

Programa Bolsa Família como vetor de desenvolvimento municipal na região do Grande ABCD: um estudo de caso¹

*Programa Bolsa Família as a vector of municipal
development in the region of the Great ABCD: a
case study*

Sandra Cruz*¹

Antônio Sérgio Carvalho Rocha¹**

Palavras-chave:
Desenvolvimento
econômico;
Região Metropolitana;
Política social.

Resumo: O Programa Bolsa Família (PBF) se transformou em instrumento de transferência de renda para os municípios ao longo dos anos, sob este aspecto, este estudo teve como objetivo analisar o impacto deste programa no âmbito econômico da região metropolitana do Grande ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema), no período entre 2004 e 2018. A hipótese deste trabalho considera que a transferência de renda realizada através do PBF é capaz de gerar desenvolvimento econômico, fator analisado sob os aspectos de aplicação da teoria de Esping-Andersen. Para isso, utilizou-se como método de pesquisa análise documental a partir de avaliação de banco de dados e indicadores como Produto Interno Bruto Municipal, Renda per capita, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Como resultado constatou-se crescimento dos indicadores supracitados, havendo impacto expressivo sobre a educação nestes municípios e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento local.

Keywords:
*Economic development;
Metropolitan region;
Social Policy.*

Abstract: *The Programa Bolsa Família (PBF) has become an instrument of income transfer to the municipalities over the years. Under this aspect, this study aimed to analyze the impact of this program on the economic scope of the metropolitan region of the Greater ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano and Diadema), in the period between 2004 and 2018. The hypothesis of this study considers that the income transfer*

¹ Recebido em 13/01/2021. Aceito em 22/07/2021

*¹ Doutoranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). E-mail: sandra_bcruz@yahoo.com.br.

**¹ Mestre, doutor e pós-doutor em Ciência Política (USP). Docente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: as.rocha@gmail.com.

carried out through the PBF is capable of generating economic development, a factor analyzed under the application aspects of the Esping-Andersen theory. For this, document analysis was used as a research method, based on the evaluation of databases and indicators such as Municipal Gross Domestic Product, Per capita income, Gini Index and Municipal Human Development Index. As a result, there was a growth in the aforementioned indicators, with a significant impact on education in these municipalities and, consequently, on local development.

Introdução

Após vinte e um anos de governo autoritário no Brasil (1964-1985), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se instalaria em Brasília e ao longo de vinte meses se tornaria tema quase diário de embates entre os atores políticos e a sociedade civil. Embora tal conflito se evidenciasse nos meios de comunicação, os legisladores originários redigiram o texto constitucional atribuindo-lhe características sociais e democráticas, tendo como resultado a aprovação de uma Constituição Federal garantidora de direitos e alicerçada na justiça social.

Por outro lado, as forças do mercado neoliberal, opositoras ao ideal constitucional social-democrático não se arrefeceram, e as políticas voltadas para concentração de capital e internacionalização da economia persistiram e ganharam forma. Sob essa perspectiva, o trabalho a seguir compreende a discussão em torno da adoção de políticas públicas no Brasil, reconhecendo as dificuldades em angariar medidas sociais frente ao pensamento neoliberal, o que afeta inclusive o reconhecimento de programas importantes de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF).

O problema de pesquisa deste trabalho estaria em questionar a capacidade do PBF em promover desenvolvimento econômico no âmbito municipal. Esse questionamento surgiu em função de buscar respostas quanto ao real propósito deste programa de transferência de renda, isso porque embora esteja inserido em nosso ordenamento jurídico (Lei nº 10.836/2004) como política de Estado, parte da elite econômica e política acredita que o PBF estaria amparado apenas em *status* de política governamental.

Há de se observar que os programas orçamentários recentes têm como base o corte de gastos públicos, além de não haver interesse em manter políticas públicas que representem o governo que as elaborou, caso do PBF, fatores que podem influenciar na tentativa por desestabilizar o atual programa de transferência de rendas. Convém assim demonstrar a trajetória do PBF como política pública e social, e realizar intervenções analíticas que possam confirmar

hipóteses, ou mesmo refutar, que apontem tal programa de transferência de renda como fator inerente ao fomento econômico municipal.

A hipótese sobre a qual esta pesquisa se baliza considera que a transferência de renda realizada através do PBF é capaz de gerar desenvolvimento econômico, para isso avaliou-se tal política em consonância com o nível de crescimento do PIB, do IDHM, do Índice de Gini e da Renda per capita nos municípios do Grande ABCD em São Paulo: Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema, no período entre 2004 e 2018, de modo a garantir análises que se baseiem em dados divulgados em estudos recentes realizados por instituições como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A análise da evolução do PBF nestes municípios objetiva esclarecer seu papel como política pública de Estado, além de observar os impactos e significados para os municípios quanto à dinâmica da relação entre a transferência de renda aos cidadãos e o desenvolvimento local. Este estudo justifica-se mediante a possibilidade de contribuir com o debate público quanto ao direcionamento social que esta política pode acarretar ao permitir ao indivíduo beneficiado com o programa alcançar perspectivas cidadãs que antes possam ter lhe sido negadas.

Trata-se de um estudo de caso pautado em região específica (Grande ABCD), que fez uso de abordagem qualitativa, em um estudo exploratório, baseado em análise documental, que propiciou a formação de diagnóstico, corroborando em parte a hipótese inicial do trabalho.

Assim, o PBF ao ser introduzido no âmbito das políticas públicas passa a ser incorporado à estruturação da ordem social constitucional, permitindo o debate de visões as quais inserem o programa dentre as ações garantidoras de autonomização e cidadanização.

Por fim, como resultado, evidencia-se a participação efetiva do PBF nos municípios através da transferência de renda, o que possibilita garantir certo desenvolvimento local, gerando assim resultados efetivos, embora a desigualdade ainda se trate de condição real que afeta a subsistência local.

Fundamentação teórica

Após os desencantos com as crises capitalistas no mundo, a política social passa a ser pensada como parte de um quadro em que consistem as relações entre Estado, desenvolvimento e sistemas de proteção social. Existe assim uma mudança de comportamento, o Estado de bem-estar social o tempo todo desafia repensar as relações entre o Estado, o mercado, as famílias e as próprias políticas sociais, começando a se desenvolver a ideia de bem-estar

social mediante inserção produtiva, o que significa redução dos riscos sociais mediante educação e capacitação a fim de promover os beneficiários das políticas sociais à condição de pessoas independentes e ativas, co-produtoras da sua proteção social mediante inserção produtiva no mercado de trabalho.

Nesse âmbito, pensadores como Gunnar Myrdal (1930) desencadearam a ideia de que as políticas sociais não seriam gastos, mas investimentos e geradoras de riquezas, ideário que estaria profundamente vinculado ao destrinchar do Estado de bem-estar social, o que daria origem ao conceito de "*políticas sociais produtivas*", em que estas sofreriam regulamentação, de modo a elevar sua produtividade e aquecer a economia. Para Myrdal as políticas sociais não se tratavam apenas de simples redistribuição de renda, mas fator central para obter desenvolvimento econômico, se opondo de modo veemente, portanto, às propostas de contenção orçamentária e arrocho salarial. Do mesmo modo, o pensamento de Amartya Sen destaca a criação de políticas sociais como investimento em capital humano, através de medidas destinadas a ampliar as capacidades das pessoas para participar do processo produtivo com liberdade. Para ele, é através da política social que se promove a autonomização das pessoas, de modo que estas não se encontrem mais escravizadas pelas necessidades. A privação de capacidades, segundo Sen (2000, p. 35), estaria diretamente relacionada com a pobreza. Em sua análise: "*existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda*", o desemprego, por exemplo, trata-se de:

[...] fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a "exclusão social" de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica (SEN, 2000, p. 35-36).

A ampliação da capacidade dos indivíduos também é discutida por Esping-Andersen que não se apropria apenas da ideia de direitos e cidadania social para descrever o *welfare state*, mas sim observa o entrelaçamento entre as atividades estatais, o papel do mercado e das famílias em relação à provisão social. No novo contexto que se desdobra, Esping-Andersen escreve na década de 1990, os desafios do crescimento econômico no contexto da globalização são cada vez mais evidentes, e com eles o destrinchar de possibilidades e limites das políticas sociais. As trocas se tornaram mais ágeis e os países desenvolveram especializações, inclusive mediante a nova divisão internacional do trabalho, pensando nisso, Esping-Andersen (1991, p. 108-109) subdivide o estado de bem-estar social em regimes: *welfare state "liberal"*, no qual predominaria política assistencial aqueles que fossem considerados

comprovadamente pobres, sendo realizadas pequenas transferências ou elaboração de planos de previdência social. Essa política seria direcionada principalmente a indivíduos de baixa renda, pertencentes a classes trabalhadoras ou dependentes do Estado. Nesse modelo, aderir aos benefícios sociais por parte dos indivíduos poderia significar marginalizar-se, em clara substituição ao mundo do trabalho, além disso, havia propensão do Estado em declinar quanto às políticas de proteção social, influenciando o mercado, ainda que indiretamente, a articular projetos de previdência privada. O segundo regime leva o nome de *welfare state* "conservador ou corporativista", no qual predominava a preservação das diferenças existentes entre *status*, estabelecendo a interligação dos direitos à determinada classe. Por fim, o regime "social-democrata" que foi instituído em algumas nações, determinando a igualdade como principal fundamento ao abster-se de praticar o dualismo entre Estado e mercado ou subdividir classes.

Como podemos perceber, os dois primeiros modelos estão claramente vinculados ao mercado e suas potencialidades para fazer com que o Estado de bem-estar social funcione, já o terceiro modelo, o social-democrata, prima pela "desmercadorização", segundo palavras de Esping-Andersen (1991, p. 101) ou "desmercantilização", que ocorre quando o indivíduo passa a manter-se sem a dependência do mercado, vislumbrando, portanto, na prestação de serviços estatal, a construção de direito e promovendo a emancipação da sociedade em relação ao poder do mercado.

O que é possível notar é que o indivíduo ao se distanciar do mercado para fins sociais (como por exemplo, ao reduzir a aderência à previdência privada), se alinha diretamente ao Estado e às perspectivas públicas para atender necessidades básicas, como ocorre com as políticas de saúde e de assistência social. A aproximação entre políticas sociais e econômicas faz com que o indivíduo tramite entre pontos diversos, os quais, antes próximos às práticas de mercado, se distanciam ao aderir às políticas sociais estatais:

Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma "desmercadorização" do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Por outro lado, a determinação econômica como meio isolado para alcançar desenvolvimento social agora é refutado ao acoplar a economia e a assistência social em um único acorde, como condição *sine qua non* para que as políticas sociais e econômicas obtenham maior desenvoltura e concretude.

Esping-Andersen no início dos anos 2000, já mencionava o amadurecimento da análise integrada entre as políticas econômica e social, mediante a globalização que rapidamente emergira, como desafio para o crescimento econômico, reconhecendo assim o dever de mudança do quadro que envolvia parte da população carente dispersa nos países: "*The foremost challenge we face is to avert that social ills become permanent, that citizens become entrapped in exclusion or inferior opportunities in such a way that their entire life chances are affected*" (ESPING-ANDERSEN, 2002, p. 21).

Outras versões tentam explicar a consolidação do Estado de bem-estar social, como Harold Wilensky (1975, *Apud* ARRETCHE, 1996) que, baseado na teoria keynesiana, acreditava tratar-se de políticas condizentes com a ideia de democracia no cenário capitalista. De certo modo, o adentrar de trabalhadores no mercado consumidor, promovido pelo advento da industrialização e o recebimento de salários indiretos, benefícios transferidos pelo governo para fomentar a economia, foram determinantes para o sucesso de medidas sociais. Wilensky, portanto, também via no dual economia-política social a possibilidade de concretização de políticas de bem-estar.

Já James O'Connor (1977), marxista, em uma perspectiva diversa em relação aos demais autores, ao escrever sobre a crise do estado capitalista acabou por instituir a ideia de necessidade de políticas sociais para que o capitalismo em si, e sua alta dose de acumulação de capital que eleva em grande medida as desigualdades entre classes, não rompa como sistema. Para O'Connor o Estado de bem-estar social se tornou condição imperativa para a sobrevivência do capitalismo, dada a contradição existente entre a necessidade de acumulação e a reprodução ampliada do capital.

Em seguida vamos analisar como essas ideias foram admitidas no Brasil.

O Brasil e o Estado de bem-estar social

Com a mudança de paradigma, primeiro entende-se que a política social se trata de um investimento, então deixa de ser um gasto sem retorno, sem qualquer reciprocidade, o termo gasto perde assim o significado. Depois, entende-se estar diretamente relacionado ao desenvolvimento, havendo uma junção entre a economia e as políticas sociais, não se tratando mais de oposição. Nesse novo sistema, há aproximação do indivíduo com o Estado e distanciamento do mercado, como bem aponta Esping-Andersen ao citar a "*desmercadorização*" do *status* do indivíduo. É a essa nova realidade, já adotada há alguns anos nos países centrais, que o Brasil se rende, uma nova espécie de Estado de bem-estar social, advinda com a Constituição Federal de 1988.

No Estado de bem-estar social as ideias desenvolvimentistas e progressistas se alicerçam em políticas que se angariam em variáveis como assistência social, com transferência de renda aqueles que possuem renda hipossuficiente, o que configura maior oferta de benefícios para famílias e pessoas vulneráveis, que não possuem estrutura financeira para manter-se sozinhos.

Inicia-se então um debate a respeito da pobreza brasileira, de modo a se tentar entender como as políticas sociais de transferência de renda podem se tornar eficazes. Sob essa perspectiva, Vera Telles (2001, p. 57-65) aponta que o debate aborda a pobreza absoluta, incluindo apenas aqueles que parecem estar fora do contrato social, os chamados “deserdados da sorte e infelizes do destino”, de modo que, seguindo esse pensamento, a solução para se alcançar a igualdade entre os indivíduos consistiria em garantir que essas pessoas tenham acesso ao mínimo vital para que sobrevivam, remetendo às leis naturais da vida e da morte, embora esse acesso não configure exatamente uma vida social. Telles observa que o não reconhecimento do outro como sujeito de interesses, aspirações e razões significa uma sociabilidade que não se completa porque se estabelece a partir de uma lógica de negação do outro como identidade.

[...] o pobre é aquele que tem que provar o tempo todo, se fazer ver e reconhecer a si próprio e à sociedade a sua própria respeitabilidade num mundo em que os salários insuficientes, a moradia precária, o subemprego e o desemprego periódico solapam suas condições de possibilidade. Nesse caso, seria possível dizer que a condição de pobreza se traduz na experiência de uma liminaridade real ou virtual entre a ordem e a desordem, experiência que transcorre nas frágeis fronteiras que separam o “trabalhador honesto” do “pobre”, que vive a desordem moral como fado, e do “marginal”, que faz dessa desordem uma estratégia e um estilo de vida (TELLES, 2001, p. 82).

Em sociedades como a brasileira, para Jessé Souza (2003, p. 57-72), a reprodução do “*habitus precário*”, marginalização de certos grupos, levaria à subcidadania, implicando na existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais considerados precarizados, os alocando em posição de subprodutores e subcidadãos, a partir da produção social de uma “ralé estrutural”.

Pensando em combater esses fatores que levam à pobreza e como forma de inclusão daqueles considerados marginalizados pelo sistema, instituiu-se o Programa Bolsa Família, atualmente maior programa de transferência de rendas do país, o qual, segundo dados oficiais do governo, atende cerca de catorze milhões e duzentos e oitenta mil (14.280.000) famílias (BRASIL, 2020a). Ainda que não se trate de programa oficialmente inserido nas demandas de

assistência social reconhecidas como direito constitucional, o Bolsa Família tem se mostrado capaz de instituir a “*cidadanização*”, conforme apontado por Rabelo (2011, p. 264):

O Bolsa Família, através do reconhecimento da dignidade dos beneficiários, pode contribuir para gerar ou incrementar as condições para uma efetiva reivindicação do igual valor moral dos beneficiários enquanto cidadãos brasileiros e, a partir daí, de uma redistribuição que permita uma vida realmente digna (a qual possibilite, inclusive, não depender do PBF – Programa Bolsa Família).

Logo, um dos resultados de cidadanização do PBF foi contribuir na criação dos pré-requisitos materiais e simbólicos para que os beneficiários possam vir a demandar uma maior igualdade social.

Assim, parte do impacto do PBF, para além dos aspectos estritamente materiais e redistributivos, refere-se ao campo político que está sendo delineado a partir do reconhecimento social de uma grande parcela da população brasileira. Ainda que o PBF não esteja configurado como um direito social, a sua mera existência já produz transformações no campo social e político.

Assim, se por um lado o PBF pode apresentar como resultado a “*cidadanização*” dos sujeitos, por outro lado, as dificuldades em se firmar como direito social constitucional podem implicar em instabilidade no que se refere à sua permanência como política de redistribuição, isso por se tratar de um “quase-direito”, de modo que sua concessão pode ser interrompida a qualquer momento, segundo Amélia Cohn (2012, p. 178).

Além das dificuldades em implantar o PBF como direito social nas legislações vigentes, há posicionamentos críticos quanto à efetividade real do programa como instrumento capaz de romper com o ciclo da pobreza. Lautier (2014, p. 474-475) afirma em seus escritos que o PBF e demais programas de transferência de renda funcionariam como estratégia de “despolitização da questão social”, em uma espécie de “filantropia liberal”, da qual não seria possível escapar. Esse pensamento busca indicar que não se tenciona eliminar a pobreza ou a miséria com esse tipo de política, mas sim mantê-la sob controle. O autor utiliza ainda a mesma retórica que faz referência à fragilidade do programa frente a sua não efetivação como direito líquido e certo para alegar que o PBF não se constitui juridicamente em “direito do cidadão”, de maneira que o governo poderia suprimir ou reajustar o benefício conforme seus interesses, a qualquer tempo (LAUTIER, 2014, p. 474).

O estabelecimento de certas condicionalidades é apontado também como fator que afasta as políticas de transferência de renda da implementação de direitos individuais e, conseqüentemente, de que se garanta o *status* de cidadania almejado, isso porque as dificuldades impostas para que se obtenha o

benefício pleiteado acaba por afastar potenciais beneficiários, recebendo a transferência de renda apenas aqueles que são merecedores do auxílio, ou seja, “[...] os não-cidadãos ou os cidadãos de segunda classe. Só que não se trata propriamente de um direito de cidadania, mas da escolha menos pior” (LAVINAS, 2007, p. 1469).

Já autores como Anthony Hall (2006) acreditam que a exigência de contrapartidas voltadas para atender demandas na saúde ou educação, por exemplo, garantem o desenvolvimento de capital humano, que impulsiona a criação de medidas contrárias à pobreza e, conseqüentemente, reduzem as desigualdades. Do mesmo modo, Walquiria Leão Rego (2008, p. 178-180) apontou o PBF como potencial programa de cidadania, apresentando em seu estudo dados que demonstraram que para a maioria dos casos pesquisados, a transferência de rendas realizada através do programa, se trataria do único rendimento monetário recebido por essas famílias, em vários casos constituindo “[...] a primeira experiência regular de obtenção de rendimento. Antes da obtenção deste rendimento, a vida se resumia à luta diária como fazem os animais para caçar comida” (REGO, 2008, p. 180). Por essa razão, a autora identifica a necessidade de se iniciar debate voltado para a ampliação e transformação do PBF em renda básica universal e permanente, adentrando o arcabouço constitucional.

A Constituição Federal de 1988, a “cidadanização” e a justiça social

Princípio angular, a justiça social parece ser o principal escopo que movimenta os esforços do Estado na Constituição Federal de 1988. O mercado por si só não se mostra capaz de prescrever um futuro social ao ordenamento econômico e social, papel que cabe impreterivelmente ao Estado. Nesse momento, a atuação estatal em sentido amplo passa a vigorar e o Estado intervém na sociedade diretamente através de políticas públicas. A busca ao pleno emprego, à redução da desigualdade social, à dignidade e valorização da pessoa humana, trata-se de condições que estão plenamente embutidas na ideia de justiça social, e para que estas encontrem algum nível de concretude faz-se indispensável a contribuição de um Estado forte, que seja capaz de intervir autonomamente sempre que houver demandas não atendidas nesse aspecto ou caso o bem comum esteja em risco.

Pensando nisso, ao analisar a Ordem Social adotada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é possível observar em sua estrutura a edificação de um modelo amparado na busca por solidificar princípios envoltos na ideia de justiça social. A Constituição Cidadã denota em seu arcabouço um compromisso maximizador com o desenvolvimento social. Isso porque a questão social tornou-se premente, havendo percepção por parte dos

governantes de que as desigualdades geradas pelo capitalismo estariam se aprofundando de tal maneira que a unidade do Estado se colocaria em risco, mediante a possibilidade de enfrentamentos violentos entre os desprivilegiados e as forças da coerção. Nesse cenário, firma-se um contrato entre sociedade e Estado, de modo a estabelecer um conjunto de direitos e deveres que submete indivíduos, os interligando e sujeitando a partilhar a mesma orientação quanto às medidas regimentadas no Estado do qual são parte.

Metodologia

Este trabalho trata-se de estudo de caso que tem como método análise documental a partir de avaliação de banco de dados e indicadores como Produto Interno Bruto Municipal, Renda per capita, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

O trabalho tem a finalidade de apontar ao fim contribuições e/ou lacunas que tenham sido observadas ao longo da análise, se empreendendo a partir da coleta de dados estatísticos e indicadores sociais entre os anos de 2004 e 2018, englobando os municípios do Grande ABCD – Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema.

Os indicadores sociais explorados neste trabalho compreendem documentos publicados por instituições como IBGE, IPEA, Atlas Brasil, Ministério da Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Social, Prefeitura de Santo André e Controladoria-Geral da União.

Resultados

O PBF está previsto na Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Trata-se de programa que tem por base constituir o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, movimentando-se através de três eixos principais: o complemento de renda que se efetiva com a transferência de renda pelo governo federal para pessoas que vivam em estado de extrema pobreza; acesso a direitos possibilitado na medida em que as famílias beneficiadas devem cumprir condicionalidades voltadas para educação, saúde e assistência social, como modo para interromper o ciclo de pobreza no qual estas famílias estariam inseridas; e articulação com outras ações que tem como propósito estimular o desenvolvimento das famílias, de modo a contribuir para superarem a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2003).

Apesar de se tratar de um programa federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios conjugam esforços compartilhados para que o programa

funcione efetivamente após a criação de bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social.

Até 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) era o principal responsável pela gestão do PBF, ação realizada de modo descentralizada, porém, articulado entre os entes da federação. A partir de 2019 esse ministério perdeu *status* e se tornou secretaria, interligada ao Ministério da Cidadania, mesmo diante dessa perda pontual que lhe conferia maior poder de decisão, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social permanece como instituto responsável pela continuidade de transferência de renda pelo governo federal através do PBF.

Considerando este programa em si e a transferência realizada para os municípios participantes, objetivou-se realizar a aferição do PBF em parte da região metropolitana de São Paulo, de modo a identificar correlação entre tal transferência e o desenvolvimento local. Para isso, considerou-se como estudo de caso os municípios integrantes da região conhecida como Grande ABCD – Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema -tendo sido utilizados dados obtidos em instituições pesquisadoras, as quais identificaram o aporte desse tipo de transferência na região, como o quadro que segue, elaborado a partir de dados divulgados pelo Portal da Transparência (2020) e IPEA (2016).

Quadro 1 - Transferência de Renda através do PBF nos Municípios do ABCD 2004-2020

Município	Ano	Total recebido pelo município	Quantidade de beneficiados
Santo André	2004	R\$ 4.910.460,00	5.444
São Bernardo		R\$ 6.210.360,00	7.301
São Caetano		R\$ 542.916,00	895
Diadema		R\$ 3.250.860,00	4.834
Santo André	2005	R\$ 9.439.704,00	12.220
São Bernardo		R\$ 6.717.648,00	8.557
São Caetano		R\$ 634.812,00	1.106
Diadema		R\$ 6.319.776,00	9.808
Santo André	2006	R\$ 8.206.344,00	10.530
São Bernardo		R\$ 8.669.616,00	12.763
São Caetano		R\$ 740.292,00	1.424
Diadema		R\$ 8.746.092,00	13.672
Santo André	2007	R\$ 12.131.016,00	13.809
São Bernardo		R\$ 11.145.144,00	14.474
São Caetano		R\$ 805.992,00	1.305
Diadema		R\$ 10.362.012,00	12.929
Santo André	2008	R\$ 11.335.476,00	11.402
São Bernardo		R\$ 10.176.312,00	12.021
São Caetano		R\$ 527.904,00	763
Diadema		R\$ 10.038.480,00	10.853
Santo André	2009	R\$ 17.613.972,00	16.021
São Bernardo		R\$ 16.219.500,00	16.778
São Caetano		R\$ 634.428,00	767

Diadema		R\$ 14.841.780,00	14.625
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2010	R\$ 18.876.972,00 R\$ 21.620.988,00 R\$ 882.216,00 R\$ 17.128.260,00	16.855 20.121 1.007 15.924
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2011	R\$ 21.435.792,00 R\$ 29.753.592,00 R\$ 1.268.280,00 R\$ 21.565.656,00	15.533 21.656 1.059 15.580
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2012	R\$ 25.147.896,00 R\$ 33.911.544,00 R\$ 1.600.656,00 R\$ 27.593.736,00	14.771 22.027 1.085 17.362
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2015	R\$ 35.137.189,00 R\$ 33.373.489,00 R\$ 1.854.500,00 R\$ 30.998.179,00	23.621 19.110 1.276 17.833
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2016	R\$ 48.786.980,00 R\$ 35.167.458,00 R\$ 1.922.853,00 R\$ 31.855.813,00	28.027 22.767 1.294 19.318
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2017	R\$ 49.937.917,00 R\$ 39.170.493,00 R\$ 1.949.423,00 R\$ 33.072.377,00	30.224 24.973 1.393 21.778
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2018	R\$ 47.903.295,00 R\$ 46.913.455,00 R\$ 1.979.184,00 R\$ 36.469.410,00	27.868 24.862 1.316 21.155
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2019	R\$ 48.432.241,00 R\$ 52.406.370,00 R\$ 1.767.983,00 R\$ 36.746.088,00	25.243 27.539 1.138 19.732
Santo André São Bernardo São Caetano Diadema	2020	R\$ 53.181.178,00 R\$ 56.974.173,00 R\$ 2.095.759,00 R\$ 39.412.729,00	25.875 28.177 1.230 19.796

Fonte: CGU/Portal da Transparência (2020); IPEA (2016). Elaborado pela autora.

Conforme os dados observados no quadro acima, no Município de Santo André as transferências de renda através do PBF tiveram um acréscimo de 983% considerando os anos de 2004 e 2020, em São Bernardo o acréscimo ultrapassou 800%, enquanto Diadema recebeu mais de 1.000% de aumento na renda transferida e São Caetano chegou a 286% de elevação em 2020, o que equivale ao acréscimo de R\$ 136.749.243,00 milhões no ano de 2020 em relação ao ano base de 2004. Embora o número de beneficiários tenha se elevado em apenas 56.604 aproximadamente, deve-se considerar que o PBF possui um esquema rotativo que permite a troca de usuários conforme estes apresentam certa melhora no padrão de vida, o que faz com que estas famílias

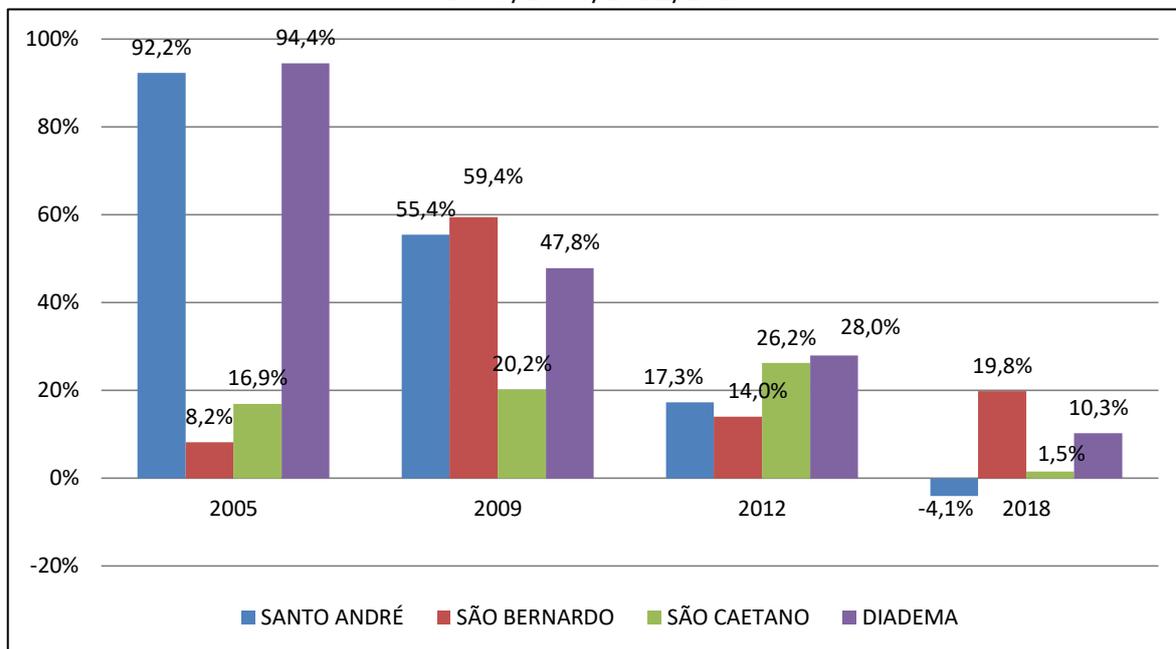
não mais usufruam deste benefício, mas conceda tal oportunidade para outras famílias que se encontrem em condições de pobreza ou pobreza extrema.

Há ainda de se considerar que o programa contou com cortes nos últimos anos, cancelando em média 1,3 milhão de benefícios em todo país em 2019 (BRASIL, 2020b), essa conduta pode ter impactado a região que apresentou queda no número de usuários nesse ano na maior parte dos municípios, excetuando-se apenas o município de São Bernardo. Já no ano de 2020, o número de beneficiários se manteve estável, sem alterações consideráveis, o que pode ter ocorrido pela disponibilidade à população em optar entre o recebimento dos valores advindos com o PBF ou o auxílio emergencial. Por outro lado, todos os municípios apresentaram elevação nos valores recebidos pelo PBF, o que provavelmente ocorreu em função da elevação do desemprego com a propagação da pandemia no país.

Antes da promulgação do PBF havia políticas públicas desencontradas, que não se interligavam, o que dificultava sua introdução na vida das famílias que necessitavam de apoio para reduzir a vulnerabilidade em que se encontravam, fator que evidenciava como problema a descentralização de políticas públicas sem que, para isso, houvesse a devida contrapartida para sua implementação. Após a implementação do PBF como política pública de transferência de renda, os municípios passaram a se organizar para atender os requisitos impostos pelo Governo Federal, realizando cadastros internos de famílias que se encontraram em nível de pobreza e pobreza extrema para que estas fossem atendidas por este novo modelo, o que implicaria em crescimento econômico local mediante demanda que se criaria com as famílias que poderiam passar a consumir, bem como, possibilitaria moldar uma espécie de desenvolvimento social a partir de inclusão e reinclusão de membros da família que não concluíram os estudos, reduzindo assim a distorção idade-série e propiciando a entrada no mercado de trabalho formal de indivíduos aptos para tal.

Com base nesse fundamento, os municípios se organizaram ao longo dos anos para receber o Bolsa Família, como se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 1. Transferência do PBF nos Municípios da Região do ABCD
2005/2009/2012/2018



Fonte: Portal da transparência (2019); IPEA (2016). Elaborado pela autora.

Os dados acima fazem um comparativo entre os anos de 2005, 2009, 2012 e 2018, apresentando porcentagens que equivalem ao montante recebido nestes anos em comparação com o ano imediatamente anterior, ou seja, entre 2004 e 2005 a transferência de renda através do PBF para o Município de Santo André cresceu 92,23%, passando de R\$ 4.910.460,00 milhões para R\$ 9.439.704,00 milhões, porcentagem seguida de perto pelo Município de Diadema, nos anos seguintes, no entanto, com a organização dos municípios, e com parte das famílias já sendo atendidas pelo programa, as transferências foram sendo reduzidas para patamares menores, chegando algumas a se tornarem negativas, como no exemplo do Município de Santo André no ano de 2018, exposto no Gráfico 1, que denota redução dos valores recebidos através do PBF em relação ao ano de 2017, o que também ocorreu em relação ao ano de 2016 (Quadro 1).

Outro aspecto relevante diz respeito ao Município de São Caetano que não alcançou o patamar de 30% de elevação nos anos observados, participando sempre com pequeno número de famílias cadastradas (Quadro 1), o que indica menor dependência municipal deste tipo de política social. Neste quadro

identifica-se ainda que a maior parte dos municípios, com exceção de São Bernardo, mantiveram-se estáveis em relação aos valores recebidos pelo PBF após o ano de 2016, o que compreende a redução das porcentagens comparativas no ano de 2018, conforme exposto no Gráfico 1. Essa estabilidade estaria condizente com os valores do PIB alcançados pelos municípios da região após o ano de 2014, quando nenhum destes apresentou elevação considerável em relação ao período imediatamente anterior.

Quadro 2. Crescimento do PIB nos Municípios da Região do ABCD 2002-2016

ANO	SANTO ANDRÉ	SÃO BERNARDO	SÃO CAETANO	DIADEMA
2002	R\$ 8.307.601	R\$ 13.185.350	R\$ 4.249.483	R\$ 4.463.238
2003	R\$ 10.030.974	R\$ 15.836.231	R\$ 5.116.220	R\$ 5.144.207
2004	R\$ 11.423.257	R\$ 17.899.280	R\$ 6.140.914	R\$ 5.960.241
2005	R\$ 11.272.306	R\$ 18.329.112	R\$ 8.076.924	R\$ 7.249.169
2006	R\$ 11.674.114	R\$ 20.566.795	R\$ 9.378.204	R\$ 7.747.560
2007	R\$ 13.259.022	R\$ 25.164.098	R\$ 8.900.640	R\$ 8.621.541
2008	R\$ 13.303.110	R\$ 29.981.271	R\$ 10.187.641	R\$ 9.311.666
2009	R\$ 14.709.216	R\$ 28.935.628	R\$ 8.918.069	R\$ 9.969.627
2010	R\$ 19.164.510	R\$ 42.557.432	R\$ 12.205.134	R\$ 10.699.784
2011	R\$ 21.740.849	R\$ 46.490.389	R\$ 13.279.745	R\$ 11.663.274
2012	R\$ 23.842.988	R\$ 45.300.599	R\$ 15.094.572	R\$ 11.998.286
2013	R\$ 26.721.759	R\$ 48.789.309	R\$ 15.952.826	R\$ 13.241.472
2014	R\$ 26.741.456	R\$ 47.465.766	R\$ 15.533.595	R\$ 14.048.339
2015	R\$ 26.240.885	R\$ 42.745.533	R\$ 13.302.120	R\$ 13.854.570
2016	R\$ 25.837.046	R\$ 42.131.380	R\$ 13.286.711	R\$ 13.229.745

Fonte: IBGE (2012a); DEEPASK (2016). Elaborado pela autora.

Neste quadro é possível observar que o PIB dos municípios supracitados, nos anos iniciais ou imediatamente anteriores à implementação do PBF, se apresentava ainda tímido e sem grandes perspectivas de crescimento vultuoso, cabendo às cidades encontrar soluções para interromper as mazelas das famílias pobres. Os dados obtidos a partir de publicações do IBGE (2012a) e Deepask (2016) demonstram como o PIB obtém crescimento efetivo com o início de ações de transferência de renda federal, autorizadas a partir de determinadas contrapartidas exigidas por parte dos beneficiários, as quais envolvem educação e saúde. Por outro lado, apesar dessa ligeira alta do PIB após 2003, nota-se alternância entre períodos de crescimento e estabilidade até o ano de 2014, quando o PIB inicia um trajeto de estagnação em todos os municípios, fator que coaduna com a redução de transferência do PBF após o ano de 2016 (Quadro 1, Gráfico 1).

Para entender o desenvolvimento destes Municípios, convém esclarecer que todos tiveram crescimento populacional e elevação no PIB per capita, conforme tabela e quadro explicativos:

Tabela 1. Evolução da população nos Municípios da Região do ABCD 1960/2012

Municípios	1960	1970	1980	1991	2000	2012
São Bernardo do Campo	82.411	201.662	425.602	566.893	703.177	774.886
Santo André	245.147	418.826	553.072	616.991	649.331	680.496
Diadema	12.308	78.914	228.660	305.287	357.064	390.980
Mauá	28.924	101.700	205.740	294.998	363.392	425.169
São Caetano do Sul	114.421	150.130	163.082	149.519	140.159	150.638
Ribeirão Pires	17.250	29.048	56.532	85.085	104.508	114.361
Rio Grande da Serra	3.955	8.397	20.093	29.901	37.091	45.014
Região do ABC	504.416	988.677	1.652.781	2.048.674	2.354.722	2.581.544

Fonte: IBGE (2012b). Elaboração: DISE/SOPP/PSA (2013).

Quadro 3. Crescimento do PIB per capita nos Municípios da Região do ABCD 2002-2016

ANO	SANTO ANDRÉ	SÃO BERNARDO	SÃO CAETANO	DIADEMA
2002	R\$ 12.661,40	R\$ 18.016,37	R\$ 30.751,46	R\$ 12.129,72
2003	R\$ 15.214,74	R\$ 21.252,01	R\$ 37.269,59	R\$ 13.790,96
2004	R\$ 17.244,11	R\$ 23.600,44	R\$ 45.033,25	R\$ 15.765,46
2005	R\$ 16.834,54	R\$ 23.243,78	R\$ 60.142,25	R\$ 18.611,38
2006	R\$ 17.340,38	R\$ 25.583,65	R\$ 70.385,27	R\$ 19.597,65
2007	R\$ 19.589,39	R\$ 30.720,74	R\$ 67.329,62	R\$ 21.494,15
2008	R\$ 19.805,25	R\$ 37.402,72	R\$ 67.421,83	R\$ 23.617,73
2009	R\$ 21.843,40	R\$ 35.679,83	R\$ 58.635,63	R\$ 25.066,07
2010	R\$ 28.332,81	R\$ 55.596,98	R\$ 81.769,32	R\$ 27.713,26
2011	R\$ 32.043,18	R\$ 60.357,30	R\$ 88.554,07	R\$ 30.015,43
2012	R\$ 35.037,66	R\$ 58.460,99	R\$ 100.204,28	R\$ 30.687,72
2013	R\$ 37.906,32	R\$ 60.540,53	R\$ 102.024,95	R\$ 32.566,89
2014	R\$ 37.791,08	R\$ 58.492,19	R\$ 98.811,07	R\$ 34.296,61
2015	R\$ 36.948,06	R\$ 52.324,92	R\$ 84.177,85	R\$ 33.592,70
2016	R\$ 36.249,85	R\$ 51.239,64	R\$ 83.656,30	R\$ 31.865,08

Fonte: MS/Datasus (BRASIL, 2016). Elaborado pela autora.

A cidade de Santo André, dentre os municípios apresentados no quadro 3, demonstrou ser aquela com maior crescimento no PIB per capita – 186,30%, na comparação entre os anos de 2002 e 2016, enquanto o Município de São Caetano se apresentou entre aqueles com maior queda em relação ao PIB per capita quando comparamos os anos de 2013 e 2016, momento no qual o Município apresentou redução de 18% nos valores anuais, quadro que se empreendeu ainda que São Caetano tenha sido o único Município dentre os estudados na região capaz de alcançar o patamar de cem mil reais (2012/2013) de PIB per capita, diante da menor população nos casos estudados.

De qualquer modo, o crescimento da região ao longo dos anos é notório, condição que pode ter sido influenciada por diversos fatores externos e internos, dentre estes é possível alocar a contribuição da transferência de renda via Governo Federal com políticas de desenvolvimento social, como o PBF. Esse fator é corroborado quando analisamos em conjunto indicadores como a Renda per capita, o IDHM e o Índice de Gini.

Quadro 4. Crescimento da Renda per capita nos Municípios da Região do ABCD 1991/2000/2010

Renda per capita	1991	2000	2010
Santo André	R\$ 838,27	R\$ 1.029,13	R\$ 1.304,31
São Bernardo	R\$ 952,27	R\$ 1.011,24	R\$ 1.212,65
São Caetano	R\$ 1.107,53	R\$ 1.639,93	R\$ 2.043,74
Diadema	R\$ 557,20	R\$ 597,35	R\$ 694,55

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Quadro 5. Evolução do IDHM nos Municípios da Região do ABCD 1991/2000/2010

IDHM	1991	2000	2010
Santo André	0,630	0,738	0,815
São Bernardo	0,642	0,740	0,805
São Caetano	0,697	0,820	0,862
Diadema	0,528	0,664	0,757

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Quadro 6. Evolução do Índice de Gini nos Municípios da Região do ABCD 1991/2000/2010

Índice de Gini	1991	2000	2010
Santo André	0,48	0,52	0,53
São Bernardo	0,50	0,54	0,54
São Caetano	0,48	0,50	0,54
Diadema	0,42	0,46	0,43

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Os dados expostos divulgados pelo Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) podem constatar dois fatores diversos no período estudado, o primeiro deles é que houve elevação positiva na Renda per capita e no IDHM. O Município de São Caetano cresceu 84,53% no ano de 2010 em relação ao ano de 1991, por outro lado, Diadema cresceu apenas 24,65%, mas todos os municípios tiveram aumento em sua renda per capita, indicando que haveria elevação nos ganhos locais.

Seguindo esta perspectiva, o IDHM apresentou-se com a conotação mais positiva até o momento. Embora se trate de pequenas elevações – Santo André cresceu 0,185 pontos em 2010, em relação a 1991, enquanto Diadema cresceu 0,229, valores que se tornam significativos ao alcançar a faixa do IDHM considerada “muito alto” – entre 0,800 e 1 -, nível no qual todos os Municípios

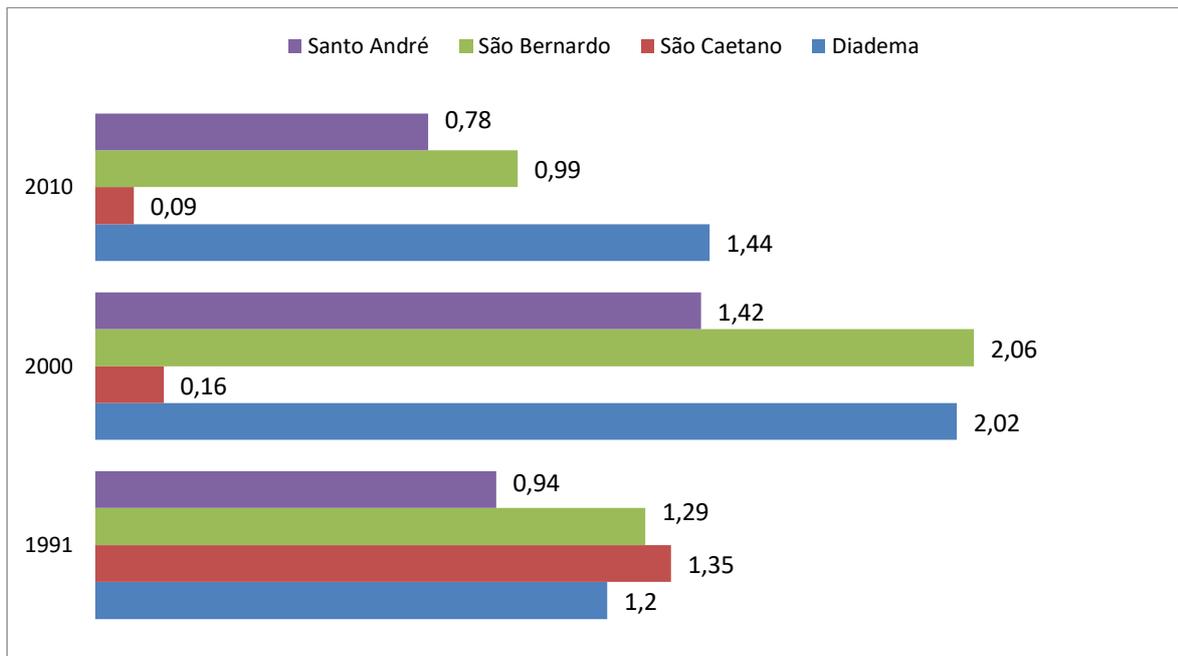
estudados na região estariam alocados, com exceção de Diadema que teria alcançado 0,757, patamar considerado alto, mas ainda longe da maior faixa.

O IDHM é formado a partir de três componentes: educação, longevidade e renda, destes, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos, conforme Atlas Brasil (2013), nos quatro municípios foi a Educação, com crescimento variando entre 0,071 em São Caetano e 0,169 em Diadema entre os anos de 2000 e 2010. O IDHM educação seria composto pela proporção de crianças e jovens que frequentavam ou que tenham completado determinados ciclos educacionais, nesse âmbito, os municípios apresentaram baixo índice de evasão escolar pelas populações locais.

O segundo fator identificado no esboço acima é que por mais que tenha havido crescimento local, a desigualdade ainda se encontra em patamares elevados nesses municípios, de modo que, apenas o Município de Diadema apresentou redução discreta no que se refere ao Índice de Gini, responsável pela mensuração do nível de concentração de renda, apontando as diferenças entre os rendimentos. Neste caso, o Atlas Brasil (2013) conceitua o Índice de Gini como a representação numérica em relação à condição social do local em estudo, que pode variar entre 0 e 1 (zero e um), sendo o resultado 1 (um) equivalente à completa ausência de igualdade, enquanto 0 (zero) indicaria igualdade de renda. Sob essa perspectiva, apenas o Município de Diadema apresentou discreta redução do patamar no qual se encontrava em 2000, ao apresentar em 2010 o índice de 0,43, menor que o índice de 0,46 da medição anterior. Os demais municípios apresentaram elevação neste quesito ou pelo menos estagnação, como foi o caso de São Bernardo ao repetir o índice 0,54 nos dois anos de pesquisa – 2000 e 2010.

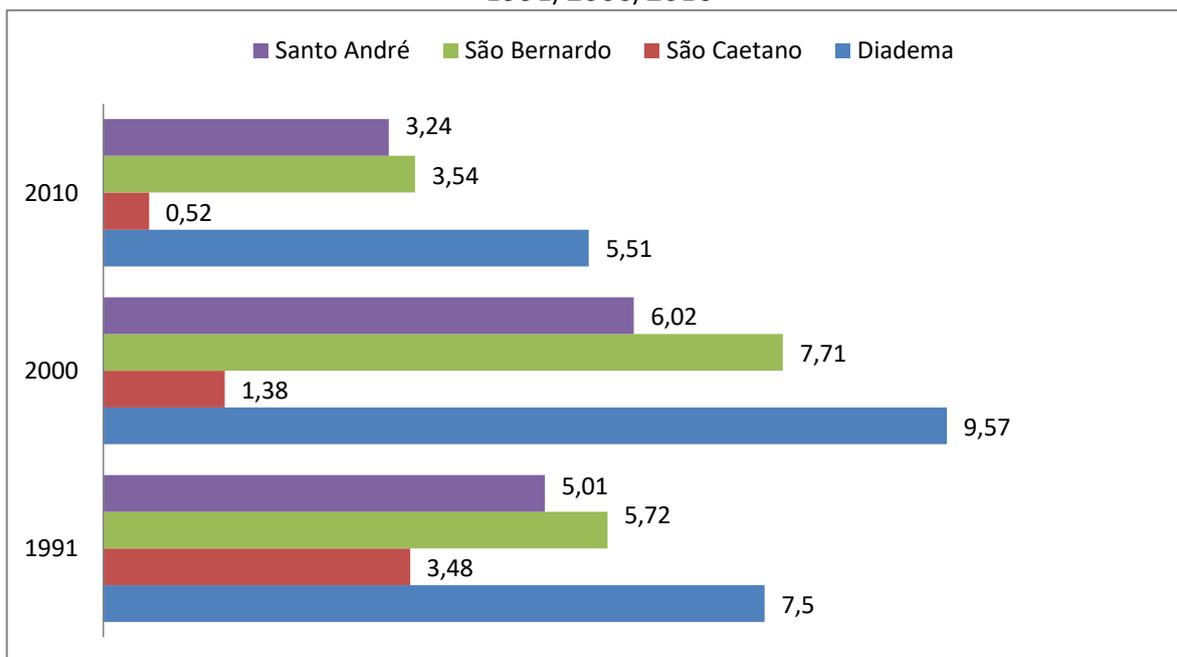
Embora a desigualdade ainda seja um problema real, também é verdade que o PBF funcionou como instrumento para reduzir a vulnerabilidade social ao permitir que cada vez mais famílias saíssem das zonas intituladas “pobres” e “extremamente pobres”, apresentando em todos os casos porcentagens em nível de queda para essas populações (as quais são objeto de atendimento da política do PBF), entre os anos 2000 e 2010.

Gráfico 2. Proporção de Pessoas Extremamente Pobres nos Municípios da Região do ABCD 1991/2000/2010



Fonte: Atlas Brasil (2013). Elaborado pela autora.

Gráfico 3. Proporção de Pessoas Pobres nos Municípios da Região do ABCD 1991/2000/2010



Fonte: Atlas Brasil (2013). Elaborado pela autora.

A proporção de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza compreendia Renda per capita mensal de até R\$ 70,00, enquanto as pessoas vivendo em situação de pobreza teriam Renda per capita mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00. Esses valores sofreram alteração ao longo dos anos, compreendendo os atualmente renda mensal de até R\$ 89,00 para pessoas vivendo em situação de extrema pobreza e a partir de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 para situação de pobreza.

Como é possível observar nos dois gráficos acima, há muito mais pessoas vivendo em situação de pobreza nos municípios em estudo do que em situação de extrema pobreza. Além disso, todos os municípios, com exceção de São Caetano, apresentaram elevação no número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no ano de 2000, em relação a 1991, havendo redução nessas proporções na medição seguinte, ano de 2010, quando o PBF já estaria em vigor, destoando, portanto, da década anterior já que o PBF seria implementado oficialmente apenas em 2003. O Município de São Caetano foi o único que apresentou queda ascendente desses números em todas as medições, novamente indicando reduzida dependência de medidas externas para contenção de problemas internos, embora exista taxa de munícipes e famílias que usufruam do PBF como medida de transferência de renda.

Considerações finais

Após elevado crescimento populacional que se produziu com a industrialização local, os municípios cada vez mais passaram a acomodar pessoas que estariam vivendo em condições de desigualdade e pobreza, problema enfrentado pelas grandes metrópoles do estado, logo os governos da região passaram a buscar formas de combate a essa realidade que se instituiu, os gráficos 2 e 3 desse estudo explicitaram como esses números cresceram entre os anos 1991 e 2000, indicando as dificuldades para enfrentamento dessas questões no âmbito local. Apenas após aderência a novos instrumentos para contenção da vulnerabilidade social foi possível identificar redução no número de pessoas vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza na região. A hipótese trabalhada neste estudo buscou evidenciar que o PBF teria contribuído com as alterações positivas que se empreenderam nestes municípios no que se refere ao desenvolvimento local, o que foi confirmado em partes.

Como se observou ao longo desse estudo de caso, pode-se notar que os municípios da Região do ABCD analisados apresentaram crescimento ainda tímido no início dos anos 2000, com o PIB em discreta elevação, momento em que o PBF ainda não estava em execução. Essa condição, no entanto, vai sendo contornada ao longo dos anos. O PIB apresentou quadro de crescimento

alternado com estabilidade, fator que se alinha à transferência de renda através do PBF, ou seja, os valores transferidos aos municípios foram se adequando ao número de pessoas que necessitavam desse tipo de política pública. Do mesmo modo que o PIB, o PIB per capita estagnou após 2014 em todos os municípios, apresentando até mesmo certa redução nos valores.

Convém observar que o período no qual o PIB nestes municípios se estabiliza condiz com os patamares de nível de transferência direcionados aos municípios através do PBF, valores que também atingiram certa estabilidade nesse período, embora não se trate de regra, como é o caso de São Bernardo, Município no qual as transferências através do programa continuaram em crescimento. Deve-se observar ainda que no âmbito político o país atravessou dificuldades nesse período com a turbulência política no Governo Dilma, o que levaria a desequilíbrios macroeconômicos e forte recessão.

Outro fator a ser considerado é que embora nem todas as famílias tenham conseguido ser contempladas em sua amplitude, o cadastro no qual estas foram incluídas (Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social - agora Secretaria Especial) permitiu o enquadramento para participar de programas sociais diversos, de modo que o PBF e as demais transferências institucionais com o fim social parecem ter alavancado o desenvolvimento local se considerarmos indicadores como o IDHM e a Renda per capita, nos quais todos os municípios apresentaram crescimento positivo.

Por outro lado, embora o crescimento do IDHM situe essa parcela da população na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, a desigualdade parece ainda estar entre os fatores que podem dificultar a redução de vulnerabilidade nestas cidades. O Índice de Gini demonstrou que os municípios analisados ainda apresentam alto nível de desigualdade, não sofrendo impactos positivos para a distribuição de renda mesmo diante de todas as políticas voltadas justamente para conter tal desigualdade. A exceção nesse caso parece ser a cidade de Diadema, única que apresentou redução nesse indicador, o que se explica pelo fato de se tratar de Município com menor crescimento nas esferas observadas: IDHM, Renda per Capta e PIB, indicando assim que a igualdade entre os indivíduos na ordem econômica municipal se deve muito mais ao fato de que parte considerável da população pode ser alocada entre aquela considerada pobre, o que reduz a distância entre os munícipes no que deveria ser a diferença entre aqueles que estariam introduzidos em classes mais abastadas e aqueles que estariam inseridos em classes com menor poder aquisitivo. A distância se reduz pela aproximação em níveis mais baixos de renda. Diversamente desta condição, temos o Município de São Caetano, o qual embora apresente reduzido número de pessoas vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza, trata-se de localidade com alta Renda per capita

quando comparada com os demais municípios, indicando alta concentração de renda, que acaba sendo “camuflada” diante da ampla prestação de serviço público municipal, fato que alavancou o Município para a primeira posição no IDHM em 2010, o que não significa que não existam pessoas vivendo em condições não humanitárias neste município, como se observa na estratégia local de substituição de comunidades por cortiços.

Destarte, conclui-se que a transferência de renda através de programas sociais como o PBF contribui com o desenvolvimento local e elevação de indicadores significativos para os municípios, mas também é verdade que apenas este tipo de política pública isolada de demais medidas sociais não é o suficiente para reduzir desigualdades, já que a elevação de renda propiciada com o fomento econômico da localidade em questão pode tornar-se tão desproporcional que na medida em que se eleva em pequena razão os valores que se encontram no mais baixo patamar de renda, como os valores recebidos por pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, também se eleva a renda no outro ponto da pirâmide, o que pode funcionar como facilitador para que esta população seja beneficiada com as melhorias em serviços e lazer, o que a permitiria usufruir de fatores como melhor alimentação ou maior longevidade. Assim, melhorias proporcionadas pelo estímulo ao desenvolvimento local desassociadas de medidas sociais que figurem como objeto de reintrodução do sujeito em sociedade, podem atingir em grande medida a minoria abastada da população, impactada por tal desenvolvimento, enquanto os benefícios alcançados pela população mais pobre podem significar apenas galgar espaço limitado ao lhe ser disponibilizado somente acesso a serviços essenciais básicos e rudimentares, condição que não reduz desigualdades. O PBF tem o papel de funcionar como facilitador para a reinclusão dos sujeitos na esfera social, inclusive no que se refere à questão de gênero quando elenca as mulheres como principais receptoras desse benefício, mas o estigma social que acompanha o beneficiário ainda funciona como obstáculo para a inclusão em sociedade.

Então sim, é possível obter desenvolvimento econômico com o auxílio do PBF, mas este não é o único caminho que deve ser seguido para redução de desigualdades, já que o crescimento econômico pode por vezes elevar a distância entre os níveis de renda se não houver políticas voltadas para a inclusão. A educação é um fator importante para esse fim, e como demonstrado, o PBF é capaz de reintroduzir as pessoas no âmbito escolar e os municípios seguirem esse modelo, porém, trata-se de política pública que apresenta resultados efetivos apenas em longo prazo, considerando que a educação para a cidadania e para o mercado de trabalho são fatores diversos, não condescendente, que fatalmente podem não coexistir em resultados satisfatórios na reestruturação educacional inicial, tema a ser revisitado.

Referências bibliográficas

- ATLAS BRASIL. 2013. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: abr. 2019.
- BRASIL. 2003. *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: abr. 2021.
- BRASIL. 2014. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Capítulo I, Da Ordem Social. Poder Executivo, Brasília. In: *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL. 2016. *DATASUS*. Dados da população. Censos, contagem e projeções intercensitárias, segundo faixa etária, sexo e situação de domicílio. Ministério da Saúde (MS). Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/pibmunSP.def>>. Acesso em: mar. 2019.
- BRASIL. 2020a. *Bolsa Família*. Mais de 14,28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto. Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-14-28-milhoes-de-familias-recebem-o-bolsa-familia-em-agosto>>. Acesso em: abr. 2021.
- BRASIL. 2020b. *Governo Federal cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019 por irregularidades*. Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Cidadania%20f echou,averigua%C3%A7%C3%A3o%20cadastral%20feitos%20pelo%20min ist%C3%A9rio>>. Acesso em: abr. 2021.
- CGU. 2020. Dados Bolsa Família. *Portal da Transparência*. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/localidades>>. Acesso em: abr. 2019.
- COHN, A. 2012. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento brasileiro.

- DEEPASK. 2019. *Veja ranking de cidades pelo Produto Interno Bruto – PIB do Brasil*. Disponível em: < <http://www.deepask.com/goes?page=Municipios-sao-confrontados-pelo-PIB>>. Acesso em: fev. 2019.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do *welfare state*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. Towards the Good Society, Once Again? In: ESPING-ANDERSEN, G., et al. *Why we need a new welfare state*. England: Oxford University Press.
- HALL, A. 2006. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 38, n. 4, pp. 689-709.
- IBGE. 2012a. *VAB por setor de atividade em 2012*. Atualização do VAB por município e setor de atividade: serviços, administração pública, indústria, valor impostos e agropecuária em 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2012/base/base_1999_2012_xlsx.zip>. Acesso em: maio 2019.
- IBGE. 2012b. *Cidades*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: fev. 2018.
- IPEA. 2019. *Ipeadata*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em maio 2019.
- LAUTIER, B. 2014. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, 2014.
- LAVINAS, L. 2007. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 6, pp. 1463-1476.
- MYRDAL, G. 1962. *Aspectos políticos da teoria econômica*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- O'CONNOR, J. 1977. *A crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PSA. 2013. *Diagnóstico Santo André*. Prefeitura de Santo André. DISE/SOPP/PSA. Plano Plurianual 2014-2017. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/368073.PDF>> Acesso em: maio 2019.

- RABELO, M. M. 2011. *Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias*. 2011, p. 264. Tese de doutorado em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- REGO, W. L. 2008. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 73, pp. 147-185.
- SEN, A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras.
- SOUZA, J. 2003. (Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”? *Lua Nova*, São Paulo, n. 59.
- TELLES, V. S. 2001. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- WILENSKY, H. 1996. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California, 1975 In: ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais*, Anpocs/Relume-Dumará, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 01-65, 1996.