



SUMÁRIO EXECUTIVO

A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – SEGUNDO ESTUDO

Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos
Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, dezembro de 2006

Sumário Executivo

A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – SEGUNDO ESTUDO

1. Apresentação

Este sumário executivo apresenta os resultados da pesquisa “A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - segundo estudo”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a coordenação de Rosa Maria Marques. Este segundo estudo, realizado em 2006, teve como objetivos produzir informações que pudessem ser comparadas com o estudo realizado em 2004 (A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - primeiro estudo¹), acerca do impacto do Programa Bolsa Família (PBF) na população dos municípios e de sua importância relativa frente às transferências constitucionais para os municípios. Dessa maneira, comparou-se o total dos recursos transferidos a informações como a receita disponível do município, compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais; o total das transferências federais para o SUS, o total da transferência federal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o total da transferência estadual do ICMS. Tanto o primeiro como o segundo estudo foram viabilizados por meio de cooperação técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Metodologia

Para a efetivação dessas pesquisas foi definida uma amostra representativa dos municípios brasileiros, considerando critérios tais como: localização geográfica, em termos de grande região; porte populacional²; nível de pobreza, utilizando como critério o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)³; relação população rural/urbana, sendo classificados como predominantemente urbanos ou rurais; e sua localização ou não em regiões metropolitanas, tendo sido agrupados segundo a sua localização na capital, na região metropolitana ou no interior. Salienta-se que os municípios das capitais não estão incluídos nas regiões metropolitanas a que pertencem, compondo uma categoria a parte.

1 Publicado em: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n.1 (2005) – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

2 Os municípios brasileiros foram divididos em 4 categorias: Pequenos (até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 100 mil habitantes), grandes (de 100 mil a 500 mil habitantes) e muito grandes (acima de 500 mil habitantes)

3 Neste critério, os municípios foram divididos em dois grupos: os com IDH-M abaixo da média nacional e aqueles com IDH-M acima da média nacional.

Para a escolha da amostra, foram definidos 119 agrupamentos distintos. A opção por trabalhar com uma amostra fundou-se no fato de, na época, o PBF estar ainda em seus primeiros passos, sendo sua implantação ainda incipiente em alguns estados e regiões, de modo que não atingia o conjunto dos municípios do país e, nos municípios onde se fazia presente, não necessariamente sua cobertura atingia o total de famílias-alvo ou o Programa não estava plenamente implantado.

Para o cálculo da cobertura populacional, tanto pensada em relação à população alvo, como em relação à população total, foram utilizados: o número de famílias beneficiárias do PBF em outubro de 2006; a estimativa do número de famílias pobres para 2004, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e a população estimada para os municípios em 2006, também do IBGE. A estimativa da população beneficiária é o resultado da multiplicação do número de famílias beneficiárias por 4,4 (média de membros das famílias pobres, segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC do MDS).

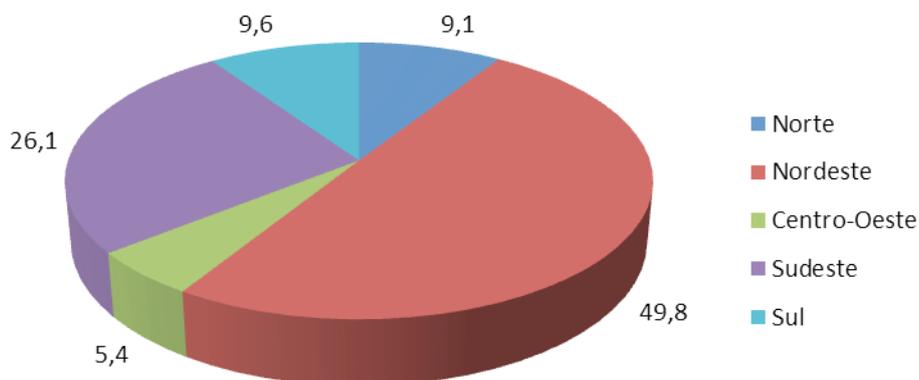
A comparação do número de famílias beneficiárias de outubro de 2006 com o número de famílias pobres de 2004 leva, necessariamente, a que os resultados da cobertura do Programa sejam superestimados. Contudo, como os cálculos preliminares realizados indicaram, para a ampla maioria dos municípios, a ocorrência de taxas de cobertura bem inferiores a 100%, optou-se por apresentar esse indicador, interpretando que esses casos denunciam a necessidade de o Programa ampliar sua implantação.

3. Resultados

3.1 A cobertura do PBF em relação a sua população alvo e à população total do Brasil

O PBF é o principal programa de transferência de renda existente no país e aquele que atinge o maior número de pessoas. Em outubro de 2006, este programa alcançava 11.009.341 famílias, ao custo de R\$ 680,08 milhões ao mês. Em termos de população, isso significava uma cobertura de 48.441.100 pessoas, isto é, 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006. Em relação à meta do governo para o ano, isso equivalia a 98,2%.

Em termos de distribuição entre as regiões, as famílias beneficiárias do PBF estão altamente concentradas nas regiões Nordeste (49,8%) e Sudeste (26,07%), como se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1- Distribuição do PBF por grandes regiões, outubro de 2006

Fonte: MDS/PUC-SP, A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros – segundo estudo, 2006.

Avaliando-se de forma mais detalhada a cobertura do PBF, ou seja, a proporção da população alvo (famílias pobres) atingida pelo Programa, a pesquisa salienta que o Bolsa Família está atingindo seu público-alvo de maneira desigual entre as regiões, os estados e as capitais: a região Norte continua sendo a que mais dificuldade tem para implantar o Programa⁴, pois o nível de cobertura, verificado com o uso de uma informação defasada, de 2004, é de apenas 87,81%. Esse baixo nível de cobertura pode estar associado à baixa capacidade de organização das prefeituras, bem como às dificuldades inerentes à região, com população muitas vezes dispersa em áreas de difícil acesso.

Além desta constatação, verificou-se que existe margem para a implantação do programa, isto é, o PBF deve ser ampliado para as regiões, estados e capitais onde ainda não se conseguiu alcançar a totalidade das famílias pobres. Em alguns estados, o Bolsa Família apresenta maior dificuldade para ser implantado nas capitais do que nos demais municípios.

Com relação ao total da população da região, dos estados e dos municípios, as taxas de coberturas encontradas indicam uma realidade bastante diversa. Essa realidade é em parte determinada pela distribuição das famílias pobres no país e em parte pelo nível de implantação do Programa em cada espaço, seja região, estado, ou capital. Entende-se por taxa de cobertura da população total a relação entre o número de famílias beneficiárias multiplicado por 4,4 e a população total.

4 Essa dificuldade já havia sido verificada na pesquisa anterior (A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros – primeiro estudo).

Neste quesito, observa-se que na Região Nordeste esta relação é de 56%, seguida pela Norte, com 30,3%, Centro-Oeste, com 24,1%, Sul, com 17% e Sudeste com 16,6%. Entre os estados da federação, o maior percentual de cobertura encontra-se em Pernambuco (67,6%) e o menor em Santa Catarina (10,4%). Nas capitais, a maior taxa é registrada em Boa Vista (34,6%) e a menor em Florianópolis (5,8%).

3.2 Avaliação do PBF nas grandes regiões e estados

No conjunto da população brasileira, 35,3% das famílias beneficiárias do PBF em outubro de 2006 residiam em municípios que apresentavam, em 2000, IDH-M maior que a média brasileira (então de 0,757); enquanto 64,5% residiam em municípios menos desenvolvidos, com IDH-M inferior à média nacional. As famílias restantes (0,2%) não puderam ser classificadas nesta caracterização por residirem nos 58 municípios instalados após o ano de 2000. Vale notar que, apesar de 64,5% das famílias beneficiárias residirem em municípios menos desenvolvidos, estes englobam apenas 37,9% da população brasileira estimada para 2006, o que evidencia associação estreita e inversa à existente entre o IDH -M e a prevalência de pobreza. Assim, em todos os estados brasileiros, exceto Roraima, a concentração de famílias beneficiárias em municípios com baixo IDH-M é proporcionalmente superior ao percentual da população brasileira que reside nesses municípios.

Embora a pobreza esteja espalhada por todo o território nacional, ela se distribui de maneira bastante diferenciada entre as regiões e, dentro destas, nos estados que as compõem. Assim, enquanto nas regiões Norte e Nordeste, a grande maioria das famílias beneficiárias do Bolsa Família residem em municípios com IDH-M inferiores à média brasileira (88,0% no Nordeste e 75,8% no Norte), nas demais regiões elas se concentram em municípios com IDH-M acima da média nacional (72,5% no Sul, 65,6% no Sudeste e 58,4% no Centro-Oeste). Isso significa dizer que nas Regiões Norte e Nordeste a pobreza é mais generalizada entre os municípios, com exceção de alguns poucos e das capitais. Nas demais regiões, a maior parte dos municípios apresenta IDH-M superior à média nacional e é exatamente neles que se concentram as famílias beneficiárias do Programa, em termos absolutos, o que indica a existência de bolsões de pobreza em seu território.

3.3 Interior, regiões metropolitanas e capitais

A distribuição das famílias beneficiárias entre as capitais, regiões metropolitanas (RM) e os municípios do interior mostra que, nas duas primeiras, a concentração é menor do que no interior. Para o país como um todo, apesar de 23,8% da população total residir nas capitais dos estados, nestas, 13,3% das famílias são beneficiárias do Programa. Comportamento semelhante se observa nos municípios das regiões metropolitanas, os quais, possuindo 13,6% da população brasileira, são responsáveis por 9,3% das famílias beneficiárias. Por outro lado, nos municípios do interior, a situação se inverte, ou seja, possuindo 62,7% da população total do Brasil, respondem por 77,3% das famílias beneficiárias do PBF.

Essa característica se repete em todas as regiões geográficas do país assim como em praticamente todos os estados. As exceções ficam por conta das RM do Rio de Janeiro e de São Paulo. Na primeira, a situação é mais evidente, pois seus municípios, apesar de possuírem 35,7% da população total do estado, respondem por 45,2% das famílias beneficiárias do Programa, demonstrando que, diferentemente das demais regiões metropolitanas, nela a pobreza se faz presente numa proporção muito elevada, constituindo imensos bolsões de pobreza gravitando em torno das oportunidades que se espera serem oferecidas pela capital do estado. Algo semelhante se observa na RM de São Paulo, municípios nos quais habitam 21,1% da população estadual e correspondem a 21,9% das famílias beneficiárias.

3.4 Porte populacional

Analisando a distribuição das famílias beneficiárias do PBF segundo o porte dos municípios, percebe-se que a prevalência da pobreza é maior nos municípios de pequeno e médio porte, em comparação com os de grande porte populacional. Assim, para o Brasil como um todo, os municípios de pequeno porte (com até 20 mil habitantes), responsáveis por 17,4% da população total, abrigam 28,7% das famílias beneficiárias. Já os municípios de médio porte (com população entre 20 mil e 100 mil habitantes), com 28,4% da população brasileira, compreendem 37,6% das famílias beneficiárias. A situação se inverte nos municípios de grande (de 100 mil a 500 mil habitantes) e de muito grande porte (acima de 500 mil habitantes). Nestes grupos a participação na população total é de 25,3% e 28,9%, respectivamente e, no total de famílias beneficiárias, é de 18,1% e 15,6%, respectivamente, evidenciando que quanto maior o porte populacional do município, menor é a frequência relativa de famílias beneficiárias do PBF.

3.5 Município rural / urbano

A partir da caracterização do município como predominantemente rural e urbano, percebe-se que 74,1% das famílias beneficiárias residem nos municípios urbanos (86,2% da população total reside em áreas urbanas) e 25,3% nos rurais, percentuais menos discrepantes do que os mencionados acima para a população total. Ou seja, o meio rural concentra proporcionalmente um número maior de famílias pobres beneficiárias do Programa. Isso é observado em todas as regiões geográficas do país e em todos os estados da federação, à exceção de Roraima, no qual a importância relativa da capital Boa Vista na população total do estado é muito superior aos demais estados federados, provocando comportamento particular que o distingue dos outros estados.

3.6 Valor médio do benefício

Em relação ao valor médio repassado por família beneficiária, em outubro de 2006, observava-se que as famílias que residem em municípios com IDH-M abaixo da média brasileira percebem um valor 15,9% maior que aquelas residentes de municípios com IDH-M acima da média nacional (R\$ 64,92 e R\$ 56,02, respectivamente). Já nas regiões geográficas, os maiores valores médios repassados foram dirigidos às

famílias residentes nos municípios de IDH-M inferior à média nacional das regiões Norte (R\$ 68,93) e Nordeste (R\$ 66,22), enquanto os menores valores médios repassados foram para as famílias dos municípios com IDH-M superiores à média do país, das regiões Centro-Oeste (R\$ 53,40), Sudeste (R\$ 54,88) e Sul (R\$ 55,19).

Adicionalmente, vale notar que o valor médio de R\$ 63,32, repassado às famílias residentes nos municípios da região Norte, com IDH-M maiores que a média brasileira, é bastante superior à média repassada às famílias residentes nos municípios das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, com IDH-M menores que a média nacional, de R\$ 56,05, R\$ 56,51 e R\$ 60,08, respectivamente. Ou seja, aparentemente, os municípios menos desenvolvidos destas três últimas regiões apresentam menor pobreza relativa que os municípios mais desenvolvidos da região Norte.

3.7 A importância dos recursos do PBF em relação às transferências constitucionais aos municípios.

Os repasses do PBF aos municípios equivalem, no período de janeiro a outubro de 2006, a 15% das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios. Na região Nordeste, esse percentual é ainda maior (23,5%). Nas demais regiões, com exceção do Norte, onde é praticamente igual à média nacional, é bastante inferior.

No Nordeste, os estados do Pernambuco, Ceará, e Maranhão registram um percentual acima da média da região: 25,5%, 25,7% e 25,7%, respectivamente. No Norte (16%), o destaque fica por conta do Amapá, registrando apenas 7,9%. Na Região Centro-Oeste (10,5%), os percentuais dos estados são muito homogêneos, próximos da média regional. Na região Sudeste (10,4%), o percentual varia entre 13,5% (Minas Gerais) e 8,3% (São Paulo). Na Região Sul (8,4%), apenas Santa Catarina se destaca, com um percentual inferior à média regional (5,2%).

No Quadro 1, apresenta-se a distribuição da frequência das classes de importância do PBF relativamente aos repasses de transferências federais constitucionais, no período de janeiro a outubro de 2006, para os municípios brasileiros. Vale ressaltar que não há disponibilidade de informações sobre os repasses do PBF para quatro municípios e que outros dois (Brasília e Fernão de Noronha) não recebem transferências municipais do governo federal.

Quadro 1 - Distribuição de frequência dos municípios brasileiros segundo importância do PBF em relação às transferências federais constitucionais e ao FPM - janeiro a outubro de 2006

Intervalos de Distribuição	Bolsa Família / Transferências (%)			Bolsa Família / FPM (%)		
	intervalo	municípios		intervalo	municípios	
		número	%		número	%
até meio desvio padrão (DP)	até 4,45	941	16,9	até 8,0	1.351	24,3
de 0,5 DP até mediana (MD)	acima de 4,45 até 11,1	1.830	32,9	acima de 8,0 até 16,0	1.370	24,6
da MD até MD + 1 DP	acima de 11,1 até 20,0	1.506	27,1	acima de 16,0 até 32,0	1.541	27,7
da MD + 1 DP até MD + 2 DP	acima de 20,0 até 28,9	955	17,2	acima de 32,0 até 48,0	952	17,1
da MD + 2 DP até MD + 3 DP	acima de 28,9 até 37,8	283	5,1	acima de 48,0 até 64,0	279	5,0
mais que MD + 3 DP	acima de 37,8	43	0,8	acima de 64,0	65	1,2
Total		5.558	100		5.558	100

Fonte: MDS/PUC-SP, A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros – segundo estudo, 2006.

Analisando-se por porte populacional, verifica-se que os municípios com até 20.000 habitantes recebem recursos do Bolsa Família que correspondem, em média, a 13% das transferências federais constitucionais. Nos municípios médios, essa relação aumenta para 17,4%, sendo 13,5% nos de grande porte e 15,8% nos de muito grande porte. Dessa forma, para o Brasil, não é possível se estabelecer uma relação entre o porte do município e a importância do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais. Contudo, quando se analisa regionalmente, essa relação é observada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Ou seja, quanto maior o porte do município nestas regiões, maior a importância do Bolsa Família vis-à-vis as transferências constitucionais.

Sob o critério rural ou urbano, para o Brasil como um todo, nos municípios rurais, a importância do PBF em relação às transferências constitucionais é de 18,1%, enquanto nos urbanos, 14%. O percentual mais expressivo para os municípios rurais é definido pela região Sudeste e nas demais regiões a importância do Bolsa Família é mais relevante nos municípios urbanos. Isso indica que, ser rural ou urbano, não define por si só a importância do PBF em relação às transferências constitucionais. Contudo, vale a pena salientar que os valores registrados para o Brasil aumentam significativamente no Nordeste (23,5%, rural e 23,6%, urbano). Já a Região Sul é o outro extremo, com 7,2% (rural) e 8,8% (urbano).

Analisando-se os municípios por sua localização (enquanto capital ou interior), para o Brasil como um todo, o PBF representa 15,1% no interior e 14,6% nas capitais. Essa importância eleva-se significativamente na região Nordeste (24,1% e 19,3%). Nas demais regiões, os dois percentuais são muito menores, com

exceção da região Norte (16,67% e 13,1%) e da região Centro-Oeste, onde o Distrito Federal distorce os resultados da região por não receber transferências federais a municípios. Particularmente nas regiões Sudeste e Sul, os percentuais registrados nas capitais são superiores aos do interior, invertendo o resultado observado para o Brasil.

Considerando o critério do IDH-M, no Brasil como um todo, os municípios com IDH-M inferior à média nacional apresentam relevância do PBF com relação às transferências constitucionais superior ao registrado nos municípios com IDH-M superior à média nacional (19,1%, frente a 10,4%). Esse padrão repete-se em todas as regiões, com exceção da região Centro-Oeste na qual a relação do Bolsa Família frente às transferências constitucionais é maior nos municípios com IDH-M superior à média nacional (12,2%) do que naqueles com IDH-M inferior (8,9%).

As regiões Sul e Sudeste apresentam padrão semelhante ao nacional, o mesmo ocorrendo em seus estados. Nas regiões Norte e Nordeste, embora elas também apresentem esse mesmo padrão, nos estados do Amazonas e Pará (no Norte) e da Bahia e Pernambuco (no Nordeste), os municípios com IDH-M superior à média nacional registram relevância maior do PBF frente às transferências constitucionais.

3.8 O Bolsa Família e o semiárido.

O semiárido brasileiro é conformado por 1.131 municípios localizados em estados do Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe), com exceção do Maranhão, incluindo, ainda, parte de Minas Gerais. Embora concentre apenas 11,8% da população brasileira (projetada para 2006, pelo IBGE), nela encontram-se 24,3% da população pobre (estimada pelo IPEA em 2004).

Com relação ao benefício do PBF, tal região concentra 25,9% do total de famílias beneficiárias no país, recebendo um valor médio por família de R\$ 66,35, superior, portanto, à média nacional de 61,77%. Destaca-se, ainda, o valor médio observado nos municípios do semiárido de Alagoas (69,00%) e de Sergipe (68,89%).

A cobertura do PBF em relação à população alvo (total de famílias pobres no semiárido) é de 105,6%⁵; enquanto a relação entre seus beneficiários (número de famílias beneficiárias vezes 4,4) e o total da população é de 56,9%, valor muito superior ao registrado nacionalmente (25,9%) e um pouco superior à taxa verificada no Nordeste.

5 Os mesmos problemas levantados na parte relativa à análise nacional repetem-se quando do estudo da taxa de cobertura do Bolsa Família com relação ao total de famílias pobres, ou seja, a diferença de base dos dados – estimativa realizada pelo IPEA das famílias pobres para 2004 e dados do número de famílias pobres para outubro de 2006.

Ficha Técnica

Instituição executora

Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Equipe responsável

Rosa Maria Marques (coordenadora)

Áquilas Mendes (FAAP e CEPAM)

Marcel Guedes Leite (PUCSP)

Mariana Ribeiro Jansen (PUCSP)

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes de Sousa

Diretora de Avaliação

Jeni Vaitsman

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Luís Otávio Pires Farias

Secretária Nacional de Renda e Cidadania

Rosani Evangelista Cunha

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Marina Pereira Novo

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi