

Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil: Reflexões sobre o Programa Bolsa Família

Resumo

Esse estudo visa analisar e comparar a evolução dos gastos com o programa de transferência de renda Bolsa Família com as despesas sociais do Governo Federal. O referencial teórico baseou-se na administração dos recursos públicos, tomando como referência as três funções básicas do Governo, sendo elas: alocativa, estabilizadora e distributiva. O estudo foi constituído por meio de dados e informações da Secretaria Nacional do Tesouro e Controladoria-Geral da União. Para a análise da evolução e comparação dos dados, utilizou-se a Taxa Média Geométrica de Crescimento e a Taxa de Crescimento. Observou-se que, desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil em 2003, os investimentos nesse Programa têm aumentado, resultando em um crescimento médio de 12,46%. Em relação aos investimentos nos serviços sociais básicos e universais, nos três primeiros anos desse estudo ocorreu queda, mas a partir do ano de 2005, os investimentos elevaram com a taxa de crescimento de 103,64%, e, em 2006, de 21,12%. Assim, o aumento dos gastos sociais, considerados por diversos os que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Transferência de Renda; Programa Bolsa Família; Gastos Sociais; Administração Pública.

1. Introdução

Esse estudo pautou-se na análise e comparação da evolução dos gastos com o programa de transferência de renda Bolsa Família com a dinâmica das despesas sociais do governo federal.

Desde a década de 1990, existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000), principalmente em um momento em que se discute, no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta, pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar as estruturas e a direção do gasto público (CASTRO *et al.* 2008).

Dessa forma é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Fato reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

As políticas governamentais realizadas no Brasil, principalmente nos dois últimos mandatos, em que ações de desenvolvimento social se tornaram prioritárias, foram norteadores para a alocação dos recursos públicos e a realização de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS (MDS, 2007).

No entanto, há consenso entre diversos pesquisadores e segmentos da sociedade, que se a ação do governo federal resumir-se à transferência de renda e assistência aos pobres, sem promover o aumento de investimento social como um todo, a exemplo de saúde, educação, saneamento básico, habitação, e outros, comprometerá os propósitos das políticas públicas de proteção social, assistência e desenvolvimento social, que é diminuir a desigualdade e a pobreza e contribuir para a emancipação das famílias.

Para Lavinias (2007), é um risco se restringir o sistema social de proteção ao público ao incentivo de curto prazo do consumo das famílias, desconsiderando um conjunto de bens

e serviços cuja desmercantilização segue sendo indispensável à construção de patamares crescentes de desigualdades.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda, pelo governo federal, aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do governo federal entre 2003 e 2005 (MDS, 2007).

Dessa forma, pretende-se, com esse estudo, analisar a evolução do investimento no Programa Bolsa Família, que busca promover aumento da renda dos estratos pobres da população, aumentando o consumo familiar, em confronto a evolução dos gastos sociais federais, para investigar se houve ou não investimento em infra-estrutura social, que gera melhorias de bem-estar e qualidade de vida da população.

1. 1. Programa Bolsa Família

Em 2003 foi instituído o Programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF), que unificou os programas já existentes - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação.

No Brasil, existem 26 estados e o Distrito Federal, 5.564 municípios e cerca de 11 milhões de famílias, atendidos pelo Programa Bolsa Família, resultado da coordenação de ações da União, Estados e Municípios (MDS, 2008). Dessa forma, esse é o principal programa de transferência de renda existente no Brasil, sendo definido por Silva (2007) como uma expressão do processo de desenvolvimento desses programas no Brasil.

Para Nascimento (2006), a unificação de programas de transferência de renda teve como objetivo integrar esforços isolados dos diferentes programas e racionalizar custos operacionais, ao mesmo tempo que passou a dirigir o foco da política governamental para a família como um todo. Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza, a proposta do Programa Bolsa Família é atuar na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Dessa forma, segundo Silva (2007), espera-se que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda no Brasil, demandem, também, pela expansão e democratização de serviços sociais básicos.

Por meio dessa política de complementação monetária, visa-se reduzir os problemas de ordem econômica nas famílias cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário e, também, incentivar a inserção das crianças no processo educativo. Ou seja, buscam inserir os beneficiários também em outras duas políticas: educação e saúde.

Desse modo, por meio das chamadas “condicionalidades”, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como exercício de cidadania (NASCIMENTO, 2006).

Nesse sentido, os objetivos do programa são muito amplos e seus efeitos são em diversos âmbitos, pois procura ativar as economias locais injetando recursos nos mercados através das famílias e incentiva a participação dessas aos serviços básicos de educação, saúde e outros.

2. Referencial Teórico

2.1. Funções do governo

Por intermédio do orçamento público, os governos perseguem os objetivos de satisfazer as necessidades sociais, de induzir a uma eficiente utilização dos recursos e de corrigir a distribuição de renda em uma sociedade (NASCIMENTO, 2006).

As receitas e as despesas do Estado são utilizadas como instrumentos na dinâmica econômica. Assim, Musgrave e Musgrave (1980) consideram que a ação do governo na economia através da política fiscal abrange três funções básicas: função alocativa, função estabilizadora e função distributiva.

A função alocativa refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade de presença do Estado. É o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, entre outros aos cidadãos (NASCIMENTO, 2006). Para Giambiagi e Além (2000), diz respeito ao fornecimento de bens públicos, já que estes não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. É nesse sentido que o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado.

A função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas pelo governo, a fim de promover um alto nível de emprego, o controle de níveis de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, o desenvolvimento e a estabilidade, quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos (NASCIMENTO, 2006). Essa função busca proporcionar um crescimento equilibrado na economia, o que significa dizer, sem crises macroeconômicas. Para Giambiagi e Além (2000), a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas pelo alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscais e monetárias.

A função distributiva refere-se à distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera justo. Para isso o governo utiliza de alguns instrumentos principais: a) as transferências (ex: imposto de renda negativo e programas de transferência de renda); os impostos; os subsídios. De fato, esses três instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição de renda (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Para financiar essas funções, o setor governamental utiliza-se da tributação, ou seja, de impostos cobrados direta ou indiretamente dos agentes econômicos e cidadãos como fonte de obtenção de receitas (NASCIMENTO, 2006; SOUZA, 2007).

De acordo com Nascimento (2006), o gasto público é o principal instrumento para viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Cabe ao Estado promover a melhora na distribuição da renda usando, para isso, todos os instrumentos legais de que dispõe. Isso significa utilizar os impostos diretos, indiretos, subsídios, incentivos, isenções, transferências, dentre outros.

Nesse contexto pode-se inferir que os gastos públicos estão no contexto da função alocativa, provendo bens e serviços para os cidadãos, e os programas de transferência de renda, na função distributiva, em que por essa ação o governo busca diminuir a má distribuição de renda e combater a desigualdade social.

2.2. Despesas públicas

A despesa pública pode ser definida como o gasto dos recursos públicos nos orçamentos, a partir da autorização legislativa (NASCIMENTO, 2006).

Para Jund (2008), a despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando à realização e ao funcionamento, ou seja, aquela que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com várias atribuições e funções governamentais. Em resumo, para este autor as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio e investimento em diferentes setores da administração governamental.

Nas últimas décadas, no Brasil e no Mundo, houve diversas variações no comportamento das despesas públicas que culminaram no seu crescimento. Diversos fatores explicam o fenômeno desse aumento, sendo eles: fatores demográficos associados ao envelhecimento progressivo e crescimento da população; crescimento das necessidades relacionadas à promoção do bem-estar social, cuja demanda deveria aumentar com o crescimento econômico do país; a urbanização, principalmente entre 1950 e 1980, em que o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total, aumentando o número de bens públicos em decorrência de maior complexidade da vida

urbana; crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização, inclusive o próprio aumento de produtividade que é a base dos aumentos de salário real e a renda *per capita*, ao longo do tempo; modificações tecnológicas e da crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais, cujos efeitos teriam que ser reduzidos por meio de maior intervenção direta ou indireta do governo no processo produtivo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000; RESENDE, 2001).

Para estes autores, essas variáveis são destacadas como importantes na análise e determinação do crescimento dos gastos nas diferentes funções exercidas pelo governo. Mas, por outro lado, o crescimento das despesas públicas de um determinado país também pode ser determinado pelas possibilidades de obtenção de recursos.

Estas balizas estabelecem que o crescimento do setor público, em que pese o crescimento da demanda, estaria limitado pelas possibilidades de crescimento da tributação. De outra forma, Wagner (*apud* RESENDE, 2001) enfatiza que a renda *per capita* é a principal variável a explicar a expansão da demanda de bens produzidos pelo governo.

Para fins de classificação, as despesas orçamentárias são destacadas de acordo com as funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos de acordo com a portaria n° 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão (Quadro 1).

Função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e subfunção é a partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (RESENDE, 2001).

Para este autor, a classificação das despesas por funções é necessária para a efetiva implantação da técnica do orçamento-programa, que objetiva aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos dispêndios. Souza (2007), afirma que a finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade e Castro (2008) completa, que a classificação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou a finalidade dos gastos.

Quadro 1 – Classificação funcional das despesas.

Despesas por funções		
1 – Legislativa	11 – Trabalho	21 – Organização Agrária
2 – Judiciária	12 – Educação	22 – Indústria
3 – Essencial a Justiça	13 – Cultura	23 – Comércio e Serviços
4 – Administração	14 – Direitos da cidadania	24 – Comunicações
5 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	25 – Energia
6 – Segurança Pública	16 – Habitação	26 – Transporte
7 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 - Desporto e lazer
8 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	28 – Encargos especiais

9 – Previdência Social

19 – Ciência e Tecnologia

10 – Saúde

20 – Agricultura

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da portaria n° 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Dentre as despesas existentes, para este estudo será tomado como objeto de investigação somente o gasto social federal, considerado aquele que envolve dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação social. São gastos destinadas à provisão de bens e serviços meritoriais ou do tipo quase-públicos (SOUZA, 2007), ou seja, aqueles que provém bens e serviços para a “coletividade”.

Rezende (2001) e Souza (2007) consideram as seguintes despesas como Gastos Sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento. Para este estudo será incluído mais duas outras funções, sendo elas, Trabalho e Desporto e Lazer, por entender que estas contribuem para a formação da cidadania e o desenvolvimento comunitário, incentivando e comprometendo na formação das pessoas, propiciando bem estar e qualidade de vida a sociedade.

Para fins de pesquisa optou-se por explicitar apenas as subfunções das despesas Sociais (Quadro 2).

Quadro 2 – Funções e subfunções das despesas sociais.

Funções	Subfunções
1. Assistência Social	1.1. Assistência ao idoso 1.2. Assistência ao portador de deficiência 1.3. Assistência à Criança e ao Adolescente 1.4. Assistência Comunitária
2. Previdência Social	2.1. Previdência Básica 2.2. Previdência do Regime Estatutário 2.3. Previdência Complementar 2.4. Previdência Especial
3. Saúde	3.1. Atenção Básica 3.1. Assistência Hospitalar e Ambulatorial 3.2. Suporte Profilático e Terapêutico 3.3. Vigilância Sanitária 3.4. Vigilância Epidemiológica 3.5. Alimentação e Nutrição
4. Trabalho	4.1. Proteção e Benefícios ao Trabalhador 4.2. Relações de Trabalho 4.3. Empregabilidade 4.4. Fomento ao Trabalho
5. Educação	5.1. Ensino Fundamental 5.2. Ensino Médio 5.3. Ensino Profissional 5.4. Ensino Superior 5.5. Educação Infantil

	5.6. Educação de Jovens e Adultos
	5.7. Educação Especial
6. Cultura	6.1. Patrimônio Histórico, Artístico e arqueológico.
	6.2. Difusão Cultural
7. Urbanismo	7.1. Infra-Estrutura Urbana
	7.2. Serviços Urbanos
8. Habitação	8.1. Habitação Rural
	8.2. Habitação Urbana
	8.3. Transportes Coletivos Urbanos
9. Saneamento	9.1. Saneamento Básico Urbano
	9.2. Saneamento Básico Rural
10. Desporto e Lazer	10.1. Desporto de Rendimento
	10.2. Desporto Comunitário
	10.3. Lazer

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Assim, a divisão do gasto social federal por áreas de atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento as necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil (CASTRO, 2008).

2.3. Impactos dos programas de transferência de renda no Brasil

Pesquisas realizadas por Pochman (2007), Soares *et.al.* (2007), Lavinias (2007) e dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004; 2006), demonstram que houve melhorias nos índices socioeconômicos e progresso na redução da pobreza absoluta e da desigualdade na distribuição de renda no Brasil.

O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, acumulou uma queda de 6,5% entre 1995 e 2004, passando de 0,585 para 0,547 (POCHMANN, 2007). O índice de pobreza de Sen de 2002 para 2004 foi, respectivamente, 0,214 e 0,201. Soares *et. al.* (2006), ressaltam que o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Índice de Gini no período de 1995-2004.

Hoffman (2005) destaca que o crescimento do item rendimentos totais na PNAD reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família a partir de 2003, sendo esse crescimento crucial para a redução da pobreza, embora não seja a causa principal (Rendimento de todos os trabalhos).

Por outro lado, estudos de Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007), e Lavinias (2007) demonstram que os gastos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento e outros), que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. Dessa maneira, não obstante a elevação da carga tributária verificou-se a contração e a alteração na composição do gasto público (POCHMANN, 2007).

Daí surge o ceticismo de alguns autores para a continuidade desses tipos de programas sociais, como justificam Druck e Filgueiras (2007), em que esses programas “amortecem” as tensões sociais, não incluindo de forma duradoura – uma vez que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza.

Dessa forma, para os autores citados, a redução do investimento em políticas sociais¹, afeta um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mas que não se beneficia dos programas focalizados, porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, dentre outros).

Assim, Pochmann (2007) apresenta constante avanço do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho entre outras, ocorrendo a degradação da oferta de bens e serviços públicos.

Comprometendo as ações complementares dos programas de transferência de renda, Silva (2007) defende que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, demandam da expansão e a democratização de serviços sociais básicos e exigem, assim, a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas de saúde, de educação e de trabalho, ainda muito precários no Brasil.

3. Metodologia

3.1. Fonte de dados

O estudo foi constituído por meio de dados e informações de organismos oficiais do Governo Federal. Para os dados dos Gastos Sociais por Funções do Governo Federal foi utilizado o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) – Estados e Municípios do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e para os dados de Gastos de Transferência de Renda do Programa Bolsa Família, foi utilizado dados da Controladoria-Geral da União (CGU) – Portal Transparência.

A análise de despesas sociais por funções refere-se ao período de 2002 a 2006, já que as informações destes anos estão disponíveis pela Secretaria Nacional do Tesouro. A análise de despesas com o Programa Bolsa Família refere-se ao período de 2004 a 2007. A escolha desses anos deveu-se ao fato de que o Programa Bolsa Família foi instituído no ano de 2003, portanto a disponibilidade de dados se dá a partir de 2004.

3.2. Métodos de pesquisa

Para a análise da evolução e comparação dos dados, utilizou-se a Taxa Média Geométrica e a Taxa de Crescimento, descritas a seguir:

A taxa média geométrica de crescimento é em geral, utilizada, em administração e economia para encontrar taxas médias de variação, com base no conceito de progressão geométrica (TRIOLA, 2005). Dado n valores, a media geométrica é a raiz n -enésima de seu produto.

$$TMGC = \left(\frac{vf}{vi} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \quad (1)$$

em que:

$TMGC$: taxa média geométrica de crescimento.

vf : valor final.

vi : valor inicial.

n : número de períodos de variação.

A Taxa de crescimento refere-se à taxa média de variação do índice composta anualmente, entre dois períodos.

$$TC = \left(\frac{v_{t+1}}{v_t} \right) - 1 \quad (2)$$

em que:

TC : taxa de crescimento.

v_t : valor no período de referencia (t).

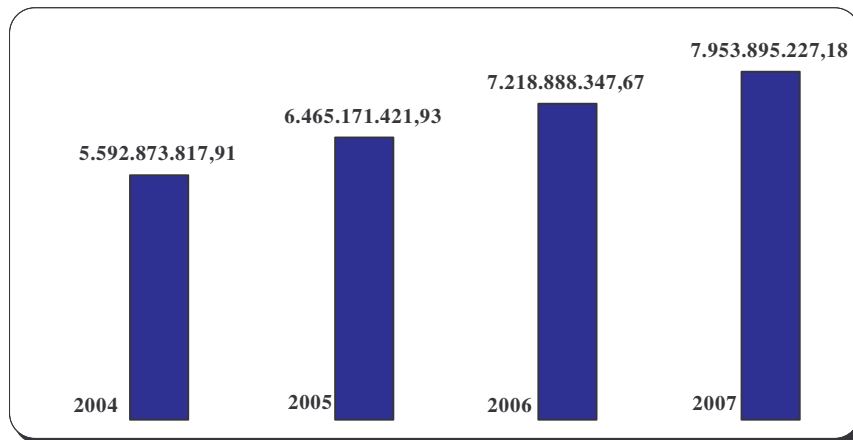
v_{t+1} : valor no período de $t+1$.

4. Resultados e discussão

4.1. Gastos do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família

Observou-se que desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando em um crescimento médio de 12,46% entre 2004 e 2007 (2004 – R\$ 5.592.873.817,91; 2007 - R\$ 7.953.895.227,18). Isso toma maior relevancia ao se comparar a taxa média de crescimento da economia brasileira, inferior a 5%. Assim os gastos com o Programa Bolsa Família cresceu duas vezes o nível da economia brasileira. Ressalta-se que esse crescimento ocorre a uma taxa decrescente, o que demonstra a tendência natural de programas focalizados, pois à medida que vai alcançando o público alvo, tende a diminuir as taxas de crescimento do investimento (Figura 1 e Tabela 1).

Figura 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em R\$).



Fonte: CGU/Resultados da pesquisa

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

Tabela 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em 1.000 R\$).

Brasil	2004	2005	2006	2007
Valor real	5.592.873,82	6.465.171,42	7.218.888,35	7.953.895,23
Valor <i>per capita</i> ²	106,62	123,24	137,61	151,62
Taxa de crescimento		15,60%	11,66%	10,18%
Taxa média geométrica de crescimento				12,46%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

A análise do gasto com o Programa Bolsa Família por “habitante pobre”, apresenta repasse em média de R\$ 106,62 em 2004 e em 2007 R\$ 151,62.

De acordo com a tabela 2, pode-se realçar que a maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família se dá na região Nordeste (23%). Esse fator é devido a grande desigualdade de renda nessa região e aos problemas socioeconômicos derivado dos problemas da seca nos sertão, da concentração fundiária e por ser a segunda região mais populosa do Brasil. Essa questão se torna relevante, na medida que os objetivos do Programa Bolsa Família, que é a transferência de recursos em dinheiro para famílias que se encontram em vulnerabilidade social, são atendidos. Por outro lado, a taxa média de crescimento de 10,26% desta região foi menor, pois cresceu a taxa constante, diferente de outras regiões, isso talvez em decorrência dos altos investimentos, desde os anos iniciais do Programa Bolsa Família.

Tabela 2 – Participação das Regiões nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$).

Região	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. Rel.
--------	------	------	------	------	-------	-----	------------

Região Centro Oeste	226,801	278,975	332,544	367,157	1.205,477	17,42%	4,43%
Região Nordeste	3.111,178	3.367,863	3.779,592	4.170,398	14.429,031	10,26%	52,99%
Região Norte	482,207	575,239	710,643	836,931	2.605,020	20,18%	9,57%
Região Sudeste	1.247,645	1.599,078	1.734,053	1.911,755	6.492,530	15,29%	23,84%
Região Sul	525,044	644,017	662,057	667,654	2.498,771	8,34%	9,18%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100,00%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

A região sudeste possui a segunda maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família (23%). Embora seja considerada a região mais rica do país, por abrigar uma economia forte e diversificada, também é a região mais populosa, resultando na grande retenção dos recursos do Programa Bolsa Família.

A região sul é a que apresentou a menor taxa média de crescimento (8,34%) e uma das menores participações relativas nos recursos do Programa Bolsa Família (9,18%). Essa região é considerada a que possui melhor qualidade de vida, possuindo o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das regiões (0,807), é considerada a mais alfabetizada e possui a segunda maior renda *per capita* do país. Dessa forma é possível inferir que os menores investimentos do Programa deve-se as melhores condições socioeconômicas desta região.

As regiões Norte e Centro Oeste, embora tenham tido as menores participações relativa nos gastos do Programa Bolsa Família (9,57% e 4,43%), foram as que tiveram maior crescimento médio ao longo dos anos (20,18% e 17,42%). Esses fatores podem ser explicados, principalmente, por estas regiões apresentarem as menores populações do Brasil, consideradas “vazios demográficos”, e pelos investimentos iniciais terem sido priorizados principalmente nas regiões mais pobres do Brasil, semi-árido do Nordeste, Sudeste e regiões do Norte (SUPLICY, 2007).

De acordo com a tabela 3 é possível afirmar as regiões, bem como os estados que possuem maior participação relativa dos recursos do Programa Bolsa Família do Brasil.

O grande destaque é o estado da Bahia que absorve a maior percentagem dos recursos (13,51%). Os fatores determinantes deste resultado é que embora possua a sexta maior economia do Brasil e é o quarto maior estado brasileiro em população (14.080.654), a renda é mal distribuída, possui um dos piores IDH do Brasil (0,689), refletindo no alto índice de analfabetismo (7º pior do Brasil) e mortalidade infantil (7º pior do Brasil) e uma das menores expectativas de vida do país (IBGE, 2007; PNUD, 2008). Ressalta-se que este estado situa-se na região nordeste, assim como o Ceará, Pernambuco e Maranhão que tiveram também alta participação nos gastos do Programa Bolsa Família (8,92%, 7,98% e 6,97% respectivamente).

Tabela 3 – Participação dos Estados das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$).

Estados	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. Rel.
Acre	28,998	32,647	39,589	42,939	144,172	13,98%	0,53%
Alagoas	190,503	206,465	225,712	253,828	876,509	10,04%	3,22%
Amapá	14,575	13,621	16,393	26,042	70,631	21,35%	0,26%
Amazonas	94,985	116,758	145,205	168,869	525,817	21,14%	1,93%
Bahia	782,391	863,562	970,393	1.062,029	3.678,376	10,72%	13,51%
Ceará	567,474	583,598	616,605	660,504	2.428,181	5,19%	8,92%
Distrito Federal	15,836	13,965	23,726	26,827	80,354	19,21%	0,30%
Espírito santo	82,504	110,886	116,725	126,760	436,875	15,39%	1,60%
Goiás	108,592	134,161	153,542	172,077	568,371	16,58%	2,09%
Maranhão	382,152	421,040	515,019	580,975	1.899,185	14,98%	6,97%
Mato Grosso	58,287	79,025	85,275	90,986	313,573	16,00%	1,15%
Mato Grosso do Sul	44,087	51,824	70,002	77,266	243,179	20,57%	0,89%
Minas Gerais	581,406	694,284	718,397	743,755	2.737,843	8,56%	10,05%
Pará	244,451	288,435	355,679	422,725	1.311,289	20,03%	4,82%
Paraíba	244,926	261,399	285,338	312,556	1.104,219	8,47%	4,06%
Paraná	228,248	286,353	288,571	285,384	1.088,557	7,73%	4,00%
Pernambuco	440,023	497,343	577,229	658,378	2.172,972	14,38%	7,98%
Piauí	226,817	229,421	253,985	281,238	991,462	7,43%	3,64%
Rio de Janeiro	154,661	225,272	266,532	321,155	967,619	27,58%	3,55%
Rio Grande do Norte	174,978	185,601	200,934	216,228	777,741	7,31%	2,86%
Rio Grande do Sul	211,833	260,985	277,676	289,013	1.039,507	10,91%	3,82%
Rondônia	35,843	50,631	62,656	72,133	221,263	26,25%	0,81%
Roraima	11,360	14,088	21,924	27,805	75,177	34,77%	0,28%
Santa Catarina	84,963	96,679	95,809	93,257	370,708	3,15%	1,36%
São Paulo	429,073	568,637	632,399	720,084	2.350,193	18,84%	8,63%
Sergipe	101,913	119,434	134,377	144,662	500,385	12,38%	1,84%
Tocantins	51,996	59,060	69,196	76,417	256,669	13,69%	0,94%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

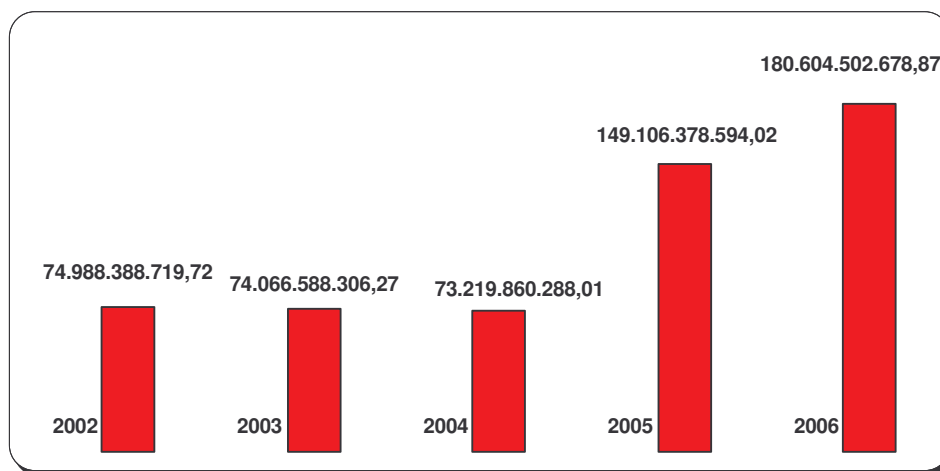
Minas Gerais e São Paulo destacam-se, também, pela grande participação nos recursos do Programa Bolsa Família (10,05% e 8,63%), e, de acordo com o IBGE (2007), são os estados mais populosos do estado brasileiro (19.273.506 hab. e 39.827.570 hab., respectivamente). Embora Minas Gerais e São Paulo possuam grandes parques industriais, possuam economia diversificada, alto PIB e IDH, apresentam disparidades regionais, existindo, em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Talvez por isso e pela alta população absorvam muitos recursos do Programa Bolsa Família.

4.2. Análise da evolução dos gastos sociais no Brasil

A figura 2 e a tabela 4 descrevem o comportamento dos gastos sociais ao longo dos anos de 2002 a 2006. Nos três primeiros anos do estudo, houve queda no investimento dos serviços sociais básicos e universais o que comprova os estudos realizados por Druck e

Figueiras (2007), Pochmann (2007), e Lavinias (2007), conforme apresentado pela taxa de crescimento negativa. Mas a partir do ano de 2005, os investimentos aumentaram com a taxa de crescimento de 103,64%, e em 2006 de 21,12%, a elevação nos dois últimos anos do estudo, contribuiu para a taxa de média geométrica de crescimento alcançar 24%.

Figura 2 – Evolução dos Gastos Sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

* Valores reais deflacionados com base no IPCA ano base 2002.

Assim, o aumento das despesas com a provisão de serviços públicos de caráter universal, cuja razão de ser maior é justamente dirimir iniquidades e disparidades no modo de vida, propiciando padrões básicos de serviços e bens, que garantam igual acesso e igual oportunidade a todos os cidadãos (LAVINAS, 2007), demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

Souza (2007), corrobora nesse sentido, apontando a existência de uma trajetória ascendente da participação dos municípios nos gastos com o setor de proteção social, em que os gastos vêm crescendo e consumindo uma parcela maior do orçamento municipal, em decorrência da elevação no subsetor de desenvolvimento social.

Tabela 4 – Evolução dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em 1.000 R\$).

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	74.988.388,72	74.066.588,31	73.219.860,29	149.106.378,59	180.604.502,68
Taxa crescimento		-1,23%	-1,14%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					24,58%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Na análise detalhada dos gastos sociais por funções, as despesas que apresentaram participações mais expressivas são referentes às funções de Educação e Saúde (34,51% e 30,77%). O aumento da participação dos gastos em educação e saúde reflete a tendência de maior prioridade nessas áreas. Desse modo, a grande participação dessas funções no orçamento, é de fundamental importância para as propostas do Programa Bolsa Família que tem como condicionalidades, a inserção da criança no sistema educacional e frequência da família ao posto de saúde.

Assim, os países com elevado nível de renda despendem maiores recursos nas áreas de saúde e educação em relação aos demais países, indicando que a educação e saúde são considerados bens superiores, tendo em vista sua importância na formação do capital humano (GAIMBIAGI e ALÉM, 2000). Nesse ponto, sugere-se o aumento da renda *per capita* dos últimos anos no Brasil (IBGE, 2008), está apontando para o maior investimento nessas áreas.

Para Barros *et al.* (2007), maiores oportunidades educacionais e investimentos públicos na qualidade da educação oferecida, tendem a elevar a escolaridade média dos mais pobres, reduzindo, com isso, a desigualdade educacional da força de trabalho e, conseqüentemente, a desigualdade de rendimentos do trabalho. Dessa forma a importância atribuída à educação é de instrumento de progresso econômico e de mobilidade social.

Tabela 5 – Evolução dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em milhões de R\$).

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006	Total	TMG	Part. Rel.
Assistência Social	3.232,23	3.265,95	2.983,68	4.624,01	7.587,38	21.693,25	23,78%	3,93%
Previdência Social	4.781,53	4.761,88	5.624,07	10.524,75	12.217,09	37.909,32	26,43%	6,87%
Saúde	21.629,62	22.122,35	22.180,38	47.692,49	56.201,80	169.826,64	26,96%	30,77%
Trabalho	426,12	341,03	340,66	591,76	713,01	2.412,58	13,73%	0,44%
Educação	25.951,09	25.772,23	24.434,50	52.339,22	61.993,35	190.490,39	24,32%	34,51%
Cultura	1.073,26	1.068,88	945,53	2.023,85	2.587,17	7.698,68	24,60%	1,39%
Urbanismo	12.505,11	11.988,43	12.297,71	22.812,86	28.561,19	88.165,30	22,93%	15,97%
Habituação	1.092,29	863,08	878,59	1.411,03	1.811,54	6.056,53	13,48%	1,10%
Saneamento	3.272,90	2.914,51	2.574,86	5.371,72	6.380,62	20.514,61	18,16%	3,72%
Desporto e Lazer	1.024,24	968,25	959,88	1.714,70	2.551,36	7.218,44	25,63%	1,31%
Total	74.988,39	74.066,59	73.219,86	149.106,38	180.604,50	551.985,72	24,58%	100,00%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

A taxa média geométrica de crescimento nos gastos sociais foi expressiva nas funções de Saúde, Previdência Social e Assistência Social (26,96%, 26,43% e 23,78%). É possível inferior, de acordo com Rezende (2001) que a tendência de crescimento desses

gastos se dá em virtude do envelhecimento da população, o aumento da expectativa de vida, da ampliação dos benefícios introduzidos à assistência social, vinculação de benefícios ao salário mínimo e manutenção da aposentadoria por tempo de serviço.

Assim, à medida que uma proporção maior da população se torna idosa, crescem os gastos totais com saúde, assim como as despesas previdenciárias (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Considerando a taxa média geométrica de crescimento dos gastos com Urbanismo, Saneamento e Habitação, embora os dois últimos tenham pequena participação relativa no total dos gastos, verifica-se que houve significativo aumento (22,93%, 18,16% e 13,48%).

O aumento desses gastos apresenta o esforço pela melhoria nas condições de vida, bem-estar e cidadania do país, pois a qualidade da vida urbana depende do satisfatório funcionamento de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, de ruas e outros logradouros públicos limpos, bem iluminados e conservados, de sistemas eficientes de transporte coletivo e de facilidades adequadas de abastecimento (REZENDE, 2001).

Nessa vertente, a alta taxa média de crescimento dos gastos com Desporto e lazer e Cultura (24,60% e 25,63%), embora tenha pequena participação relativa no total dos gastos, apresenta uma maneira maior de comprometer o jovem e a sociedade, na formação do ser humano em todos os aspectos.

Para Giambiagi e Além (2000) quando as sociedades se beneficiam de uma elevação de seu nível de renda, tendem a ter um maior grau de escolaridade e com isso aumentar as pressões em favor da oferta de serviços públicos melhores.

Assim, o aumento dos gastos sociais, considerados os que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

O aumento dos gastos a partir de 2005, em termo real (tabela 4 e 5) e *per capita* (Tabelas 6 e 7), é muito importante para a eficácia do Programa Bolsa Família, pois a complementaridade da renda associada à inserção e participação nos serviços públicos universais, aumenta a capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza e combater as desigualdades.

Tabela 6 – Evolução *per capita* dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$)³.

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Assistência Social	18,90	19,10	16,39	25,41	41,69
Previdência Social	27,96	27,85	30,90	57,83	67,13
Saúde	126,49	129,37	121,87	262,05	308,80
Trabalho	2,49	1,99	1,87	3,25	3,92
Educação	151,76	150,71	134,26	287,58	340,62
Cultura	6,28	6,25	5,20	11,12	14,22

Urbanismo	73,13	70,11	67,57	125,35	156,93
Habitação	6,39	5,05	4,83	7,75	9,95
Saneamento	19,14	17,04	14,15	29,51	35,06
Desporto e Lazer	5,99	5,66	5,27	9,42	14,02
Total	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

De posse dos resultados das Tabelas 6 e 7, observa-se que de 2002 a 2006, o gasto social com o brasileiro aumentou mais que o dobro e a taxa média geométrica de crescimento foi de 22,65%. Embora tenha crescido, a diminuição dos gastos nos anos de 2003 e 2004, afetou a média de crescimento.

Cabe elencar que o gasto *per capita* com as funções de Educação e Saúde (R\$ 340,62 e R\$ 308,80) são os mais altos por entender que estes são primordiais ao atendimento das necessidades básicas da população.

Tabela 7 – Evolução *per capita* dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$).

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33
Taxa crescimento		-1,23%	-7,12%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					22,65%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Dessa forma, o aumento dos investimentos em políticas sociais universais, afeta um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mesmo beneficiados ou não por programas focalizados. Isso se torna importante, principalmente no contexto brasileiro em que existem significativas disparidades regionais, garantindo que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda a população do país.

5. Considerações finais

No contexto dos programas de transferência de renda, a articulação desta política com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos, permite auferir avanços para o combate a pobreza e desigualdade.

O aumento dos investimentos no Programa Bolsa Família, bem como nos gastos sociais do Governo Federal, representa fator positivo para toda sociedade. Principalmente, pelo fato de esses programas trazerem em seu esboço a contrapartida de inserção em outros serviços oferecidos pelo Estado ou pela sociedade organizada. Assim, a transferência não se limita a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas também incentiva o uso dos serviços do Estado.

Dessa forma, os gastos que apresentaram participações mais expressivas em termos reais e *per capita* referentes às funções Educação e Saúde, sugerem uma política mais agressiva de alocação de recursos nesses serviços.

Portanto, espera-se que além da transferência de renda para camadas mais pobres da população, que contribui para o aumento do consumo familiar, a inserção das crianças na escola, os cuidados preventivos e curativos, a expansão dos investimentos em outros serviços permita o fortalecimento e a emancipação das pessoas e famílias na sociedade.

6. Referências

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA. 2 v. 2007.

CASTRO, J. A; RIBERIRO, J. A; DUARTE, B. C. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza - Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 10 Mar. 2008.

DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática o Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios-PNAD/2004 e 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 20 Set. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estados@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadossat/default.php>> Acesso em: 20 dez. 2007.

IINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Radar Social 2006**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp> Acesso em: 20 Mar. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IPCA**. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>> Acesso em: 10 Mai. 2008.

JUNG, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LAVINAS, L. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Lista de beneficiários do Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 06 jun. 2008.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

POCHMANN, M. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.

RESENDE, F, A. **Finanças públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROFFMAN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica.** V. 7, n.2. p. 335-341, Dezembro, 2005.

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

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **Finanças Brasil (FINBRA) - Estados e municípios.** Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: 15 Mar. 2008.

SOARES, F. V; SOARES, S; MEDEIROS, M; OSORIO, G. R. **Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade.** Disponível em : <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Acesso em: 15 Nov. 2007.

SOUZA, Charles Okama de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.** 105f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística.** Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005. 656p.

WIKIPÉDIA. **Estados.** Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Bahia>> Acesso em: 20 Abr. 2008.

¹ Entende-se por políticas sociais, como um conjunto de programas e ações do Estado que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários elementos que compõe as condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito a pobreza e desigualdade (CASTRO *et al.*,2008). Assim a política social possui importante ação sobre a população de menor renda.

² Considerou para o estudo o número de pobres do ano de 2004: 52.458.197 hab. (IPEA, 2008). É considerado como linha de pobreza $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*.

³ Utilizou-se as seguintes estimativas de população. Para os anos, 2002 e 2003, a população de 171.000.000 hab. e para os anos de 2004, 2005 e 2006, a população de 182.000.000,00 hab. (IBGE, 2007).