Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação
Departamento de Economia

Monografia de Bacharelado em Economia

POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL: O DESAFIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

por
Isabel Terra Siebra de Sousa

Brasília, DF
Julho de 2008

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação
Departamento de Economia

POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL: O DESAFIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Autora

Isabel Terra Siebra de Sousa

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de *Bacharel* em Economia.

Orientador

Professor Marcelo Araújo da Costa[*]

Banca Examinadora

Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira[**]

Brasília, DF
Julho de 2008

[*] Universidade de Brasília – UnB.
[**] Universidade de Brasília – UnB.

Epígrafe

“Na vida, não existem soluções. Existem forças em marcha: é preciso criá-las e, então, a elas seguem-se as soluções."

Saint-Exupèry

Dedicatória

Aos meus pais, que me incentivaram a perseguir meus ideais com dedicação e bravura.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus pela vida e pelas oportunidades que Ele me concedeu. Ao professor Marcelo Araújo da Costa pela orientação, sugestões, críticas e pelo tempo dispensado para a realização deste trabalho. À minha família, pelo apoio financeiro e psicológico nesses quatro anos. A Eric Adrian Mattos Barreto Júnior, pela compreensão, atenção, carinho e amizade. Aos meus amigos pela força e pelas palavras de incentivo, em especial, à Daiane Ribeiro de Souza, a irmã que eu escolhi e com quem posso contar em todos os momentos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 07

2. TEORIA ECONÔMICA E INTERVENÇÃO ESTATAL 10
2.1. DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS 13
2.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS 17

3. POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL 19
3.1. A DESIGUALDADE COMO CAUSA DA POBREZA 19
3.2. O PROBLEMA FISCAL 23
3.3. TRIBUTOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS NO BRASIL 25

4. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL 29
4.1. PANORAMA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA 31
4.2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA QUE PRECEDERAM O BOLSA FAMÍLIA 33
4.2.1. BOLSA-ESCOLA 33
4.2.2. BOLSA-ALIMENTAÇÃO 35
4.2.3. AUXÍLIO-GÁS 36
4.2.4. CARTÃO-ALIMENTAÇÃO 37
4.3. BOLSA FAMÍLIA 37

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 42

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 44

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 2.1 CURVA DE POSSIBILIDADE DE UTILIDADE E ESCOLHA SOCIAL..... 12
FIGURA 2.2 CURVA DE KUZNETS..... 14

GRÁFICO 3.1 EVOLUÇÃO DA RENDA PER CAPITA (EM MILHARES DE REAIS): 1995-2007..... 21
GRÁFICO 3.2 COMPARAÇÃO DA DESIGUALDADE VERIFICADA NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES DE RENDA PER CAPITA SEMELHANTE 22
GRÁFICO 3.3 EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI: 1994-2006..... 23
GRÁFICO 3.4 GASTO SOCIAL TOTAL (EM % DO PIB): 1998-2004..... 25
GRÁFICO 3.5 CARGA TRIBUTÁRIA (EM % DO PIB) 1991-2005.....26
GRÁFICO 3.6 GASTO EM PREVIDÊNCIA SOCIAL (% DO PIB): 1998-2004..... 27

TABELA 4.1DESTINAÇÃO DO DINHEIRO RECEBIDO PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....41

RESUMO

O objetivo desta monografia é estudar a necessidade de o Estado intervir na economia com o intuito de redistribuir as vantagens econômicas entre os indivíduos da sociedade. Essa atuação revela importância principalmente em países como o Brasil, onde a pobreza verificada é basicamente função do elevado grau de desigualdade de renda e onde o crescimento econômico, por si só, é incapaz de reverter a situação de carência que atinge parte da população. Como essa interferência do Estado no livre andamento do mercado, em princípio, é possível via sistema de tributos e benefícios sociais, analisa-se também por quais motivos esse sistema não funciona no Brasil e especifica-se a maneira alternativa pela qual a atuação estatal pode ocorrer: implementando políticas sociais. Nesse sentido, o trabalho avalia a evolução das políticas sociais desenvolvidas no país e sua importância na minoração das disparidades de renda da população brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: pobreza, desigualdade, gastos sociais, políticas sociais.

CLASSIFICAÇÃO JEL: H23, H53, I31, I38.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to examine the state's role in redistributing economic advantages among individuals. The role is important in countries like Brazil, in which poverty is due to great levels of income inequalities and in which only the growth can not change this situation. As the state's intervention in the market can be done through taxes and transfers, this paper also analyzes why that has been unsuccessful in Brazil and seeks an alternative way though which the state can act: social policies. The evolution of Brazilian social policies are also discussed alongside with its role in diminishing income inequality among individuals in Brazil.

KEYWORDS: poverty, inequality, social expenses, social policy

JEL CLASSIFICATION: H23, H53, I31, I38.

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia pode ser justificada por razões diversas, dentre as quais a existência de falhas no que se refere à questão da eficiência e à da eqüidade. O equilíbrio de mercado competitivo é eficiente no sentido de Pareto[1]. Nessa situação, embora não se possa defender a atuação do Estado por problemas de eficiência, há como fazê-lo por meio da justificativa distributiva, pois é possível a existência de um nível de produção e consumo eficiente que proporcione uma distribuição de resultados socialmente indesejável, na medida em que a determinação da eficiência não considera aspectos distributivos.

Dado um ótimo de Pareto, o Estado pode redistribuir os recursos existentes, via tributação ou transferências – não distorcivas, e viabilizar um ótimo de Pareto socialmente aceito (Segundo Teorema do Bem-Estar). Todavia, esse comportamento ativo do Estado está diretamente relacionado a questões políticas e ao contexto democrático, em que há espaço para a economia normativa – sistemática de opiniões – e depende, dentre outros aspectos, de como a sociedade encara a disparidade de renda.

Há um consenso, nas democracias ocidentais, sobre o papel do Estado no sentido de suprir as necessidades básicas de seus cidadãos e de proteger de modo diferenciado aqueles que, por algum motivo, estão excluídos. As limitações de recursos para o atendimento dessas demandas e os impactos do gasto público, alterando as decisões de consumo dos agentes econômicos, colocam em voga a eficiência dos gastos despendidos no âmbito social.

Existem diversos motivos para que se enfoque a expansão do gasto social, dentre os quais a crise fiscal do Estado, associada às crescentes pressões demográficas e à redução do trabalho formal, que convergem para um resultado deficitário das contas públicas. Cabe destacar, ainda, que a reestruturação da logística relacionada às políticas sociais não se restringe ao âmbito de países subdesenvolvidos e com um histórico de desigualdade, na medida em que a revisão da atuação do Estado na minoração das condições de pobreza não se deve, primordialmente, a uma conjuntura desfavorável de desenvolvimento e crescimento econômico.

[1]Uma alocação de recursos é dita Pareto-eficiente ou constitui um ótimo de Pareto se a situação (em termos de utilidade, ou satisfação) de nenhum agente pode ser melhorada sem que a de algum outro se deteriore.

Ao analisar o Brasil, verifica-se uma situação peculiar em que coexistem um alto nível de pobreza e um elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o que gera condições favoráveis para o desenho de políticas redistributivas (NERI, 2000). Desse modo, o Estado, a fim de amenizar a problemática da pobreza e da desigualdade, vem realizando gastos cada vez mais vultosos no sentido de financiar as políticas sociais (principalmente as do tipo compensatórias), usualmente entendidas como sendo aquelas que atuam sobre as esferas de saúde, previdência e assistência social.

Dado que há, no Brasil, recursos suficientes para que se reduza a pobreza e a disparidade de renda e é inviável a elevação constante dos gastos públicos na esfera social, o intento do presente trabalho é analisar a necessidade de o Estado interferir na economia redistribuindo recursos, traçar o perfil da pobreza existente no país, ponderar por que motivo o sistema de tributos e benefícios sociais não é eficaz, e conhecer as diferentes políticas de transferência de renda utilizadas para a minoração da desigualdade, bem como seus principais resultados.

Esta monografia está dividida em cinco capítulos. Além desta introdução, mais quatro seções compõem a estrutura do trabalho. O segundo capítulo refere-se à necessidade de o Estado, mesmo na ausência de falhas, intervir no mercado com o intento de redistribuir as vantagens econômicas. Essa parte do trabalho considera, ainda, o conceito de políticas sociais, os tipos de políticas existentes, bem como os critérios que devem ser utilizados para avaliá-las.

No terceiro capítulo é realizada uma análise descritiva da pobreza existente no país, suas características e os instrumentos disponíveis para reduzi-la. Aborda-se, ainda, a elevação dos gastos sociais verificada nos últimos anos, assim como a razão desse crescimento: a falha no sistema de tributos e benefícios sociais no Brasil.

O quarto capítulo dedica-se ao estudo de como evoluíram as políticas de proteção social no Brasil, quando surgiram, como se estabeleceram os programas de transferência direta de renda e quais os principais programas de garantia de renda mínima que no país foram instituídos. Por fim, o quinto capítulo aponta as principais conclusões do presente estudo e relata algumas considerações finais acerca das políticas sociais.

2. TEORIA ECONÔMICA E INTERVENÇÃO ESTATAL

Desigualdade e pobreza são temas que sempre estiveram presentes, com maior ou menor intensidade, entre os assuntos mais debatidos em Economia. Isso decorre tanto da existência de critérios de justiça social não satisfeitos, como da evidência de que a desigualdade atua como redutora direta de bem-estar, provocando reações sociais indesejáveis, como o aumento da criminalidade, e afetando negativamente o crescimento econômico.

O Primeiro Teorema do Bem-Estar econômico afirma que, sob determinadas circunstâncias, a economia é Pareto eficiente. De tal modo, não há necessidade de o Estado intervir no livre andamento da economia com o intuito de primar pela eficiência, senão na existência de falhas de mercado, enumeradas por Stiglitz (2000) como sendo:

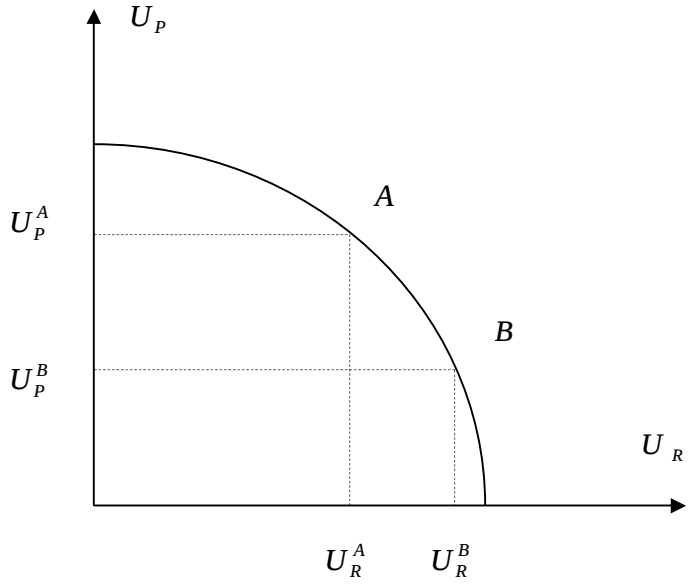
a) Falhas de competição – ocasiões em que os agentes econômicos exercem pressões sobre os preços;
b) Bens públicos – bens que não são oferecidos pelo mercado e, ainda que oferecidos, o são em uma quantidade insuficiente. Caracterizam-se por custo marginal de provisão nulo para um indivíduo adicional (bem não-rival) e por custo de exclusão elevado (ou exclusão impossível);
c) Externalidades – ocorrem quando a ação de um determinado agente afeta outros e esse impacto não pode ser precificado;
d) Mercados incompletos – quando os mercados privados não ofertam um bem ou serviço, embora o custo de provisão de tal bem ou serviço seja inferior ao que os indivíduos que o demandam estão dispostos a pagar;
e) Falhas de informação – quando a consistência da informação que o mercado pode fornecer é muito pequena;
f) Existência de desequilíbrios macroeconômicos.

O Segundo Teorema do Bem-Estar, por sua vez, diz respeito à eqüidade e faz referência à viabilidade de o Estado redistribuir recursos e atingir um ótimo de Pareto socialmente desejável, visto que, mesmo sob condições ideais de perfeita informação e competição, o mercado não proporciona uma distribuição equânime de resultados entre os indivíduos de uma dada sociedade. De tal modo, na ausência de falhas de mercado, a intervenção do Estado não

se justifica por motivos de eficiência, contudo, essa atuação pode ocorrer com vistas à repartição dos resultados, objetivo principal das políticas sociais.

Nesse sentido, vale notar que os limites da redistribuição passível de ser efetuada depende da atitude da sociedade em relação à eqüidade, bem como da tolerância à redução da eficiência em função da elevação dos níveis de igualdade (*trade-off* entre eficiência e eqüidade), ambos explicitados na escolha social. A figura 2.1 elucida as distintas possibilidades de escolha social eficientes. Supõe-se a existência de dois indivíduos: um pobre (P) e um rico (R). A curva de possibilidade de utilidade representa o máximo de utilidade que um indivíduo (P, por exemplo) pode atingir, dado um nível de utilidade do outro indivíduo (R). Assim, ao longo do limite da curva, em que qualquer escolha é eficiente, "P" não pode consumir mais sem que, necessariamente, "R" consuma menos, e nenhum movimento na fronteira poderá ser unânime, na medida em que ou "P" ou "R" saem perdendo[2].

Figura 2.1 – Curva de possibilidade de utilidade e escolha social



Fonte: Stiglitz (2000).

[2]Em um deslocamento na curva de possibilidade de utilidade de A para B, por exemplo, o indivíduo pobre perde o equivalente à semi-reta $\overline{U_P^A U_P^B}$ em sua utilidade. O indivíduo rico, por sua vez, ganha em sua utilidade o equivalente à semi-reta $\overline{U_R^A U_R^B}$.

Ainda no que alude aos argumentos distributivos para a influência estatal no mercado, deve-se apontar a existência de bens meritórios, cujo consumo por parte dos indivíduos pode ser obrigatório na situação em que o paternalismo governamental sobrepõe-se à soberania do consumidor. Nesse caso, o indivíduo pode não agir em seu próprio favor, abrindo espaço para que o Estado aja no sentido de sanar essa falha de as pessoas não reconhecerem e não preferirem o que é melhor para si.

A importância da atuação do Estado no âmbito social depende, ainda, de uma clara definição de justiça social. Kerstenetzky (2006) destaca que a noção de "justiça de mercado", embora representativa em um passado recente, perdeu sua credibilidade. Esse conceito de justiça atribuía ao mercado a função de distribuir as vantagens econômicas de maneira diferenciada entre os indivíduos (de acordo com suas escolhas), enquanto ao Estado caberia apenas o zelo pela lei e ordem necessárias ao funcionamento do sistema, como a garantia dos direitos de propriedade, do cumprimento dos contratos e da proteção contra a fraude. Tal concepção está claramente expressa em algumas colocações de Adam Smith (1983, p.169) voltadas para a crítica às corporações e ao mercantilismo, como:

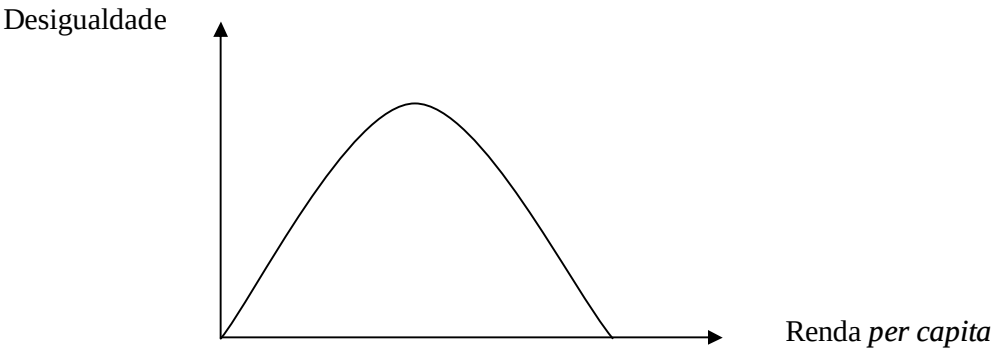
> Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.

Ademais, em consonância com a "justiça de mercado", a própria eficiência econômica se beneficiaria da desigualdade, o que acabaria por favorecer os mais pobres, na medida em que remunerações diferenciadas incentivariam o trabalho e a poupança, realocariam os recursos e gerariam eficiência. O crescimento, por conseguinte, ao convergir em emprego e renda, estenderia suas vantagens econômicas aos menos favorecidos, de modo que a economia seria capaz de uma "auto-cura" em decorrência da primazia pela eficiência, e o Estado seria responsável apenas por uma rede subsidiária de proteção, uma espécie de seguro social contra a incerteza.

Pode-se inferir que é nessa interpretação de justiça que se baseia a hipótese de Kuznets (1955), segundo o qual a relação entre crescimento e desigualdade teria o formato de um "U invertido": a desigualdade seria crescente nos primeiros estágios do crescimento até que atingisse um ponto máximo, a partir do qual decresceria com o avanço do crescimento (figura 2.2). Aceitando-se essa hipótese, a política de desenvolvimento poderia ser resumida na

promoção do crescimento econômico que, em última instância, promoveria a redução da desigualdade [3].

Figura 2.2 – Curva de Kuznets



A capacidade de o mercado solucionar todos os problemas por meio de seu livre funcionamento, no entanto, não foi observada, o que fez emergir uma nova noção de justiça social. De acordo com esse novo conceito de justiça, o Estado teria uma função complementar de redistribuir os recursos e vantagens socioeconômicas, na medida em que se concebe a existência de condições que pré-determinam a escolha do indivíduo e que não estão relacionadas à sua vontade. Dessa maneira, para que as escolhas individuais fossem realmente livres, seria preciso que os agentes tivessem um conjunto de chances, em termos de oportunidades reais de obtenção de vantagens, relativamente semelhantes.

Admitida, por conseguinte, a necessidade de o Estado intervir na atividade econômica com fito distributivo, cabe entender as formas alternativas pelas quais pode agir e em quais contextos sua ingerência tem maiores chances de se efetivar.

2.1. DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Políticas sociais consistem em ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado ao atuar como instituição redistributiva e desvendam sua finalidade ao reconhecerem que o mercado, embora maximize as liberdades de escolha e a obtenção de

[3]Cabe considerar que, para que fosse observada essa relação, Kuznets vinculou crescimento ao desenvolvimento, ligação essa que se desdobra sobre questões conceituais e não pode ser generalizada para toda e qualquer sociedade.

resultados eficientes sob determinadas condições, não promove a repartição eqüitativa das vantagens econômicas.

Essas políticas podem, então, ser definidas como atuações que visam à elevação do bem-estar dos indivíduos. São voltadas, em sua maioria, aos que necessitam de algum amparo social, relacionam-se à noção de justiça social, e ocorrem mediante a redistribuição de renda e riqueza (pela forma monetária ou por meio da provisão de serviços).

Embora os programas sociais tenham sua origem na prática assistencialista[4], o assistencialismo não deve ser a base em que se fundamentam as políticas de assistência à população mais carente (CARDOSO, 2004). Mais do que socorrer de modo emergencial os indivíduos marginalizados na sociedade, a logística das políticas de cunho assistencial deve ser hábil o suficiente para fazer com que seus beneficiados empenhem-se em sua própria independência financeira e inclusão social, aproveitando as oportunidades que lhes são dadas.

Vale ponderar que as políticas de proteção social ganharam maior destaque à medida que emergiram novos agentes, que não o Estado, interessados em operar no âmbito social. Esse interesse decorreu, principalmente, da percepção da existência de um elevado grau de disparidades em determinadas sociedades, em que a pobreza e a exclusão de muitos coexistem com a excelente qualidade de vida de outros. Por essa perspectiva, o que antes era uma responsabilidade atribuída unicamente ao Estado passou a ser responsabilidade de todos, na medida em que as pessoas, ao fazerem suas escolhas, começaram a ser influenciadas, também, pelo aspecto distributivo, ainda que suas preferências fossem relacionadas à eficiência (BOLTON e OCKENFELS, 2006).

De acordo com Rico (2004), quando o governo não cumpre com o mínimo social necessário para todos os cidadãos, surgem razões para que se formem alianças entre diferentes atores sociais. Em outros termos, quando o primeiro setor[5], por si só, é incapaz de lidar com os graves entraves da sociedade, a articulação entre os agentes pode melhorar os resultados dos programas sociais e aumentar sua abrangência (REIS, 2007). Essa interação não somente

[4]Estilo de assistência — estruturado em valores de solidariedade, meramente compensatório — que não oferece os instrumentos para a superação da situação da pobreza e que pode ser, ainda, considerado uma relação de submissão.

[5]Entende-se, nesse trabalho, que primeiro setor corresponde às ações do Estado, àquele no qual a origem e a destinação dos recursos são públicas (Relato Setorial nº3, 2001).

propicia maior racionalidade e qualidade nas ações desenvolvidas, como também promove um aprendizado mútuo por meio do compartilhamento das experiências já vividas.

Uma vez admitida a necessidade de ação do Estado, é preciso selecionar o modo como ele deve atuar sobre o campo social. Nesse sentido, cabe destacar que, na decisão sobre a utilização de qualquer tipo de política, deve haver coerência entre o perfil do programa social a ser utilizado e as características do local e da população a ser atendida.

Quanto ao público-alvo, as políticas podem ser divididas em universalistas, que atendem à população em geral e possuem objetivos abrangentes, ou focalizadoras, que restringem os beneficiados e têm fins específicos. A universalização, ao defender que as políticas de proteção devem ser direcionadas à população em geral, entende que é direito de todos os cidadãos receber apoio para a superação de seus problemas. Nessa perspectiva, ao garantir a provisão de determinadas necessidades a quem delas precisar, a assistência social não deve ser entendida como uma política direcionada somente aos necessitados, pois, além de compreender uma forma de discriminação social, essa apreensão confere ao Estado um papel reducionista ao retirar-lhe a responsabilidade preventiva de constituição igualitária de direitos aos seus cidadãos (LAVINA e GARSON, 2003).

Focalização, por sua vez, pode assumir dois sentidos: ação reparatória necessária para que se restitua a grupos sociais específicos o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais que teriam sido perdidos em decorrência de injustiças passadas – em virtude, por exemplo, de políticas econômicas; e a busca do foco correto para se atingir a solução de um problema predeterminado – no caso, prover assistência aos menos favorecidos. Esse tipo de atuação, por demandar uma discriminação (positiva) da população, requer níveis de conhecimento mais densos sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais do público que se deseja atender (KERSTENETZKY, 2006).

Há de se considerar que, de modo geral, em países com perfil de acentuada pobreza e disparidade de renda, as políticas focalizadoras, embora mais complexas, são preferíveis às universalistas, visto que, além de aumentarem as chances de eficácia na redução da carência de seu público-alvo, garantem os requisitos necessários para que haja acesso de todos às políticas universais. Estas, por outro lado, são mais indicadas a contextos menos díspares, em que não

haja um grupo específico de indivíduos que demande uma manifestação emergencial por parte do Estado.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de as políticas sociais de redistribuição de renda poderem ser realizadas ou por meio da transferência em dinheiro ou por meio do acesso somente a determinados produtos e serviços, ponto abordado no trabalho de Carvalho Jr. (2006). Segundo ele, Euzéby (1991) destaca que as transferências em dinheiro reduzem os custos administrativos dos programas ao dispensarem a instalação de uma rede de distribuição e logística de produtos, a contratação de mão-de-obra e de prestadores de serviços. Ademais, permitem que o indivíduo aloque sua renda de acordo com suas preferências, primando, assim, pela soberania do consumidor (sendo que, no caso da distribuição de produtos ou serviços, os beneficiários podem acabar consumindo uma quantidade de determinado produto acima do que por eles seria desejado, se dispusessem de renda para comprá-lo), e atribuem aos trabalhadores assalariados maior poder de barganha no mercado de trabalho, de modo que não se sujeitem a serviços desumanos.

Na defesa da distribuição de produtos ou vale-produtos, salientam-se os seguintes aspectos negativos das transferências em dinheiro: por demandarem documentos e se darem via sistema bancário, abrem espaço para elevadas fraudes, com evasão de recursos em larga escala, e podem suscitar dificuldades de abranger as populações mais indigentes ou em localidades muito isoladas; além disso, criam a possibilidade de os indivíduos permanecerem propositalmente nos critérios de concessão do benefício [DAVIS e SCHOEN (1978) *apud* CARVALHO JR. (2006)].

Ainda no que concerne aos tipos de políticas, Lavinas (2000) aponta que, apesar de constantes, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, o que acaba por desacreditar esse tipo de ação. Há, entretanto, países em que a magnitude da indigência não permite que tais empreendimentos sejam descartados, o que remete a discussão acerca da melhor modalidade de benefícios. Com esse intuito, a autora comparou a eficiência de dois diferentes tipos de política de combate à carência alimentar: a transferência *in natura* de alimentos e sua venda subsidiada. No caso em análise, concluiu-se que, apesar das vantagens da venda subsidiada em relação à transferência *in natura* – como menores custos administrativos e maior grau de liberdade de seus beneficiários na escolha dos produtos – a transferência de renda, se comparada a esses dois tipos de programas, garantiria um melhor

grau de acessibilidade alimentar. De tal modo, demonstrou-se que dar renda em vez de distribuir produtos *in natura* (ou subsidiá-los) é uma das formas mais eficazes e menos onerosas de as políticas sociais de caráter compensatório serem renovadas.

2.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

O estabelecimento de critérios para avaliação de políticas é de fundamental importância para a continuidade ou o redesenho dos programas assistenciais. Assim, vale destacar que o estabelecimento desses critérios envolve tanto aspectos normativos – julgamentos de valor – como aspectos positivos – avaliação com base em resultados, que independe de opinião.

Conforme Fernandes e Pazello (2001), há três critérios de avaliação de políticas sociais: os incentivos adversos[6] que delas podem decorrer e que correspondem às mudanças não-desejáveis de conduta que os indivíduos podem apresentar como conseqüência da existência do programa; seu grau de focalização, que diz respeito à maneira como é definido o público-alvo das políticas, de modo que, efetivamente, a pobreza seja eliminada; e seu impacto, medido quando se confere a situação do indivíduo antes e depois da participação no programa.

Pesquisas sobre a avaliação de programas sociais podem ajudar a política pública a entender as conseqüências da utilização de regras de tratamento diferenciadas (focalização em uma determinada população) e a ponderar como a resposta a um determinado tratamento varia com o emprego (ou não) de um critério específico. Manski (2001) adverte que, se for observado que todas as pessoas respondem a um determinado programa de forma semelhante, a melhor política será aquela que não as diferencia na concessão de benefícios. Por outro lado, se a observação apontar que a resposta ao programa varia de acordo com certas características da população (idade, nível de renda, grau de escolaridade, dentre outros), os planejadores sociais podem ser capazes de aprimorar o desenho e, conseqüentemente, o desempenho de suas atuações.

[6]O combate a tais efeitos depende tanto do desenho da política de proteção implementada como da responsabilidade individual do beneficiário do programa. Enquanto o primeiro diz respeito à elaboração de uma política social que não desestimule uma modificação estrutural da situação do indivíduo – por meio, por exemplo, do estabelecimento de um limite para o valor do benefício a ser transferido, de modo que essa transferência não venha a mudar suas preferências – a responsabilidade individual refere-se ao cumprimento dos compromissos a que os indivíduos beneficiados se submetem para sua inclusão em algum programa de proteção.

Economicamente falando, a constatação da importância de haver adequação do público-alvo de uma política ao objetivo a que ela se propõe é bastante simples. Se o desígnio da política é aumentar o bem-estar social da população em geral por meio da transferência de renda, sua aplicação será mais bem-sucedida se focalizada na população pobre, pois, considerando-se que a utilidade marginal da renda é decrescente, o aumento da utilidade de um indivíduo pobre ao ter sua renda elevada é maior do que o aumento da utilidade de outro indivíduo que pertence à classe média ou à alta, ainda que a utilidade de todas essas classes eleve-se pelo aumento de sua renda.

Infere-se, por conseguinte, que as políticas baseadas em transferências diretas de renda seriam mais bem recebidas em áreas rurais, por exemplo, nas quais valores monetários não muito elevados podem causar impactos significativos no que se refere à pobreza, bem como no próprio desenvolvimento da região, por conta do baixo custo de vida.

É visando ao redesenho de futuras políticas de cunho social, no sentido de envolverem as especificidades e as diferenças sócio-econômicas de cada região, que diversos autores sugerem modificações nos esboços dos programas, com o fito de que haja conformidade entre as necessidades dos locais a serem favorecidos, o montante de recursos de que se pode dispor e o tipo de política a eles designados. Em outros termos, por conta da homogeneidade do desenho dos benefícios sociais, vários deles seriam mais efetivos em certas regiões do que em outras, considerando-se as diferenças existentes entre as populações atendidas. É nesse sentido que Barros e Carvalho (2003) apontam que muitos dos programas sociais não são repartidos de forma proporcional ao grau de carência das localidades a que são destinados.

Dadas as diferentes demandas das regiões brasileiras, a disponibilidade de recursos e a persistente situação de carência no país, cabe agora entender um pouco acerca das características da pobreza verificada no Brasil, do sistema de tributos e benefícios aqui vigente, bem como da má-focalização do gasto social, aparentemente, a responsável pelo fato de o empreendimento estatal na esfera social não ser tão eficaz quanto poderia, considerando-se o volume de recursos destinados a essa área.

3. POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL

Quando comparado aos demais países, o Brasil possui um cenário bastante peculiar. Nos países desenvolvidos, há renda *per capita* elevada e a desigualdade é atenuada não somente por transferências governamentais como, também, por um relevante nível de acesso a serviços públicos de qualidade. Nos países pobres, a renda *per capita* é baixa e, ainda que houvesse uma redistribuição de renda, isso não seria satisfatório para suprir o básico para toda a população. O Brasil, por sua vez, situa-se em outro contexto, no qual a pobreza persiste, embora haja recursos suficientes para que ela seja eliminada – o que é comprovado por seu elevado nível de renda *per capita.*

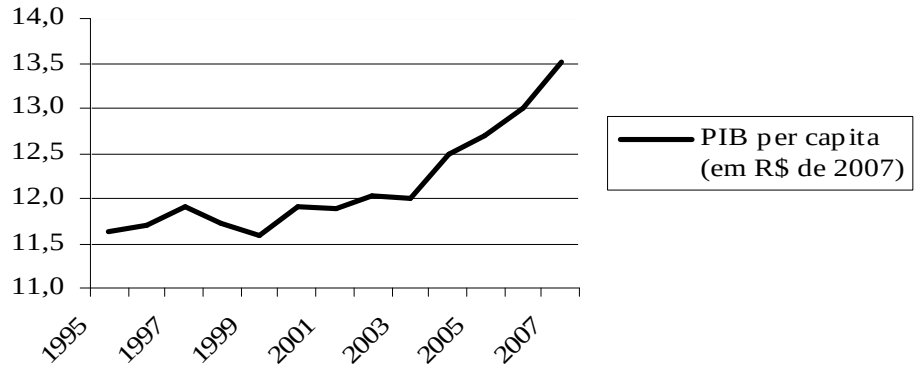
De acordo com Barros, Henriques e Mendonça (2000), a pobreza não pode ser definida de forma única e universal, mas deve ser entendida como uma situação de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em uma determinada conjunção social. Nesta perspectiva, surge o conceito de pobreza relativa, de acordo com o qual a pobreza deixa de ser vista somente como insuficiência de bens materiais para sobrevivência e passa ser multidimensional, torna-se um contexto que restringe o desenvolvimento pleno da vida e cujo efeito mais evidente é a limitação da liberdade de escolha.

Pobreza absoluta, por sua vez, refere-se à impossibilidade de se satisfazerem as necessidades básicas de um indivíduo, imprescindíveis para que ele seja capaz de participar da sociedade de maneira digna. Ou seja, "a pobreza absoluta está estreitamente ligada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital" (ROCHA, 2003).

3.1. A DESIGUALDADE COMO CAUSA DA POBREZA

A pobreza pode ser associada a dois fatores: insuficiência agregada de recursos e má distribuição de renda. Para o caso brasileiro, contudo, pode-se desconsiderar o primeiro determinante, na medida em que, apesar de abrigar um contingente expressivo de pessoas pobres, o Brasil não pode ser considerado um país desprovido, tendo em vista sua elevada renda média *per capita*, cuja evolução pode ser verifica no gráfico 3.1.

Gráfico 3.1 – Evolução da renda *per capita* (em milhares de reais): 1995-2007



Fonte: Ipeadata

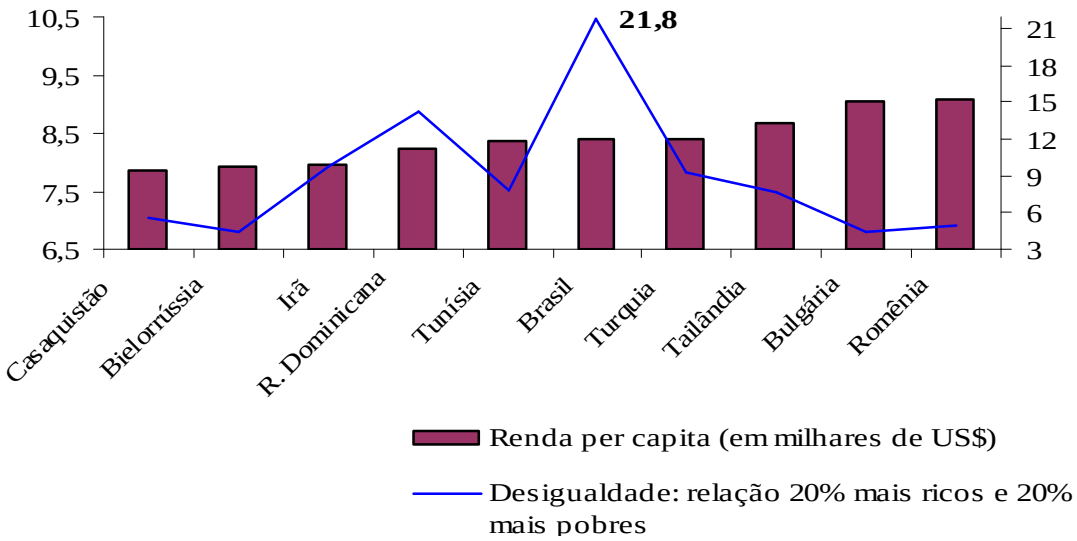
Entendidas as causas da pobreza, pode-se deduzir, também, os meios pelos quais ela pode ser suprimida. Conclui-se, dessa forma, que minorações nos níveis de pobreza ocorrem quando cresce a renda dos mais pobres, o que decorre de dois instrumentos: crescimento econômico balanceado e redução do grau de desigualdade (BARROS et al., 2007). O primeiro instrumento eleva igualmente a renda de todos os grupos da sociedade, modificando a renda *per capita* média e fazendo com que muitos dos pobres sejam tirados da situação de pobreza. O segundo faz com que a renda média dos mais pobres cresça mais do que a dos ricos, proporcionando aos mais necessitados uma percepção de desenvolvimento e aquecimento da economia diferente das de outros grupos populacionais.

A pobreza no Brasil é mais sensível à redução da desigualdade do que ao crescimento econômico, o que evidencia o arrefecimento das disparidades como sendo uma condição fundamental para a diminuição mais significativa da pobreza (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000). Além disso, a desigualdade é a responsável pelo fato de o crescimento ser relativamente incapaz de reduzir a pobreza (MARINHO, LIMA e BENEGAS, 2004): o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza é inversamente proporcional à desigualdade na repartição de renda, e níveis mais baixos de desigualdade acabam por aumentar a produtividade do crescimento econômico no abatimento da pobreza.

Quanto à desigualdade, vale observar a posição de destaque que o Brasil ocupa no cenário internacional, o que pode ser verificado de diversas maneiras, dentre as quais a comparação da distribuição de países segundo a renda *per capita* e segundo a razão entre a renda apropriada

pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres de sua população (gráfico 3.2). Essa análise evidencia que o grau de desigualdade aqui verificado é muito mais elevado do que outros países com renda média *per capita* semelhante (entre 7,9 e 9,1 mil dólares anuais), o que corrobora a associação da pobreza existente à concentração de renda.

Gráfico 3.2 – Comparação da desigualdade verificada no Brasil e em outros países de renda *per capita* semelhante



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2005.

Quando se analisa o foco das políticas econômicas nas últimas décadas, verifica-se que, nos anos 80, seu alvo primordial foi a redução da inflação, somente alcançada na década de 90, por meio do Plano Real, responsável por proporcionar, também, uma melhora nos indicadores de desigualdade, pobreza e bem-estar social. Cabe notar, todavia, que o principal ganho de bem-estar proveniente do Real foi a estabilidade econômica e que, apesar de ele ter potencializado os efeitos das políticas públicas, o objetivo do Plano não foi redistribuir renda (NERI, 2007).

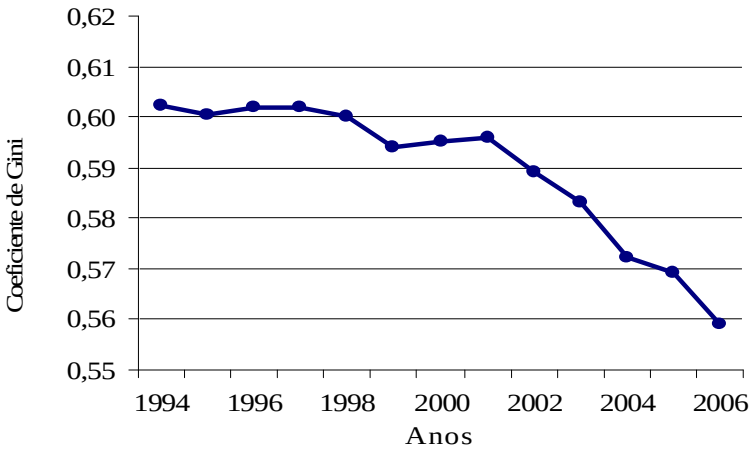
Não obstante o Brasil ter merecido destaque na literatura sobre distribuição de renda por conta do intenso crescimento da desigualdade entre 1960 e 1970[7] e por manter essa característica muito elevada daí em diante (HOFFMANN, 2004), somente a partir de 2000, expandiram-se as redes de proteção social com o surgimento de um novo regime de políticas sociais, baseado

[7]O elevado grau de desigualdade e as altas taxas de crescimento do PIB verificados nessa época levaram o economista Edmar Bacha a tachar o país de "Belíndia", uma mistura entre uma pequena e rica Bélgica e uma imensa e pobre Índia, "onde ficava claramente ressaltada a necessidade de um juízo de valor, de um julgamento político, antes de poder chegar a um valor agregado para o crescimento" (BACHA,1976, p.60).

em transferências de renda focalizadas na população pobre, o que acarretou um paradoxo de alto crescimento econômico para os pobres e estagnação econômica na média. Essa aparente contradição é eliminada ao se entender que o crescimento também pode ser pró-pobre: quando a renda dos pobres cresce mais rapidamente que a dos ricos durante o processo de crescimento econômico (BHADURI, 2005). Em outros termos, crescimento pró-pobre é aquele avaliado em termos do bem-estar social ajustado à desigualdade e pode ocorrer mesmo na ausência de crescimento econômico, por meio da redução da desigualdade.

As principais fontes de crescimento da renda pró-pobre são oriundas da renda não derivada do trabalho (NERI, 2006). Dessa renda, destacam-se as transferências públicas, realizadas com o intento de reduzir a desigualdade, responsáveis por mais de 1/3 do declínio da desigualdade (apesar de compreenderem menos de 1/4 da renda total dos indivíduos) e cujo efeito é explicitado no gráfico 3.3, em que se constata a queda do índice de Gini[8], principalmente a partir de 2001 – ainda que seu declínio tenha se iniciado em 1995, de modo muito modesto (BARROS et al. 2006).

Gráfico 3.3: Evolução do Coeficiente de Gini: 1994-2006



Fonte: Ipeadata

Ainda no que diz respeito ao crescimento econômico e à redução das disparidades como instrumentos de minoração da pobreza, Tolosa (1992, p.185) ponderou que:

[8]Medida de desigualdade que varia de 0 a 1, em que 0 corresponde à completa igualdade e 1 à completa desigualdade.

> Historicamente, o crescimento econômico tem sido fator significativo para reduzir a pobreza nos países industrializados. Não obstante, como solução para os problemas distributivos das economias em desenvolvimento, o crescimento funciona de forma muito lenta e para os mais pobres simplesmente não funciona. Significa dizer que, em países como o Brasil, é improvável, no futuro próximo, a expansão econômica ser capaz, por si só, de aliviar a pobreza absoluta. No mundo real, o incremento à produtividade dos pobres, por meio de medidas compensatórias ou através de investimentos na educação e na infra-estrutura social, continua sendo a proposta mais viável para eliminar as causas da pobreza.

Vale realçar que o intento desta análise não é desacreditar o potencial do crescimento econômico no combate à pobreza – mesmo porque é de se esperar que a redução da pobreza seja ainda maior se o crescimento econômico se der concomitantemente à redução da desigualdade. Entretanto, é relevante notar que, mesmo num contexto em que haja pouco ou nenhum crescimento, ainda é plausível minorar a pobreza por meio do abrandamento da desigualdade, que se dá, basicamente, com a implantação de políticas sociais (SEN, 1999).

Entendido, portanto, que a pobreza do Brasil deve-se primordialmente à disparidade de repartição dos recursos disponíveis e admitida a necessidade de se fazer uso das políticas sociais, deve-se considerar, ainda, a maneira pela qual os recursos que financiam essa atuação são captados, como são geridos e em que programas são empenhados para atender às demandas da coletividade. Torna-se imperativo, então, primar pela eficiência do gasto social, na medida em que o dispêndio excessivo de recursos na área social acaba por limitar a atuação do setor público no atendimento de outras áreas, dada a restrição orçamentária do Governo.

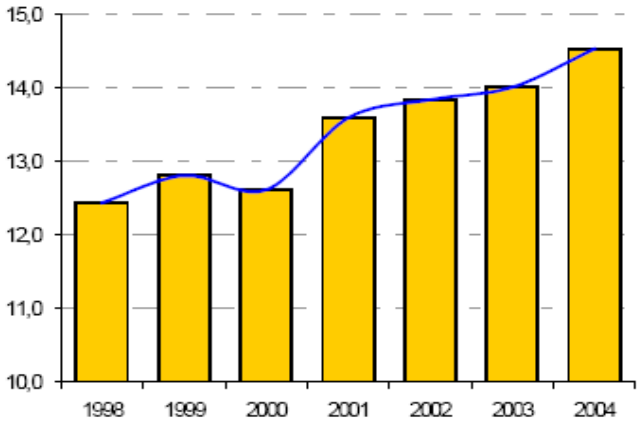
3.2. O PROBLEMA FISCAL

A necessidade de se reverem as tradicionais políticas de assistência social decorreu, principalmente, da crise fiscal dos Estados, observada pelas dificuldades de financiamento dos crescentes gastos públicos. De acordo com o Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004, elaborado pela Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, o orçamento social do setor público no Brasil corresponde a quase 1/4 do PIB e inclui programas sociais e previdência, sendo que o financiamento dessa última corresponde a quase 1/3 da carga tributária brasileira. Esse volume de gastos coloca o país emparelhado, em termos de orçamento social como porcentagem do PIB, com a média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e acima da média dos demais países latino-americanos.

A estrutura tributária e o gasto social contribuem significativamente para a redução da desigualdade nos países desenvolvidos e em diversos países emergentes, em que se combinam políticas universais e focalizadas para que uma maior fração das transferências líquidas de recursos públicos seja destinada aos grupos de menor renda. No Brasil, contudo, a ação do Estado em arrecadar impostos e transferir benefícios é pouco eficaz no sentido de reduzir a desigualdade, pois as transferências líquidas efetuadas acabam por preservar as disparidades, na medida em que o maior montante de recursos não é destinado à população de menor renda.

O gráfico 3.4 representa evolução dos gastos sociais em relação ao PIB, no período de 1998 a 2004, e revela o aumento considerável que tais gastos tiveram nos últimos anos, fato que vem despertando a preocupação dos planejadores econômicos não somente do Brasil, como também de outros países que possuem um sistema de proteção social similar ao que aqui é verificado. Bustillos (2001), por exemplo, destaca o iminente colapso do Estado-Providência Francês, financiado, majoritariamente, por um sistema de repartição simples – de acordo com o qual as gerações que estão na ativa contribuem para que o governo gerencie as carências dos que já saíram do mercado de trabalho – tendo em vista não somente a desaceleração do crescimento econômico do país, como a redução dos indivíduos que para o sistema contribuem[9].

Gráfico 3.4: Gasto Social Total (em % do PIB)



Fonte: SPE/MF

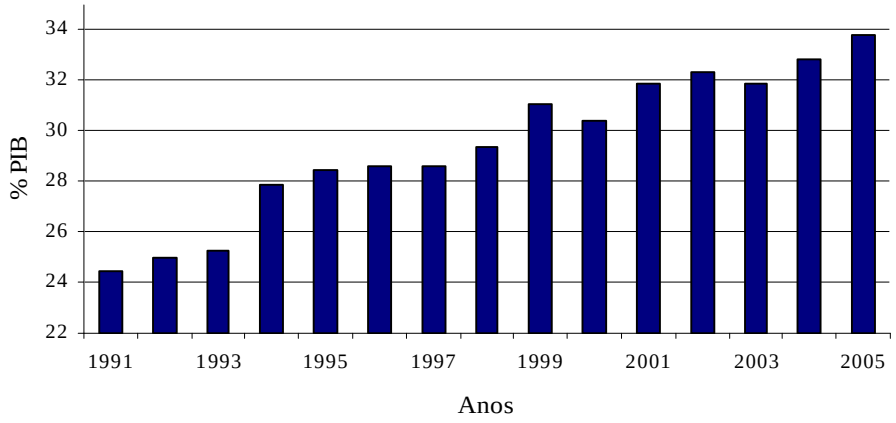
[9]Como o sistema de repartição, com o envelhecimento da população, faz pesar sobre as novas gerações cargas de impostos cada vez maiores e expectativa de benefícios futuros cada vez menores, verifica-se um aumento da informalidade no mercado de trabalho e, conseqüentemente, perdas significativas de arrecadação para financiar as políticas de proteção social.

Dentre as formas de financiamento do setor público, a mais comum é a que se dá via tributação: é o financiamento compulsório, pelo qual o Estado pode reduzir a desigualdade ao redistribuir recursos, transferindo-os dos ricos para os pobres. Levando-se em consideração que esse é o tipo de financiamento utilizado no Brasil, cabe, então, entender por que ele não se mostra efetivo na minoração das disparidades.

3.3. TRIBUTOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS NO BRASIL

É incoerente afirmar que o Brasil não dispõe de uma política tributária ativa. Immervoll (2006) nota que a carga de impostos no país é crescente (conforme aponta o gráfico 3.5), representa mais de 35% do PIB e que, embora o governo brasileiro seja incapaz de aliviar a desigualdade e a pobreza, mais da metade dessa renda é gasta em programas sociais. Dessa maneira, o problema de persistência da situação de carência para grande parte da população não pode ser associado a uma baixa relação de imposto em proporção do PIB, mas à presença de falhas no sistema brasileiro de tributos e benefícios sociais, que não tem cumprido seu papel redistributivo no sentido de fornecer oportunidades à parcela da população menos favorecida.

Gráfico 3.5: Carga Tributária (em % do PIB) - 1991-2005

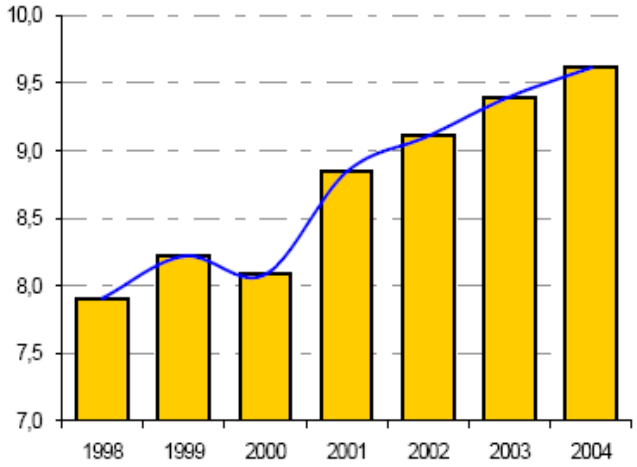


Fonte: Ipeadata

Essa deficiência é esclarecida quando se analisa a incidência dos tributos e benefícios sociais, ou seja, quando se distingue quem realmente paga o imposto e quem de fato dele se beneficia. Acerca do assunto, releva-se o trabalho de Silva (2005), que analisou os efeitos do sistema de tributos e benefícios sociais sobre a desigualdade de renda e a pobreza, e chegou a algumas conclusões significativas para o presente estudo, quais sejam:

- Os tributos indiretos incidem sobre a população de forma neutra, pois são demandados de maneira relativamente homogênea pela população. No entanto, como é a população mais desprovida que consome esses bens em maior quantidade como proporção da renda, esses tributos acabam tornando-se regressivos;
- O imposto de renda colabora para a redução da pobreza, na medida em que incide mais sobre os últimos decis, loco esse cuja redução da renda altera sensivelmente o índice de Gini, utilizado no trabalho para captar os efeitos do sistema de tributos e benefícios sociais brasileiros na desigualdade;
- Como grande parte da carga tributária é composta por tributos indiretos, a regressividade do sistema tributário brasileiro predomina sobre os tributos progressivos;
- Programas como o Bolsa-Escola e a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS[10] são bem focalizados nos mais pobres, mas respondem por uma pequena parcela do gasto social, de modo que, para que cumpram o seu papel de modo efetivo, é necessária uma maior quantidade de recursos a eles destinada;
- Os trabalhadores formais estão mais presentes nos últimos decis da população, sendo esses os responsáveis pelo maior volume de pagamentos de contribuições e recebimento de benefícios sociais, o que explica o fato de as aposentadorias e pensões – correspondentes a um volume considerável do gasto social, conforme aponta o gráfico 3.6 – estarem focalizados nos últimos decis.

Gráfico 3.6: Gasto em Previdência Social (% do PIB)



Fonte: SPE/MF

[10]Lei 8.742/93, que dispõe sobra a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Essa última conclusão (má focalização da previdência social no Brasil) é ratificada por diversos outros autores que estudam a questão fiscal dos programas sociais. Comprovado que a tendência ascendente da participação dos gastos previdenciários no orçamento social federal reduz o espaço orçamentário para despesas em outras áreas e contribui, ainda, para a intensificação das disparidades na distribuição de renda brasileira, torna-se imperativo o surgimento de esforços no sentido de reverter esse quadro, pois o envelhecimento da população tende a tornar ainda maior a participação da renda das aposentadorias e pensões na renda total (FERREIRA, 2006). Acerca desse tema, Hoffmann (2003, p.771) aponta que:

> It is very often said and written that Brazil is a country with strong inequality and that such inequality should be reduced. It is relevant to recognize that precisely one component of income very much subject to laws and regulations, such as "official" retirement pensions, is contributing to worsen inequality.

Ademais, Tafner (2007) pondera que, embora haja o argumento de que a previdência possui uma capacidade de reduzir a pobreza familiar de forma mais ou menos homogênea – na medida em que o idoso, ao receber uma renda do sistema previdenciário, a compartilharia com seu núcleo familiar, de modo que a incidência da pobreza seria invariante com a idade – verifica-se que a incidência de pobreza entre crianças e jovens (até 18 anos) é mais de três vezes maior que entre idosos (pessoas com 65 anos ou mais). Constata-se, por conseguinte, que há uma competição entre as gerações pelos recursos disponíveis e que o posicionamento do governo, nesse contexto, é pró-idoso, pois, caso se desejasse que a previdência fosse efetivamente entendida como um programa distributivo, haveria esforços no sentido de redesenhá-la para que parte de seus recursos (mantido o volume total de recursos) fosse deslocada para os mais pobres – os jovens e as crianças.

Entendido que o sistema previdenciário brasileiro não se caracteriza como instrumento voltado aos mais pobres e dada a vultosa quantidade de recursos que demanda, Barros e Foguel (2000) avaliam, por conseguinte, que a única explicação para a persistência da pobreza é a má focalização dos gastos sociais, na medida em que o volume total de recursos necessários para saná-la é relativamente pequeno quando comparado à renda nacional, o que torna admissível sua eliminação sem qualquer aumento no orçamento. Ratificando essa idéia, Velloso (2000) alega que o Brasil não gasta pouco no campo social, mas gasta mal, pois os programas, em geral, são de abrangência nacional – e desconsideram, portanto, as peculiaridades locais; centralizam-se na esfera federal; e não atingem efetivamente os mais necessitados, ou seja, são mal focalizados.

A pergunta que se faz, então, é: “Qual o motivo dessa má focalização?”. É possível pensar em duas respostas: a falta de suporte político, de acordo com a qual os recursos destinados às políticas sociais são alocados de forma ineficiente porque apenas os mais pobres nelas estão envolvidos; e custo muito elevado para focalizá-las, tendo em vista a grandeza de trabalho que seria aplicado no redesenho da logística das políticas de proteção.

Em que pese a problemática que envolve a utilização dos gastos sociais – falha no sistema de tributos e benefícios e vultoso montante de recursos destinados à população que não é a mais necessitada, deve-se reconhecer que as políticas de proteção social aplicadas no país passaram por uma importante evolução até apresentarem-se como nos dias de hoje, aspecto esse que será objeto de estudo do próximo capítulo.

4. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Há que se considerar que a evolução das políticas sociais ocorre à medida que se reconhece a impossibilidade de o mercado oferecer igualdade de oportunidades de trabalho, de educação, de acesso à terra ou a outros meios de produção a todos os cidadãos, o que acaba por gerar uma população de pobres, um problema de causas sociais que, por não decorrer da vontade dos indivíduos, deve ser enfrentado pelo Estado.

Segundo Arbache Filho (2003), as políticas econômicas do pós-guerra tiveram como principal desígnio a promoção do desenvolvimento econômico pela industrialização por substituição de importações. Para tanto, preocupou-se em instalar uma infra-estrutura econômica que desse suporte ao processo de industrialização e iniciaram-se medidas no sentido de proteger os mercados da concorrência internacional, fomentando, assim, os mercados internos por meio, dentre outras ações, do estímulo do poder de compra da classe média. Nessa época, não havia políticas públicas de inclusão dos pobres no mercado, mesmo porque se acreditava que o crescimento da economia iria beneficiá-los, pois, uma vez que os mercados crescessem para atender às demandas da classe média, haveria, por conseguinte, uma elevação da demanda por mão-de-obra assalariada.

Entre o final da década de 1960 e o início da de 1970, o Brasil experimentou taxas de crescimento do PIB absolutamente elevadas (período do "Milagre Econômico"), mas tal crescimento não refletiu na redução dos indicadores de pobreza. Nos anos 80, com a crise do petróleo, a conseqüente crise na balança de pagamentos, e a expansão inflacionária, as campanhas contra a pobreza resumiram-se em programas de distribuição de cestas básicas e de leite. Essas poucas atuações com vistas ao combate da pobreza no período podem ser explicadas, pois, em um contexto de crescente inflação, situação à que os pobres são mais expostos – por não terem acesso aos mecanismos de proteção financeira – a política mais eficaz contra a pobreza que se poderia executar era, de fato, a estabilização econômica.

Conforme aponta Portella (2008), a própria Constituição Federal de 1988 (CF), ao estabelecer como objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, representou um avanço no enfrentamento dos problemas sociais, na medida em que afirmou o papel do Estado como garantidor das condições materiais

que concretizam a dignidade do ser humano nos patamares mínimos de sobrevivência. Ademais, a promulgação da CF não somente introduziu o conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social saísse do contexto assistencialista e adquirisse uma conotação de direito de cidadania, como também estabeleceu novos princípios para o sistema de políticas sociais, quais sejam: a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a irredutibilidade no valor das prestações previdenciárias, a diversificação da base de financiamento e, no plano organizacional, a descentralização (CAMARANO, 2002).

A política assistencial iniciou-se, efetivamente, em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social que regulamentou, por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o princípio instituído na CF que garante um salário mínimo de benefício mensal às pessoas idosas – maiores de 65 anos – e àquelas que, independente da idade, por alguma deficiência grave, sejam incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, cuja renda per capita familiar seja inferior a 1/4 de salário mínimo. A partir de 1994, no governo Itamar Franco, a inflação começou a ser contida, e a pobreza, por sua vez, foi reduzida significativamente[11]. Essa minoração da pobreza acarretou um sensível efeito-renda para os pobres, cuja procura por bens duráveis e não duráveis aumentou a partir de então.

Do início do governo Collor (1990) ao final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as políticas econômicas aplicadas pelo Estado foram neoliberais[12], pois se entendeu que esse tipo de política era uma condição para a promoção do crescimento e da redução da pobreza. A idéia básica era similar à que se tinha no período do pós-guerra: medidas neoliberais de caráter geral confeririam maior eficiência ao mercado, reduziriam os preços, aumentariam a qualidade dos produtos e, por conseguinte, favoreceriam os mais carentes por meio da criação de novos postos de trabalho. Por conta disso, até o final do primeiro mandato de FHC[13], as políticas sociais também foram bastante tímidas, embora, nessa época, já se tivesse começado a questionar as modestas medidas com as quais o governo vinha agindo no sentido de minorar a pobreza.

[11]A proporção de indivíduos abaixo da linha da pobreza (considerada, em geral, como sendo o valor de 1/2 salário mínimo *per capita)* caiu de 43,04 % em 1993 para 35,08 % em 1995 (ARBACHE FILHO, 2003).
[12]Genericamente definidas como políticas que visam à minimização da participação do Estado na economia, inclusive no âmbito social, que é nosso objeto de estudo.
[13]Em que pese a criação, em 1995, durante o governo FHC, do Programa Comunidade Solidária, cujo objetivo era mobilizar os recursos e competências de todos os setores da sociedade para ações concretas de combate à pobreza e à exclusão, essa política não se dava via transferência de renda e, por conseguinte, não será analisada no presente trabalho.

Assim, pode-se perceber que, até a metade dos anos 90, as atuações governamentais no sentido de reduzir as disparidades de renda no país foram residuais e estiveram assentadas mais no que se entende por políticas assistencialistas do que em políticas sustentáveis, pois não havia uma diretriz clara contra a pobreza. Draibe (2006) afirma que esse atraso em estabelecer um programa de ação bem definido destinado ao combate da pobreza e da desigualdade deveu-se, dentre outros motivos, a uma paralisação dos formadores de opinião, divididos entre o dilema focalização-universalização, que polarizou o debate sobre as políticas sociais nessa época. O insucesso das ações até então promovidas, comprovado pela manutenção de elevadas taxas de desigualdade no Brasil, evidenciou a necessidade de se proporem novas soluções e estratégias de ação contra a pobreza, de modo a suscitar políticas sociais que proporcionassem tanto efeitos compensatórios como efeitos permanentes sobre a renda dos pobres.

Desde a conscientização de que era imperativa uma modificação no perfil das políticas sociais empreendidas no país, houve muitos avanços. Se há alguns anos, no governo FHC, os programas [14] sociais evidenciavam maiores efeitos sobre a razão do hiato da pobreza do que sobre a proporção de pobres – tendo em vista o pequeno valor transferido, que, na maioria das vezes, não permitia que a renda da família ultrapassasse a linha de pobreza – atualmente, as transferências permitem não somente diminuir sensivelmente o número de pobres no país, como reduzir a intensidade da pobreza (ROCHA, 2005). Esse progresso decorreu da implementação de programas de transferência cada vez mais sofisticados e será abordado nas próximas seções.

4.1. PANORAMA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

De acordo com Lavinas (2004), a mudança no desenho dos programas sociais compensatórios ocorreu inicialmente por força da própria CF que, por meio da LOAS, assegurou o BPC, um benefício não contributivo, de caráter emergencial, prestado sob a forma monetária. Entretanto, a discussão sobre a eficácia de programas de transferência direta de renda iniciou-se, efetivamente, em 1990, por iniciativa do então senador Eduardo Suplicy, e tinham por objetivo analisar em que medida esse tipo de política poderia mostrar maior efetividade, em termos de redução da pobreza, que políticas de transferência não monetárias.

[14] Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio-gás eram os programas praticados no Governo FHC.

Dado o elevado grau de concentração de renda e de riqueza da sociedade brasileira, o senador identificou a idéia de um programa de garantia de renda mínima como sendo algo revolucionário no âmbito social, na medida em que esse tipo de benefício não somente respeitaria a liberdade dos indivíduos de utilizá-lo de acordo com suas preferências - preservando, assim, a soberania do consumidor - como também evitaria os problemas decorrentes da provisão de bens e serviços, alguns dos quais apontados no Capítulo 2.

O projeto de lei[15] do senador Eduardo Suplicy, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi apresentado ao Senado em 1991 e obteve a aprovação de todos os partidos da Casa. A idéia básica era a de que o benefício, sob a forma de imposto de renda negativo, favoreceria o indivíduo cuja renda estivesse abaixo de um determinado limite, por meio da complementação de seus rendimentos brutos em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre esses rendimentos e o limite estabelecido. Assim, da mesma forma como as pessoas que ganham além de um determinado limite transferem parte de seus rendimentos ao Erário, na forma do imposto de renda, aquelas que percebem rendimentos inferiores a um mínimo de subsistência receberiam uma complementação, por meio do mesmo sistema.

As propostas iniciais, entretanto, apresentaram, de acordo com Ramos (1998), três limitações. A primeira dizia respeito ao caráter compensatório da transferência, pois o simples repasse de renda não permitiria que os beneficiados rompessem os mecanismos de perpetuação da pobreza e não alteraria, portanto, o perfil distributivo da renda na sociedade. A segunda limitação era relacionada às características dos beneficiários, pois o indivíduo, e não a família, era apontado como unidade de referência, o que abria espaço para a participação de indivíduos pertencentes a classes sociais superiores à que se pretendia atender. O terceiro entrave, por sua vez, consistia na inviabilidade, dado o elevado grau de informalidade da população economicamente ativa no mercado de trabalho brasileiro, de um órgão fiscalizador verificar a declaração de rendimentos dos indivíduos, que poderiam assumir o papel de potenciais beneficiários.

Essas limitações foram sendo, pouco a pouco, superadas à medida que foram surgindo sugestões à proposta inicial de Suplicy. Primeiramente, modificou-se a unidade de referência utilizada para o cálculo do benefício, que passou do indivíduo para a família cuja renda *per*

[15]Projeto de Lei da Câmara nº 2.561, de 1992.

capita fosse inferior a 1/2 salário mínimo, de modo que as chances de participação de pessoas cuja renda familiar fosse superior ao limite estabelecido foram reduzidas.

O entrave concernente ao aspecto puramente compensatório do PGRM também foi suprimido, na medida em que começaram a ser exigidas contrapartidas comportamentais por parte dos beneficiários. Por sua vez, a impossibilidade de fiscalização do público-alvo dos programas de transferência foi eliminada pela descentralização administrativa, de acordo com a qual o governo federal transferiria recursos financeiros aos Municípios, aos quais caberia implementar a política de renda mínima e gerenciá-la.

Foi exatamente da superação das limitações da proposta original sobre a instituição de um PGRM que os programas de transferência de renda progrediram, conforme será demonstrado na próxima subseção, por meio da análise das principais políticas desse tipo já praticadas no país.

4.2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA QUE PRECEDERAM O BOLSA FAMÍLIA

Como o Programa Bolsa Família resultou da consolidação das políticas de transferência até então aplicadas, consideraremos, primeiramente, as características das políticas que o originaram (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação) para, depois, analisarmos seu desenho.

4.2.1. BOLSA-ESCOLA

O Programa Nacional Bolsa-Escola decorreu do PGRM associado à idéia de “toda criança na escola” e desenvolveu-se a partir de iniciativas bem sucedidas de alguns municípios brasileiros. Foi criado em 2001 com o desígnio de romper o círculo vicioso da pobreza, criar uma cultura escolar nas classes baixas, elevar o bem-estar das famílias carentes e oferecer-lhes oportunidades através da educação, fornecendo-lhes, para tanto, um incentivo financeiro para que matriculassem e mantivessem suas crianças e adolescentes na escola. Subsidiariamente, o programa ainda reduziria o trabalho infantil e aumentaria a participação das famílias pobres no destino escolar de seus filhos.

Para que a família fosse beneficiada, deveria possuir renda *per capita* mensal inferior a 1/2 salário mínimo e ao menos uma criança em idade escolar de 7 a 14 anos que estivesse freqüentando o ensino fundamental regular. A freqüência das crianças bolsistas seria monitorada a cada três meses e o pagamento do benefício aos responsáveis poderia ser suspenso no caso de haver mais de 15% de faltas em um dos meses do período apurado. Uma vez beneficiária, a família passaria a receber R$ 15,00 mensais por criança, limitado a R$ 45,00 (ou seja, três crianças por família).

Esse programa foi um projeto inovador de combate sustentável à pobreza ao estabelecer uma estreita vinculação da renda mínima com a política educacional, o que fez do Bolsa-Escola referência de política para vários países. Sabendo-se que um dos maiores empecilhos à manutenção de crianças pobres na escola é o *trade-off* existente entre seu tempo de estudo e de trabalho e que esse contexto tende a mantê-las na pobreza quando adultas, o Bolsa-Escola constitui não somente um programa de distribuição de renda, assim como outros programas compensatórios, mas, também, um programa com consideráveis efeitos potenciais para a saída sustentável da situação de pobreza, ao estabelecer uma relação explícita entre a distribuição dos recursos paras as famílias e a formação de capital humano.

O princípio que norteou o Bolsa-Escola foi a inversão da relação causal entre renda e escola, no sentido de que seria a freqüência à escola que garantiria a renda, e não o contrário. Nesse sentido, as políticas sociais de transferência passam a ser entendidas como uma tentativa de evitar que baixas acumulações de capital humano se perpetuem entre gerações, e, em última instância, como uma forma de viabilizar a melhor distribuição de renda (RAMOS, 1994).

A relação entre pobreza e educação, que justifica o Bolsa-Escola, vem sendo estudada assiduamente nos últimos anos, tendo em vista a urgência de se descobrirem as causas do elevado grau de disparidade de renda verificado no país. Com o propósito de desvendar os determinantes basilares dessa desigualdade, Menezes-Filho (2001) realizou um estudo que explicita o elevado peso da educação como geradora de diferenças de produtividade entre os indivíduos, dados sua má distribuição na força de trabalho, sua elevada taxa de retorno por ano adicional de estudo[16], e a constatação de que a taxa de retorno do capital humano é superior à do capital físico.

[16]Essa taxa de retorno chega a 16% e encontra-se entre as mais elevadas do mundo (NERI, 2001).

No que diz respeito à necessidade de qualificação requerida dos trabalhadores, Figueiredo, Silva Neto Júnior e Porto Júnior (2007) apontam que o estímulo na demanda por profissionais qualificados (e a conseqüente desigualdade salarial entre trabalhadores com distintas habilidades) iniciou-se no final da década de 80, com a liberalização comercial e as alterações nas relações econômicas externas e internas dela decorrentes, na medida em que as mudanças técnicas resultantes desse processo de abertura foram intensivas em trabalho especializado. Essa concentração decorrente de divergências educacionais entre os indivíduos foi, também ,ratificada por Neri (2001), cujo estudo apontou a educação como sendo o fator mais importante para explicar a determinação dos salários e da desigualdade no Brasil, pois, sozinha, explica 48% da desigualdade de salários e 26% da desigualdade de renda.

Assim sendo, o Bolsa-Escola pôde ser caracterizado como um programa focalizado, voltado às famílias carentes que possuíssem ao menos uma criança e cujo objetivo foi, não somente fornecer um auxílio emergencial sob a forma monetária, como também preparar as crianças dessas famílias para uma competição menos desigual no mercado de trabalho.

A literatura internacional, entretanto, embora reconheça o peso do nível educacional na estrutura da distribuição de riqueza em alguns países como o Brasil, informa que políticas econômicas de transferência de renda com investimentos em educação possuem elevados custos, sentidos, principalmente, pelo aumento da carga tributária, o que pode implicar menor crescimento econômico no curto prazo (Dias e Dias, 2007). Ademais, apesar de revelar-se um importante instrumento de combate às causas da pobreza e da desigualdade, o investimento em educação das crianças pobres, que lhes permite ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, demonstra seus efeitos apenas no médio e longo prazo, sendo que o problema da fome e da miséria que afeta suas famílias requer medidas de curtíssimo prazo, nem sempre supridas com os valores determinados pelo Bolsa-Escola.

4.2.2. BOLSA-ALIMENTAÇÃO

Como as famílias economicamente vulneráveis que não possuíssem crianças em idade escolar não se encaixavam como beneficiárias do Bolsa-Escola, foi instituído, por meio da Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001, o Bolsa-Alimentação, de iniciativa do Ministério da Saúde, que visava ao combate da mortalidade infantil e da desnutrição das

famílias com renda *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo, que possuíssem crianças menores de 6 anos, gestantes ou nutrizes.

O valor do benefício, assim como o do Bolsa-Escola, era de R$ 15,00 a R$ 45,00 e sua duração, de 6 meses, poderia ser prorrogada por períodos iguais, caso as pessoas favorecidas se mantivessem nas condições de pobreza. Como o programa era condicionado, para que as famílias dele participassem era necessário o cumprimento de uma série de contrapartidas, dentre as quais realizar o pré-natal, estimular o desenvolvimento físico e psicológico das crianças e receber orientações sobre os cuidados com a alimentação e a nutrição.

As bolsas eram repartidas entre as localidades de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das pesquisas nacionais sobre nutrição, de modo que cerca de 50% do público atendido residia no Nordeste[17], o que consistia com o objetivo do Bolsa-Alimentação de reduzir as desigualdade regionais. Ademais, aos municípios atendidos pelo programa, seria exigida a provisão de determinados serviços aos beneficiários, como vacinação, pesagem das crianças e assistência à saúde.

O Bolsa-Alimentação foi, por conseguinte, complementar ao Bolsa-Escola do Ministério da Educação, na medida em que facilitaria às crianças que saíssem do programa do Ministério da Saúde a adesão ao Bolsa-Escola, por já estarem cadastradas em um programa social federal.

4.2.3. AUXÍLIO-GÁS

O Auxílio-Gás, programa do Ministério de Minas e Energia, foi instituído em 2001, e consistia no pagamento de bolsas, a cada dois meses, a famílias de baixa renda, com o objetivo de compensá-las pela abertura do mercado de combustíveis do país e, conseqüentemente, pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha.

Os potenciais participantes do programa que já possuíssem o cartão do Bolsa-Escola ou o do Bolsa-Alimentação receberiam o benefício nas mesmas datas dos pagamentos dos demais programas sociais. Como não existia qualquer restrição quanto à composição da família para que ela fosse beneficiária (o que fez com que o público-alvo do Auxílio-Gás fosse muito

[17]Rocha (2005).

superior ao do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação) ou qualquer tipo de contrapartida, as famílias com menos de 1/2 salário mínimo *per capita* que não estivessem cadastradas em nenhum programa social do governo federal e desejassem ser beneficiárias deveriam apenas se inscrever no Cadastro Único do governo federal.

Vale ponderar, entretanto, que, como o valor do benefício era corrigido com base na inflação e a cotação do gás foi acima do esperado, o efeito do repasse do auxílio na renda familiar foi praticamente nulo.

4.2.4. CARTÃO-ALIMENTAÇÃO

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão-Alimentação, do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, foi regulamentado pelo Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003, tinha o desígnio de prover às pessoas em situação de insegurança alimentar[18] recursos financeiros ou acesso a alimentos em espécie, e foi implantado, prioritariamente, nos municípios da região do semi-árido brasileiro.

A concessão do benefício por meio de alimentos *in natura* atenderia a situações específicas da população a ser favorecida, como questões culturais e hábitos alimentares. Ademais, o programa foi associado a diversas ações voltadas para o desenvolvimento local, tais como orientação básica de saúde e higiene, reforma agrária e programas de geração de emprego e renda, saneamento básico, bem como a participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas.

4.3. BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família (BF), criado 2003, resultou da integração dos quatro principais programas de transferência de renda até então existentes (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação) e consiste na transferência condicionada de renda a famílias em situação de pobreza. Tem por objetivo o alívio imediato da pobreza através da transferência direta de renda e a ruptura do ciclo da pobreza, por meio de suas condicionalidades, que reforçam o

[18]Considera-se situação de insegurança alimentar a falta de acesso à alimentação digna, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para a nutrição e a manutenção da saúde da pessoa humana.

exercício de direitos sociais nas áreas de educação e saúde e, potencialmente, propiciam o combate à pobreza futura por meio do investimento em educação.

Esse programa foi instituído por meio de medida provisória, posteriormente convertida em lei[19], e integra o Fome Zero, tática incitada pelo governo federal com o fito de assegurar o direito humano à alimentação adequada, fomentando a segurança alimentar e nutricional, a erradicação da pobreza e da extrema pobreza, bem como a inclusão social.

O Programa redefiniu os critérios segundo os quais as famílias são incluídas como beneficiárias, bem como os valores a serem transferidos, de modo que, hoje, a Bolsa destina-se a famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal *per capita* inferior a R$ 60,00) e a famílias de nutrizes, gestantes, crianças e adolescentes de até 17 anos[20] em situação de pobreza (com renda mensal *per capita* de R$ 60,01 a R$ 120,00), devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais - um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza[21] existentes no país. Os valores pagos variam de R$ 20,00 a R$ 182,00[22], de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos, gestantes e nutrizes.

Há de se considerar que, diferentemente do Benefício de Prestação Continuada – cujo repasse independe de contrapartidas por parte de seu público-alvo – o Bolsa Família é um programa condicionado, cuja concessão se sujeita a contrapartidas comportamentais dos beneficiários nas áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com a composição de suas famílias. Os compromissos exigidos para inclusão e manutenção das famílias no programa refletem o entendimento de que os beneficiários podem (e devem) ter outras fontes de renda além das transferências, de modo que o escopo da assistência seja apenas a suplementação da renda.

Para garantir a efetividade e a transparência do funcionamento do Bolsa-Família, no sentido de que ele realmente atenda às famílias que se enquadram nas condicionalidades exigidas, o

[19]Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.
[20]Em 28 de dezembro de 2007, foi publicada a Medida Provisória n° 411, que estendeu a faixa etária para atendimento do Programa Bolsa Família para adolescentes até 17 anos. Com tal Medida, famílias beneficiárias do Programa compostas por adolescentes de 16 e 17 anos poderão receber, adicionalmente, o Benefício Variável Jovem no valor de R$ 30,00, até o limite de dois benefícios por família.
[21]Consideram-se famílias pobres aquela cuja renda média *per capita* seja de até 1/2 salário mínimo.
[22]Valores obtidos no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Programa passa por uma fiscalização, que pode se dar por intermédio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - ligada ao MDS, por ações desenvolvidas pelas Instâncias de Controle Social (que acompanham as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal do Programa) ou até mesmo por auditorias realizadas pelas instituições de controle interno e externo do Executivo. Além disso, há, desde janeiro de 2005, a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa-Família, que resultou da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, a Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU)[23], no sentido de solidificar o controle das ações voltadas à sua execução.

Deve-se ressaltar, ainda, que, ao unir os programas Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação, o BF aumentou a eficiência da atuação estatal, ao evitar que o mesmo trabalho fosse realizado por diferentes órgãos. Esse trabalho paralelo ocorria na medida em que, apesar de os programas supracitados terem características similares, sua gestão competia a órgãos públicos distintos, sendo eles os Ministérios da Educação, Minas e Energia, Saúde e o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate á Fome.

Nesse sentido, ao unificar os programas de transferência de renda, o BF reduziu os custos administrativos incorridos na distribuição de recursos, no registro dos beneficiários e no processo de coleta de informações, ao instituir um registro singular com vistas a suprir as necessidades administrativas. Ademais, os custos com acompanhamento e monitoramento do benefício também foram minorados, na medida em que houve integração entre as antigas áreas setoriais – educação e saúde – as quais são responsáveis pela fiscalização e colaboram, conseqüentemente, com a operacionalização do programa.

Quanto ao caráter compensatório do BF, Mesquita (2007) verificou que a maioria das famílias beneficiadas por esse programa possui alguma outra fonte de renda, o que reforça o caráter meramente complementar do benefício transferido que, por conseguinte, não constitui risco de modificações indesejáveis[24] na preferência dos indivíduos por ele favorecidos.

[23]Informações obtidas no sítio do MDS.
[24]Como, por exemplo, a decisão de não trabalhar tendo em vista o benefício recebido.

No que diz respeito à avaliação do BF, destaca-se o trabalho de Brandão, Dalt e Gouvêa (2007), cujo estudo investigou a proporção do dinheiro apropriado pelos beneficiários do programa que é destinada aos diferentes gastos familiares, conforme ilustra a tabela 4.1. Essa análise demonstra que o recurso recebido por meio do BF é gasto, em larga maioria, com alimentação (76,4%), evidenciando, assim, a responsabilidade dos beneficiários em cumprir o principal objetivo a que se propõe essa política: a promoção da segurança alimentar da população carente.

Tabela 4.1 - Destinação do dinheiro recebido pelo Programa Bolsa Família

	em %
Alimentos	76,2
Roupas/Calçados	5,4
Remédios	1,5
Aluguel	0,2
Material de Limpeza e higiene pessoal	0,9
Transporte	0,5
Material Escolar	11,1
Atividades de Lazer	0,1
Água/Luz/Gás	3,4
Outros	0,7
Total	100

Fonte: Brandão, Dalt e Gouvêa (2007).

Vale apontar, também, que o BF possui algumas limitações. Em que pese a necessidade de monitoramento das condicionalidades exigidas no programa, deve-se reconhecer que os sistemas de educação e saúde atuantes no país enfrentam diversos tipos de deficiências, de modo que nem sempre a simples garantia (ou obrigatoriedade) de acesso a tais sistemas resulta em satisfação adequada das necessidades da população. Ademais, a emancipação estrutural das famílias não decorre apenas da garantia de acesso ao ensino fundamental e a ações básicas de saúde, o que torna imperativas atuações de articulação do BF com políticas que promovam a efetiva inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho.

Tais limitações, entretanto, não tiram o mérito do programa que, ao fornecer acesso à renda para uma grande parcela da população à margem do mercado de trabalho (e, portanto, não

assistida pela Previdência Social), representa a expansão no sistema de proteção social do Brasil.

Este estudo acerca da evolução das políticas sociais no Brasil permite-nos chegar à mesma conclusão de Barros et al. (2006) de que há uma forte relação entre a minoração da desigualdade de renda observada no país nos últimos anos e a implementação dos programas de garantia de renda mínima. Essa vinculação entre redução da desigualdade e programas sociais, entretanto, só foi possível por conta do redesenho de tais políticas, que hoje são focalizadas na população pobre, fornecem benefícios monetários, e exigem contrapartidas de seus beneficiários, de modo a proporcionar-lhes não somente condições mínimas de sobrevivência, como também instrumentos que potencializam suas chances futuras de quebrarem o ciclo da pobreza em que se encontram.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora abrigue um relevante contingente de pessoas pobres, o Brasil não pode ser considerado um país desprovido, na medida em que há recursos suficientes para que a pobreza seja eliminada. Esses recursos, todavia, não são distribuídos de maneira eqüitativa na sociedade, o que justifica a intervenção do Estado no livre andamento da economia com vistas a promover a redistribuição das vantagens econômicas, interferência que se dá, principalmente, por meio de políticas sociais, as quais determinam o padrão de proteção social promovido pelo Estado e podem se dar pela transferência direta de renda ou pela provisão de determinados bens e serviços à população mais necessitada.

Esta monografia procurou destacar a importância da implementação dessas políticas no país, tendo em vista o fato de a pobreza aqui verificada decorrer não da falta de recursos, como acima exposto, mas do elevado grau de disparidade de renda entre a sua população, maior do que em todos os países com renda *per capita* semelhante. Essa desigualdade exige do Estado a elaboração de políticas que promovam um crescimento pró-pobre, na medida em que o crescimento econômico balanceado, por si só, não é suficiente para amenizar a grave situação de pobreza a que estão submetidos alguns grupos da sociedade.

Observou-se que, apesar de uma carga tributária como proporção do PIB elevada, o Brasil não consegue fazer com que seu sistema de tributos e benefícios sociais se traduza em uma redução significativa dos níveis de desigualdade e pobreza. Essa falha no sistema de tributos e benefícios decorre tanto da regressividade dos tributos existentes, como do fato de os benefícios sociais, em sua maioria, favorecerem os trabalhadores formais, mais presentes nos últimos decis da população. Além disso, a impossibilidade da elevação constantes do gasto social demanda uma redefinição do desenho das políticas sociais, que devem não somente envolver as especificidades da região a ser favorecida, como também incidir sobre os primeiros decis para que se observe uma maior redução da desigualdade.

O estudo realizado sobre a evolução das políticas de proteção social no Brasil revelou que uma clara definição de política social firmou-se apenas na década de 90, quando começaram a ser discutidos programas de garantia de renda mínima, em contraposição à distribuição produtos que compunha a atuação estatal até então. Os programas de transferência de renda

constituíram-se com o objetivo de contribuir para o atendimento das necessidades básicas da população e como um instrumento de construção da autonomia do público por ela atingida, na medida em que favorece sua capacidade de escolha e ação.

No que concerne ao dilema focalização-universalização, observou-se que as políticas de transferência de renda aplicadas no Brasil entenderam que a focalização não significa o desmonte dos direitos já conquistados e não se contrapõe à universalização de direitos sociais. Ao contrário, a utilização desse tipo de política promove uma discriminação positiva aos grupos da sociedade que demandam atenções especiais, no sentido de garantir sua efetiva inclusão e acesso à riqueza.

Desde que foram instituídos os primeiros programas de transferência de renda, as políticas sociais evoluíram muito. Se, por conta da desarticulação das ações entre os diversos órgãos do governo, os benefícios existentes há alguns anos demonstravam maiores efeitos sobre o hiato da pobreza, hoje, com o Bolsa Família, a atuação estatal evidencia um claro efeito sobre a proporção de pobres, tendo em vista o valor transferido e a cobertura desse programa.

Destarte, cabe considerar que as políticas de transferência, apesar de sua importância no país, não podem ser entendidas como panacéia. Elas são apenas um dos muitos componentes que um amplo e completo programa de ação do Estado pode desenvolver para combater o desafio da pobreza e da desigualdade verificados no Brasil.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBACHE FILHO, J. S. Pobreza e mercados no Brasil. In: CEPAL. **Pobreza e mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: Cepal/DFID, 2003, p.9-115.

BACHA, E. O rei da Belíndia (uma fábula para tecnocratas). In: **Os mitos de uma década**: ensaios de economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 57-61.

BARROS, R. P. CARVALHO, M. **Desafios para a Política Social Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para Discussão n. 985).

BARROS, R. P. et al. A importância da queda recente da desigualdade para a pobreza. In: HENRIQUES, R.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, v.1, p. 331-353.

BARROS, R. P. et al. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2006, p. 117-147.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, v., p. 719-739.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, v.1, p. 21-47.

BHADURI, A. **Development With Dignity**: A case for full employment, National Book Trust. New Delhi, Índia, 2005.

BOLTON, G.; OCKENFELS, A. Inequality Aversion, Efficiency, and Maximin preferences in Simple Distribution Experiments: Comment, **American Economic Review**, v. 96, n. 5, 2006, p. 1906-1911.

BRANDAO, A. A. P.; DALT, S.; GOUVÊA, P.H. Segurança alimentar e nutricional entre os beneficiários do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Org.). **Avaliação das Políticas e Programas do MDS** - Resultados. Brasília. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda: **Orçamento Social do Governo Federal**: 2001-2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Programa Bolsa Família, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em: 11 fev. 2008.

BUSTILLOS, C. S. R. Políticas Sociais Públicas: O Estado-Providência Francês. **Revista do BNDES**: Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, 2001, p. 195-212.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. **Envelhecimento, condições de vida e política previdenciária. Como ficam as mulheres?** Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão n. 883).

CARDOSO, R. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século XXI. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004, p. 42-48.

RAMOS. C. A. Programa de Garantia de Renda Mínima. In: LOBATO, A. L. M. (Org). **Garantia de Renda Mínima**: ensaios e propostas. Brasília, 1998, p. 21-45.

CARVALHO Jr., P. **Análise do gasto da União em ações assistenciais ou focalizadas na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais**: 1995-2004. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.236).

DIAS, J.; DIAS, M. H. A. Crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda e investimento em educação nos estados brasileiros: teoria e análise econométrica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 37, n. 4, 2007.

DRAIBE, S. M. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Org.). **Transferencias con responsabilidad**: una Mirada latinoamericana. México: Sedesol Y Flacso-México, 2006, p.137-178.

FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto. In: Lisboa, M. B; Menezes-Filho. (Org.). **Microeconomia e Sociedade no Brasil.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001, v.1, p.151 -172.

FERREIRA, C. R. Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. **Revista Brasileira de Economia**: Rio de Janeiro, v. 60, n. 3, 2006, p. 247-260.

FIGUEIREDO, E. A.; SILVA NETTO JUNIOR, J. L.; PORTO JUNIOR, S. S. Distribuição, mobilidade e polarização de renda no Brasil: 1987 a 2003. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, 2007.

HOFFMANN, R. Brasil, 2004: menos pobres e menos ricos. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 22, 2006, p. 77-88.

HOFFMANN, R. Inequality in Brazil: The Contribution of pensions. **Revista Brasileira de Economia**: Rio de Janeiro, v. 55, 2003, p. 755-773.

IMMERVOLL, H. et al. Simulating Brazils Tax-Benefit system using BRAHMS, the Brazilian Household Microsimulation Model. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 2, 2006.

KERSTENETZKY, C. L. Social policy: targeting or universalism. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4, 2006.

KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality. **American Economic Review**, v.45, n.1, 1955, p. 1-28.

LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: Henrique, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 527-560.

LAVINAS, L.; GARSON, S. O Gasto Social no Brasil: transparência, sim, *partis-pris*, não. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2004, p. 145-162.

LAVINAS, L. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica *versus* programas de transferência direta de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em: http://www.brasiluniaoeuropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf. Acesso em 3 jul. 2008.

MANSKI, C. F. Designing Programs for Heterogeneous Populations: The Value of Covariate Information, **American Economic Review**, vol. 91, n. 2, 2001, p. 103-106.

MARINHO, E. L. L.; LIMA, F. S.; BENEGAS, M. Desigualdade de Renda e Eficiência Técnica na Geração de Bem-Estar entre os Estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 4, 2004, p. 583-608.

MENEZES FILHO, N. A. Educação e Desigualdade. In: MENEZES FILHO, N. e LISBOA, M. (Org.). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**, 1 ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001, v. 1, p. 13-50.

MESQUITA, C. S. **O Programa Bolsa Família**: uma análise do seu impacto e alcance social. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília.

NERI, M. C. Desigualdade, estabilidade e bem-estar social. In: HENRIQUES, R.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 129-162.

NERI, M. C. Rendas, bolsas e a queda da desigualdade. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 60, 2006, p. 34-36.

NERI, M. C. O Combate à Pobreza tem de ser Duradouro - Recursos existem, falta qualidade. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 55, 2001.

NERI, M. C. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, v.1, 2000, p. 503-526.

PORTELLA, S. S. A Garantia Constitucional de Erradicação da Pobreza. **Âmbito Jurídico**, v. 2, 2008, p. 7-17.

REIS, C. N. A Responsabilidade Social das Empresas: o contexto brasileiro frente a ação consciente ou ao modernismo do mercado. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, n. 2, 2007, p. 279-306.

RICO, E. M. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado: uma aliança para o desenvolvimento sustentável. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, out./dez. 2004, p. 73-82.

ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.9, n.1, 2005, p.153-185.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasi**l: Afinal do que se Trata. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SEN, A. K. **Development as a Freedom.** NovaYork: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, B. R**. Impacto do sistema de tributos e benefícios sociais sobre a desigualdade de renda e a pobreza**: uma análise para as grandes regiões brasileiras e o estado de Pernambuco. 2005. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril cultural, 1983.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3rd ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

TAFNER, P. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 29-64.

Terceiro Setor e o Desenvolvimento Social – Relato Setorial nº 3, 2001 - AS/GESET (Gerencia de Estudos Setoriais). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento /relato/tsetor.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2007.

TOLOSA, H. C. Redistribuição de renda e combate à pobreza. In: VELLOSO, J. P. (Org.). **Como evitar uma nova década perdida**: estratégia social e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 1992.

VELLOSO, J. P. Introdução ao Fórum Nacional de 1999. In: VELLOSO, J. P. (Org.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 2000.

WORLD BANK. Poverty Analysis Initiative Manual. World Bank, 2007. Disponível em: <http://www.worldbank.org/wbi/povertyanalysis/manual>. Acesso em: 02 junho 2008.