

## **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO DO GRANDE ABCD: UM ESTUDO DE CASO**

Sandra Cruz<sup>1</sup>  
sandra\_bacruz@yahoo.com.br

### **RESUMO**

O Programa Bolsa Família se transformou em instrumento de transmissão 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 a revisão integrativa de literatura e 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.

**Palavras-chaves:** desenvolvimento econômico; região metropolitana; política social.

### **1 INTRODUÇÃO**

O trabalho a seguir compreende a discussão em torno da adoção de políticas sociais no Brasil, reconhecendo as dificuldades de angariar medidas sociais como método para alcançar cidadania, afetando o reconhecimento de programas importantes de transferência de renda como o PBF.

O problema de pesquisa a ser analisado estaria em questionar a capacidade do PBF em promover desenvolvimento econômico no âmbito municipal. A resposta a este questionamento teve como propósito fundamentar a ideia de efetividade deste programa de transferência de renda como política de Estado. Convém demonstrar a trajetória do PBF como política pública e social, inserida dentre as ações garantidoras de autonomização e “*cidadanização*”, e realizar intervenções analíticas que possam confirmar, ou mesmo refutar, hipóteses que apontem tal programa e a transferência de renda produzida por este, 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

---

<sup>1</sup> Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de São Paulo (EFLCH - UNIFESP) 2015-2017. Especialização em Gestão Pública Municipal (EFLCH - UNIFESP) 2018-2019. Graduada em Ciências Sociais pela UNIFESP (2011-2014), e em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (FEBASP) 2006-2009. Pesquisadora Assistente no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Coordenação da Comissão responsável pelo Pré-Projeto Jurídico que altera o Estatuto dos Servidores Municipais de Suzano.

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, apresentada no trabalho em questão, objetiva alocar tal programa dentre as políticas públicas de Estado, de modo a contribuir para sua efetivação como política social, reafirmando sua capacidade como ordenamento constitucional. Este estudo justifica-se mediante a possibilidade de contribuir com o debate público quanto ao direcionamento social que esta política pública pode acarretar ao permitir ao indivíduo beneficiado com o programa alcançar perspectivas cidadãs que antes possam ter lhe sido negadas.

Como método, 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 revisão bibliográfica de literatura e análise documental, que propiciaram a formação de diagnóstico, corroborando em partes a hipótese inicial do trabalho. Já 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.

## **2 POLÍTICAS SOCIAIS COMO INVESTIMENTO**

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, coprodutoras 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 tratava 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 os 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 "*socialdemocrata*" que foi instituído em algumas nações, determinando a igualdade como principal veio 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 socialdemocrata, 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 funesto 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 à 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.

## 2 METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de estudo de caso que tem como método a revisão integrativa de literatura, sob aspectos descritivos, a qual se pauta no processo de sistematização da teoria de determinado conhecimento, contribuindo assim para que haja aplicabilidade dos resultados obtidos em estudo, de modo a garantir que estes alcancem os beneficiários do programa de transferência de rendas, bem como os municípios como um todo através de seu desenvolvimento local.

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.

A revisão de literatura se constituiu a partir da coleta de informações em banco de dados de instituições públicas, posterior análise, discussão dos dados obtidos e conclusão quanto ao conteúdo apresentado. Os indicadores sociais explorados neste trabalho, por sua vez, 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.

## 3 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.

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 (2019) e IPEA (2016).

**Quadro 1 - Transferência de Renda através do PBF nos Municípios do ABCD 2004-2018**

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	2010	R\$ 18.876.972,00	16.855
São Bernardo		R\$ 21.620.988,00	20.121
São Caetano		R\$ 882.216,00	1.007
Diadema		R\$ 17.128.260,00	15.924
Santo André	2011	R\$ 21.435.792,00	15.533
São Bernardo		R\$ 29.753.592,00	21.656
São Caetano		R\$ 1.268.280,00	1.059
Diadema		R\$ 21.565.656,00	15.580
Santo André	2012	R\$ 25.147.896,00	14.771
São Bernardo		R\$ 33.911.544,00	22.027
São Caetano		R\$ 1.600.656,00	1.085
Diadema		R\$ 27.593.736,00	17.362

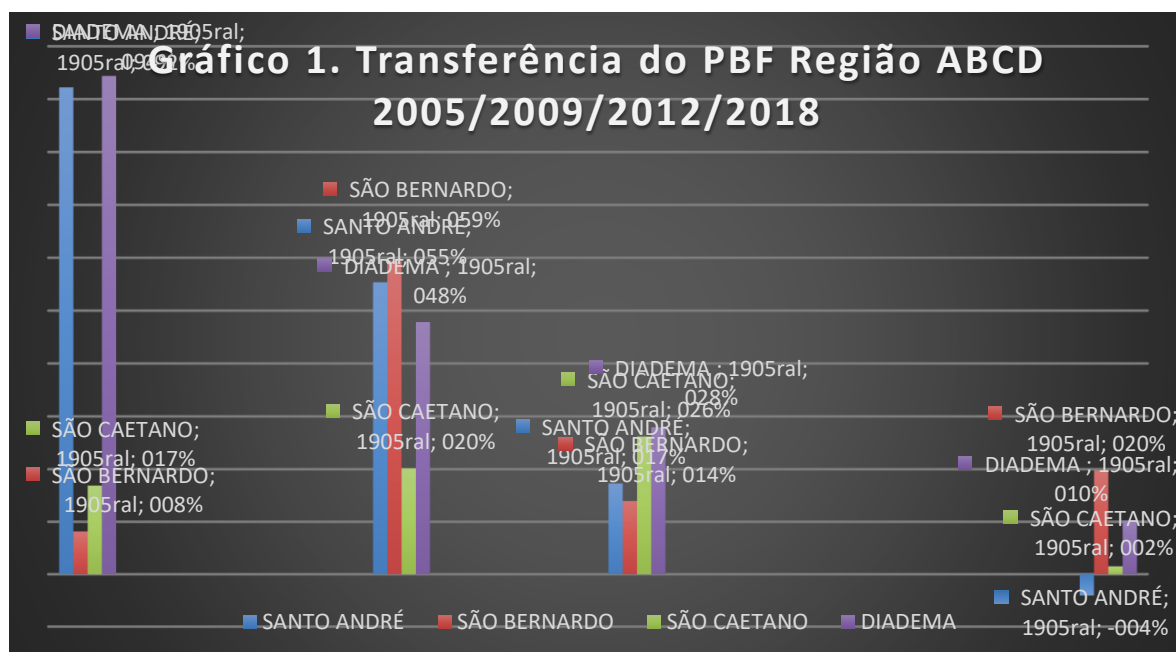
Santo André	2015	R\$ 35.137.189,00	23.621
São Bernardo		R\$ 33.373.489,00	19.110
São Caetano		R\$ 1.854.500,00	1.276
Diadema		R\$ 30.998.179,00	17.833
Santo André	2016	R\$ 48.786.980,00	28.027
São Bernardo		R\$ 35.167.458,00	22.767
São Caetano		R\$ 1.922.853,00	1.294
Diadema		R\$ 31.855.813,00	19.318
Santo André	2017	R\$ 49.937.917,00	30.224
São Bernardo		R\$ 39.170.493,00	24.973
São Caetano		R\$ 1.949.423,00	1.393
Diadema		R\$ 33.072.377,00	21.778
Santo André	2018	R\$ 47.903.295,00	27.868
São Bernardo		R\$ 46.913.455,00	24.862
São Caetano		R\$ 1.979.184,00	1.316
Diadema		R\$ 36.469.410,00	21.155

Fonte: CGU/Portal da Transparência (2019); 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 875,5% considerando os anos de 2004 e 2018, em São Bernardo o acréscimo ultrapassou 655,4%, enquanto Diadema recebeu mais de 1.000% de aumento na renda transferida e São Caetano chegou a 264,5% de elevação em 2018, o que equivale ao acréscimo de R\$ 118.350.748,00 no ano de 2018 em relação ao ano base de 2004.

Após a implementação do PBF como política pública de transferência de renda, os municípios passaram a realizar cadastros 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 a distorção idade-série e propiciando a entrada no mercado de trabalho.

**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 para R\$ 9.439.704,00, 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.

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 vultoso, cabendo às cidades encontrar soluções para interromper as mazelas das famílias pobres. Os dados obtidos 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. Convém esclarecer que todos os Municípios tiveram crescimento populacional e elevação no PIB per capita:

**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
<b>Santo André</b>	<b>245.147</b>	<b>418.826</b>	<b>553.072</b>	<b>616.991</b>	<b>649.331</b>	<b>680.496</b>
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 (2016). Elaborado pela autora.

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. 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, atingindo a média de 92,4% de participação de crianças e adolescentes até 13 anos de idade que frequentaram a escola em 2010.

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. 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, os demais municípios apresentaram elevação neste quesito ou pelo menos estagnação.

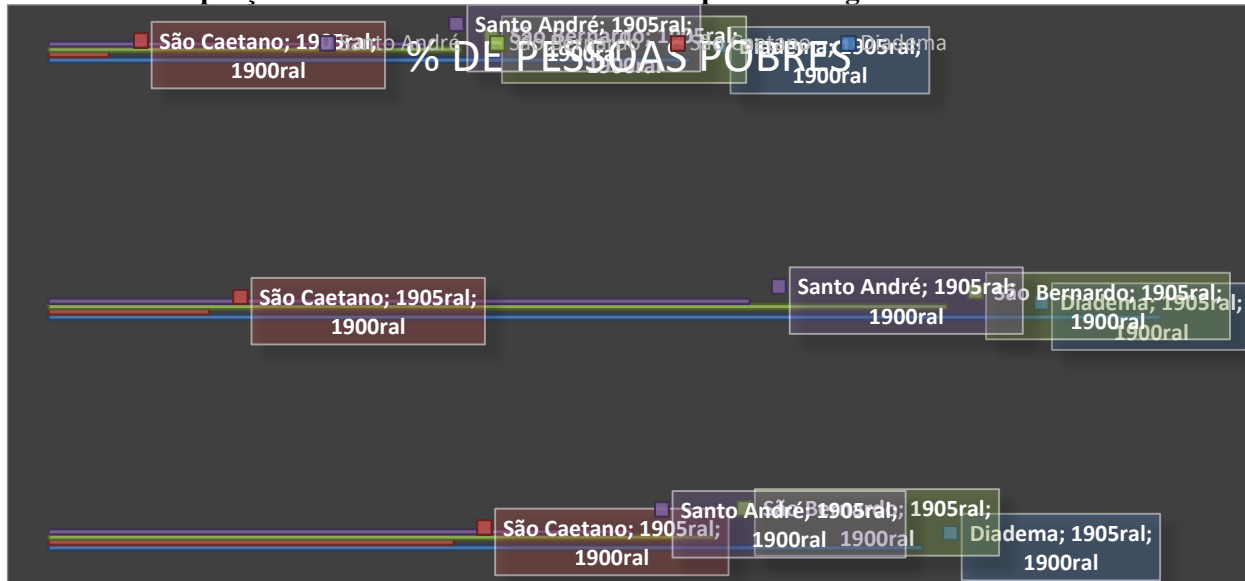
Embora a desigualdade ainda seja um problema real, também é verdade que o PBF funcionou como instrumento para reduzir a vulnerabilidade social ao permitir que cada vez mais famílias saíssem das zonas intituladas “pobres” e “extremamente pobres”, apresentando em todos os casos porcentagens em nível de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

**Gráfico 2. Proporção de Pessoas Extremamente Pobres nos Municípios 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.

## 5 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 o período no qual o PIB na Região do ABCD se estabiliza condiz com os patamares de nível de renda direcionados aos municípios através do PBF. 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.

Um dos fatores condicionantes para esse desenvolvimento parece estar vinculado ao componente educacional do IDHM, fator ao qual todos os municípios reagiram positivamente, crescendo em patamares, nesse quesito, mais elevados do que em relação à renda e longevidade, ao propiciar educação em proporções mais amplas, inclusive atendendo aproximadamente 90% de estudantes em idade educacional condizente com ensino fundamental e médio, o que pode significar menor distorção idade-série e,

consequentemente, sujeitos mais preparados para o mercado de trabalho, capazes de “usufruir” de renda em maiores patamares, o que impacta diretamente na economia.

Por outro lado, 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.

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.

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 seguiram 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.

## **BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AS A VECTOR OF MUNICIPAL DEVELOPMENT IN THE REGION OF THE GREAT ABCD: A CASE STUDY**

### **ABSTRACT**

The Bolsa Família Program has become an instrument of income transmission 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 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, the integrative literature review and 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.

**Keywords:** economic development; metropolitan region; social policy.

### **REFERÊNCIAS**

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>> Acesso em: abr. 2019.

CGU. Dados Bolsa Família. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/localidades>>. Acesso em: abr. 2019.

DEEPASK. **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. As três economias políticas do *welfare state*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991, p. 85-116.

IBGE. **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](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2012/base/base_1999_2012_xlsx.zip)>. Acesso em: maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Cidades.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: fev. 2018.

IPEA. **Ipeadata.** Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em maio 2019.

MS. **DATASUS.** Dados da população. Censos, contagem e projeções intercensitárias, segundo faixa etária, sexo e situação de domicílio. Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/pibmunSP.def>>. Acesso em: mar. 2019.

MYRDAL, G. (1930). **Aspectos políticos da teoria econômica.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1962.

PSA. **Diagnóstico Santo André.** Prefeitura de Santo André. DISE/SOPP/PSA. Plano Plurianual 2014-2017, 2013. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/368073.PDF>> Acesso em: maio 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.