na estimação.

4.4.3.1. Educação Infantil

Na Educação Infantil foi avaliada a presença escolar, única questão disponível para análise. Constatou-se que ela apresentou uma taxa constante que independe das demais variáveis utilizadas no modelo, o que é natural já que este não cobre todas as dimensões acerca do que pode influenciar essa taxa de presença.

Também apresentou uma relação proporcional ao número de bolsas variáveis do PBF concedidas para a faixa de idade compreendida entre 0 e 6 anos, idade que utiliza os serviços de creche e pré-escola correspondentes à presença estimada, confirmando a hipótese inicial de que o maior número de bolsas influencia positivamente na demanda pelos serviços em questão. Conquanto não seja obrigatoriedade a matrícula escolar nessa faixa-etária, compreende-se que os pais de baixa renda tendem a renunciar aos cuidados integrais dos filhos a fim de utilizar seu tempo para aumentar a renda familiar.

Outra questão que se coloca é sobre os gastos totais em Educação, variável que apresentou relação inversa à presença estimada. Isso poderia levar à conclusão errônea de que as cidades que investem mais recursos nessa área apresentam menores índices de presença. Para esse caso há de se considerar que utilizou-se uma *proxy* para a estimação da presença através do número de alunos por sala, e o resultado muito provavelmente está indicando que quanto maiores os gastos em Educação maior o número de turmas ofertadas na Educação Infantil, diluindo assim a média de alunos.

Também foram relevantes os gastos com bolsas do PETI, indicando que quanto mais recursos destinados ao município maiores são os níveis de presença. Como se compreende nesse ponto uma idade em que dificilmente as crianças apresentariam produtividade ao trabalho, não se pode concluir nada sob esse aspecto que não a sua constatação.

Por fim, outra variável que também se mostrou significativa foi a média de horas-aula, mostrando uma relação positiva com a presença escolar, indicando que quanto mais tempo as

crianças forem passar nas creches e pré-escolas mais propensos estarão os pais a realizarem a matrícula dos filhos.

4.4.3.2. Ensino Fundamental

No Ensino Fundamental foram avaliadas as questões: presença escolar, abandono escolar e aprovações.

4.4.3.2.1. Presença

Para a presença escolar, constatou-se que a presença possui uma taxa constante e positiva que independe das demais variáveis explicativas.

A quantidade de bolsas vinculadas aos jovens entre 7 e 15 anos apresentou significância estatística, confirmando a hipótese levantada de que o Bolsa Família contribui para presença escolar também na faixa de idade do Ensino Fundamental. O mesmo valendo para a questão da renda *per capita*, permitindo afirmar que, no geral, há maior presença no ensino fundamental conforme maior a renda média individual, já que apresentou relação direta no modelo.

Já os valores transferidos pelo FUNDEB apresentaram uma relação inversa à presença, e a explicação é a mesma utilizada para a relação observada entre presença os gastos totais em Educação no modelo anterior, ou seja, a maior receita representa nesse caso maior capacidade de infraestrutura, o que diminui o número de alunos por turma quando da ampliação do sistema educacional.

Os gastos totais do PETI também indicaram uma relação positiva com a presença escolar, apontando que quanto mais se investe no programa, seja em número de bolsas ou no valor delas, mais estimulados os jovens à frequência regular no ensino básico.

A hora-média em sala de aula também apresentou uma relação positiva com a presença, indicando que quanto mais tempo os alunos forem permanecer na escola, mais seus pais tenderão à sua matrícula, resultado que se repete da Educação Infantil.

Por fim, observou-se a relação inversa entre a presença e a quantidade de aprovações. Outra vez a análise simples poderia levar ao erro, se não for considerado que a presença aqui é baseada na média de alunos por turma. Assim, quanto mais alunos são aprovados, mais eles avançam às séries seguintes, e é natural que haja menor concentração de alunos na mesma classe, já que os reprovados tenderiam a ficar no mesmo ano juntamente aos novos alunos da turma vindos dos anos anteriores.

4.4.3.2.2. Abandono

Já para o abandono escolar apenas três variáveis foram significativas no modelo, sendo uma delas a própria constante, novamente positiva. Os recursos transferidos pelo FUNDEB aos municípios apresentou novamente relação inversa à taxa de abandono, e aqui o entendimento sobre o papel dessa variável é simples, o de que municípios com maiores recursos para educação oferecem estrutura de ensino de melhor qualidade, que motiva os jovens à permanência escolar.

Por fim, o total de aprovações também se apresentou como uma variável de relação inversa à taxa de abandono. Conquanto as duas se influenciem mutuamente, também aqui existem dois entendimentos possíveis: (i) a taxa de aprovação pode ser vista como uma medida de desempenho, sucesso, e quanto ela maior for menos os alunos estarão dispostos a abandonar os estudos ou; (ii) os alunos que abandonam a escola favorecem o aumento do índice de aprovação, pois ao estarem predispostos ao abandono escolar podem ser tidos como previamente indispostos à conclusão desta etapa escolar. Em razão das hipóteses levantadas essas questões tornam-se aqui inconclusivas, não permitindo que se conjecture qualquer afirmação específica a ser futuramente testada. O que pode ser apontado é que há concordância com o esperado pela metodologia de cálculo para a evasão escolar do INEP.

A variável que representa o Programa Bolsa Família nesse modelo, quantidade de bolsas variáveis para jovens entre 7 e 15 anos, por muito pouca diferença estatística, entre apresentada e necessária, não se apresentou como significativa. Assim, flexibilizando a interpretação dos resultados, é possível afirmar a validade dessa variável, que se apresentou inversa à taxa de abandono. Esse efeito corresponde à expectativa de que um maior número de bolsas diminui a evasão escolar, pelo simples cumprimento das normas do Bolsa Família.

4.4.3.2.3. Aprovação

Quando da avaliação do modelo de aprovação escolar um total de sete variáveis foram significativas, sendo uma delas a própria constante, novamente positiva. Os recursos transferidos pelo FUNDEB, assim como a receita orçamentária municipal, apresentaram nesses modelos uma relação direta. Como no modelo anterior, da relação negativa entre recursos e abandono, também aqui a questão da infraestrutura favorece à aprovação escolar, indicando que maiores gastos permitem melhores resultados. Nessa mesma linha segue o resultado positivo entre aprovação e gastos em Assistência Social. Como a aprovação estimada trata da escola pública, única possibilidade de acesso escolar às famílias de mais baixa renda, os serviços de assistência municipal parecem influenciar positivamente na educação, favorecendo os índices de aprovação escolar.

A soma das bolsas transferidas pelo PETI neste modelo apresentou uma relação negativa. O fato pode estar direcionado à quantidade de crianças identificadas no trabalho infantil ou propensas a ele serem de mais fragilidade social, e conseqüente menor desempenho escolar. Porém, não é possível somente nesta análise simples apontar uma hipótese mais consistente, sendo necessário estudo direcionado ao programa em específico.

A média de alunos por turma também se apresentou numa relação negativa, indicando que quanto mais cheia a turma há uma tendência de menor taxa de desempenho. Poderia ser questionado se isso não entra em conflito com a utilização da média de alunos por turma como uma *proxy* para o nível de presença, já que assim estaria sendo afirmando que quanto maior a presença dos alunos menores seriam suas taxas de aprovação. Isso não ocorre porque não estão sendo tratados microdados de indivíduos, que indicariam um retorno sobre as ações individuais sobre si. Como os dados utilizados são agregados por município, as taxas de presença de uma pessoa influenciam a taxa de aprovação de outra, enquanto a aprovação de uma não altera a presença das demais. Assim, essa constatação, da relação inversa entre presença e aprovação, que se repetiu no modelo anterior, onde a presença era explicada, mostra a consistência desses resultados estatísticos.

Por fim, o abandono escolar apresentou uma relação inversa à taxa de aprovação. Diferente do exposto no tópico anterior, que avaliava o impacto da aprovação sobre o abandono, aqui o entendimento é muito mais simples. Percebe-se nessa relação que não são apenas alunos com baixo rendimento escolar os que abandonam as salas de aula, uma vez que a sua presença tenderia a aumentar o número de aprovados médios para cada ano. Também nesse caso há a concordância do efeito esperado em razão da metodologia utilizada no cálculo da taxa.

4.4.3.3. Ensino Médio

Para o Ensino Médio, assim como no Ensino Fundamental, foram avaliadas as questões: presença escolar, abandono escolar e aprovações.

4.4.3.3.1. Presença

Na estimação dos níveis de presença realizados no Ensino Fundamental um total de oito variáveis se apresentaram como estatisticamente relevantes na explicação, já contando a própria constante, que mais uma vez se apresentou positiva.

A quantidade de bolsas do Bolsa Família teve uma relação inversa às taxas de presença, diferentemente do esperado. Uma suposição possível para explicar o fato é decorrente da lógica do funcionamento do programa, por conta da sua não exigibilidade. Em função dessa

característica existem famílias elegíveis, em condições de recebimento do programa, mas não beneficiárias, e que passariam a sê-lo conforme os jovens já beneficiados vão abandonando a escola e perdendo suas bolsas para essas famílias, que passariam a cumprir as condicionalidades e explicariam a relação positiva entre abandono escolar e número de bolsas, numa dinâmica que não seria captada em razão da dimensão temporal dos dados que são anuais.

Outra variável que divergiu do esperado foi o número de membros na equipe municipal de Assistência Social. Pode-se conjecturar que essa maior quantidade de assistentes implique em maior/melhor conhecimento das famílias ao ponto de facilitar na busca/conquista dos jovens nessa faixa de idade por ocupações no mercado de trabalho a fim de complementação da renda familiar, atividade que viria a competir com a presença escolar. O mesmo vale para os gastos totais em Assistência Social, que também apresentaram relação inversa à taxa de presença. Na falta de uma explicação melhor, e conquanto não se possa teorizar sob o resultado, ficam como hipóteses a serem testadas futuramente sobre as duas variáveis apresentadas.

As transferências do Tesouro Nacional aos municípios foram utilizadas como *proxy* para os recursos recebido e passíveis de destinação à educação, já que os dados do FUNDEB são exclusivos do ensino básico. Nesse sentido, essa variável apresentou o resultado esperado, inverso às taxas de presença, pelo motivo já explicado acima sobre os efeitos do aumento da infraestrutura escolar. Porém, cabe uma ressalva quanto à fragilidade dessa *proxy*, da hipótese levantada e do resultado alcançado, porque o Ensino Médio é de responsabilidade dos governos estaduais, e na ausência dos seus gastos desagregados por cidades utilizou-se dados municipais.

Os gastos totais com as bolsas do PETI tiveram o resultado esperado, uma relação positiva com o nível de presença. Vale destacar que o programa só acompanha os jovens até os 16 anos.

A quantidade de horas-aula média apresentou relação positiva à presença, mas sem motivo aparente, já que para essa faixa de idade os jovens passam a ter maior independência quanto ao seu futuro, entre continuar ou não no processo escolar.

Por fim observou-se a relação inversa entre a presença e a quantidade de aprovações. Aqui prevalece o mesmo resultado observado quando da análise do Ensino Fundamental, ou seja, maiores taxas de aprovação implicam em menor concentração escolar em razão da diminuição no número de repetentes que seriam somados ao número de entrantes provenientes dos anos anteriores.

Outra vez a análise simples poderia levar ao erro, se não for considerado que a presença aqui é baseada na média de alunos por turma. Assim, quanto mais são aprovados avançam em relação às séries seguintes, é natural que haja menor concentração de alunos na mesma classe,

já que os reprovados tenderiam a ficar no mesmo ano juntamente aos novos alunos entrantes da turma.

4.4.3.3.2. Abandono

Quando a variável estimada foi o abandono escolar, cinco variáveis apresentaram significância estatística para sua explicação, contando entre elas uma constante, que indica uma quantidade positiva de evasão escolar que não se explica por meio das variáveis apresentadas no modelo.

A renda *per capita* aparece numa relação direta, diferente daquilo que se espera, já que maiores rendas tendem a liberar os filhos da necessidade da entrada precoce no mercado de trabalho. Porém, a variável também pode indicar maior nível econômico no município, e portanto maiores possibilidades de rendimento imediato aos jovens na faixa etária compreendida. Assim, seguindo essa linha teórica, como se trata do abandono nas escolas públicas, em tese as que atendem aos jovens de famílias mais pobres, essa maior renda *per capita* pode indicar maior riqueza, e, portanto maiores oportunidades de trabalho à esses jovens. Conquanto haja certa lógica nesse raciocínio, não há como ir além da suposição, dada a falta de informações mais precisas.

As transferências totais do Tesouro Nacional se apresentaram variando em sentido contrário à evasão escolar, de acordo com o esperado, indicando que maiores rendas para a educação melhoram a sua qualidade e, portanto, diminuem o abandono escolar.

Novamente a aprovação escolar apresentou-se como inversa ao abandono, assim como quando se avaliava os resultados do Ensino Fundamental. Portanto, conclui-se pela confirmação da hipótese inicial.

4.4.3.3.3. Aprovação

Explicando a aprovação escolar no Ensino Médio, quatro variáveis tiveram relevância estatística no modelo apresentado. A constante teve valor positivo. As transferências do Tesouro Nacional tiveram relação inversa à aprovação. Como a variável se apresenta como uma *proxy* para os investimentos em educação e seu resultado é inesperado ao ponto de não permitir nem mesmo que se levante hipótese sobre ele, não se faz necessária conjectura sob o fato.

A média de alunos por turma e o abandono escolar também apresentaram relação inversa à aprovação nesta etapa escolar, assim como nos resultados do Ensino Fundamental. Portanto, as relações analisadas anteriormente se apresentam válidas também para o Ensino Médio, em resumo, onde salas de aula com maior concentração de alunos prejudica o desempenho médio,

assim como no abandono escolar não deixam a escola somente jovens pré-dispostos ao baixo desempenho, mas também aqueles que continuariam a subir as séries no processo escolar.

Mais uma vez é possível a inserção da variável representante do Bolsa Família como válida nos resultados quando se faz uma análise menos rígida dos efeitos estimados. A quantidade de bolsas variáveis destinadas aos jovens apresentou variação na direção positiva em relação à aprovação, indicando que por algum motivo, melhores condições de vida ou a simples permanência na sala de aula, implica melhores retornos em termos de aprovação escolar.

O abandono escolar apresentou a relação inversa esperada à taxa de aprovação, corroborando o discutido anteriormente quando da avaliação do Ensino Fundamental, e confirmando a hipótese levantada pela descrição da metodologia utilizada pelo INEP.

4.5. Conclusão parcial

O PBF busca em suas condicionalidades para a área da educação o comprometimento da população beneficiada com a permanência dos filhos na escola. Esse acompanhamento se dá desde as crianças com 6 anos de idade até aos adolescentes com 17, embora o programa se estenda por um período máximo de dois anos que necessita revisão das condições socioeconômicas das famílias para que se consiga continuidade no recebimento dos benefícios¹.

Independente do objetivo final que se considere buscado pelo Bolsa Família, seja de capital humano, gerando atributos individuais para uso no mercado de trabalho, seja na dotação de capacidades, na formação de um cidadão consciente e que tem garantidos seus direitos, ambos acabam por permitir qualificações à população, que lhe servem tanto na sociedade quanto no trabalho, independente de os resultados serem alcançados em distintos pontos no tempo.

A discussão apresentada e os resultados obtidos advogam em favor do Programa Bolsa Família, mostrando que ele é efetivo na manutenção escolar das crianças e jovens das famílias beneficiadas, seja no aumento no nível de presença ou na diminuição do abando, objetivo para o qual se propõe e pode ser derivado de suas condicionalidades. Porém, essa se mostra uma característica precária do programa, a preocupação exclusiva com a questão da presença escolar, já que não oferece incentivos para melhorias no rendimento dos alunos beneficiados

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

nem sistemas de parceria com as escolas públicas na busca pela melhor qualidade de ensino. Esse se mostrou um ponto problemático, e por isso mesmo deixado intencionalmente para ser retomado somente na conclusão.

Não há mecanismo que permita avaliar a qualidade do ensino ofertado pelo sistema público, que não as comparações internacionais, mas mesmo essas não compreendem a realidade heterogênea dos serviços públicos no Brasil. Uma forma de avaliação como a aqui sugerida seria a utilização dos microdados de beneficiários comparados aos não beneficiários do programa numa mesma faixa de renda, mas isso indicaria apenas a diferente capacidade de assimilação do ensino em razão do recebimento do benefício, não uma avaliação do sistema escolar utilizado. Assim, urge a necessidade de um sistema de análises que não se prenda apenas à quantidade, como o fator presença, mas também à qualidade, como a avaliação do ensino ofertado e/ou os índices de desempenho dos alunos – e não só dos beneficiados, podendo ser estendido à todos os alunos da rede pública. Essa crítica é feita em consonância com Oliveira e Soares (2013, p. 294), que fazem essa mesma observação ao comparar o PBF aos demais PTRC existentes no mundo.

A forma mais próxima encontrada nos modelos aqui estimados para avaliação do rendimento dos beneficiados do PBF foi se o número de bolsas concedidas para cada faixa de idade atua sobre os níveis de aprovação dessas respectivas taxas. Por mais frágil que seja essa correlação, foi a medida mais próxima permitida pelos dados levantados. A relação apresentou correlação positiva e significativa apenas para o Ensino Médio, apontando que há melhor nível de aprovação conforme aumenta o número de bolsas, convergindo com as pesquisas de Jannuzzi e Pinto (2013, p. 184) e de Oliveira e Soares (2013, p. 294). Mas mesmo essa correlação estimada não capta a qualidade do sistema ofertado, apontando apenas uma diferença de desempenho entre beneficiários e não beneficiários do sistema público de educação, deixando a questão da qualidade do ensino em aberto.

Os modelos estimados no trabalho foram satisfatórios. Conquanto não haja unanimidade entre os resultados esperados e observados, na grande maioria dos casos as hipóteses iniciais foram constatadas. Principalmente, mesmo que se considere a flexibilização na interpretação dos resultados econométricos, o Programa Bolsa Família se mostrou relevante mesmo quando do problema pertinente à avaliação de dados agregados por municípios em todas as perspectivas propostas, presença, abandono e aprovação, respondendo de acordo com o esperado, com exceção ao efeito do Bolsa Família para o abandono no Ensino Médio.

A crítica apontada por Schwartzman (2009, p. 7) vai ao encontro da metodologia utilizada para o cálculo da presença. O autor aponta a relevância da atenção à oferta pelo

Programa Bolsa Família como um acerto do programa, e nesse sentido haveria uma ampliação do sistema público para o atendimento das famílias beneficiadas. Não é possível afirmar nesta dissertação que essa relação foi observada, mas constatou-se que houve maior número médio de alunos por sala ao mesmo tempo em que os gastos públicos direcionados à educação atuam numa relação inversa, o que pode indicar eficiência do PBF no aumento da presença mesmo que se ampliem os gastos em educação e se aumente a oferta dessa educação através de maior número de turmas, mas fica apenas a suposição.

Os resultados gerais aqui estimados vão de acordo com a pesquisa de Cacciamali et al (2010, p. 238) no apontamento de que há maior frequência escolar para níveis mais altos de renda e maiores gastos com o Bolsa Família. Os autores mencionados utilizam dados individuais para sua análise, e esses se repetiram com os níveis agregados aqui estimados especialmente para a renda *per capita* e número de auxílios concedidos pelo PBF.

As observações de Pellegrina (2011, p. 70) na avaliação dos alunos paulistas também se repetiram aqui, quando do combate ao abandono escolar e da diferença no custo de oportunidade para distintas faixas etárias. Conquanto os dados aqui utilizados agreguem muitas diferentes faixas de idade, como é o caso do ensino básico que utiliza o período entre 7 a 15 anos como referência, observou-se que o Bolsa Família não foi significativo para a questão do abandono escolar no Ensino Médio– e mesmo que fosse, o resultado encontrado é diferente do que se espera em teoria, já que apresenta relação direta entre as bolsas do programa e a evasão escolar.

Por fim, acredita-se que através do exposto que esse capítulo tenha cumprido seus objetivos e validado suas hipóteses, ou seja, apresentou os retornos do sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família sobre os índices escolares dos municípios, de acordo com os dados disponíveis; assim como constatou que o programa é eficiente na sua busca pelo aumento e manutenção nas taxas de frequência, e conseqüente redução da evasão, conquanto não melhore a qualidade da educação oferecida, mesmo porque esse não é um objetivo do programa – mas que deveria ser incorporado à sua estratégia.

4.5.1. Para onde a pesquisa pode avançar?

O primeiro ponto que se coloca para avançar na pesquisa é a própria atualização dos resultados estimados, seja nesse trabalho ou nos demais que foram referenciados ao longo do texto. Exclusivamente quanto a este, melhorias ao modelo se fazem necessárias para o aperfeiçoamento da equação que melhor corresponda às variáveis estimadas. Esse processo também passa pelo uso de variáveis mais precisas, que independam de *proxys*, e, portanto, as

melhorias também passam pela busca de pesquisas que permitam as informações necessárias à avaliação do Programa Bolsa Família.

Como foram apresentadas diversas equações, também são possíveis estudos sobre as relações entre as variáveis explicadas e explicativas aqui expostas e suas causas, tanto nos casos onde o resultado observado foi divergente daquele esperado em teoria, como também, principalmente, para o teste das hipóteses levantadas de início, entre as relações esperadas entre diferentes variáveis.

Dentre todos esses avanços, o que mais se destaca é a necessidade de avaliar os resultados obtidos com as correlações percebidas entre as variáveis: média de alunos por turma, gastos com educação e aumento no número de bolsas do PBF. Essa necessidade deriva da conclusão quanto aos diferentes impactos do Bolsa Família quanto aos índices escolares, seja atuando sobre a demanda ou oferta, como relembra a conexão entre o levantado por Schwartzman (2009) e os efeitos estimados nesta dissertação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão de tempo que se utiliza na análise do Programa Bolsa Família influencia a interpretação que se faz dele. Se visto na última década, pode ser explicado como o início do investimento em larga escala nas políticas de transferência de renda direta no país. Considerado a partir dos anos 2000, integrou as primeiras iniciativas nacionais com esse objetivo. Inserido na avaliação dos últimos 20 anos, foi a consolidação das primeiras iniciativas municipais de combate à pobreza via transferência de renda pelo setor público. Já para maiores intervalos de tempo, se apresenta como mais uma proposta de governo para resolver o problema da pobreza no Brasil. Conquanto nenhuma dessas análises se sobreponha às demais, essa divisão corrobora a interpretação de que foram diferentes os desafios enfrentados pelo país nos últimos 50 anos, e que só com a superação gradual de cada um deles foi possível passar ao enfrentamento da pobreza especificamente.

Isso porque o programa se faz necessário pela recorrência das condições de pobreza e desigualdade ao longo dessas últimas décadas, numa perspectiva compensatória, assim como é um resultado do processo histórico de desenvolvimento das instituições brasileiras e a superação dos grandes desafios que se propunham em cada época: crescimento econômico, combate à inflação e ajuste das contas públicas, e só então o combate à fome e às condições de pobreza e extrema pobreza. Assim, historicamente, o Bolsa Família não pode deixar de ser entendido como uma medida corretiva aos problemas auto continuados da pobreza e da desigualdade, persistentes não só por si, mas também pelo enfrentamento oferecido pelo Estado ao problema que se mostrou insuficiente.

Uma das causas de sucesso do PBF foi as políticas de combate à pobreza terem sido priorizadas tanto quanto as de condução econômica a partir do Governo Lula, já que acontecem nesse interim a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a ampliação do gasto social focalizado, com aumentos no número de beneficiários de programas sociais e nos valores das bolsas distribuídas. No seio disso, além dos motivos políticos e a tradição de esquerda do Partido dos Trabalhadores, no incentivo e importância dada ao programa, há de se considerar que no segundo mandato de Lula há a crise financeira internacional, e sua resposta com o aumento do gasto público como política anticíclica para proteção da economia brasileira, que no Bolsa Família se traduziu como possibilidade de aumento da demanda via consumo de itens básicos.

Quando apareceu no cenário brasileiro, o programa representou uma quebra ao modelo preexistente, e não só por colocar o combate à pobreza no mesmo nível das políticas

macroeconômicas, mas porque até 2003 o Brasil dividia a assistência social em políticas de seguridade social, voltadas aos vinculados com o mercado de trabalho, e programas assistencialistas, que visavam suprir os problemas essenciais das pessoas em situação de pobreza e miséria, mas sem tentar a correção da estrutura que permitia essa realidade. O Programa Bolsa Família inovou ao sair do assistencialismo da ajuda por si, incorporando as características que fazem dele um avanço na política social brasileira, como o sistema de condicionalidades, embora com efeitos esperados só no longo prazo ao permitir as condições necessárias para a quebra da situação que permite a pobreza somente aos filhos dos beneficiados, através do cumprimento das regras do programa. Através desse sistema de condicionalidades espera-se que os filhos das famílias beneficiárias permaneçam mais tempo na escola e diminuam o abandono escolar e os resultados mostram que esses objetivos são alcançados, e mais, que há maiores taxas de aprovação relacionadas à quantidade de bolsas proporcionadas pelo PBF.

Considerando o exposto, por mais que o programa se apresente numa estratégia de redução da burocratização, através da centralização dos recursos na União e transferência direta às famílias por meio da Caixa Econômica Federal, é certo que seu funcionamento apresenta limitações, principalmente por conta dos recursos limitados e da focalização, que elege seus beneficiários em meio às parcelas mais pobre da população brasileira, deixando parte dessas pessoas descobertas, vulneráveis à fome e outros problemas decorrentes da insuficiência de renda. Assim, há a necessidade de continuar aumentando e melhorando o programa. Ele precisa ser ampliado para um maior número de pessoas, através da flexibilização das faixas de pobreza utilizadas, e ter o valor de sua bolsa aumentada, já que ainda é muito baixa mesmo quando se considere a renda *per capita* dos beneficiários, atuando mais alicerçado na estratégia de renda mínima conquanto continue a necessidade de condicionalidades às famílias com filhos em idade escolar.

Além dessas melhorias quantitativas, outras qualitativas se evidenciam, como a necessidade de transforma-lo numa política de Estado, e portanto exigível, para que o programa deixe de ser discriminatório na escolha da população beneficiada e independa da cota municipal de bolsas a serem distribuídas. É preciso vincular os beneficiários a sistemas que incentivem a melhoria do nível escolar dos beneficiários, já que se assume a complementariedade do programa, enquanto focalizado, às políticas universais. E nesse sentido também se apresenta a questão da atenção à oferta dos sistemas públicos de educação para que não se restrinja à facilitar o cumprimento das condicionalidades do programa, mas também melhorar a qualidade do serviço oferecido.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luana C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 123, p. 145 – 151, 2011.

ANANIAS, Patrus. 2010. Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 315 – 332. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

ANNAND, Harjit S. 2010. Capital social como uma alavanca para acelerar o crescimento econômico durante o colapso econômico. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 171 – 192. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

BARBOSA, Ana L. N. H.; CORSEUIL, Carlos H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 327 – 340. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. (2008) ‘A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família’. Texto para Discussão nº 238, 2008. Niterói-RJ: UFF/ECONOMIA, Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD238.pdf> Acesso em 22 nov. 2013.

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; ROSALÉM, Andrezza. 2010. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 195 – 214. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123 – 142, 2000.

BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos Cebrap**, n. 87, p. 115 – 129, 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.749 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749impresao.htm>. Acesso em 08 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.917 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em 08 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.494 de 2011. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm>. Acesso em 08 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.232 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm>. Acesso em 08 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 14 dez. 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em 14 dez. 2013.

BRITO, Alessandra S. **Programa Bolsa Família: Uma Análise das Limitações e Possibilidades da PNAD e do Cadastro Único**. Niterói: UFF, 2011. 104 p. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Economia, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal Fluminense, 2011.

CACCIAMALI, Maria C.; TATEI, Fábio. BATISTA, Natália F. Impactos do programa bolsa família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista Economia Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 269 - 301, 2010.

CAMARGO, Camila F.; CURRALERO, Claudia R. B.; LICIO, Elaine C.; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 157 – 178. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAMELO, Rafael S.; TAVARES, Priscilla A.; SAIANI, Carlos C. S. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. **Economia**, Selecta, Brasília, v. 10, n. 4, p. 685 – 713, 2009.

CARVALHO, Ailton M. Políticas sociais: afinal do que se trata? **Agenda Social**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 3, p. 73 – 86, 2007.

CASTRO, Henrique C. O.; WALTER, Maria I. M. T.; SANTANA, Cora M. B.; STEPHANOU, Michelle C. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 333 – 355, 2009.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 297 – 304. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

COSTANZI, Rogério N.; FAGUNDES, Flávio. 2010. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 249 –269. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luis H. 2010. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 57 – 99. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

CRUZ, Marcio J.V.; PESSALI, Huáscar F. (2007) ‘As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família’. Texto para Discussão nº 12, 2007. Curitiba-PR: CEPEC/UFPR. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos_discussao/html/texto_para_discussao_ano_2007_texto_12.html>. Acesso em 23 nov. 2013.

CURRALERO, Cláudia B. et al. 2010. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 151 – 178. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41 – 80, 2011.

FARIA, Ana L. C.; FEIJÓ, C. A.; SILVA, Denise B. N. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287 - 310, 2007.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª Edição. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 2003.

GOMES, Laurentino. **1989**. 1ª Edição. São Paulo: Globo, 2013.

GREENE, William H. **Econometric Analysis**. 7ª Edição. New York: Prantice Hall, 2012.

GRYSPAN, Rebeca. 2010. Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: Desafios impostos pela crise internacional. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 27 – 48. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

JACCOUD, Luciana. 2010. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 101 – 135. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

JANNUZZI, Paulo M.; PINTO, Alexandre R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 179 – 192. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

KERSTENETZKY, Celia L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Revista DADOS**, v. 52, n. 1, p. 53 – 83, 2009.

LAYTON, Matthew L. Quem se beneficia do Bolsa Família? Perspectivas a partir do barômetro das Américas, n. 47, p. 1 – 7, 2010. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0847.po.pdf>> Acesso em 03 dez. 2013.

LEICHSENTRING, Alexandre R. 2010. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 271 – 300. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

LICIO, Elaine C.; MESQUITA, Camile S.; CURRALERO, Claudia R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do programa Bolsa Família. **RAE**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458 – 470, 2011.

LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: Um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. Niterói: UFF, 2005. 110 p. Dissertação – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, 2005.

MALTA, Maria Mello de. A Controvérsia da Distribuição de Renda no Pensamento Econômico Brasileiro: a Ampliação do Debate Teórico sob a Conjuntura Política dos anos 1970. **Anais do XXXVIII Encontro Nacional da ANPEC**. Salvador, 2010.

MARQUES, Ângela C. S. A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: O Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 273 – 285, 2010.

MARQUES, Rosa M. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, p. 237 – 243, 2008.

MEC. Nota técnica 03/2013: “Cálculo das Taxas de Rendimento Escolar, Censo da Educação Básica”. **Ministério da Educação**, Brasília, DF. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/legislacao/2012/nota_tecnica_indicadores_de_rendimento_2012.pdf>. Acesso em 12 nov. 2014.

MENDES, Vera L. P. S.; BARBOSA, Angela M. G.; RODRIGUES, Jorgas M. Gestão dos Serviços Públicos e Participação Cidadã: Estudo com os Beneficiários do Programa Bolsa Família. **RAC**, v. 13, Edição Especial, p. 105 – 120, 2009.

MESQUITA, Camile S. **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social**. Brasília: UnB, 2007. 139 p. Dissertação – Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2007.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507 – 527, 2011.

MOREIRA, Renata C. **Desigualdade, crescimento econômico e armadilhas da pobreza no Brasil: 1996 a 2007**. Viçosa: UFV, 2009. 206 p. Tese – Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, 2009.

MOURA, Paulo G. M. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 115 – 122, 2007.

NERI, Marcelo C. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, p. 53 – 75, out, 2007.

NERI, Marcelo C.; CARVALHAES, Luísa; MONTE, Samanta. 2010. Atlas do bolso dos brasileiros. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 73 – 100. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Luís F. B.; SOARES, Sergei S. D.; Bolsa Família e repetência: resultados a partir do cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 285 – 296. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PELLEGRINA, Heitor S. **Impactos de Curto Prazo do Programa Bolsa Família sobre o Abandono e o Desempenho Escolar do Alunado Paulista**. São Paulo: USP, 2011. 83 p. Dissertação – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2011.

PIRES, Daniane C. A.; LONGO, Luciene A. F. B. **A implementação do Bolsa-Família e sua relação com a pobreza nas Regiões Brasileiras no período de 2004 e 2006**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 16, 2008, Caxambu – MG. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1145.pdf>. Acesso em 22 nov. 2013.

PORTAL GUIATRABALHISTA: ‘TABELA DOS VALORES NOMINAIS DO SALÁRIO MÍNIMO’. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 08 out. 2014.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Entrada de famílias no programa**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/entrada-de-familias-no-programa%20%20>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fiscalização**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão Descentralizada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

RATHMANN, Régis. A ineficácia dos programas públicos pró-pobres: o caso do Programa Bolsa-Família. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 129 - 136, 2005.

REGO, Walquiria L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 73: p. 147 – 185, 2008.

REGO, Walquiria L; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 113 – 139, 2011.

SAMPAIO, Arlete. 2010. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 257 – 275. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

SANTANA, Jomar Á. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO E DESIGUALDADE, 2007, Belo Horizonte: Associação Brasileira e Estudos Populacionais, 2007. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf>. Acesso em 02 dez. 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. Bolsa família: mitos e realidades. **Interesse Nacional**, n. 7, p. 20 – 28, 2009.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz F.; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507 – 524, 2007.

SILVA, Robson R. **Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade**: uma análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro. Niterói: UFF, 2007. 201 p. Dissertação – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, 2007.

SOARES, Sergei. 2010. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 301 – 314. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

SOARES, Sergei. Bolsa Família: um resumo de seus impactos. **One Pager**, Brasília: International Policy-Centre for Inclusive Growth, n. 137, 2012.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael P.; SOARES, Fábio V. (2009) ‘Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias?’. Texto para Discussão nº 1396, 2009. Rio de Janeiro-RJ: IPEA, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1396.pdf> Acesso em 03 dez. 2013.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. (2009). ‘O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras’. Texto para Discussão nº 1424, 2009. Brasília: IPEA, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf>. Acesso em 07 dez. 2013.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro H. G. F.; OSÓRIO, Rafael G.; SILVIERA, Fernando G. 2010. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 27 – 52. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, 2010.

SOUSA, Juliane M. C. **A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autossustentada do programa**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 184 p. Dissertação – Mestrado Acadêmico em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SOUZA, André P. (2011) ‘Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família’. Texto para Discussão nº 281, 2011. São Paulo-SP: FGV/ECONOMIA, Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9995/TD%20281%20-%20C-Micro%2001%20-%20Andr%C3%A9%20Portela.pdf?sequence=1>> Acesso em 02 dez. 2013.

SOUZA, Pedro H. G. F.; OSÓRIO, Rafael G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Orgs). p. 139 – 156. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

STANDING, Guy. 2010. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 51 – 71. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.

SUBIRATS, Joan. 2010. Quais políticas públicas para qual crise? Transformação e intervenção do estado. In: COELHO, Maria F. P.; TAPAJÓS, Luziele M. S.; RODRIGUES, Monica. (Orgs). p. 103 – 126. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.

SUPLICY, Eduardo M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n.6, p. 1623 - 1628, 2007.

TAVARES, Priscila A.; PAZELLO, Elaine T.; FERNANDES, Reynaldo; CAMELO, Rafael S. Uma avaliação do programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 39, n. 1, p. 25 – 58, 2009.

TEIXEIRA, Clarissa G. 2010. Análise da heterogeneidade do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e das mulheres. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Orgs). 2 v. p. 89 – 109. **Bolsa família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, 2010.

TEIXEIRA, Clarissa G. **O Programa Bolsa Família e a oferta de trabalho: uma perspectiva de choque orçamentário**. Belo Horizonte: UFMG – CEDEPLAR, 2009. 108 p. Dissertação – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

WEISSHEIMER, Marco A. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR**, v. 3, n. 4, p. 144 – 159, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – RESULTADOS DOS MODELOS DE EFEITOS FIXOS

Tabela A.1 Modelo de Presença na Educação Infantil em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7742 observações				
Incluídas 2964 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d13				
	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	3,05226	0,25169	12,1271	<0,00001***
l_d7	0,021057	0,012748	1,6517	0,09866*
l_d50	0,005373	0,007001	0,7674	0,44286
d51	-0,00391	0,005206	-0,7509	0,45274
l_d52	0,001573	0,002946	0,5339	0,59342
l_d56	0,001138	0,015602	0,0729	0,94186
l_d59	-0,0007	0,005198	-0,1354	0,89234
l_d61	-0,03256	0,010813	-3,0112	0,00262***
l_d63	0,005881	0,00244	2,4106	0,01596**
l_d10	0,081406	0,021875	3,7214	0,0002***
Média var. dependente	2,906506		D.P. var. dependente	0,226761
Soma resíd. quadrados	45,04563		E.P. da regressão	0,097188
R-quadrado LSDV	0,886834		Dentro de R-quadrado	0,014855
F(2972, 4769) LSDV	12,57485		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	8937,606		Critério de Akaike	-11929,2
Critério de Schwarz	8746,264		Critério Hannan-Quinn	-4840,71
Rô	-0,38023		Durbin-Watson	1,736834

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.1.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -
Estatística de teste: $F(9, 4769) = 7,99012$
com p-valor = $P(F(9, 4769) > 7,99012) = 7,99099e-012$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.1.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -
Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum
Estatística de teste: $F(2963, 4769) = 10,869$
com p-valor = $P(F(2963, 4769) > 10,869) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.1.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -
Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro

Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(2648) = 4,96731e+030
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.1.4 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -

Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal

Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 4233,36

com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.2 Modelo de Presença no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7642 observações

Incluídas 2952 unidades de corte transversal

Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3

Variável dependente: l_d19

	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	3,0927	0,171363	18,0477	<0,00001***
l_d8	0,068548	0,011204	6,1183	<0,00001***
l_d50	0,012935	0,003308	3,9106	0,00009***
d51	0,00084	0,002417	0,3477	0,72807
l_d52	-8,4E-05	0,001374	-0,0613	0,95114
l_d54	-0,01089	0,005908	-1,844	0,06525*
l_d56	-0,00956	0,007823	-1,2219	0,22182
l_d59	-0,00136	0,002392	-0,5683	0,56984
l_d63	0,004115	0,001235	3,3312	0,00087***
l_d16	0,092677	0,025495	3,6351	0,00028***
l_d22	-0,10102	0,022035	-4,5844	<0,00001***
l_d28	0,001887	0,001746	1,0807	0,27989
Média var. dependente	3,087919		D.P. var. dependente	0,18755
Soma resíd. quadrados	9,314914		E.P. da regressão	0,044618
R-quadrado LSDV	0,965343		Dentro de R-quadrado	0,077914
F(2962, 4679) LSDV	44,00007		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	14794,61		Critério de Akaike	-23663,2
Critério de Schwarz	-3095,81		Critério Hannan-Quinn	-16607,2
Rô	-0,35816		Durbin-Watson	1,670107

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.2.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -

Estatística de teste: F(11, 4679) = 35,9423

com p-valor = $P(F(11, 4679) > 35,9423) = 1,12009e-074$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.2.2 Teste para existência de efeitos fixos

 Teste para diferenciar interceptos de grupos -

 Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum

 Estatística de teste: $F(2951, 4679) = 29,4926$

 com p-valor = $P(F(2951, 4679) > 29,4926) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.2.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

 Teste da normalidade dos resíduos -

 Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal

 Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 3818,4

 com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.3 Modelo de Abandono no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos

 Efeitos-fixos, usando 7642 observações

 Incluídas 2952 unidades de corte transversal

 Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3

 Variável dependente: l_d28

	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	22,1052	1,44829	15,2629	<0,00001***
l_d8	-0,12921	0,094164	-1,3722	0,17007
l_d50	0,022976	0,027738	0,8283	0,40752
d51	0,009193	0,020235	0,4543	0,64961
l_d52	-0,01615	0,011502	-1,4042	0,16033
l_d54	-0,23861	0,049359	-4,8342	<0,00001***
l_d56	0,011191	0,065511	0,1708	0,86437
l_d59	0,011004	0,020026	0,5495	0,58269
l_d63	0,00529	0,010354	0,5109	0,60944
l_d16	-0,33882	0,213714	-1,5854	0,11294
l_d19	0,132267	0,12239	1,0807	0,27989
l_d22	-3,8216	0,176267	-21,6807	<0,00001***
Média var. dependente	0,918292		D.P. var. dependente	0,942899
Soma resíd. quadrados	653,0298		E.P. da regressão	0,373585
R-quadrado LSDV	0,903871		Dentro de R-quadrado	0,143791
F(2962, 4679) LSDV	14,85328		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	-1444,66		Critério de Akaike	8815,327
Critério de Schwarz	29382,74		Critério Hannan-Quinn	15871,38
Rô	-0,45853		Durbin-Watson	1,893599

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.3.1 Teste de validade do modelo

 Teste conjunto nos regressores designados -

Estatística de teste: $F(11, 4679) = 71,4353$
 com p-valor = $P(F(11, 4679) > 71,4353) = 8,5014e-149$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.3.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -

Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum

Estatística de teste: $F(2951, 4679) = 4,88579$

com p-valor = $P(F(2951, 4679) > 4,88579) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.3.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -

Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro

Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(2619) = $8,50671e+032$

com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.3.4 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -

Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal

Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 3415,73

com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.4 Modelo de Aprovação no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7642 observações

Incluídas 2952 unidades de corte transversal

Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3

Variável dependente: l_d22

	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	4,12944	0,100596	41,0498	<0,00001***
l_d8	0,004859	0,007446	0,6525	0,51409
l_d50	0,001792	0,002193	0,817	0,41397
d51	0,000954	0,0016	0,5963	0,55098
l_d52	-0,00019	0,00091	-0,2133	0,83112
l_d54	0,01508	0,003906	3,8609	0,00011***
l_d56	0,008692	0,005178	1,6787	0,09327*
l_d59	0,003989	0,001582	2,5211	0,01173**
l_d63	-0,00303	0,000817	-3,7116	0,00021***
l_d16	0,003963	0,016901	0,2345	0,81463

l_d19	-0,04427	0,009656	-4,5844	<0,00001***
l_d28	-0,02389	0,001102	-21,6807	<0,00001***
Média var. dependente	4,446542		D.P. var. dependente	0,090783
Soma resíd. quadrados	4,081899		E.P. da regressão	0,029536
R-quadrado LSDV	0,935181		Dentro de R-quadrado	0,186854
F(2962, 4679) LSDV	22,79101		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	17947,14		Critério de Akaike	-29968,3
Critério de Schwarz	-9400,87		Critério Hannan-Quinn	-22912,2
Rô	-0,37568		Durbin-Watson	1,714479

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.4.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -
Estatística de teste: $F(11, 4679) = 97,7452$
com p-valor = $P(F(11, 4679) > 97,7452) = 1,02026e-200$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.4.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -
Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum
Estatística de teste: $F(2951, 4679) = 10,0242$
com p-valor = $P(F(2951, 4679) > 10,0242) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.4.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -
Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(2619) = 6,10343e+028
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.4.4 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 1875,31
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.5 Modelo de Presença no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7604 observações
Incluídas 2944 unidades de corte transversal
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3
Variável dependente: l_d34

	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	4,57508	0,192275	23,7944	<0,00001***
l_d9	-0,00716	0,004241	-1,6879	0,0915*
l_d50	0,001607	0,005845	0,2749	0,78343
d51	0,005178	0,004157	1,2456	0,21298
l_d52	-0,00594	0,00236	-2,5183	0,01182**
l_d55	-0,01672	0,01002	-1,6682	0,09534*
l_d59	-0,01249	0,004087	-3,0567	0,00225***
l_d63	0,012429	0,002319	5,3605	<0,00001***
l_d31	0,050314	0,018757	2,6824	0,00734***
l_d37	-0,20193	0,01922	-10,5061	<0,00001***
l_d43	0,004378	0,002702	1,6206	0,10518
Média var. dependente	3,375383		D.P. var. dependente	0,217988
Soma resíd. quadrados	27,33106		E.P. da regressão	0,076666
R-quadrado LSDV	0,924351		Dentro de R-quadrado	0,096229
F(2953, 4650) LSDV	19,24068		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	10609,59		Critério de Akaike	-15311,2
Critério de Schwarz	5179,031		Critério Hannan-Quinn	-8279,86
Rô	-0,38537		Durbin-Watson	1,717216

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.5.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -

Estatística de teste: $F(10, 4650) = 49,511$

com $p\text{-valor} = P(F(10, 4650) > 49,511) = 7,29696e-095$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.5.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -

Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum

Estatística de teste: $F(2943, 4650) = 13,2163$

com $p\text{-valor} = P(F(2943, 4650) > 13,2163) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.5.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -

Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro

Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(2610) = $1,18041e+030$

com $p\text{-valor} = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.5.4 Teste de normalidade dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -

Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal

Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 1261,11
 com p-valor = 1,42525e-274

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.6 Modelo de Abandono no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7604 observações

Incluídas 2944 unidades de corte transversal

Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3

Variável dependente: l_d43

	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	19,7103	1,06665	18,4787	<0,00001***
l_d9	0,02009	0,023022	0,8726	0,38291
l_d50	0,06254	0,031708	1,9724	0,04862**
d51	0,020636	0,022559	0,9148	0,36037
l_d52	-0,00468	0,012818	-0,3652	0,715
l_d55	-0,26418	0,054256	-4,8692	<0,00001***
l_d59	0,002052	0,022199	0,0924	0,92637
l_d63	-0,00111	0,012621	-0,0878	0,93001
l_d31	-0,39428	0,101705	-3,8767	0,00011***
l_d34	0,12893	0,079559	1,6206	0,10518
l_d37	-3,14418	0,094928	-33,1216	<0,00001***
Média var. dependente	2,212751		D.P. var. dependente	0,756182
Soma resíd. quadrados	804,8814		E.P. da regressão	0,416044
R-quadrado LSDV	0,814863		Dentro de R-quadrado	0,220862
F(2953, 4650) LSDV	6,930744		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	-2251,33		Critério de Akaike	10410,65
Critério de Schwarz	30900,86		Critério Hannan-Quinn	17441,97
Rô	-0,49281		Durbin-Watson	1,976889

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.6.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -

Estatística de teste: F(10, 4650) = 131,814

com p-valor = P(F(10, 4650) > 131,814) = 2,9492e-243

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.6.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -

Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum

Estatística de teste: F(2943, 4650) = 3,02126

com p-valor = P(F(2943, 4650) > 3,02126) = 5,94727e-250

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.6.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -
Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(2610) = 2,39088e+031
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.6.4 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 4623,25
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.7 Modelo de Aprovação no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos fixos

Efeitos-fixos, usando 7604 observações				
Incluídas 2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d37				
	Coeficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	5,12701	0,1339	38,2898	<0,00001***
l_d9	0,004501	0,003199	1,407	0,15949
l_d50	-0,00228	0,004408	-0,5171	0,60512
d51	0,001113	0,003135	0,3551	0,72252
l_d52	-0,00072	0,001781	-0,406	0,6848
l_d55	-0,01976	0,007553	-2,6161	0,00892***
l_d59	0,004211	0,003084	1,3655	0,17216
l_d63	-0,00169	0,001754	-0,9664	0,33392
l_d31	0,021569	0,014152	1,5241	0,12756
l_d34	-0,11483	0,01093	-10,5061	<0,00001***
l_d43	-0,06071	0,001833	-33,1216	<0,00001***
Média var. dependente	4,361144		D.P. var. dependente	0,122426
Soma resíd. quadrados	15,54164		E.P. da regressão	0,057813
R-quadrado LSDV	0,863615		Dentro de R-quadrado	0,228825
F(2953, 4650) LSDV	9,971133		P-valor(F)	0
Log da verossimilhança	12755,82		Critério de Akaike	-19603,7
Critério de Schwarz	886,5674		Critério Hannan-Quinn	-12572,3
Rô	-0,41177		Durbin-Watson	1,775666

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.7.1 Teste de validade do modelo

Teste conjunto nos regressores designados -
Estatística de teste: F(10, 4650) = 137,976

com p-valor = $P(F(10, 4650) > 137,976) = 1,44119e-253$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.7.2 Teste para existência de efeitos fixos

Teste para diferenciar interceptos de grupos -

Hipótese nula: Os grupos têm um intercepto comum

Estatística de teste: $F(2943, 4650) = 4,97593$

com p-valor = $P(F(2943, 4650) > 4,97593) = 0$

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.7.3 Teste de heterocedasticidade

Teste de Wald independente da distribuição para heteroscedasticidade -

Hipótese nula: as unidades têm a mesma variância de erro

Estatística de teste assintótica: $Qui\text{-}quadrado(2610) = 3,08473e+029$

com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela A.7.4 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -

Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal

Estatística de teste: $Qui\text{-}quadrado(2) = 1860,68$

com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

ANEXO B – RESULTADOS DOS MODELOS DE EFEITOS ALEATÓRIOS

Tabela B.8 Modelo de presença na Educação Infantil em todas as áreas com efeitos aleatórios

Modelo 4: Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7742 observações				
Incluídas 2964 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d13				
	Coeficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	2,94204	0,066528	44,2224	<0,00001***
l_d7	0,085208	0,005501	15,4891	<0,00001***
l_d50	-0,00232	0,005386	-0,431	0,66651
d51	-0,00053	0,004697	-0,1124	0,9105
l_d52	0,004373	0,002668	1,6387	0,10132
l_d56	-0,0344	0,009864	-3,4878	0,00049***
l_d59	0,005776	0,004433	1,3029	0,19265
l_d61	-0,01565	0,009077	-1,7237	0,08479*
l_d63	0,004989	0,001439	3,4668	0,00053***
l_d10	0,080933	0,013445	6,0196	<0,00001***
Média var. dependente	2,906506		D.P. var. dependente	0,226761
Soma resíd. quadrados	350,5912		E.P. da regressão	0,212925
Log da verossimilhança	994,527		Critério de Akaike	-1969,05
Critério de Schwarz	-1899,51		Critério Hannan-Quinn	-1945,21

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.8.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -	
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0	
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 4243,85	
com p-valor = 0	

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.8.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -	
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes	
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(9) = 50,5335	
com p-valor = 8,54922e-008	

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.8.3 Teste para distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -	
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal	
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 906,119	
com p-valor = 1,73274e-197	

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.9 Modelo de Presença no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7642 observações				
Incluídas 2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d19				
	Coeficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	2,33684	0,098462	23,7335	<0,00001***
l_d8	0,060311	0,003971	15,1875	<0,00001***
l_d50	0,01599	0,002871	5,569	<0,00001***
d51	0,000832	0,002344	0,355	0,72261
l_d52	-0,00124	0,001331	-0,9276	0,35365
l_d54	-0,00842	0,004657	-1,8089	0,0705*
l_d56	0,023179	0,005141	4,5085	<0,00001***
l_d59	0,004667	0,002256	2,069	0,03858**
l_d63	0,009988	0,000938	10,6511	<0,00001***
l_d16	0,198919	0,021763	9,1404	<0,00001***
l_d22	-0,12109	0,019739	-6,1347	<0,00001***
l_d28	0,001441	0,001661	0,8672	0,38586
Média var. dependente	3,087919		D.P. var. dependente	0,18755
Soma resíd. quadrados	187,6102		E.P. da regressão	0,156797
Log da verossimilhança	3321,102		Critério de Akaike	-6618,2
Critério de Schwarz	-6534,91		Critério Hannan-Quinn	-6589,63

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.9.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 5218,79
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.9.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(11) = 188,893
com p-valor = 1,48851e-034

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.9.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 845,013
com p-valor = 3,21931e-184

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.10 Modelo de Abandono no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7642 observações				
Incluídas 2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d28				
	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	28,8204	0,478443	60,2378	<0,00001***
l_d8	0,359891	0,018876	19,0666	<0,00001***
l_d50	-0,10793	0,017415	-6,1976	<0,00001***
d51	0,053897	0,016616	3,2437	0,00119***
l_d52	0,025895	0,009568	2,7064	0,00682***
l_d54	-0,04136	0,024965	-1,6568	0,09761*
l_d56	-0,31177	0,028182	-11,0625	<0,00001***
l_d59	0,019669	0,015115	1,3013	0,1932
l_d63	-0,00458	0,005093	-0,8999	0,36819
l_d16	-0,30561	0,118185	-2,5858	0,00973***
l_d19	0,066523	0,055751	1,1932	0,23282
l_d22	-5,33435	0,10248	-52,0524	<0,00001***
Média var. dependente	0,918292		D.P. var. dependente	0,942899
Soma resíd. quadrados	2694,737		E.P. da regressão	0,594248
Log da verossimilhança	-6860,68		Critério de Akaike	13745,35
Critério de Schwarz	13828,65		Critério Hannan-Quinn	13773,93

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.10.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 2188,37
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.10.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(11) = 269,499
com p-valor = 2,27829e-051

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.10.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 847,179
com p-valor = 1,09015e-184

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.11 Teste de Aprovação no Ensino Fundamental em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7642 observações				
Incluídas 2952 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d22				
	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
const	4,33021	0,026583	162,8951	<0,00001***
l_d8	-0,01671	0,001972	-8,4731	<0,00001***
l_d50	0,004497	0,001671	2,6918	0,00712***
d51	0,002745	0,00149	1,8424	0,06545*
l_d52	-0,00082	0,00085	-0,9669	0,33364
l_d54	-0,0088	0,002497	-3,5241	0,00043***
l_d56	0,024323	0,002761	8,8107	<0,00001***
l_d59	0,001971	0,00139	1,4187	0,15602
l_d63	-0,00229	0,000504	-4,5556	<0,00001***
l_d16	0,040015	0,011904	3,3614	0,00078
l_d19	-0,03726	0,005795	-6,4294	<0,00001***
l_d28	-0,04137	0,000925	-44,7419	<0,00001***
Média var. dependente	4,446542		D.P. var. dependente	0,090783
Soma resíd. quadrados	32,73267		E.P. da regressão	0,065494
Log da verossimilhança	9992,541		Critério de Akaike	-19961,1
Critério de Schwarz	-19877,8		Critério Hannan-Quinn	-19932,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.11.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 3204,46
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.11.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(11) = 812,187
com p-valor = 4,57641e-167

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.11.3 Teste para distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 868,13
com p-valor = 3,07526e-189

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.12 Modelo de Presença no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7604 observações				
Incluídas 2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d34				
	Coeficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	3,55785	0,11441	31,0974	<0,00001***
l_d9	0,020434	0,003269	6,2511	<0,00001***
l_d50	-0,04772	0,004269	-11,1779	<0,00001***
d51	0,003743	0,003929	0,9527	0,3408
l_d52	-0,00795	0,002252	-3,5281	0,00042***
l_d55	0,067732	0,006085	11,1316	<0,00001***
l_d59	-0,01278	0,003528	-3,6224	0,00029***
l_d63	0,022707	0,001208	18,791	<0,00001***
l_d31	0,015397	0,01681	0,9159	0,35975
l_d37	-0,22455	0,017635	-12,7329	<0,00001***
l_d43	0,012194	0,002584	4,7184	<0,00001***
Média var. dependente	3,375383		D.P. var. dependente	0,217988
Soma resíd. quadrados	272,604		E.P. da regressão	0,189466
Log da verossimilhança	1865,004		Critério de Akaike	-3708,01
Critério de Schwarz	-3631,71		Critério Hannan-Quinn	-3681,83

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.12.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 3952,82
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.12.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(10) = 597,901
com p-valor = 4,95863e-122

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.12.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 257,898
com p-valor = 9,95724e-057

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.13 Modelo de Abandono no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7604 observações				
Incluídas 2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d43				
	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	21,0336	0,404213	52,0358	<0,00001***
l_d9	0,109986	0,012655	8,6911	<0,00001***
l_d50	-0,12038	0,015189	-7,9254	<0,00001***
d51	0,022073	0,016781	1,3154	0,18843
l_d52	0,030844	0,009902	3,1148	0,00185***
l_d55	-0,14204	0,023016	-6,1712	<0,00001***
l_d59	-0,05253	0,01412	-3,72	0,0002***
l_d63	0,021169	0,004676	4,5268	<0,00001***
l_d31	-0,80694	0,066228	-12,1844	<0,00001***
l_d34	0,2201	0,040841	5,3893	<0,00001***
l_d37	-3,46146	0,061979	-55,8485	<0,00001***
Média var. dependente	2,212751		D.P. var. dependente	0,756182
Soma resíd. quadrados	2352,148		E.P. da regressão	0,556541
Log da verossimilhança	-6328,55		Critério de Akaike	12679,1
Critério de Schwarz	12755,4		Critério Hannan-Quinn	12705,28

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.13.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 1092,46
com p-valor = 1,43586e-239

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.13.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(10) = 144,735
com p-valor = 4,50284e-026

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.13.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 5736,33
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.14 Modelo de Aprovação no Ensino Médio em todas as áreas com efeitos aleatórios

Efeitos-aleatórios (GLS), usando 7604 observações				
Incluídas 2944 unidades de corte transversal				
Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 3				
Variável dependente: l_d37				
	Coefficiente	Erro Padrão	razão-t	p-valor
Const	5,21038	0,044576	116,8865	<0,00001***
l_d9	0,000962	0,002029	0,4742	0,63534
l_d50	-0,01624	0,002495	-6,5091	<0,00001***
d51	0,000641	0,002588	0,2475	0,80454
l_d52	-0,00151	0,001507	-1,004	0,31539
l_d55	-0,01971	0,003705	-5,3209	<0,00001***
l_d59	0,002105	0,002226	0,9454	0,34446
l_d63	-0,00178	0,000745	-2,3914	0,01681**
l_d31	0,028336	0,010586	2,6768	0,00745***
l_d34	-0,07788	0,006653	-11,7063	<0,00001***
l_d43	-0,07833	0,001491	-52,5552	<0,00001***
Média var. dependente	4,361144		D.P. var. dependente	0,122426
Soma resíd. quadrados	66,04942		E.P. da regressão	0,093261
Log da verossimilhança	7254,784		Critério de Akaike	-14487,6
Critério de Schwarz	-14411,3		Critério Hannan-Quinn	-14461,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.14.1 Teste de homocedasticidade

Teste de Breusch-Pagan -
Hipótese nula: Variância do erro de unidade-específica = 0
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(1) = 2005,27
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.14.2 Teste para existência de efeitos aleatórios

Teste de Hausman -
Hipótese nula: As estimativas GLS são consistentes
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado(10) = 303,187
com p-valor = 3,29427e-059

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Tabela B.14.3 Teste de distribuição normal dos resíduos

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 2319,41
com p-valor = 0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

ANEXO C – LEGENDA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS

Código	Variável
d7	Quantidade de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família para crianças de 0 a 6 anos de idade;
d8	Quantidade de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família para jovens de 7 a 15 anos de idade;
d9	Quantidade de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família para jovens de 16 e 17 anos (BVJ);
d10	Hora-aula diária média na Educação Infantil da rede pública em todas as áreas;
d13	Média de alunos por turma na Educação Infantil do ensino público em todas as áreas;
d16	Hora-aula diária média no Ensino Fundamental da rede pública em todas as áreas;
d19	Média de alunos por turma no Ensino Fundamental do ensino público em todas as áreas;
d22	Total de Aprovação no Ensino Fundamental do ensino público em todas as áreas;
d28	Total de Abandono no Ensino Fundamental do ensino público em todas as áreas;
d31	Hora-aula diária média no Ensino Médio da rede pública em todas as áreas;
d34	Média de alunos por turma no Ensino Médio do ensino público em todas as áreas;
d37	Total de Aprovação no Ensino Médio do ensino público em todas as áreas;
d43	Total de Abandono no Ensino Médio do ensino público em todas as áreas;
d50	Renda <i>per capita municipal</i> ;
d51	Quantidade de Secretarias Municipais exclusivas da área de Assistência Social;
d52	Total de membros da equipe técnica do órgão gestor municipal da Assistência Social;
d54	Transferências de recursos do FUNDEB do Tesouro Nacional para os municípios;
d55	Transferências totais do Tesouro Nacional para os municípios;
d56	Receita Orçamentária municipal;
d59	Total do gasto em Assistência Social pelo município;
d61	Total do gasto em Educação pelo município;
d63	Valor total das bolsas transferidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);

