



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ELAINE CARVALHO DE LIMA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ANÁLISE DO BOLSA
FAMÍLIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2004-2014**

**CAMPINAGRANDE/PB
2015**

ELAINE CARVALHO DE LIMA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ANÁLISE DO BOLSA
FAMÍLIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2004-2014**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Ma. Érica Priscilla Carvalho de Lima.

**CAMPINA GRANDE/ PB
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L732p Lima, Elaine Carvalho de
Programas de transferência de renda [manuscrito] : análise do
Bolsa Família no Estado do Rio Grande do Norte, 2004-2014 /
Elaine Carvalho de Lima. - 2015.
34 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública Municipal
EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino
Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Profa. Ma. Érica Priscilla Carvalho de Lima,
Economia".

1.Transferência de renda condicionada. 2.Programa Bolsa
Família. 3.Rio Grande do Norte. I. Título.

21. ed. CDD 361.981

ELAINE CARVALHO DE LIMA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2004-2014**

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Gestão Pública Municipal
da Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial para o título de especialista
em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 21/12/15 .

BANCA EXAMINADORA

Érica Priscilla C. de Lima
Prof. Ma Érica Priscilla Carvalho de Lima (Orientadora)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

José Alderir da Silva
Prof. Ms José Alderir da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

William Gledson e Silva
Prof. Ms William Gledson e Silva
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

Aos meus pais, Edite e Enock, e as minhas irmãs, Dudinha e Érica,
que sempre me apoiaram e estiveram presentes em todos os
momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me presenteado com o dom da vida e ter me dado forças para a concretização dos meus sonhos.

Aos meus pais, pelo amor, ensinamentos e incentivos aos estudos que foram fundamentais para minha formação pessoal e profissional. As minhas queridas irmãs, pelo companheirismo em todos os momentos da minha vida. Ao meu namorado, Calisto, pelo amor, parceria e compreensão.

Aos professores do Curso de Especialização da UEPB, que contribuíram para o meu crescimento acadêmico ao longo do curso.

Aos funcionários da UEPB, agradeço a presteza e atendimento quando nos foi necessário.

A minha orientadora, Érica Priscilla, por ter contribuído com o seu conhecimento para a realização deste trabalho. Também gostaria de agradecer à banca examinadora, os professores Alderir e William, pelas contribuições para melhorias no trabalho.

RESUMO

A expansão das políticas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil tem desencadeado uma série de debates sobre a importância dessas políticas para melhorias socioeconômicas no país. Nesse contexto, destaca-se a região Nordeste, pois esta passou a receber maiores aportes de recursos e obteve melhores resultados no dinamismo econômico nos últimos anos. Desse modo, o presente trabalho objetiva fazer uma análise das transferências de renda no estado do Rio Grande do Norte, investigando a diminuição relativa dos pobres e sua relação com o aumento dos repasses do programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2014. Em termos metodológicos, foi feita uma revisão da literatura, buscando uma melhor análise do conhecimento da área. Além disso, foi realizada uma análise de dados secundários extraídos das instituições governamentais. Pode-se constatar que a ampliação das políticas de transferência de renda contribuiu para melhorias socioeconômicas no estado analisado, no entanto, é importante salientar que a existência de outros fatores externos também pode explicar e fortalecer as melhorias verificadas, tais como, o contexto econômico vigente, políticas de salário mínimo, entre outros.

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

ABSTRACT

The expansion of income transfer policies Conditional in Brazil has triggered a series of discussions about the importance of policies for socio-economic improvements in the country. In this context, highlights the Northeast region, as this began to receive greater resource contributions and better results in economic dynamism in recent years. Thus, the present study aims to analyze the cash transfers in the state of Rio Grande do Norte, investigating the relative decrease of the poor and their relation to the increase in transfers from the Bolsa Família program, from 2004 to 2014. In terms of methodology, a literature review was performed, searching for a better analysis of knowledge of the area. Additionally, a secondary data analysis was conducted extracted governmental institutions. It can be seen that the expansion of income transfer policies contributed to socioeconomic improvements in the state analysis, however, it is important to note that the existence of other external factors can also explain and strengthen the improvements, such as the current economic context , minimum wage policies, among others.

Keywords: Conditional Cash Transfer, Programa Bolsa Família; Rio Grande do Norte.

LISTA DE GRÁFICOS E ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Distribuição regional do recursos do PBF entre as regiões em 2011.....	18
Figura 1	Mesorregiões do estado do Rio Grande do Norte.....	20
Gráfico 2	PIB estadual do RN, 2004-2009 (Em R\$ mil de 2000).....	22
Gráfico 3	Taxa de crescimento dos gastos do Programa Bolsa Família	24
Gráfico 4	Percentual dos cadastros no Cadastro Único no RN e as rendas per capita	26
Gráfico 5	Grupos de Origem Étnica	27
Gráfico 6	Grupos relacionados ao meio ambiente	27
Gráfico 7	Grupos relacionados ao meio rural	28
Gráfico 8	Grupos em situações conjunturais	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Evolução do PIB do Brasil, Nordeste e estados Nordestinos	21
Tabela 2 –	Participação dos recursos do PBF sobre a receita e transferências para o estado do RN em 2010.....	23
Tabela 3 –	Evolução das transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil e no RN (R\$).....	25

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	10
2- CONTEXTUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA.....	13
2.1 Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	15
3- OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL: O CASO DO BOLSA FAMÍLIA.....	18
4- RESULTADOS- ANÁLISE DOS DADOS.....	21
4.1- Programa Bolsa Família no estado do Rio Grande do Norte	21
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS	33

1- INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os desafios relacionados ao combate à pobreza e desigualdade social emergem como questões que ganharam relevância no cenário internacional. Nesse sentido, o Banco Mundial defende que o combate à pobreza é tido como um dos principais entraves para o desenvolvimento mundial (AZEVEDO, BURLANDY, 2010). Para o Banco Mundial “a pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

De acordo com o Relatório das Nações Unidas/ PNUD, a pobreza humana possui uma abordagem multidimensional, uma vez que abarca desde a ausência do que seja essencial ao bem-estar material, bem como a privação de uma vida saudável e digna. Dessa forma, a pobreza não estaria apenas relacionada a falta de renda mas a uma série de outros fatores como mencionado.

A partir da década de 1980, a conceituação de pobreza ganhou novos contornos, possuindo um enfoque com um maior rigor e maior abrangência, com ênfase no aspecto social. Para Sen (1999), a pobreza está entre as privações de liberdade, esta é central na análise do autor para o processo de desenvolvimento. A pobreza teria duas perspectivas conceituais: pobreza como inadequação de capacidade; pobreza como baixo nível de renda. Os dois modos de conceituação, apesar de distintos se complementam, pois a renda permite a obtenção de capacidades e vice-versa.

Dessa maneira, a pobreza como privação de capacidades iria além do critério monetário, sendo enxergada como falta de capacitações. Tais capacitações possuem relação com aspectos individuais e também de variáveis que pertencem ao Estado e à sociedade. Ademais, para exemplificar considera-se fatores não econômicos, como uma saúde de qualidade, nutrição, prevenção de doenças, bom estado físico e mental, possibilidade de participação do indivíduo no ambiente social do qual faça parte, além de aspectos relacionados a própria felicidade (SEN, 1999).

Assim, o debate sobre a pobreza aparece como um tema recorrente, pois abarca vários estudos que buscam fazer uma avaliação sobre suas consequências, bem como a necessidade de políticas públicas que busquem combater a pobreza e suas diferentes formas de perpetuação na sociedade.

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

Nesse contexto, a emergência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCR) possuem um alto grau de relevância em vários países, pois tornou-se uma alternativa de proteção social e promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir do trabalho de Amartya Sen, o surgimento dos PTRC utiliza-se da figura do indivíduo como central no processo de desenvolvimento e corrobora com o encontro dos variados tipos de de liberdades, que estão atrelados as conquistas de capacidades.

No caso brasileiro, nos últimos anos o desenvolvimento das políticas públicas esteve atrelado ao combate a pobreza por meio desses programas que surgiram a partir dos anos 1990. Nesse contexto, vários programas de transferência foram implementados nos últimos anos, destaque para o Programa Bolsa Família (PBF). O Programa Bolsa Família teve em sua concepção a finalidade de promover o acesso à rede de serviços públicos básicos para os beneficiários, entre eles: saúde e educação; acesso a segurança alimentar e nutricional e o combate a pobreza. Além disso, objetiva-se investir em capital humano, por meio da interface da transferência de renda com o acesso a educação e serviços básicos de saúde.

Dessa maneira, o presente trabalho tem como objetivo geral, fazer uma análise dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) no estado do Rio Grande do Norte, nos anos 2004 a 2014.

Quanto aos aspectos metodológicos que foram utilizados na presente pesquisa. Para atingir o objetivo do artigo foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática

abordada nesse estudo. Segundo Marconi e Lakatos (2010), trata-se de toda bibliografia encontrada e pública com relação a uma temática estudada, o que propicia novas conclusões e contribuições acadêmicas.

Com relação aos objetivos, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, uma vez que busca identificar ou descrever possíveis características ou fenômenos que ocorrem na população ou subgrupos. Por fim, quanto ao método, a pesquisa é caracterizada por ser quantitativa, pois se apoia na mensuração dos fenômenos e analisa os dados por meio de procedimentos estatísticos (COLLIS, 2005).

Com relação a obtenção dos dados estes foram extraídos por meio da pesquisa documental nos principais sites envolvidos com o programas, destacam-se os arquivos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS onde foram encontrados leis, regulamentos e portarias, além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e IPEADATA.

A presente monografia está estruturada em quatro seções, além da introdução. No segundo capítulo, é apresentada uma fundamentação teórica sobre as transferências de renda e sua importância da atenuação e combate as desigualdades. No segundo capítulo, destaca-se a discussão sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada e o caso do Programa Bolsa Família, bem como a análise dos dados das principais instituições relacionadas ao programa, e por fim, as considerações finais.

2- CONTEXTUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Os Programas de Transferências de Renda Condicionada (PTRC) ganharam notoriedade a partir da década de 1990 na América Latina, como uma forma de política estratégica para a amenização da pobreza. Tais programas se constituem na distribuição de renda para famílias pobres e ou extremamente pobres planejado com contrapartidas na área de saúde e educação. A concepção é estimular a essa categoria da população ao uso de serviços públicos, possibilitando a prática do direito ao acesso a educação, saúde e alimentação adequada. Isso possibilita um desenvolvimento mais justo do indivíduo quanto aos aspectos nutricionais, prevenção e controle de doenças e melhorias nos indicadores educacionais.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma ampliação do processo descentralização fiscal, financeira e tributária. Nesse contexto, os estados e municípios da federação do Brasil passaram a ter uma maior autonomia fiscal. Entre outras medidas, a CF 88 consubstanciou algumas leis, tais como: a legislação do Sistema Único de Saúde; o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA; e posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Loas.

Quanto ao Brasil, o Governo Federal buscou amenizar os problemas sociais e de combate a miséria por meio dos PTRC, originados a partir da garantia de uma renda mínima para as pessoas que não atingissem fixado patamar de renda.

Em certa medida, a CF 88 possibilitou que a implementação de políticas públicas aconteça em um contexto de maior conhecimento do governo local, visto que cada unidade federativa conhece sua realidade. Todavia, a descentralização pode ser danosa ao reproduzir um quadro de desigualdade distributiva da carga tributária entre as regiões do país, gerando uma enorme dependência orçamentária dos estados e municípios da federação, especialmente a região Nordeste, que é uma região marcada por elevadas diferenciações estaduais.

A ocorrência das desigualdades regionais é elemento crítico e recorrente no debate sobre o desenvolvimento do país. Apesar do Brasil ter passado por uma série de mudanças na sua estrutura econômica produtiva, por meio da reestruturação produtiva e abertura

comercial na década de 1990, constata-se que as disparidades territoriais são visíveis entre as regiões e unidades federativas.

Nesse sentido, as transferências governamentais são utilizadas como forma de dirimir as desigualdades regionais. O Governo Federal tem destinado uma série de recursos para atenuar essas disparidades entre as regiões, destacando-se os programas de transferência de renda, aposentadorias e pensões.

Nos anos 1990, o país passou a implantar os programas de transferência de renda como caminho para diminuição da pobreza, na tentativa também de erradicar o trabalho infantil e melhorias na escolaridade de crianças e jovens (MOCELIN, 2010).

Mocelin (2010) enfatiza que tais programas se amparam no pressuposto dos elevados custos que as famílias pobres despendem para manutenção dos filhos nas escolas. Assim, por terem uma renda baixa e sem garantias, muitas vezes recorre-se ao trabalho infantil como complemento da renda para a sobrevivência familiar.

A partir dos anos 2000, iniciou-se as políticas destinadas as transferências de renda, como é o caso do Bolsa Escola, que possuía vínculo com o Ministério da Educação, e o Bolsa Alimentação, que tem vínculo com o Ministério da Saúde. Demais programas também foram implantados, tais como: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família (PBF) e Aposentadorias Rurais (AR).

De modo geral, os Programas de Transferência de Renda aparecem como uma alternativa para o combate da pobreza. Os Conditional Cash Transfers (CCT), como são internacionalmente conhecidos, são programas que têm dois propósitos: alívio imediato da pobreza e atenuação da continuidade da pobreza, por meio de investimentos nas áreas essenciais como saúde e educação.

Importante salientar que tais programas tem como exigência as condicionalidades, que são compromissos que as famílias beneficiárias assumem em áreas da educação e saúde, como forma de continuidade no recebimento do benefício. De modo geral, na área de educação, a condicionalidade se refere a matrícula e frequência escolar das crianças e

adolescentes. Já na saúde, refere-se ao acompanhamento obstétrico das grávidas e atualização do cartão de vacinas das crianças.

2.1 Programas de Transferência de Renda no Brasil

Como enfatizado, nas últimas décadas os programas de transferência ganharam grande notoriedade em países africanos, asiáticos e da América Latina, principalmente pela aproximação institucional que facilita sua aplicação conjuntamente com outros benefícios sociais. Importante salientar que os Programas de Transferência Condicionada de Renda são focalizados, ou seja, tem como foco as famílias pobres, com um viés para as crianças. Em geral, há exigência de que os pais cumpram as condicionalidades que garantam a continuidade do recebimento dos benefícios. Em geral, tais condicionalidades estão atreladas na saúde e educação dos filhos (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

No Brasil um dos primeiros programas foi o “Programa Nacional de Renda Mínima que era associado à educação, também conhecido como “Bolsa Escola” que fora implementado pela Lei Nº 10.219 de 2001 através de uma parceria entre municípios e o Governo Federal. Tinha o intuito de possibilitar o acesso das crianças ao ambiente escolar e garantir sua permanência. Em síntese, o Programa Bolsa Escola seria uma complementação de renda, com o intuito de melhorar o bem-estar das famílias carentes e estimular a escolarização dos membros dessas famílias (BRASIL, 2001).

De acordo com Ferreira (2009) outro programa de transferência que ocorreu no ano de 2003 foi o Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA conhecido como “Cartão Alimentação” criado com Lei Nº 10.689.

Em 2002, através do decreto de Nº 4.102 foi elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, o “Auxílio Gás” que objetivava ajudar as pessoas carentes na compra de botijão de gás (BRASIL, 2002)

Apesar dos PTRC possuírem especificidades quanto o modo de estruturação e aplicação nos diferentes países. A literatura evidencia pontos em comum entre esses programas, segundo Draibe (2009): 1- são programas que se constituem como um auxílio monetário assistencial; 2- o auxílio é geralmente entregue a progenitora, por possuírem um compromisso familiar maior, os homens só recebem quando são a única referência da família; 3- há uma série de responsabilidades que as famílias devem cumprir para a

continuidade do benefício, relacionadas a educação e saúde das crianças e nutrizes. Como destacado por Ferreira, 2009:

A principal estratégia destes programas era o incentivo a educação a fim de reduzir a evasão escolar e a repetência, contribuindo assim para o aumento do capital humano. Em 1998, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob gestão do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que fornecia incentivos financeiros aos municípios que implantassem PTCR, com prioridade para aqueles com maiores proporções de pobres. A falta de recursos financeiros neste período dificultou a implantação de um programa de transferência condicionada nacional, no entanto a proposta do PGRM impulsionou o governo federal a instituir um programa federal de transferência de renda, anos mais tarde (FERREIRA, 2009, p 22).

Assim, no ano de 2003 na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva fora implementado uma das principais políticas de combate a fome e pobreza no Brasil, o Programa Fome Zero. Entre as principais ações na esfera do Fome Zero, foi a criação do Programa Cartão Alimentação, que teve o objetivo de garantir as pessoas em situação de insegurança nutricional acesso a alimentação ou recursos financeiros para a compra.

Ferreira (2009, pag. 23) destaca que “fato dos programas de transferência condicionada de renda estarem vinculados a diferentes secretarias, dificultava o processo de gestão e com isso, o governo federal começou a discutir a possibilidade de integrar tais programas”. Assim, em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família pela medida provisória nº 132 que ocorreu a partir da união de quatro transferências de renda existentes (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Vale Gás). Além do mais, procurou a maximização do gasto social do governo federal e integrou as contrapartidas nos programas. Inicialmente, o programa foi implantado nas regiões com os piores indicadores sociais, tendo como referência o IDH.

A unificação de programas existentes anteriormente teve como intuito otimizar o gasto social, a comunicação do programa nas três esferas governamentais e aperfeiçoar a gestão do programa. Alguns estudos sobre o processo de unificação, como o de Silva (2007) destacam que, entre outros fatores, esse processo não conseguiu abarcar outros programas implementados pelas unidades federativas e municípios; apesar da maior

procura, não ocorreu uma melhoria significativa na qualidade de ensino e saúde; pouca articulação entre a transferência às famílias e o encaminhamento a serviços básicos.

Pelas suas características do arcabouço institucional ao operacional, o programa Bolsa Família tem ganhado notoriedade na literatura como busca da atenuação da pobreza e desigualdade de renda. Nesse sentido, as regiões Norte e Nordeste do país foram as mais beneficiadas com o programa. A próxima seção trará mais detalhes sobre o programa.

3- OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL: O CASO DO BOLSA FAMÍLIA

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

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

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

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

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

As informações do CadÚnico são atualizadas a cada dois anos, com dados mais recentes sobre emprego e informações socioeconômicas sobre cada família. Tais informações são organizadas pelos serviços sociais locais, o benefício poderá ser suspenso se houver qualquer irregularidade nas informações, bem como o não cumprimento das condicionalidades.

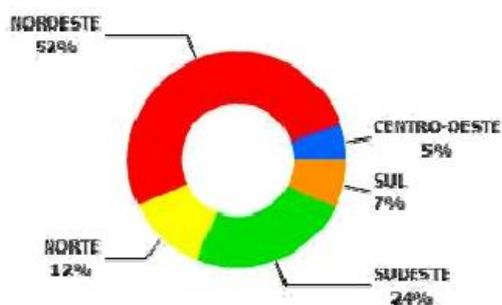
A transferência de renda disponibilizada pelo PBF é relacionada com outros fatores, tais como, qualificação profissional, suporte a agricultura familiar, geração de crédito e renda. Além disso, beneficia as famílias indígenas, moradores de rua e quilombolas.

O PBF possui três eixos norteadores para superação da pobreza e fome no país (BRASIL, 2003):

- Promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda à família;
- Intensificação do exercício dos direitos sociais básicos na área de saúde e educação, que pode possibilitar o rompimento do ciclo da pobreza entre as diversas gerações;
- Sistematização com programas complementares, com o intuito de desenvolver as famílias beneficiárias com a superação da vulnerabilidade socioeconômica.

Os repasses do PBF tem uma maior concentração na região Nordeste do Brasil, que historicamente apresentou indicadores de atraso socioeconômico frente às demais regiões do país. Desse modo, justifica-se uma maior prioridade de políticas públicas que possam reverter esse quadro de disparidade regional. O gráfico 1 ilustra a distribuição dos recursos do programa entre as regiões do Brasil, observa-se que a região Nordeste lidera com 52%, em seguida a região Sudeste com 24 %.

Gráfico 1: Distribuição regional do recursos do PBF entre as regiões em 2011



Fonte: elaborado a partir dos dados do MDS

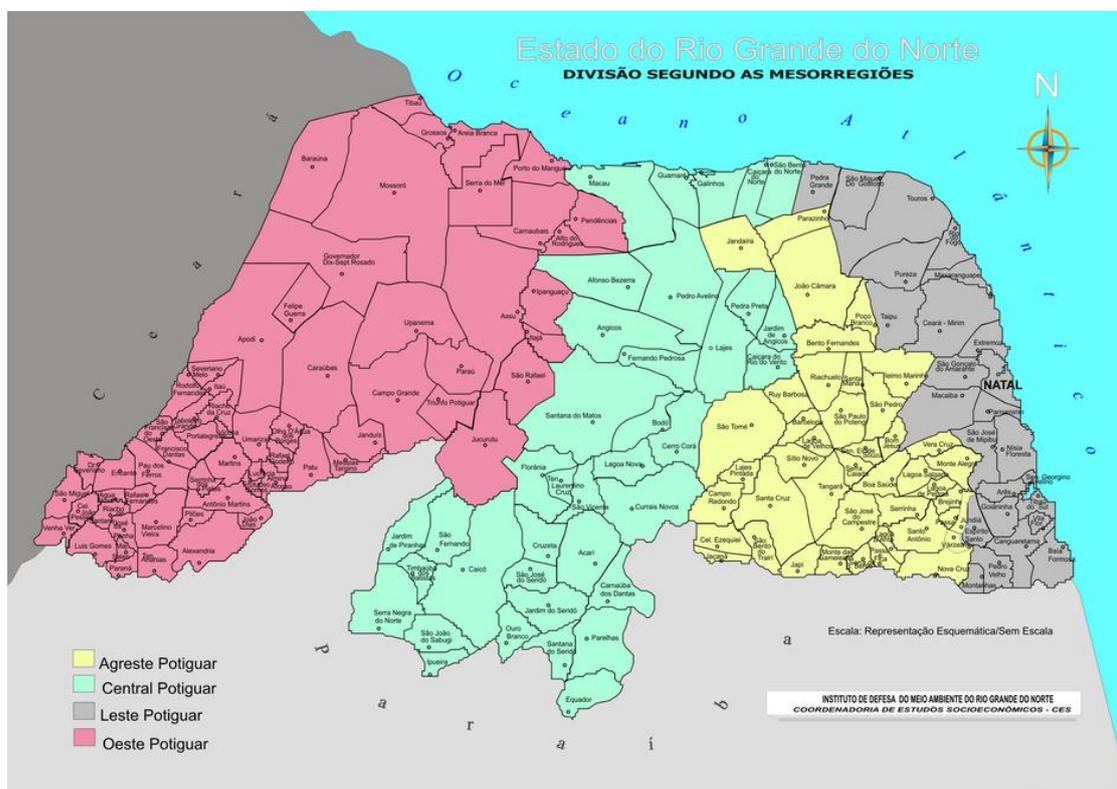
Alguns estudos mostram que as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, tem o acesso em maior medida pelas famílias menos pobres do que pelas famílias pobres ou extremamente pobres. Isso é consequência do desenho institucional dos serviços públicos, que são baseados em um modelo de espera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

4- RESULTADOS- ANÁLISE DOS DADOS

4.1- Programa Bolsa Família no estado do Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte (RN) ocupa uma área de 52.796,791 km², o que corresponde a 0,62% do território brasileiro. O estado possui um total de 167 municípios e de acordo com o Censo de 2010 a população total residente é de 3.168.027 milhões de pessoas, sendo que 77,8% residem em situação de domicílio urbano e 22,2% em domicílios rurais. A capital do estado, a cidade de Natal, possui uma população de 803.739 mil habitantes (IBGE, 2010). Quanto as características geográficas, o RN apresenta quatro mesorregiões com particularidades que as diferenciam, especialmente em relação aos aspectos econômicos. A figura 1, ilustra as quatro mesorregiões pertencentes ao RN (Agreste Potiguar, Leste Potiguar, Central e Oeste Potiguar).

Figura 1 - Mesorregiões do estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Instituto de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte- IDEMA

Entre as mesorregiões as que possuem maior relevância econômica são a Leste e Oeste Potiguar. A Leste potiguar, onde se encontra a capital do estado (Natal), apresenta uma concentração de atividades administrativas e de serviços e comércio, com destaque para as atividades relacionadas ao turismo. A mesorregião Oeste Potiguar, é a segunda mais populosa do estado, quanto a influência, destaca-se o município de Mossoró, com atividades relacionadas a mineração com petróleo e gás, atividades de serviços e fruticultura irrigada.

Durante a década de 2000, o desempenho econômico do estado pode ser retratado pela performance do Produto Interno Bruto (PIB). Ao longo do período de 2000 a 2010, a economia teve uma evolução crescente se comparado com a região Nordeste e ao Brasil. Ao observar o período, a taxa geométrica de crescimento foi de aproximadamente 14% ao ano, enquanto que no Brasil e Nordeste foram, respectivamente, 12,3% e 13%, vide tabela 1. Entretanto, ressalta-se que a participação do RN na economia Nordeste e do país ainda é pequena.

Tabela 1 - Evolução do PIB do Brasil, Nordeste e estados Nordestinos (2000-2010)- em R\$ 1.000.000

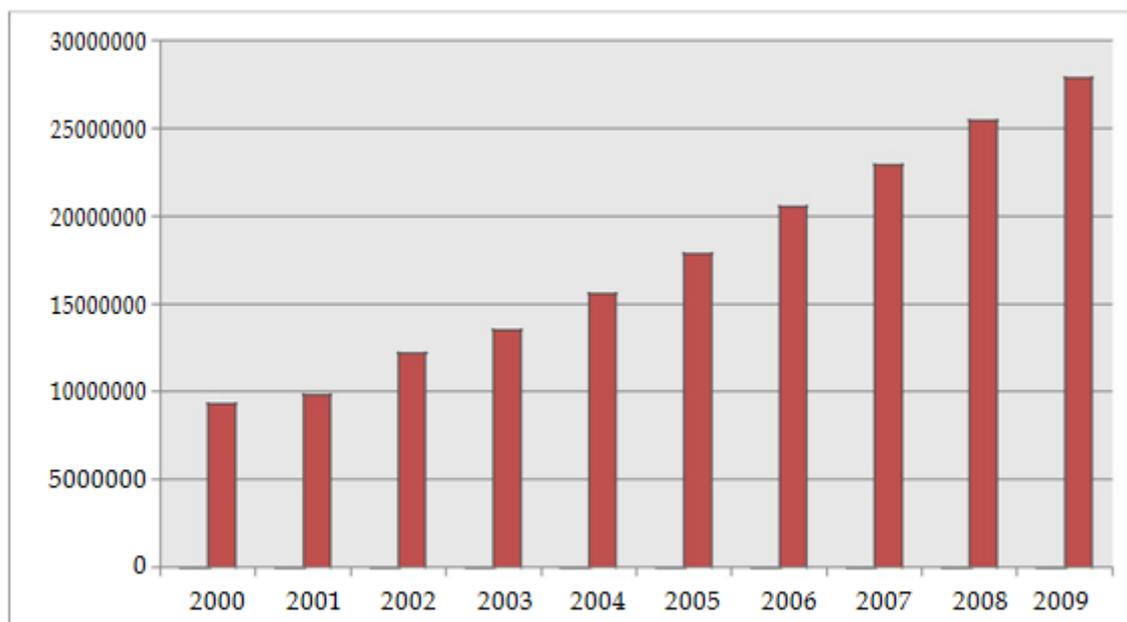
	Brasil	Nordeste	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
2000	1.179.482	146.827	7.768	46.523	22.607	11.909	9.337	26.959	6.063	9.120	6.539
2001	1.302.136	163.465	8.488	51.095	24.532	13.419	10.848	30.245	6.472	10.343	8.019
2002	1.477.822	191.591	9.812	60.671	28.896	15.448	12.434	35.251	7.425	12.198	9.454
2003	1.699.948	217.037	11.209	68.146	32.565	18.483	14.157	39.308	8.777	13.515	10.873
2004	1.941.498	247.042	12.890	79.083	36.866	21.604	15.022	44.010	9.816	15.580	12.167
2005	2.147.239	280.545	14.139	90.919	40.935	25.334	16.869	49.921	11.129	17.870	13.427
2006	2.369.484	311.104	15.748	96.521	46.303	28.620	19.951	55.493	12.788	20.555	15.124
2007	2.661.344	347.797	17.793	109.652	50.331	31.606	22.201	62.255	14.135	22.926	16.895
2008	3.032.203	397.499	19.476	121.507	60.098	38.486	25.696	70.440	16.760	25.481	19.552
2009	3.239.404	437.719	21.234	137.074	65.704	39.854	28.718	78.428	19.032	27.905	19.767
2010	3.770.084	507.502	24.574	154.340	77.865	45.255	31.947	95.186	22.060	32.339	23.932

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Contas Nacionais (2014).

Com relação ao Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial do PIB entre os três grandes setores (primário, secundário e terciário). O setor de serviços tem maior representatividade na participação do PIB, com aproximadamente 70 % do VAB total durante os anos de 2002 a 2010, destacam-se também a administração pública e o comércio.

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

Gráfico 2: PIB estadual do RN, 2004-2009 (Em R\$ mil de 2000)



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

Quanto aos dados do bolsa família, o valor médio do repasse do PBF por família no estado do RN foi de aproximadamente R\$ 98,00 por família em 2012, sendo que neste ano aproximadamente 338.424 famílias foram beneficiadas nesse estado.

Se comparados o total recursos transferidos do PBF a informações tais como: a Receita Disponível do estado, compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais; o total das transferências federais para o SUS; o total da transferência federal, Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e o total da transferência estadual a título do ICMS. Teríamos:

Tabela 2- Participação dos recursos do PBF sobre a receita e transferências para o estado do RN em 2010

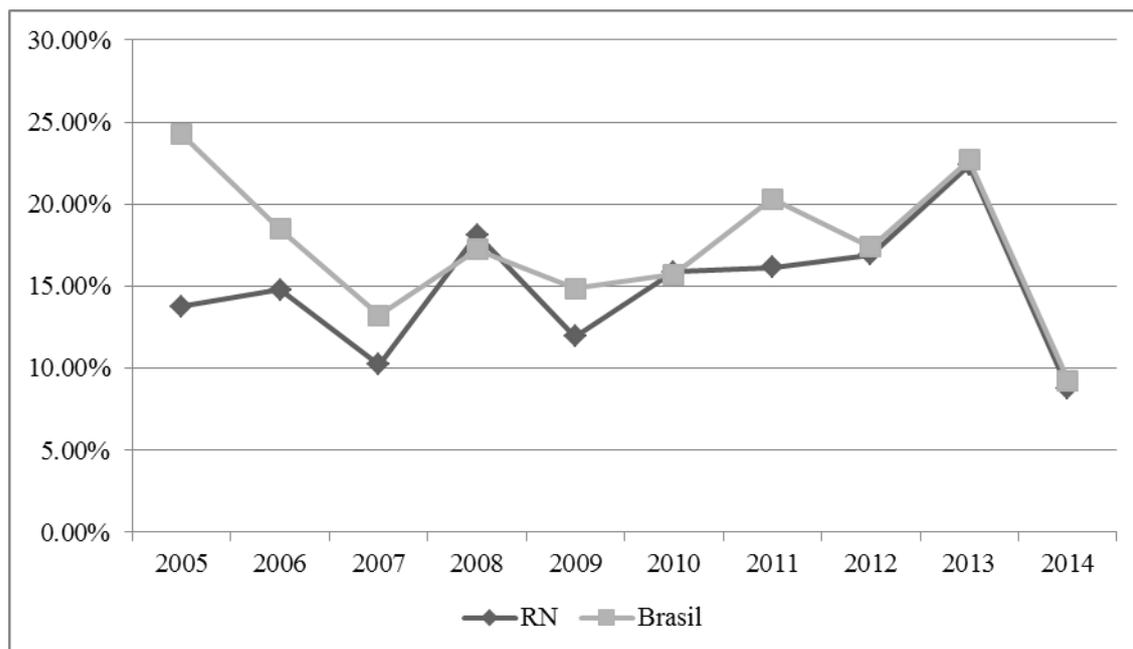
Bolsa Família / FPM	Bolsa Família / Receita Disponível	Bolsa Família / SUS	Bolsa Família / ICMS
38%	9%	77%	60%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MDS e FINBRA.

O problema da má distribuição de renda é persistente e histórico no cenário brasileiro. As repercussões advindas dessa questão são diversas, desde uma elevada parcela da população vivendo abaixo da linha da pobreza, até a permanência de precários indicadores socioeconômicos que agravam essa situação. Atualmente, o Programa Bolsa Família vem se consolidando como um dos principais programas de transferências de renda do governo federal brasileiro. Do total das transferências de recursos destinadas pelo Governo Federal, o PBF representou 5,23%, em 2004. Já em 2014, esse percentual subiu para 8,17%.

Assim como no nível nacional, no RN, o PBF também assume papel importante como política compensatória. O Gráfico 3 apresenta a taxa de crescimento dos gastos do PBF no Brasil e no Rio Grande do Norte. É possível notar uma trajetória bastante oscilante no período de análise, bem como a tendência de um crescimento maior verificado no contexto nacional frente ao estado.

Gráfico 3- Taxa de crescimento dos gastos do Programa Bolsa Família no Brasil e Rio Grande do Norte



Fonte: Elaboração própria da autora com base nos dados do Portal da Transparência (2015)

A taxa média de crescimento dos gastos no Brasil foi de 17,3%, enquanto que o RN apresentou uma taxa média de 14,8%. Outro resultado verificado foi que a redução do crescimento em 2014, que pode ter sido reflexo da redução do número de famílias beneficiadas pelo programa¹. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a queda do PBF foi puxada pelas regiões: Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

O volume dos recursos destinados ao Bolsa Família é alvo de discussão, tendo em vista que enquanto alguns defendem que o mesmo é essencial para reverter um quadro marcado por elevadas desigualdades sociais, outros garantem que isto eleva significativamente o endividamento do Estado. A tabela 1 sinaliza a evolução gradual dos recursos financeiros destinados ao programa no nível nacional e estadual.

¹ Segundo dados do MDS (2015), o número de famílias beneficiadas reduziu de 14,1 milhões, em 2013, para 14 milhões em 2014.

Tabela 3 – Evolução das transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil e no RN (R\$)

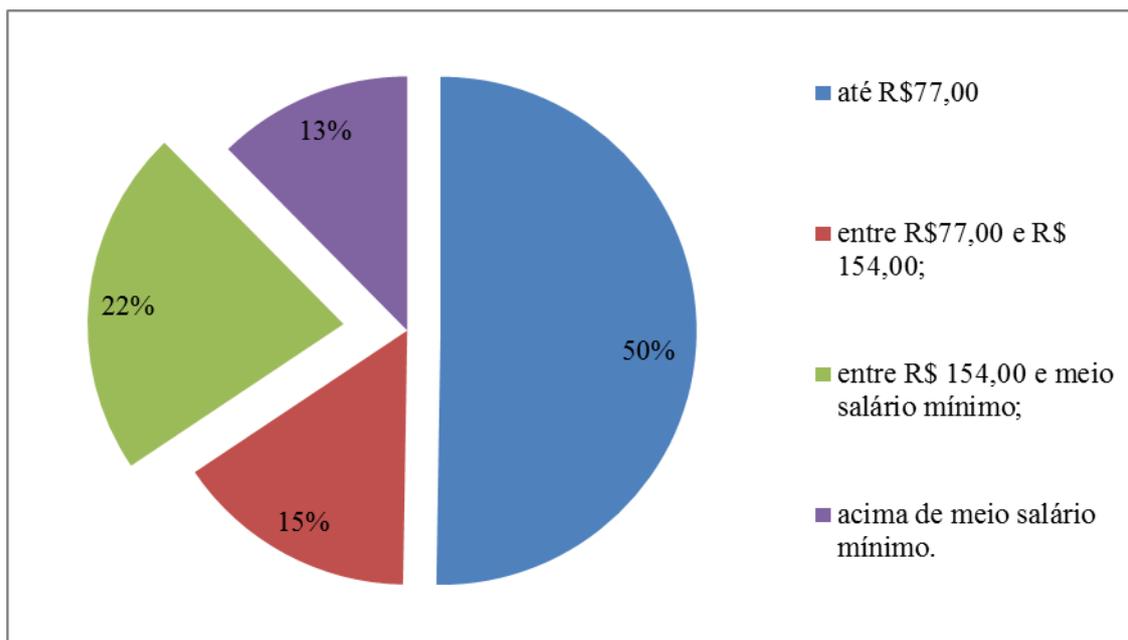
	Brasil	RN	RN/BR
2004	5.533.257.937,91	174.037.874,00	3,15%
2005	6.873.978.415,00	198.001.475,00	2,88%
2006	8.145.378.044,07	227.274.891,50	2,79%
2007	9.222.092.911,00	250.506.374,00	2,72%
2008	10.811.168.987,00	295.951.491,00	2,74%
2009	12.417.041.638,00	331.247.571,00	2,67%
2010	14.366.015.610,00	383.761.877,00	2,67%
2011	17.283.104.720,00	445.723.445,00	2,58%
2012	20.288.877.787,33	521.138.988,01	2,57%
2013	24.890.107.091,00	637.742.452,00	2,56%
2014	27.189.725.615,00	693.535.202,00	2,55%

Fonte: Elaboração própria da autora com base nos dados do Portal da Transparência (2015)

Os dados corroboram com crescente importância do PBF, tanto no Brasil, quanto no estado do Rio Grande do Norte, visto que anualmente são destinados recursos cada vez maiores. Quando analisada a participação do estado no montante dos gastos nacionais, verifica-se o reduzido percentual e a gradual diminuição ao longo dos anos em questão. Isso sinaliza que embora o estado venha recebendo montantes financeiros crescentes do PBF, sua representação no nível nacional se mostra insignificante.

Em outubro de 2015, o total das famílias inscritas no Cadastro Único no RN foi 628.888. Desse total, 315.991 auferem uma renda *per capita* de até R\$ 77,00, que corresponde a mais de 50% dos cadastrados no CadÚnico do estado; 138.801 com uma renda entre R\$ 154,00 e meio salário; 96.332 com uma renda entre R\$77,00 e R\$ 154,00 e 77.564 com renda *per capita* acima de meio salário mínimo. O gráfico 4 mostra a distribuição percentual dos cadastros de acordo com a renda *per capita*.

Gráfico 4 – Percentual dos cadastros no Cadastro Único no RN e as rendas *per capita* em 2015



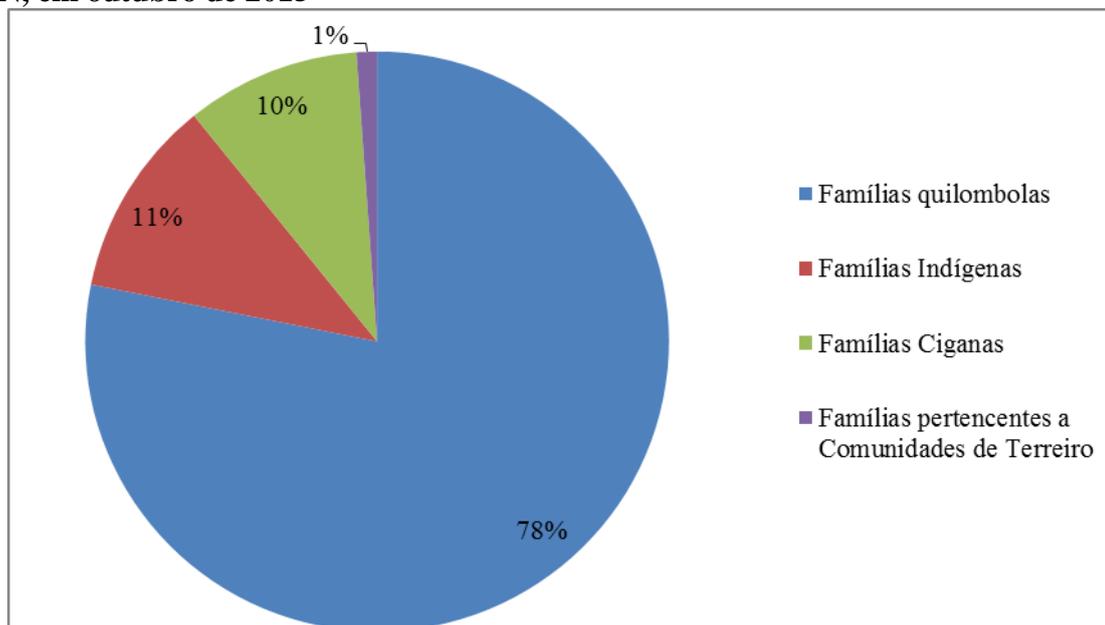
Fonte: Elaboração pela autora a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Em 2004, o PBF atendeu 190.120 mil famílias no Rio Grande do Norte, em 2014 esse número subiu para 362.810 mil. Quando se analisa o perfil das famílias beneficiadas pelo programa nota-se que a maior parcela é proveniente do meio rural, ressaltando assim a relevância da política para alcançar áreas mais distantes do território estadual.

O MDS fornece informação sobre os perfis dos grupos populacionais que são beneficiados pelo programa de acordo com quatro categorias: Grupos de Origem Étnica; Grupos relacionados ao meio ambiente; Grupos relacionados ao meio Rural e Grupos em situações conjunturais. No RN, como ressaltado anteriormente, os grupos relacionados ao meio rural são os maiores beneficiários, principalmente as famílias de agricultores familiares.

Nos grupos de origem étnica, a proporção de famílias quilombolas é a maior (1.173 famílias), seguida das famílias indígenas (166 famílias), famílias ciganas (145 famílias) e famílias pertencentes a Comunidades de Terreiro (17 famílias). O gráfico 5 mostra o percentual das famílias beneficiadas de acordo com a origem étnica, ressaltando a importância do programa para a inclusão dessa parcela da população.

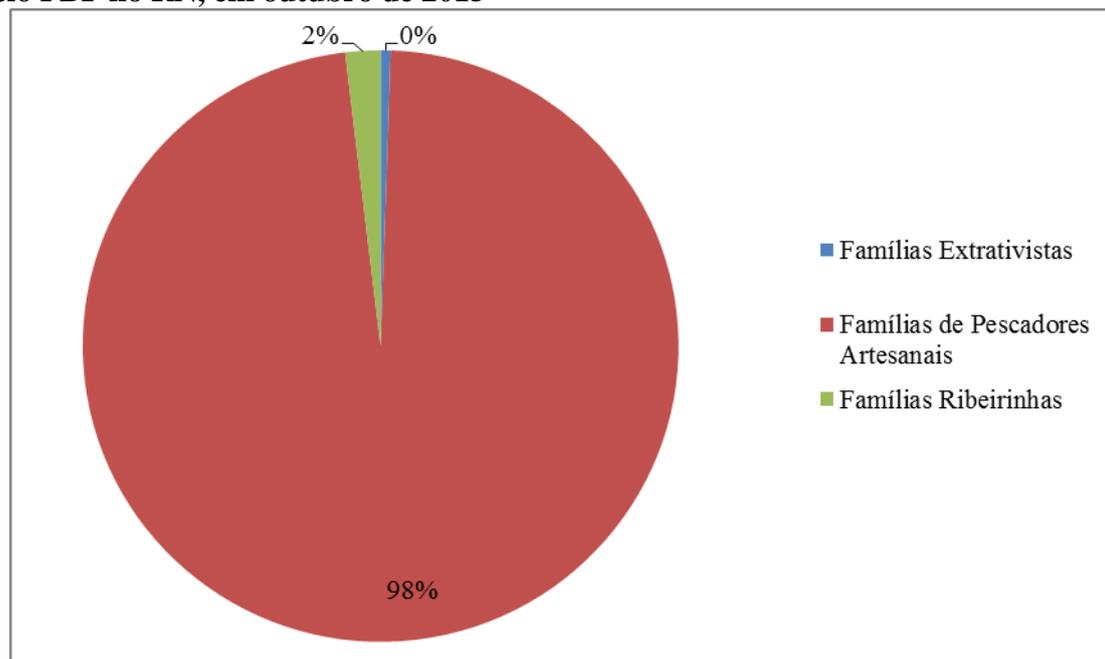
Gráfico 5 - Grupos de Origem Étnica – Número de famílias beneficiadas pelo PBF no RN, em outubro de 2015



Fonte: Elaboração pela autora a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

O Gráfico 6 abaixo retrata o perfil dos grupos relacionados ao meio ambiente. De acordo com o gráfico percebe-se que grande parte das famílias é de pescadores artesanais (7.017 famílias), seguido das famílias ribeirinhas (137 famílias) e famílias extrativistas (39 famílias).

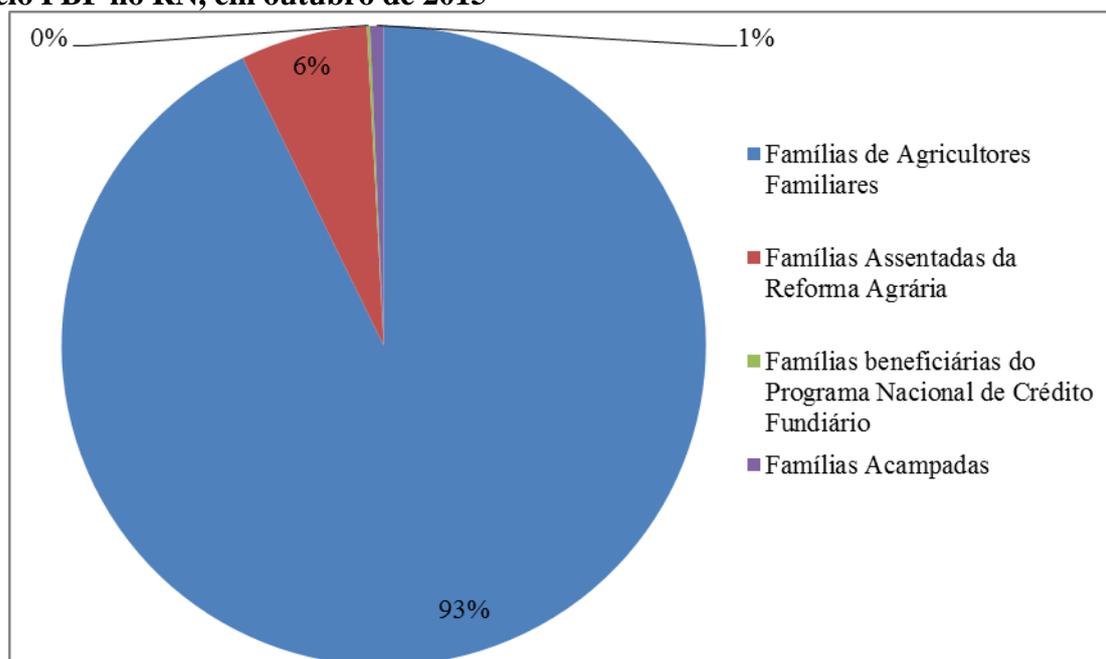
Gráfico 6 - Grupos relacionados ao meio ambiente – Número de famílias beneficiadas pelo PBF no RN, em outubro de 2015



Fonte: Elaboração pela autora a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Como dito anteriormente, é na população rural que o PBF incide com mais intensidade no RN. Tal fato se mostra importante, pois a maior proporção da população pobre se encontra nas áreas rurais, especialmente os pequenos produtores. Além disso, as propriedades são bastante vulneráveis as instabilidades climáticas e demanda de mercado. Segundo os dados, as maiores beneficiárias são, respectivamente: as famílias de agricultores familiares (57.820 famílias); famílias assentadas da reforma agrária (3.976); famílias acampadas (425) e famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (96) (Gráfico 7).

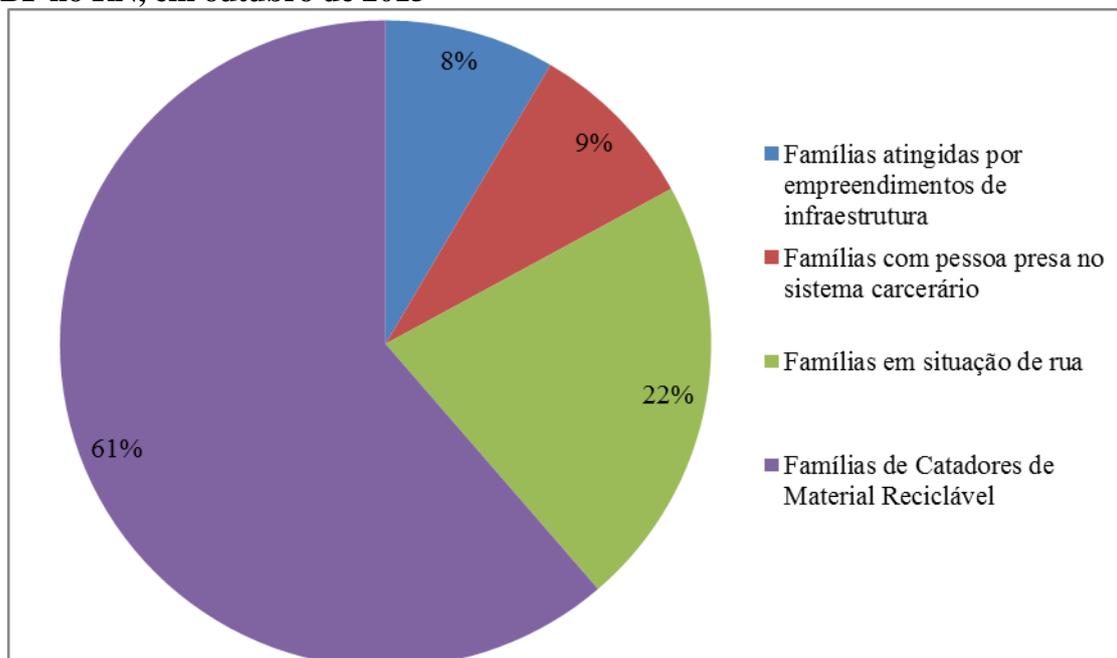
Gráfico 7 - Grupos relacionados ao meio Rural– Número de famílias beneficiadas pelo PBF no RN, em outubro de 2015



Fonte: Elaboração pela autora a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

De acordo com a classificação de grupos em situações conjunturais, as famílias de catadores de material reciclável representa o maior percentual de famílias beneficiada, atingindo 61% (Gráfico 8). Em seguida, têm-se as famílias em situação de rua (325); famílias com pessoa presa no sistema carcerário (129) e famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura (127).

Gráfico 8 - Grupos em situações conjunturais – Número de famílias beneficiadas pelo PBF no RN, em outubro de 2015



Fonte: Elaboração pela autora a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Em conjunto, os gráficos sobre o perfil das famílias convergem para corroborar o PBF como uma política de inclusão para famílias que historicamente se caracterizam por uma situação de vulnerabilidade socioeconômica. Sendo assim, a política parece desempenhar papel central enquanto política compensatória para essa parcela da população.

CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou analisar os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) no estado do Rio Grande do Norte, nos anos 2004 a 2014.

Observou-se que a promulgação da CF 1988 marcou o processo de descentralização financeira no país, alicerçado na necessidade de aumentar a autonomia fiscal dos estados e municípios da nação. Além disso, aumentou a responsabilidade das despesas da União para os governos subnacionais.

Além disso, uma discussão bastante pertinente no cenário da economia brasileira é a problemática das disparidades socioeconômicas. Tais disparidades são resultantes das diferentes etapas de formação da economia nacional que consolidaram uma estrutura bastante heterogênea, no que tange, particularmente, aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais. Desta forma, pensar no desenvolvimento econômico está atrelado a atenuação dos desafios que foram historicamente construídos.

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

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

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

Ademais, é importante lembrar que as disparidades existentes no Brasil e, especialmente, no Rio Grande do Norte, são persistentes e possuem base histórica. As

raízes da colonização ainda permanecem no cotidiano atual do estado, fato que pode ser observado na própria configuração espacial dos municípios, que faz com que alguns possuam maiores “vantagens locacionais” .

Por fim, como sugestões de trabalhos futuros, espera-se que a pesquisa possa ser estendida para uma análise ou seleção de alguns municípios do estado para que possa ser feita comparações com os resultados alcançados e se observe como tais informações se apresentam a partir de uma realidade local.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista katálisis** [online]. 2010, vol.13, n.2.

BARBOSA, J. F. P; CORDEIRO, L. M. C; RODRIGUES, L; FIALHO, T. M. M (2008). **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, COMO MEDIDA DE COMBATE À POBREZA: UMA ANÁLISE DE ALGUNS DE SEUS IMPACTOS NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS-MG.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Bolsa Família**. 2015. Disponível em: . Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: . Acesso em: 07 out. 2011.

Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA e dá outra providências. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jun. 2003. Disponível em:<
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/06/2003>>
 . Acesso em 10 out. 2011.

_____. Medida Provisória nº 2206-1 de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima - "Bolsa Alimentação". Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 set. 2001. Disponível em:. Acesso em 10 out. 2011.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação- “Bolsa Escola”. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 abr. 2001. Disponível em: <
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/04/2001>>
 . Acesso em 10 out. 2011.

_____. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio Gás”. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jan. 2002. Disponível em: <
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=25/01/2002>>
 . Acesso em 10 out. 2011.

DRAIBE. Sonia. **Programas de Transferências Condicionadas**. América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Editora Campus. p. 103-143. Rio de Janeiro (2009).

FERREIRA, M. N. **Programas de transferência condicionada de renda e acesso aos serviços de saúde: um estudo da experiência do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ.** / Milena Nogueira Ferreira. Rio de Janeiro: s.n., 2009.

IBGE, Censo Demográfico 2000-2010. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio. Disponível em: Acesso em: 25 agosto de 2015.

IDEMA- Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. Estado do Rio Grande do Norte: divisão segundo as mesorregiões. Disponível em: <http://www.portal.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/anuario/anteriores/anuario2008/mapas/Messorregi%F5es_2007.png>. Acesso em: 20 set 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: Acesso em: 03 agosto. 2015.

IPEADATA. PIB 2004-2009. Brasil, 2012. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (IPEA), Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-oeste. IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR. Brasília: IPEA, 2001.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: 7ª Edição. Atlas, 2010.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.;NERI, M. **Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

MARQUES, R. M. (Coord); MENDES, A; LEITE, M. G.; e HUTZ, Ana. **A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, novembro, mimeo, 2004.

SOARES, F. V., RIBAS, R. P., and OSÓRIO, R. G. (2010b). **Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspectives**. Latin American Research Review, 45(2).

SEN, A. K. (1999). **Development as Freedom**. New York: Anchor Books.

SILVA, M. O. S. **O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. Ciência e saúde coletiva. Brasil, v. 12, n. 6, p.1429-1439. dez. 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63013517006>>. Acesso em: 23 de set de 2015.