



Universidade de Brasília
FACE – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

**Programas não contributivos de transferência de renda: influências
sobre a pobreza e a distribuição de renda no Brasil**

Isis Moura Santos

Brasília
Março de 2014

Isis Moura Santos

**Programas não contributivos de transferência de renda: influências
sobre a pobreza e a distribuição de renda no Brasil**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profª. Dra. Andrea Cabello

**Brasília
Março de 2014**

Isis Moura Santos

**Programas não contributivos de transferência de renda: influências
sobre a pobreza e a distribuição de renda no Brasil**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

Aprovado em _____ de 2014

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Andrea Cabello – Universidade de Brasília

Profª. Dra. Adriana Amado – Universidade de Brasília

RESUMO

O Brasil tem vivido uma tendência crescente de redução dos níveis de pobreza e desigualdade de renda. Os Programas de Transferência de Renda não contributivos têm sido medidas importantes no campo social, pois permitem que uma parcela significativa da população tenha condições econômicas mínimas para o sustento familiar.

A análise do trabalho é específica sobre os programas de transferência de renda Bolsa Família (BF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao longo do desenvolvimento deste trabalho constatou-se que o primeiro programa age de forma a retirar os indivíduos da indigência, no entanto os mesmos continuam pobres em virtude do valor dos benefícios; o segundo, por transferir um valor financeiro maior, permite que seus beneficiados saiam da linha da pobreza. Porém, enquanto o BF abrange um número maior de pessoas devido ao seu foco social, o BPC favorece uma parcela menor da população, pois trata-se de um programa que favorece apenas idosos e inválidos.

No que tange à desigualdade de renda, os programas de transferência de renda têm impactos marginais, sendo o rendimento derivado do trabalho o de maior significância na melhora de tais índices. Sendo assim, são programas que possuem maior interferência nos níveis de pobreza do que sobre a distribuição de renda no país.

Palavras-chave: Programas de transferência de renda; Bolsa Família; Benefício de prestação continuada; Pobreza; Distribuição de renda; Desigualdade de renda.

ABSTRACT

Brazil has lived a growing trend of reduction in the levels of poverty and inequality income. The non contributory income transfer programs have been very important measures in the social field. They enable a significant portion of the population to have minimum means of subsistence.

The analysis of the work is basically focused on Bolsa Família- BF (Family Allowance) and Benefício de Prestação Continuada – BPC (Continuing Monthly Benefit), it has been noted that the first program acts in order to lift the individuals out of indigence, however they continue being poor due to the value of the benefits. As for the second one, once there's a higher value of income being transferred, the benefited are able to leave the poverty line. However, the BF program reaches a larger number of people due to its focus, while the BPC supports a smaller portion of the population since it is aimed at elderly and disabled people.

In terms of inequality income, the income transfer programs have marginal impacts, while the profit from work is the major significance for the improvement of such rates. Thus, they have more intervention on poverty rates rather than on income distribution.

Key words: Income transfer programs; Family Allowance; Continuing Monthly Benefit; Poverty; Income distribution; Inequality income.

Lista de tabelas

- Tabela 1** Evolução do Coeficiente de Gini e pobreza entre 2004 e 2012
- Tabela 2** Evolução dos parâmetros de valor do BF entre 2003-2011
- Tabela 3** Histórico da assistência social e programas de transferência de renda

Lista de Ilustrações

- Figura 1** Curva de Lorenz
- Gráfico 1** Coeficiente de Gini no Brasil entre 1976 e 2012
- Gráfico 2** Número de pobres e extremamente pobres (em milhões) no Brasil entre 2003 e 2012
- Gráfico 3** Números de benefícios dos programas de transferência de renda: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.
- Gráfico 4** Total de benefícios assistenciais em 2011: BF e BPC
- Gráfico 5** Números de benefícios (em milhões) do Bolsa Família entre 2004 e 2013

Lista de Siglas

- BA** Bolsa Alimentação
- BE** Bolsa Escola
- BF** Bolsa Família
- BPC** Benefício de Prestação Continuada
- CEF** Caixa Econômica Federal
- FUNFURAL** Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
- INPS** Instituto Nacional de Previdência Social
- IPEA** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LOAS** Lei Orgânica da Assistência Social
- MEC** Ministério da Educação
- MS** Ministério da Saúde
- PETI** Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PIB** Produto Interno Bruto
- PNAD** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNUD** Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
- PTR** Programa de Transferência de Renda
- RMV** Renda Mensal Vitalícia (RMV)
- SM** Salário Mínimo (SM)

Sumário

1.	Introdução	10
2.	Pobreza e distribuição de renda	11
2.1.	Pobreza	11
2.1.1.	Conceito de pobreza:	11
2.1.2.	Medidas de pobreza	13
2.1.2.1.	Linha da pobreza	13
2.1.2.2.	O Índice de pobreza de Sen (1976).....	14
2.1.2.3.	Índice de Foster, Greer e Thorbecke.....	16
2.2.	Desigualdade de renda	16
2.2.1.	Medidas de desigualdade: o Coeficiente de Gini.....	17
2.2.2.	O Coeficiente de Gini e os níveis de pobreza no Brasil	18
3.	Programas de transferência de renda no Brasil:	22
3.1.	O primeiro programa na década de 1970.....	23
3.2.	A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	24
3.3.	Os programas anteriores ao Governo Lula:	25
3.3.1.	O programa Bolsa Escola	25
3.3.2.	O programa Bolsa Alimentação	28
3.3.3.	O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.....	29
3.3.4.	O programa Auxílio Gás	29
3.4.	A expansão no Governo Lula - O programa Bolsa Família desde a origem até os dias atuais.....	30
4.	Os programas de transferência de renda no Brasil: influências sobre a pobreza e a distribuição de renda	37
5.	Conclusão.....	48
6.	Referências bibliográficas	51

1. Introdução

O Brasil viveu um período de prosperidade econômica entre o fim dos anos 60 e início dos anos 70; uma das consequências de tal melhoria econômica no país foi o aumento significativo do contraste já existente entre ricos e pobres. Essas disparidades financeiras evidenciou a necessidade de implementação de políticas socioeconômicas que ajudassem a sanar essas diferenças. É nesse contexto histórico que começaram a surgir os primeiros Programas de Transferência de Renda.

Neste trabalho o principal objetivo é fazer uma breve análise dessas políticas sociais para compreender se seus objetivos de redução da pobreza e desigualdade de renda têm sido alcançados. Justifica-se o estudo por causa da relevância significativa que tais medidas têm tido no campo social. Outro questionamento importante é entender se essas políticas sociais são meios adequados para o combate à pobreza e à desigualdade de renda e, se assim forem, o quanto elas interferem na redução desses indicadores. Para tanto, trata-se no segundo capítulo sobre os conceitos de pobreza e distribuição de renda, apresentando também alguns dados relativos aos índices de pobreza e distribuição de renda no Brasil para a compreensão da amplitude destes problemas no país.

No terceiro capítulo, apresenta-se um breve histórico dos Programas de Transferência de Renda: como evoluíram desde 1974 até os dias atuais, como ocorre a adequação às necessidades da população em foco e o que é modificado com vistas a aumentar a eficiência dos programas, ampliando a cobertura e conseqüente êxito nas metas de combate à pobreza e redução das disparidades existentes na distribuição de renda.

Ao final do trabalho, no quarto capítulo, faz-se uma breve análise sobre a influência dos Programas de Transferência de Renda na redução da pobreza e desigualdade de renda.

2. Pobreza e desigualdade de renda

Em razão do assunto de que trata este trabalho é necessário apresentar em termos econômicos alguns conceitos recorrentes ao longo do texto, como os de pobreza e de distribuição de renda, para posteriormente realizar uma análise sobre como tem sido o impacto dos programas sociais sobre a melhora destes níveis. Sendo assim, o capítulo em questão tem como objetivo tratar sucintamente de tais definições com o intuito de facilitar a observação dos impactos dos programas sociais brasileiros sobre a pobreza e distribuição de renda.

2.1.Pobreza

A conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Pode ser feita levando em conta algum “juízo de valor”, em termos relativos ou absolutos. Pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando aspectos não econômicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sócio-política da sociedade (CRESPO & GUROVITZ, 2002, p. 3).

É importante ter conhecimento sobre os diferentes conceitos de pobreza para que se possa saber qual é o mais adequado para as análises e aplicações de políticas sociais que visa combatê-la. Esta seção tem como objetivo conceituar a pobreza sucintamente e apresentar alguns métodos de mensuração.

2.1.1. Conceito de pobreza:

Não existe um consenso teórico a respeito do conceito de pobreza, já que esse é complexo e subjetivo. Entretanto, definir pobreza é importante porque nos leva a uma análise mais profunda e eficaz do tema.

Segundo Crespo & Gurovitz (2002), a pobreza compreendida com juízo de valor parte da ideia abstrata que tenta definir qual seria o padrão mínimo de vida que satisfaz as necessidades básicas aceitáveis dos indivíduos para que possam viver com dignidade. Tal foco, no entanto, não leva em conta uma característica básica da sociedade,

que é a escassez de recursos. Já a pobreza definida como absoluta ou relativa, surge de uma análise de caráter macroeconômico. Nesse sentido, a pobreza relativa está diretamente relacionada com distribuição de renda enquanto a absoluta com a determinação de limite ou linha da pobreza.

A ideia de pobreza está associada a condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos. Como o que é adequado depende do grau de riqueza do país analisado, há, certamente, um elemento relativo no conceito de pobreza. Mas se a definição de ser pobre depende da comparação da situação de pobres e ricos, o conceito de pobreza se confunde com o conceito de desigualdade econômica. É mais interessante, então, usar um conceito de pobreza absoluta, no qual o grau de pobreza não seja diretamente dependente do nível de renda dos ricos. (HOFFMANN, 2013, p.14)

Barros et. al. (2000) afirmam que a aceção de pobreza é distinta para cada país e é construída de acordo com suas peculiaridades; assim, os autores defendem que não é possível definir a pobreza universalmente e que seu conceito é delimitado conforme o padrão de vida mínimo aceitável na sociedade em questão.

Na mesma linha de pensamento, Rocha (2003, p.10) destaca a pobreza como “fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Para trabalhar com essa ideia não muito clara, torna-se fundamental identificar qual o meio mais adequado para tratar de tal questão. “A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico” (ROCHA, 2003, p.11) Enfim, ser pobre significa não ter acesso a instrumentos básicos de sobrevivência em determinada sociedade.

Dentre as diferentes abordagens dadas ao tema, Rocha (2003) classifica como de maior relevância apenas três: a dicotomia entre pobreza absoluta e pobreza relativa, a renda como critério de pobreza e a abordagem das necessidades básicas (*basicneeds*). Entende-se nesse arcabouço teórico que a pobreza absoluta está estritamente relacionada com a satisfação das necessidades essenciais para a sobrevivência física, enquanto a pobreza relativa estaria ligada à distribuição dos recursos entre os indivíduos de determinada sociedade. A renda como critério de pobreza é abordada pela delimitação monetária do que seria suficiente para suprir as necessidades nutricionais, conhecida como

linha da indigência ou de extrema pobreza; ou ainda, a renda pode ser delimitada por um conjunto mais amplo de necessidades, definida como linha da pobreza. A análise com foco nas necessidades básicas vai além das questões nutricionais incluindo também o acesso a educação, saneamento básico, saúde, habitação, dentre outras.

2.1.2. Medidas de pobreza

As medidas de pobreza têm como foco mensurar situações onde indivíduos ou famílias localizam-se na parte inferior da distribuição de renda e, normalmente, são necessárias informações sobre a distribuição entre o grupo de renda mais baixa (LETTIERI; PAES, 2006 p.15).

2.1.2.1. Linha da pobreza

Segundo Hoffmann (1998), um método comumente utilizado para delimitar a linha da pobreza baseia-se, a princípio, em definir o valor de uma cesta de alimentos usual das famílias de baixa renda, que satisfaça as necessidades nutricionais desses indivíduos. O segundo passo seria multiplicar tal valor por um coeficiente que leva em conta as despesas com moradia, vestuário, saúde, educação, etc.

Para Rocha (2003) o estabelecimento das necessidades nutricionais é essencial para determinar a linha da pobreza, pois representa o elemento conceitual mais substancial em termos de determinação do nível de consumo mínimo das famílias. O procedimento mais utilizado na literatura internacional baseia-se em determinar um valor percentual constante para as despesas alimentares ao longo do tempo.

Já a estimativa do consumo não-alimentar, de acordo com Rocha (2003), em países como o Brasil é tratada de forma simples: estabelece-se um percentual constante para as despesas alimentares em relação ao dispêndio total, embora represente mais da metade do valor total do consumo das famílias desses locais. A autora classifica como complicado o estabelecimento do consumo não-alimentar mínimo, em virtude da relatividade existente em relação às necessidades dos indivíduos; nesse caso, as diferenças regionais são um fator importante. Rocha (2003) cita o coeficiente de Engel, que é

determinado pela razão entre despesa alimentar e total, como método de grande importância para atualizar os valores da linha da pobreza em cada período.

2.1.2.2. O Índice de pobreza de Sen (1976)¹:

O Índice de Pobreza de Sen (1976) é uma medida de pobreza que leva em conta tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza, e desigualdade da distribuição de renda entre os pobres.

Sabendo que n é o número da população dada, x_i (com $i=1, 2, 3, \dots, n$) a renda da i -ésima pessoa. Os indivíduos são organizados de forma crescente em relação à renda, ou seja,

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$$

A variável z representa a linha da pobreza e p o número de pobres, tendo que $x_p \leq z$ e $x_{p+1} > z$. A proporção de pobres é dada por:

$$H = \frac{p}{n} \tag{1.1}$$

Já a insuficiência de renda de um pobre é igual a $z - x_i$ (com $i \leq p$), ou seja, o valor que falta para que a renda do i -ésimo indivíduo alcance a linha da pobreza (z). Sendo $\sum_{i=1}^p (z - x_i)$ a insuficiência de renda para todos os pobres.

Definido o número de pobres, o valor máximo da insuficiência de renda, quando os pobres tiverem renda igual a zero, é pz .

A razão de insuficiência de renda, I , é a divisão da insuficiência de renda do número de pobres pelo seu valor máximo:

$$I = \frac{1}{pz} \sum_{i=1}^p (z - x_i). \tag{1.2}$$

Também temos que m é a renda média dos pobres e é dada por:

¹ Subseção completamente baseada na obra de Hoffmann (1998).

$$m = \frac{1}{p} \sum_{i=1}^p x_i \quad (1.3)$$

Sendo assim, agora temos que:

$$I = 1 - \frac{m}{z} \quad (1.4)$$

Por fim o índice de Sen é representado pela expressão:

$$P = \frac{2}{(p+1)nz} \sum_{i=1}^p (z - x_i)(p + 1 - i) \quad (1.5)$$

Ou

$$P = \frac{2}{(p+1)nz} \left[\frac{zp(p+1)}{2} - (p+1) \sum_{i=1}^p x_i + \sum_{i=1}^p ix_i \right] \quad (1.6)$$

Ou ainda,

$$P = \frac{p}{n} \left(1 - \frac{2m}{z} + \frac{2}{p(p+1)z} \sum_{i=1}^p ix_i \right) \quad (1.7)$$

O índice de Sen (p) varia de zero a 1, com $P=0$ que acontece quando todas as pessoas têm renda maior que z e $P=1$ quando todos têm renda igual à zero.

Considerando que o índice de Gini da distribuição de renda é igual a:

$$G = \frac{2}{p^2 m} \sum_{i=1}^p ix_i - \left(1 + \frac{1}{p} \right) \quad (1.8)$$

Por meio de arranjos matemáticos juntando as equações (1.7) e (1.8), com (1.1) e (1.4) temos que:

$$P = H \left[I + \frac{p}{p+1} (1 - I)G \right] \quad (1.9)$$

Sen demonstrou que para p bastante grande chegamos a:

$$P = H[I + (1 - I)G] \quad (1.10)$$

O índice de Sen se reduz a HI quando a renda de todos os pobres for igual.

2.1.2.3. Índice de Foster, Greer e Thorbecke

Para Hoffmann (1998) o Índice de Foster, Greer e Thorbercke foi um novo marco no progresso dos estudos sobre medidas de pobreza. Examinado a família de índices abaixo:

$$\varphi(\alpha) = \frac{1}{nz^\alpha} \sum_{i=1}^p (z - x_i)^\alpha, \text{ com } \alpha \geq 0 \quad (1.11)$$

Quando $\alpha=0$ essa medida é igual à proporção de pobres (H) e igual à HI quando $\alpha=1$. O Índice de Foster, Greer e Thorbercke é o valor obtido quando $\alpha=2$.

$$\varphi = \frac{1}{nz^2} \sum_{i=1}^p (z - x_i)^2 \quad (1.12)$$

Podemos observar que $\varphi(\alpha)$, igualmente ao índice de Sen, varia de zero a 1, com $\varphi(\alpha) = 0$ quando todas as pessoas têm renda superior a z e $\varphi(\alpha) = 1$ quando todas as rendas são iguais à zero (HOFFMANN, 1998).

2.2. Desigualdade de renda

Enquanto as medidas de pobreza se baseiam na análise da distribuição de renda entre os indivíduos pobres, as medidas de desigualdade consideram a sociedade em

totalidade, assim propondo uma observação mais ampla de como se comporta a distribuição de renda numa determinada sociedade (LETTIERI; PAES, 2006).

Para mensurar a desigualdade e a distribuição de renda é necessário definir a unidade que será considerada e a renda, ou seja, qual variável e população que serão analisadas.

2.2.1. Medidas de desigualdade: o Coeficiente de Gini

O Coeficiente de Gini é usado para medir desigualdades e foi elaborado pelo estatístico italiano Corrado Gini em seu trabalho “Variabilità e Mutabilità” de 1912. É um índice normalmente utilizado para medir a desigualdade da distribuição de renda, mas que também é utilizado para outros tipos de distribuição, como, por exemplo, a de terra. O índice varia de 0 a 1, sendo 0 a perfeita igualdade de renda, onde todos, em determinada região, possuem a mesma renda; o índice 1 seria a total desigualdade, ou seja, um único indivíduo possui toda a renda de determinada região (CEARÁ, 2013). O coeficiente de Gini tem como base a curva de Lorenz que é apresentada abaixo.

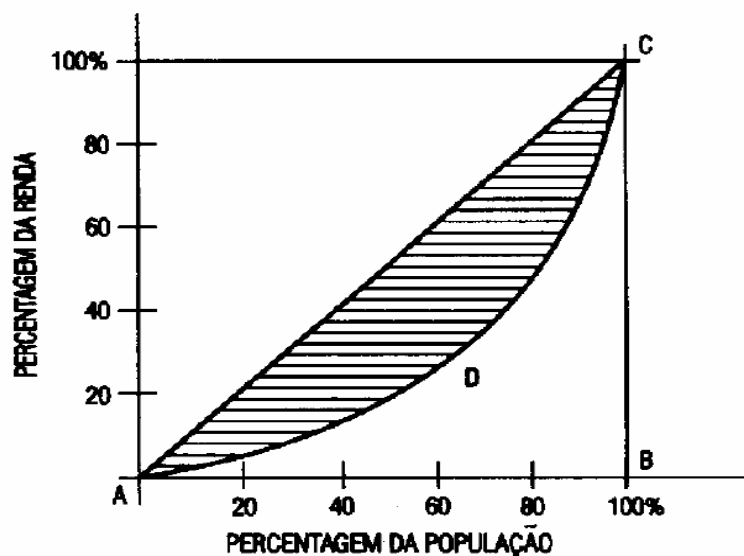


Figura 2: Curva de Lorenz. Fonte: (CACCIAMALI, 2001, p.407)

Como é possível observar, no eixo vertical encontra-se a percentagem de renda e no horizontal a percentagem da população. Para chegar ao coeficiente de Gini,

calcula-se a razão entre a área da curva de Lorenz (ADC) e a linha diagonal (AC) e área formada por ABC (CACCIAMALI, 2001).

O Coeficiente de Gini pode ser representado pela equação:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (Y_i + Y_{i-1})(X_i - X_{i-1}) \quad (1.13)$$

Na equação x é a proporção acumulada da variável população e y da variável renda (NISHI, 2010).

2.2.2. O Coeficiente de Gini e os níveis de pobreza no Brasil

O gráfico 1 apresenta a evolução do Coeficiente de Gini no Brasil. É possível observar uma tendência de queda ao final da década de 1970. Porém, no início dos anos 80 o coeficiente sofreu alta. Na primeira década analisada ocorreram variações negativas, onde em 1976 o Coeficiente de Gini que era de 0,623 passa para 0,588 em 1986, apresentando variação de -3,3%. Em meados da década de 1980 percebem-se pioras significativas no coeficiente, com pico em 1988 (maior nível observado em todo o período analisado, 0,636) representado no gráfico.

Com o início dos anos 90 houve uma tendência persistente de queda do Coeficiente de Gini com variação de -3,2% entre 1996 e 2003. O período em que houve queda mais expressiva foi entre 2003 e 2012 com redução de -9,1%.

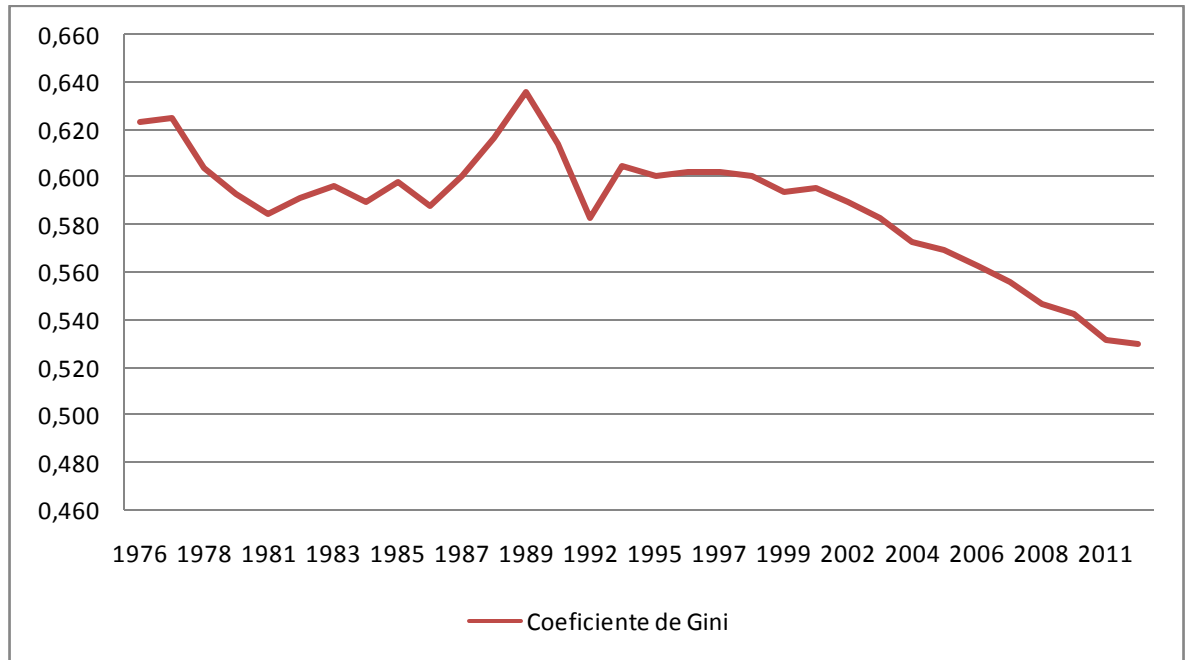


Gráfico 6: Coeficiente de Gini no Brasil entre 1976 e 2012. Fonte: Ipeadata dados referente ao ano de 1976 a 2012 (Elaboração própria)

No Gráfico 2 há uma representação da evolução da quantidade de extremamente pobres e pobres no período entre 2003 e 2012. Deve-se ressaltar que em virtude das mudanças estruturais sofridas pelo país ao passar dos anos e modificações na metodologia de cálculo, optou-se por apresentar neste trabalho somente dados referente à última década. Caso contrário, não seria possível fazer comparações intertemporais, pois os resultados seriam distorcidos.

É possível constatar, que em geral houve queda de mais da metade no número total de pobres (extremamente pobres e pobres). Se compararmos 2003 com 2012, nota-se uma queda de 54%. O grupo que se refere aos extremamente pobres sofreu uma baixa mais significativa, totalizando -62%. Já os pobres sofreram uma queda de -51%. Tais reduções se deram de forma progressiva e persistentes, não havendo, no geral, dentro do período em análise, aumentos significativos na população em questão. Logo, observa-se hoje uma tendência de queda contínua nesse segmento.

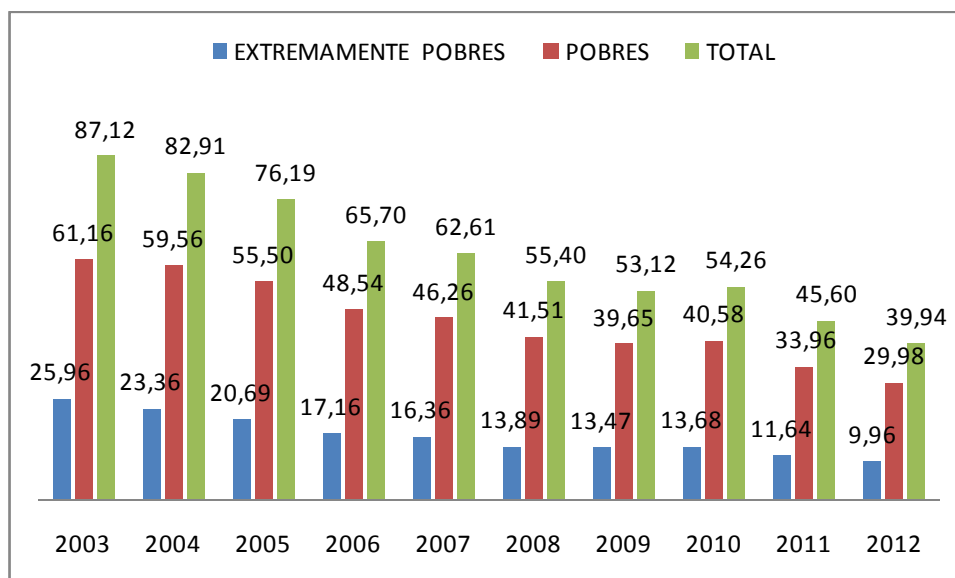


Gráfico 7: Número de pobres e extremamente pobres (em milhões) no Brasil entre 2003 e 2012.
Fonte: Ipeadata dados referentes ao ano de 2003 a 2012 (Elaboração própria)

A Tabela 1 apresenta um comparativo entre a variação do Coeficiente de Gini e o número de pobres no período entre 2004 e 2012. Observa-se que apesar da pobreza ter apresentado quedas significativas, o Índice de Gini sofreu variações relativamente pequenas. É possível interpretar que no Brasil as políticas sociais e as mudanças estruturais têm um efeito maior sobre a redução da pobreza do que na melhora da distribuição de renda.

Ano	Gini	%	Extremamente Pobres (em milhões)	%	Pobres (em milhões)	%
2004	0,572	100,0%	23,36	100,0%	59,56	100,0%
2005	0,570	0,5%	20,69	11,4%	55,50	6,8%
2006	0,563	1,1%	17,16	17,1%	48,54	12,5%
2007	0,556	1,2%	16,36	4,7%	46,26	4,7%
2008	0,546	1,8%	13,89	15,1%	41,51	10,3%
2009	0,543	0,6%	13,47	3,0%	39,65	4,5%
2010	0,545	0,4%	13,68	1,6%	40,58	2,3%
2011	0,532	2,5%	11,64	14,9%	33,96	16,3%
2012	0,530	0,3%	9,96	14,4%	29,98	11,7%

Tabela 4: Evolução do Coeficiente de Gini e pobreza entre 2004 e 2012. Fonte: Ipeadata dados referentes ao ano de 2004 a 2011.

Os dados apresentados no Gráfico 1 evidenciam que houve melhoras sociais no Brasil. O coeficiente de Gini apresentou melhoras desde o fim da década de 1970, período pós-milagre econômico em que o país sofreu grandes contrastes - tais contrastes

se explicam pelos níveis de crescimento econômico e aumento da desigualdade de renda. No entanto, nos anos 80, conhecidos como década perdida, o coeficiente de Gini aumentou expressivamente no ano de 1989, evidenciando o período de grandes crises estruturais que agravaram a situação do cenário social brasileiro. Com as políticas de estabilização econômica e preocupação social que surgiram em conjunto com a nova carta constitucional, a partir da década de 1990 o Brasil vem apresentando quedas sucessivas do coeficiente de Gini.

No que se refere aos níveis de pobreza, apresentados no Gráfico 2, os dados demonstram quedas expressivas ao passar dos anos. As evidências em números indicam que maiores esforços governamentais se fazem necessários no combate à má distribuição de renda - ponto muito importante quando se trata de melhoria das condições sociais da população.

3. Programas de transferência de renda no Brasil:

Com o fim do regime militar e início da democratização do Brasil, surgiu a necessidade de criação de políticas com foco na melhoria dos direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 é reflexo de um contexto que estabeleceu a assistência social como política pertencente à seguridade e oficializada como direito social. Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988 já existiam políticas assistenciais, porém elas passaram a ser verdadeiramente reconhecidas a partir dessa nova Constituição.

De 1985 a 1988, a nação estava concentrada em discutir e elaborar uma nova Constituição, pois estava em jogo a definição das bases que iriam sustentar a construção de um novo regime. Entre essas bases, a questão social assumia importância ímpar, dado que os diferentes setores da sociedade presentes nos movimentos sociais que lutaram pelo fim da ditadura abraçavam a ideia de que seria possível, a partir da democratização do país, resgatar a enorme dívida social herdada do período militar. Com esse propósito, os constituintes escreveram na Constituição de 1988 a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, que estabelecia o direito à saúde pública, definia o campo da assistência social, regulamentava o seguro-desemprego e avançava na cobertura da Previdência Social (MARQUES et al., 2009, p. 4).

Segundo Marques, Batich e Mendes (2003), com a Constituição Federal a proteção social perdeu seu caráter unicamente meritocrático e passou - principalmente na área de previdência e saúde - a ser caracterizada pelo princípio da cidadania. Segundo Marshall (1967) o conceito de cidadania é composto de três dimensões: civil, política e social. A primeira dimensão refere-se aos direitos ligados a liberdade individual e justiça; a segunda refere-se aos direitos associados com a participação e a representatividade no processo político; e a dimensão social envolve as questões associadas ao Estado de Bem-Estar social. As políticas passaram a ser mais amplas, pois não se tratavam somente de garantias de sobrevivência, mas também de distribuição de renda e foco no desenvolvimento do país e inserção dos menos favorecidos na sociedade, com maior dignidade e acesso a serviços básicos como saúde e educação.

Sobre o contexto sucintamente apresentado acima, o tema deste trabalho prossegue com o objetivo de tratar da evolução histórica dos programas de transferência de renda para indivíduos pobres no Brasil. Em princípio, trata-se da Renda Mensal Vitalícia (RMV), programa de natureza contributiva, e em sequência discorremos sobre os programas essencialmente assistenciais, ou seja, sem contrapartida contributiva direta. Consideram-se para este assunto, principalmente, mas não unicamente, os programas que deram origem ao BF. Por causa das mudanças notórias das políticas com foco na minimização da pobreza e desigualdade de renda, o conteúdo a seguir é importante para a compreensão de como ocorreram os processos de mudança no setor em questão.

3.1.O primeiro programa na década de 1970

Apesar das políticas sociais terem se intensificado somente nos anos 90, no início da década de 1970 já existiam ações focadas em indivíduos de baixa renda. A RMV surgiu em 1974 e tinha como foco a população pobre. O auxílio tinha a intenção de garantir um benefício mensal de meio salário mínimo (SM) para idosos maiores de 70 anos e inválidos que fossem considerados em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Para ser elegível ao programa era necessário ter contribuído para o sistema previdenciário por pelo menos doze meses além de ter exercido uma atividade remunerada por no mínimo cinco anos e possuir renda de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*. Além do auxílio em dinheiro, era também garantido acesso à assistência médica, que na época ainda não era universalizada e fazia parte dos benefícios garantidos pelo sistema previdenciário vigente (ROCHA, 2013).

De acordo com Rocha (2013), como tinha contrapartida contributiva, a RMV era mecanismo assistencial que funcionava como um benefício previdenciário. O programa era financiado em sua totalidade pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que tinha como limite máximo 0,4% da folha de pagamento do INPS (benefícios urbanos) e 0,4% do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL (benefícios rurais).

Apesar das grandes disparidades na divisão de renda no país, a RMV não veio como iniciativa do Estado, tão pouco tinha como objetivo amparar de forma global os idosos e deficientes; sendo assim, não atingia toda a população em estado de

vulnerabilidade econômica. A Renda Mensal Vitalícia foi apenas uma medida tomada por um atuário do Ministério do Trabalho com a intenção de sanar as desigualdades entre o valor dos benefícios pagos pelo sistema previdenciário; conseqüentemente, resgatou as contribuições ao sistema previdenciário que eram inutilizadas e não acarretavam em benefícios e eram dadas como perdidas por seus contribuintes (ROCHA, 2013).

Com a aprovação da Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o RMV foi revogado. Com a nova legislação houve o fim da contrapartida contributiva direta e aumento da população atendida.

3.2.A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

Em 1993 foi aprovada a LOAS e com a aprovação a população sem capacidade laboral e elegível pelos critérios da Lei passou a ter direito ao benefício de um SM mensal.

A LOAS, Lei nº 8.742, apesar de ter sido aprovada em 07 de dezembro de 1993, só entrou em vigor no ano de 1996. Tal legislação garante o benefício para indivíduos portadores de deficiência ou idosos, hoje com idade superior a 65 anos, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do SM.

A Lei prevê dois tipos de benefícios: o de prestação continuada, que garante um SM mensal para deficientes e idosos, e o benefício eventual que visa o fornecimento de um auxílio eventual por natalidade ou morte. Para o recebimento de ambos os benefícios é necessário que a família tenha renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do SM.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e sua operacionalização é feita pelo INSS. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é o responsável em repassar os recursos, anteriormente previstos no orçamento público para o INSS.

3.3.Os programas anteriores ao Governo Lula:

3.3.1. O programa Bolsa Escola

Devido à desigualdade de renda persistente no Brasil e às diversas crises estruturais sofridas durante a década de 1980 e início dos anos 1990, surgiram várias propostas de políticas de renda mínima.

O Bolsa Escola (BE) era política focalizada, que visava famílias pobres com crianças - a princípio, crianças entre 7 e 14 anos (idade de escolaridade obrigatória). Políticas anteriores, como a Renda Mensal Vitalícia, não tinham como foco a população infantil (ROCHA, 2013).

Diversos fatores favoreciam a aceitação do programa, visto que esse representava uma inovação no campo das políticas de transferência de renda. Por um lado, amenizava a deficiência de renda das famílias assistidas, por outro, atacava uma das causas da pobreza e desigualdade de renda que seria a educação, que é a variável com maior poder explicativo se tratando de nível de renda (ROCHA, 2013).

Segundo Ferreira e Veloso (2005), a educação tem um papel essencial para a compreensão do fenômeno da desigualdade de renda no Brasil. Tal fenômeno é evidenciado tanto pela existência de elevada disparidade educacional no país, quanto pelo fato de que, no Brasil, a taxa de retorno à educação ser maior quando comparada com outros países. Sendo assim, é possível concluir que se a iniquidade educacional do país leva à desigualdade de renda, indivíduos com maior escolaridade também terão maiores salários; a partir dessa ideia, justifica-se a tendência de grande aceitação do BE. Rocha (2013) afirma que com esse novo formato, o programa não somente elevava a renda de imediato, mas também, por meio da educação, atuava sobre as causas estruturais da pobreza de forma a reduzi-la ao longo do tempo.

Programas de transferência condicional de renda, como o B.E, apresentam como objetivo a redução dos níveis de desigualdade e pobreza corrente através da transferência de renda para as famílias pobres e a provisão de incentivos ao combate à pobreza futura, através do aumento da frequência escolar entre as crianças participantes e, portanto, do acúmulo de capital

humano. Tais políticas, no entanto, apresentam também efeitos “indiretos”, relacionados à melhoria do bem-estar das famílias. Estudos recentes evidenciam os potenciais efeitos dos programas de transferência sobre a redução das desigualdades e pobreza no País, destacando a importância deste tipo de política. (RESENDE; OLIVEIRA, p.261, 2008)

Segundo Rocha (2013), a aplicação do programa BE em âmbito nacional era proposta do Partido dos Trabalhadores, mas com a derrota do partido nas eleições de 1998 o projeto não foi implementado nacionalmente. O fracasso eleitoral ao menos não impediu a inauguração regional do programa, que teve Campinas e Distrito Federal como estados pioneiros. Essas primeiras regiões tinham como característica em comum o fato de não apresentarem níveis drásticos de pobreza; os serviços básicos - saneamento básico, saúde, educação e habitação - eram acessíveis à maior parte da população e em níveis qualitativos superiores à média nacional. Posteriormente o programa foi implementado em Belém e Belo Horizonte, áreas que se diferenciavam em relação às características de pobreza dos primeiros locais (ROCHA, 2013).

Com a aprovação da Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, o programa foi difundido para outras regiões do país. Rocha (2013) destaca que em sua primeira fase, entre 1998 e 2000, o BE contaria com o apoio financeiro dos governos municipais, e o poder executivo daria suporte financeiro aos municípios mais pobres de cada unidade federativa que decidisse aderir ao programa. A Lei previa implantação progressiva do programa, a meta era que até 2002 o BE funcionasse em todos os municípios. Em princípio, foi dada prioridade aos municípios mais pobres de cada UF. De acordo com os critérios estabelecidos, eram aqueles que possuíam renda familiar *per capita* e receita corrente por habitante inferior a média estadual. O programa tinha como exigência a frequência escolar de 85%, faixa etária entre 7 e 14 anos, e renda *per capita* familiar abaixo de meio salário mínimo (ROCHA, 2013).

Como critério de seleção para o programa aplicava-se a seguinte fórmula:

$$B = (\text{R\$ } 15 \times \text{n. de crianças entre 0 e 14 anos}) - (0,5 \times \text{renda familiar per capita}),$$
 onde o valor de B devia ser positivo para que a família estivesse apta a receber o benefício.

Os motivos apontados por Rocha (2013) para o fracasso do Programa na primeira fase são:

- Baixa adesão municipal em virtude da necessidade de contrapartida de 50% do pagamento do Bolsa Escola por parte dos municípios selecionados e considerados pobres.
- Em virtude da baixa adesão, o Ministério da Educação (MEC) facilitou os critérios de participação, elevando à adesão de municípios anteriormente não prioritários.
- Existência de dificuldades operacionais: não foi determinada exatamente a quantidade de famílias que seriam beneficiadas em cada município; com isso, a quantidade de famílias contempladas foi inferior ao número daquelas que necessitavam do benefício.
- Houve pouco interesse das famílias em virtudes dos baixos valores pagos em benefícios.
- Havia também falta de informação da população em relação às ocorrências e problemas de pagamentos, o que gerava insatisfação com o BE por parte dos indivíduos e governo. Consequentemente aumentava o desinteresse e oposição à continuidade da participação dos municípios.
- Existência de dificuldades de entendimento entre o MEC e municípios para executar e administrar o BE;
- Incapacidade de garantir regularidade dos pagamentos e vinculação à frequência escolar, o que fez com que o programa deixasse de lado seu principal objetivo: reduzir a pobreza futura por meio da educação.

Na segunda fase de implantação do programa, a partir de 2001, o BE estava modificado quanto ao projeto inicial: planejava-se combater os problemas existentes de estrutura operacional, tanto no Ministério da Educação quanto nos municípios. O valor do benefício deixou de ser baseado na fórmula do modelo anterior e foi fixado com o valor de R\$ 15,00 por criança/mês, havendo limite máximo de R\$45,00 por família beneficiada, que era pago para aquelas que possuíssem três crianças ou mais. A faixa etária foi ampliada, passando a aceitar beneficiários entre 6 e 15 anos com frequência escolar obrigatória. A contrapartida dos municípios não mais era exigida, pois com a obrigação anterior de pagar 50% do valor total dos benefícios, frequentemente estes não o realizam, sendo comum que muitas famílias recebessem somente metade do valor que lhes era de direito (ROCHA, 2013).

De acordo com Rocha (2013), outra novidade no programa foi a realização do pagamento do benefício por cartão magnético, em que a Caixa Econômica Federal (CEF) era o agente pagador. O programa também pretendia universalizar os benefícios, o que consiste em que todos considerados elegíveis pelo programa tenham acesso a ele.

Por fim, apesar das tentativas de melhora com as mudanças realizadas no projeto para a nova fase, não foi possível expandir o programa como se pretendia; uma série de problemas dificultou a ação do Governo. Entre tais problemas estariam o método de seleção da clientela e a operação do programa em especial nos municípios mais pobres. Em 2001, com a criação do Cadastro Único, houve melhorias na forma de operar o BE e outras políticas sociais focadas na população pobre. (ROCHA, 2013).

3.3.2. O programa Bolsa Alimentação

Criado em setembro de 2001 sob responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), o Bolsa Alimentação (BA), em conjunto com o Bolsa Escola, se mostrou como um aprimoramento das políticas de transferência de renda com foco nas famílias pobres: ambos eram direcionados para a população infantil, diferentemente da Renda Mensal Vitalícia, que além de exigir contrapartida contributiva direta, era destinada a adultos idosos ou inválidos (ROCHA, 2013).

O BA tinha como foco a nutrição e saúde de gestantes, nutrizes e crianças de até seis anos em situação de pobreza. O programa tinha por critério de renda o mesmo BE - possuir renda abaixo de $\frac{1}{2}$ SM *per capita*/família. Outras exigências eram o acompanhamento pré-natal das gestantes, nutricional de nutrizes, doenças crônicas dos beneficiados e vacinação das crianças. O pagamento era feito via cartão magnético, preferencialmente às mães de família no valor de R\$ 15,00 por beneficiário e com limite de R\$ 45,00 por família (ROCHA, 2013).

O Bolsa Alimentação tinha estabelecido para o período entre 2001 e 2002 uma cota de 3,6 milhões em benefícios a serem distribuídos entre 5.549 municípios e o Distrito Federal. Em 2003 o programa atendia apenas 369.463 famílias e o gasto total foi de aproximadamente R\$264 milhões; esta redução de benefícios ocorreu em virtude da

unificação dos programas de transferência de renda que deram origem ao Bolsa Família em 2003 (SILVA, 2005).

3.3.3. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início em 1996 no estado do Mato Grosso do Sul, por iniciativa do Ministério Público; posteriormente foi implantado em Pernambuco, Sisal da Bahia, Amazonas e Goiás; em 1998 foi expandido para Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro; no ano de 1999 já estava funcionando para combater o trabalho de crianças e adolescentes nas demais regiões urbanas e rurais do país (ROCHA, 2013).

O objetivo principal do PETI era proteger do trabalho penoso as crianças de idade entre 7 e 14 anos. O programa não tinha como foco a pobreza, mas sim o combate do trabalho da população alvo. Como clientela prioritária, o programa tinha as crianças em situação de trabalho penoso na faixa etária citada acima, que pertencia nas famílias com renda *per capita* de no máximo meio salário mínimo. O valor do benefício era entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 mensal por criança e jornada escolar ampliada por um turno complementar de 30 minutos. Em contrapartida, os beneficiados tinham por obrigatoriedade manter a frequência escolar e cumprir a jornada ampliada, para assim cumprir os objetivos do programa: manter as crianças ocupadas todo o dia e longe do trabalho (ROCHA, 2013).

De acordo com Silva (2005), houve ampliação do PETI entre 2001 e 2002. No entanto, após 2003 houve uma desaceleração do programa devido à demora nas transferências de recursos aos municípios. Como consequência, parte das famílias beneficiadas ficou descontente e houve retorno ao trabalho de muitas crianças e adolescentes que até então estavam afastados do mercado de trabalho.

3.3.4. O programa Auxílio Gás

Rocha (2013) afirma que o Auxílio Gás foi o primeiro programa que possibilitou a universalização dos benefícios, pois não era focalizado em nenhum grupo específico e tinha como critério somente a renda. O benefício passou a ser pago em 2002 e eram considerados elegíveis aqueles domicílios que possuíssem renda de meio salário mínimo *per capita*.

Após a eliminação de um subsídio implícito que existia no preço do gás, o programa veio com o intuito de compensar monetariamente as famílias de baixa renda. Para tanto, era pago um valor de R\$ 15,00 a cada dois meses. De imediato o auxílio foi concedido a todas as famílias que já eram participantes do programa Bolsa Escola (ROCHA, 2013).

3.4. A expansão no Governo Lula - O programa Bolsa Família desde a origem até os dias atuais

No fim da década de 80 era notável a crescente preocupação dos agentes públicos e da sociedade com políticas com o objetivo de redução da pobreza, desigualdade de renda e combate a fome. Porém, ainda existiam problemas operacionais como repasse de recursos e comunicação entre governos das diferentes esferas. Reconhecendo as falhas nos programas, viu-se a necessidade de reestruturação para aumentar sua eficiência.

Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda na década de 1990, como uma estratégia de combate à fome e à pobreza, as ações governamentais nessa área foram ainda marcadas pela fragmentação e paralelismo. Com efeito, perpetuaram-se mecanismos de sobre focalização dos beneficiários – ou seja, enquanto algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa-Alimentação, outras famílias em igual condição de miséria não recebiam qualquer benefício – além da baixa cobertura e do frágil controle social. (BURLANDY et al., 2007, p. 88)

No ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) concorria pela quarta vez ao cargo de Presidente da República; ao finalmente se eleger, pode começar seu governo no ano seguinte executando políticas que tinham como objetivo promover o crescimento econômico com justiça social. O marco inicial do mandato de Lula foi a criação do

Programa Fome Zero, sob responsabilidade do então recém inaugurado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

O programa pretendia combater a fome, inclusive no que concerne às suas causas estruturais, que geram a exclusão social, e garantir a segurança alimentar de toda a população por meio de duas frentes de ação: uma política nacional de segurança alimentar e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil. (ROCHA, 2013, p.80).

Rocha (2013) destaca o combate à pobreza como grande bandeira da campanha do governo Lula, que tinha como slogan “a fome não pode esperar”. Porém, quando o novo presidente alcançou o poder, a pobreza no Brasil já havia mudado de formato e a falta de acesso a alimentos não se constituía mais como a principal característica da pobreza no país. Primeiramente, na época os alimentos eram mais acessíveis aos pobres e a fome como síndrome física já não era mais uma questão crítica no Brasil. Outro ponto destacado é o que o Fome Zero erroneamente utilizou critérios de renda para identificar a população que estaria passando fome, com isso, o tamanho do problema foi superestimado, o que resultava numa grande comoção popular. E por fim, o programa Fome Zero, ao se utilizar do componente de transferência de renda por meio do cartão alimentação, realizou modificações relevantes que deram início a uma nova fase de âmbito social no país (ROCHA, 2013).

Em outubro de 2003, o governo abandonou o programa Fome Zero, que enfrentava problemas de planejamento e execução. Em seguida, anunciou-se o novo programa Bolsa Família (BF).

O BF tinha por objetivo unificar os programas de renda preexistentes e envolvia mudanças na administração da política de transferência no nível ministerial e, certamente, tinha como objetivo central e urgente reverter o fracasso amplamente percebido no que se referia à política social no início do Governo Lula (ROCHA, 2013, p. 90).

“O impacto inicial que se buscava com o BF consistia em promover, de forma contundente e eficiente, o alívio imediato da pobreza, associado a medidas que apontassem para a possibilidade da interrupção da reprodução do seu ciclo intergeracional

(CONH, 2010, p.220).” Com o Bolsa Família e a unificação dos outros programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), ocorreu a universalização da elegibilidade do benefício a todas as famílias pobres, proporcionando um aumento significativo da clientela alvo. Passaram a ter direito de participar dos programas de transferência aquelas famílias com renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ de SM, sem restrição quanto ao tamanho e a composição familiar; assim sendo, a presença de crianças nos domicílios deixou de ser obrigatória para a participação no programa. Com isso, a clientela alvo quase dobrou (ROCHA, 2013).

O PBF foi concebido dentro desse modelo, como intervenção de emergência por um período determinado para apoiar a sobrevivência das famílias pobres e extremamente pobres até que elas pudessem garantir seu próprio sustento. Embora não haja contrapartidas relacionadas ao trabalho para receber o PBF – as condicionalidades estão na área de saúde e educação –, seu objetivo é apoiar a inserção produtiva das pessoas pobres na sociedade através do trabalho (SILVA e TAVARES, 2010, p. 245).

No início do BF o benefício variava entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 de acordo com a renda e a composição familiar. Inicialmente funcionava da seguinte maneira: famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 eram elegíveis a receber um valor fixo de R\$ 50,00 e um variável de R\$15,00 por criança, com o limite de três benefícios; famílias com renda *per capita* entre R\$50,00 e R\$100,00/mensal só receberiam o benefício de R\$15,00 por criança mensalmente, da mesma forma que o modelo anterior - limitado a três crianças. Somente em 2006 ocorreram modificações relativas ao valor dos benefícios (ROCHA, 2013). Segue abaixo tabela apresentando a evolução dos valores pagos pelo programa no decorrer dos anos:

Valores nominais e reais em meses de mudanças (R\$)									
	2003	2006	2007	2008	2008	2009	2009	2011	2011
	Out.	Abr.	Ago.	Mar.	Jul.	Jul.	Set.	Mar.	Set.
<u>Critérios de Renda</u>									
<i>Básico</i>	50	60	60	60	60	60	70	70	70
	50	56,82	59,65	61,84	63,78	66,69	66,85	73,33	75,09
<i>Superior</i>									
	100	120	120	120	120	120	140	140	140
	100	113,64	119,29	123,69	127,55	133,38	133,71	146,66	150,18
<u>Benefícios</u>									
<i>Básico</i>									
	50	50	58	58	62	68	68	70	70
	50	56,82	59,65	61,84	63,78	66,69	66,85	73,33	75,09
<i>Variável</i>									
	15	15	18	18	20	22	22	32	32
	15	17,05	17,89	18,55	19,13	20,01	20,06	22,00	22,53
<i>Jovens</i>									
	--	--	--	30	30	33	33	38	38
				30	30,94	32,35	32,43	35,57	36,43
<i>Máximo</i>									
	95	95	112	172	182	200	200	242	306
	95	107,95	113,33	117,50	121,18	126,72	127,02	139,32	142,67

Tabela 5: Evolução dos parâmetros de valor do BF entre 2003-2011. Fonte: ROCHA (2013, p.130)

Em 2006, já havia evidências de que tanto a pobreza quanto a desigualdade no país vinham sofrendo queda, e os programas de transferências de renda, principalmente o Bolsa Família, tinham uma parcela de contribuição na melhora dos índices. Em dezembro daquele ano, o programa atingiu a meta estipulada como população-alvo, 11 milhões de benefícios, consolidando-se assim como o carro-chefe da política social do Governo Lula. Com a meta alcançada, houve significativa redução da pobreza e desigualdade. Alcançados os primeiros objetivos, para os anos seguintes foram tomadas medidas com o intuito de expandir o impacto do programa sobre a renda dos mais pobres (ROCHA, 2013).

Atualmente, é certo que o programa Bolsa Família tem muita importância no que diz respeito aos aspectos sociais do Brasil. “Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas, como a saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira” (SOARES e SATYRO, 2009, p. 31). O programa possibilitou redução da desigualdade e pobreza, além de melhora na frequência escolar e queda do trabalho infantil das crianças pertencentes às famílias beneficiadas; no entanto, ainda são necessárias melhoras para aumentar seu impacto na qualidade de vida desses indivíduos (SOARES e SATYRO, 2009).

ANO	DIREITOS SOCIAIS – ASSISTÊNCIA SOCIAL
1938	Criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).
1942	Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)
1974	Renda Mensal Vitalícia (RMV)
1977	Criação do Ministério de Assistência e Previdência Social
1988	Reconhecimento da Assistência Social como política de seguridade social pela Constituição Federal de 1988
1989	Criação do Ministério do Bem Estar Social
1990	Primeira redação da LOAS (vetada pelo Congresso Nacional)
1993	Aprovação da LOAS
1993	A LOAS cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e extingue o CNSS
1996	A LOAS começa a vigorar
1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
1998	Federalização do Programa Bolsa Escola (primeira fase)
2001	Federalização do Programa Bolsa escola (segunda fase)
2001	Bolsa Alimentação
2001	Cadastro Único
2002	Auxílio Gás
2003	Programa Fome Zero
2003	Programa Bolsa Família

Tabela 6: Histórico da assistência social e programas de transferência de renda

Observando a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, é possível notar a importância dos programas anteriores ao BF, em especial o BE, para o sucesso do programa. Fica claro que sem as experiências precedentes não seria possível a execução do mesmo, pois ao identificar os erros e acertos de políticas anteriores os agentes de políticas públicas puderam ajustar o BF de acordo com a estrutura e necessidade da população que seria beneficiada.

Não se pode deixar de ressaltar que ainda são indispensáveis algumas melhorias na estrutura e operacionalização do BF, com vistas a aumentar o impacto na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. Também é essencial saber qual é a real influência do programa na redução dos índices de pobreza e desigualdade no Brasil. Tal influência é assunto tratado na próxima parte deste trabalho.

4. Os programas de transferência de renda no Brasil: influências sobre a pobreza e a distribuição de renda

Como já se sabe, pela ocorrência do assunto em tópicos anteriores, os programas de transferência de renda no Brasil existem desde 1974, mas foi ao final dos anos 90 que ganharam força. A insuficiência de dados não possibilitava, até pouco tempo, analisar os impactos dessas políticas, não permitindo observar suas consequências e influências na vida da população beneficiada e sociedade como um todo.

O Gráfico 3 demonstra a evolução dos benefícios assistenciais desde da criação do programa BF. Em 2004, um ano após a implementação do BF, o número total era de aproximadamente 8,6 milhões de benefícios sendo 6,6 milhões contemplados pelo BF e 2 milhões pelo BPC. Quando comparamos tais dados com 2011, percebemos que a quantidade de beneficiados dobrou desde a criação do programa BF. É nítida a tendência de crescimento progressivo e aumento da cobertura, visando à melhora de qualidade de vida da população pobre. Percebe-se também que o número de benefícios, em todo o período analisado, do BF é maior que do BPC, com o fator em comum que os dois não variaram expressivamente ao passar dos anos. Depreende-se que ambos têm alcançado quase em totalidade a população alvo. Sendo assim, o foco agora passa a ser a melhoria das condições de vida da população que está sendo beneficiada por estes programas, com o intuito de gerar mais efeitos sobre os níveis de pobreza e, principalmente, de distribuição de renda.

As evoluções citadas referem-se à aplicação de políticas de inserção social - como as de educação e trabalho - em conjunto com os programas de transferência de renda. Tais ações já são previstas como objetivos das transferências condicionadas de renda, no entanto, exigem um maior intervalo de tempo para que sejam observados resultados mais concretos - diferente dos repasses monetários que nos permitem obter efeitos mais rápidos, porém não definitivos, pois caso sejam retirados tais benefícios os indivíduos voltam à situação anterior de vulnerabilidade econômica. Portanto, políticas que investem em capital humano têm um potencial maior quando se trata de retirar permanentemente os indivíduos da pobreza.

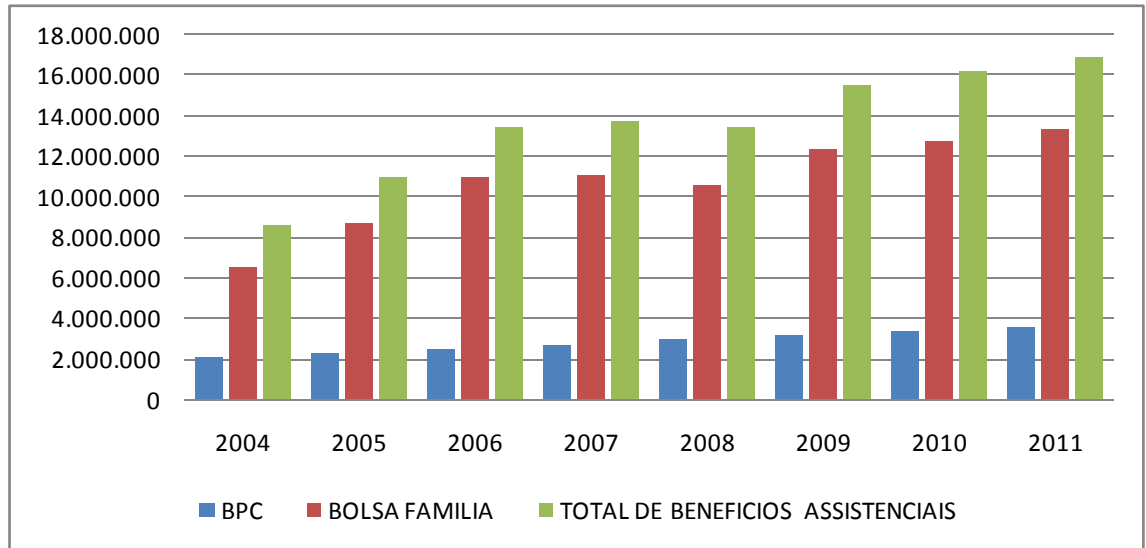


Gráfico 8: Números de benefícios dos programas de transferência de renda: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. Fonte: Ipeadata dados referentes ao ano de 2004 a 2011 (Elaboração própria)

Já o Gráfico 4 apresenta o total de benefícios ativos no ano de 2011. Comparando os dois programas, nota-se que a cobertura do BF é expressivamente maior do que do BPC, sendo possível inferir que o primeiro programa possui um efeito mais significativo em relação aos números de beneficiados, pois atinge mais pessoas. Posteriormente alguns resultados serão analisados com maior detalhamento: apesar do Bolsa Família possuir maior cobertura, repassa aos contemplados uma quantia em dinheiro mínima, portanto, os valores pagos funcionam mais como mecanismo garantidor de meios que permitam a sobrevivência mínima aceitável de seus beneficiados, mas que não os ajudam a sair da pobreza; o Benefício de Prestação Continuada tem mais efeito quando se trata da melhoria da situação financeira dos indivíduos, pois repassa um valor maior aos beneficiados.

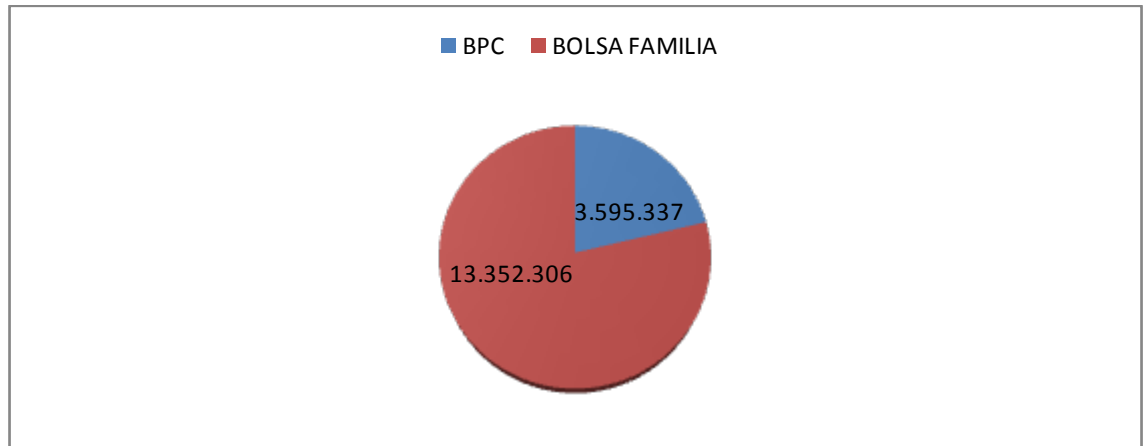


Gráfico 9: Total de benefícios assistenciais em 2011: BF e BPC. Fonte: Ipeadata dados referentes ao ano de 2011 (Elaboração própria)

Programas de transferência condicionada de renda, como os tratados neste trabalho, têm como primeiro objetivo a redução da incidência da pobreza sob a ótica da escassez de renda. Tais políticas sociais servem para abrandar os impactos de algumas insuficiências na vida das famílias mais pobres. Levando em conta o elevado grau de focalização do BF, essas metas têm alcançado resultados aceitáveis. Embora existam algumas possíveis divergências, uma série de estudos tem mostrado que há impactos positivos do BF e do BPC sobre a redução da pobreza e desigualdade de renda. Esta seção do trabalho procura tratar sobre os resultados encontrados sobre o tema, para tanto seguem algumas conclusões de estudiosos da área.

Para Marinho, Linhares e Campelo (2011), não há dúvidas da importância dos programas de transferência de renda no campo de políticas públicas para a redução da pobreza, restando saber se essas medidas são eficazes; segundo os autores, alguns estudiosos criticam tais políticas com a justificativa de que parte expressiva dos recursos não atinge os verdadeiramente pobres ou que geram um fenômeno conhecido como “armadilha da pobreza”, desmotivando os indivíduos a procurar emprego ou qualificação profissional, acomodando-os e transformando-os em eternos dependentes de políticas sociais.

Rocha (2007) destaca que atualmente quando se trata do tema em questão, tem de se considerar que a tendência de altos níveis de pobreza no Brasil está relacionada à desigualdade de renda, e não apenas à insuficiência de recursos que resulta em não satisfação de necessidades básicas para a sobrevivência dos indivíduos. Questão também analisada por Rocha (2013) retoma o exemplo do extinto programa Fome Zero, que tentou

combater a pobreza de forma ineficaz ao considerar que os pobres sofriam com insuficiências nutricionais, mas utilizar de critérios de renda para selecionar seus beneficiados. O tipo de pobreza considerada pelo programa já não era mais o fator principal no Brasil há anos; o que havia de mais importante para ser combatido era a iniquidade na distribuição de renda, fato evidente quando se observa a posição do país no ranking mundial, ou até mesmo, comparando a desigualdade entre as regiões brasileiras. É notório, alarmante e inaceitável o hiato existente entre o rendimento dos mais ricos e mais pobres.

No entanto, nota-se que desde 1997 há uma tendência sustentada da redução da desigualdade, em especial, por influência de dois fatores: primeiramente, o mercado de trabalho e seu comportamento, inclusive, o aumento do salário mínimo que proporcionou crescimento no rendimento dos trabalhadores mais pobres; em segundo lugar, temos a alta nos valores das transferências de renda e de sua cobertura (ROCHA, 2007).

Quando se trata da queda da desigualdade devido às mudanças na renda do trabalho, não se pode apontar como causa a facilidade no acesso ao mercado de trabalho, porém, a distribuição das remunerações tanto pela melhor qualificação dos trabalhadores, quanto pela qualidade dos postos de trabalho - sendo a última causa a mais importante para explicar a queda da desigualdade (BARROS et. al., 2006).

Com o aumento da preocupação dos agentes de políticas públicas e da população em promover o bem-estar social, criação de programas e aumento da cobertura dos mesmos, começaram a surgir dados que possibilitam a análise dos impactos de tais políticas. A partir de alguns dados foi possível observar melhoras nos índices de pobreza e distribuição de renda e apontar as causas de tais mudanças. Rocha (2007), Costa e Salvato (2008), Soares et. al. (2007) e Camargo e Reis (2007) destacam a nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de 2006 que apresenta resultados que evidenciam queda persistente desde 2001 dos níveis de pobreza e desigualdade de renda no Brasil.

Para um país caracterizado, durante décadas, por elevados níveis de desigualdade, essa é uma excelente notícia. Várias foram às causas dessa evolução na desigualdade de renda, tais como: a redução da desigualdade na distribuição de educação, a diminuição das diferenças de renda entre pessoas de distintos níveis educacionais, a menor segmentação do mercado de trabalho nas cidades pequenas, médias e nas regiões metropolitanas, e, por

fim, as transferências governamentais de renda. (CAMARGO; REIS, 2007, p.251)

A nota técnica do IPEA (2006) enfatiza que a criação de programas federais de transferência de renda foi umas das mais importantes novidades no campo das políticas sociais na última década. Com foco nas famílias de baixa renda, os programas atingem principalmente indivíduos que estão em idade economicamente ativa e que participam ou desejam participar do mercado de trabalho (MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

Porém, mesmo reconhecendo resultados positivos já alcançados, Costa e Salvato (2008) afirmam que apesar das melhorias nos índices de pobreza e distribuição de renda, as iniciativas no campo das políticas sociais não são suficientes para que o Brasil atinja níveis toleráveis, em padrão internacional, desses indicadores. E ainda citam o estudo do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) de 2004, no qual é destacado que nas últimas três décadas a proporção de pobres (número de pessoas abaixo da linha de pobreza) reduziu consideravelmente; mesmo com este resultado, os autores afirmam que o nível desta variável ainda continua elevado.

Soares et. al. (2007) ressaltam que os resultados da nota técnica do IPEA (2006) demonstram que o combate à pobreza e a redução significativa da desigualdade no Brasil são objetivos difíceis a se conquistar. Faz-se necessário um período de tempo considerado razoável, e são indispensáveis para alcance das metas os mecanismos diretos de redistribuição de renda, como os que estão sendo utilizados no Brasil nos últimos anos.

Barros, Carvalho e Franco (2007) afirmam que o grau de desigualdade no país começou a cair desde 2001 de maneira intensa e sistemática. Tal evidência foi apresentada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004. A PNAD (2004) serviu como tema para outros trabalhos científicos que tem por objetivo a explicação das causas de tal fenômeno. Os autores reiteram que a queda da desigualdade de renda foi proporcionada pela melhoria na distribuição de rendimentos do trabalho e maior cobertura das transferências públicas, assim como da generosidade relativa aos valores dos benefícios. O aumento do piso previdenciário para um salário mínimo, a expansão de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada foram de grande importância para tais desempenhos. No que tange as mudanças no mercado de trabalho,

houve aumento dos salários de trabalhadores com baixa escolaridade, o que beneficiou uma boa parcela da população.

O BPC, em razão dos valores transferidos (um salário mínimo), tem potencial maior para retirar as famílias da indigência e pobreza; os outros programas servem mais como redutores da intensidade da pobreza - função importante, mas insuficiente para alterar a proporção de pobres na população (SOARES et. al., 2007).

Barros et. al. (2006) chegam à conclusão de que apesar da renda não derivada do trabalho - o que inclui as transferências do governo - compor apenas $\frac{1}{4}$ da renda total, ela foi responsável por mais de $\frac{1}{3}$ do declínio da desigualdade. As mudanças referentes à distribuição da renda do trabalho, embora representem $\frac{3}{4}$ da renda total, explicam menos da metade da queda observada na desigualdade.

Com intenção de verificar o efeito potencial dos programas criados nos últimos tempos, Rocha (2004) realizou simulações com base nas rendas familiares no ano de 1999, período anterior ao BF, programa considerado mais amplo no sentido de valor dos benefícios e população alvo. Seu trabalho considerou que toda a população alvo receberia os benefícios, o que resultou na percepção de que os programas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (anteriores ao BF) tinham impactos pequenos na redução da pobreza - dentre os programas da época, o Bolsa Escola mostrou-se o mais significativo para a melhoria de renda do seu público alvo. No entanto, apesar do BE atingir seu alvo, a redução de pobreza por meio dele, apesar de existente, é pequena. “Os governos podem até estar transferindo dinheiro de uma forma eficiente e inteligente, mas, se eles realmente pretendem reduzir os altos níveis de privação e de pobreza vigentes no país, precisam transferir valores substancialmente maiores” (BOURGUIGNON; FERREIRA; LEITE, 2007).

Rocha (2004) afirma que: “Não é surpreendente o impacto potencial reduzido dos programas de transferência de renda criados no governo FHC, dado o seu desenho, isto é, tanto a clientela-alvo e como o valor dos benefícios”. Os gastos destinados ao pagamento dos benefícios eram pequenos e não atingiam boa parte da população carente, logo, era de se esperar que os programas anteriores ao BF tivessem um peso mínimo na redução da pobreza.

Em consequência, esses programas de transferência tinham que ser entendidos, essencialmente, como instrumentos auxiliares de políticas

específicas voltadas para as crianças, visando, seja a melhoria das condições de saúde, nutrição, escolaridade, seja o combate do trabalho infantil. Não se tratava, mesmo em conjunto, de uma estratégia de garantia de renda mínima tendo como objetivo eliminar, de imediato, a pobreza enquanto insuficiência de renda (ROCHA; 2004; p.14).

Em teoria, através das metas de cobertura e investimento, o programa Fome Zero, em 2003, reduziria os níveis de pobreza do país, mas com já se sabe o programa não durou muito e deu lugar a outro que unificava Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O Bolsa Família veio aumentando a focalização e reduzindo o dispêndio com novas regras de elegibilidade e diferenciação dos benefícios com o objetivo de intensificar seu impacto sobre a redução de renda; porém no início obteve resultados bem aquém aos alcançados no final de 2001 e 2002, anos anteriores a sua implantação. As dificuldades do BF foram as mesmas dos outros programas: focalização, operação, dificuldade orçamentária (ROCHA, 2004).

Ainda sobre os efeitos marginais da distribuição de renda e pobreza, Costa e Salvato (2008) argumentam que o BF tem influências sobre a pobreza e desigualdade, porém não se pode afirmar que o impacto do programa seja suficiente para tirar seus beneficiados da pobreza – os resultados são reduções de máximo 20% e 2,04% nos índices de pobreza e desigualdade, respectivamente. Percebe-se uma melhoria maior para indivíduos que eram tidos como indigentes antes de receber a transferência, apresentando queda de 23% no número de indigentes.

O baixo impacto dos programas sobre os índices de pobreza e desigualdade se deve aos valores repassados, pois não são suficientes para elevar os indivíduos a um nível acima da linha da pobreza, o que pouco interfere nas variações deste indicador. Além do mais, os resultados não apresentam melhorias referentes à política social brasileira: Costa e Salvato (2008) observou que os indivíduos não recebem incentivos para abandonar o programa, nem procuram meios de melhorar sua renda, portanto permanecendo na linha da pobreza. Como alternativa de combate a essa falha, os autores sugerem um limite máximo de permanência no programa, para assim obrigar que os indivíduos procurem outros meios de melhorar sua renda no setor produtivo. A medida, além de melhorar a qualidade de vida dos beneficiários, ajudaria na redução dos gastos do governo e

possivelmente aumentaria a receita por meio de impostos, o que resulta em aumento de renda e emprego na economia em geral.

Soares et. al. (2007) afirmam que os programas de transferência de renda nacionais possuem boa focalização, priorizando a população de renda mais baixa; também causam impactos positivos sobre a redução da pobreza, diminuindo a proporção de pobres. Os domicílios mais pobres são beneficiados com a maior parte dos recursos transferidos por estes programas, sendo praticamente insignificante o número de beneficiários da população de renda mais alta. Além disso, os programas são responsáveis pela queda da desigualdade de renda. No entanto, os autores não descartam a necessidade e possibilidade de melhorias de tais políticas, é necessário reparar falhas encontradas no alcance da população foco.

Os programas brasileiros de transferência direta de renda têm grande significância como método de erradicação da pobreza: talvez sem eles não fosse possível alcançar melhoras relativamente consideráveis de renda e distribuição da mesma num período curto de tempo. No entanto, é claro que tais medidas não devem ser tomadas isoladamente: são necessárias ações conjuntas para o alcance de resultados mais eficientes e permanentes para uma sociedade mais justa. Contudo, mesmo em pouco tempo e com suas deficiências, tais programas têm ajudado na queda recente da pobreza e redução da desigualdade e tendem a permitir, em conjunto com outras medidas, que o Brasil alcance num período não muito longo níveis toleráveis desses índices (Soares et. al., 2007). Logo, de forma alguma é descartada a importância desses programas.

Mesmo sem terem uma longa história, e tampouco atingirem toda a população elegível, eles têm tido o condão de aliviar, ou de sanar, a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas não consistam, seguramente, em uma solução única e permanente para os problemas sociais do País, não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa (SOARES et. al., 2007, p.125).

Barros, Carvalho e Franco (2007) consideram que o BPC tem tido significativa importância quando se trata de retirar pessoas da linha da pobreza. Observam também que aumentos no valor do benefício não produz mais efeitos; a justificativa é que as famílias beneficiadas não são mais pobres, conseqüentemente, aumentos monetários do benefício não influenciam mais na redução da pobreza. No entanto, beneficiados do BF continuam pobres quando contemplados pelo benefício. Uma medida para corrigir as

disparidades existentes entre esses programas seria a divisão de forma mais igualitária dos benefícios entre os pobres, tanto para idosos como para as crianças.

Ao contrário do consenso entre os autores citados até então, que constataam benefícios dos programas de transferência de renda, Marinho, Linhares e Campelo (2011) afirmam que os programas de transferência de renda não exercem influência sobre a redução da pobreza e desigualdade. Para os autores, trata-se de má gestão dos programas, justificada pela concepção de que os recursos possam não ser destinados àqueles que realmente necessitam ou pela possibilidade dos indivíduos serem incentivados, de certa maneira, a não procurar outras fontes de renda.

Levando em consideração que desigualdade educacional e nível alto de desemprego implicam em má distribuição de renda, os autores destacam como fatores de redução de pobreza o aumento da média de anos de estudo e a queda da taxa de desemprego -embora ambos surtam impacto relativamente maior sobre a proporção de pobres do que sobre a de extremamente pobres. Também é salientada a importância de investimento em educação e políticas voltadas a desconcentração de renda, medidas que se mostram mais representativas do que políticas isoladas de crescimento do PIB. Entretanto, políticas de crescimento econômico e educação podem implicar em maior concentração de renda, enfim fazendo com que os impactos sobre a pobreza sejam mínimos e até mesmo acabem por agravá-la (Marinho, Linhares e Campelo, 2011).

Para Hoffmann (2005) as transferências de renda não são os principais fatores sobre a queda da desigualdade. Em seu trabalho o autor procura analisar até que ponto é possível atribuir às transferências de renda a causa da queda do Índice de Gini. Quanto à distribuição da renda domiciliar *per capita* (que era de 0,587 em 2002, 0,581 em 2003 e passou para 0,569 em 2004), concluiu-se que apenas de 10% a 20% da queda foi motivada pelos programas.

Deve ser ressaltada a importância dos programas de transferência de renda na diminuição da indigência e extrema pobreza. No entanto, é apontado como maior influente na redução da desigualdade o rendimento de todos os trabalhos. Por outro lado, as aposentadorias e pensões são apontadas como responsáveis pelo aumento da desigualdade (HOFFMANN, 2005).

No ano de 2013 o programa Bolsa Família completou 10 anos; o Gráfico 5 apresenta a evolução do número de benefícios no decorrer desta década. Percebe-se que nos primeiros quatro anos a quantidade de benefícios dobrou, sofrendo uma leve queda

em 2008 e aumento no ano seguinte; a partir de 2011 houve aumentos não muito expressivos.

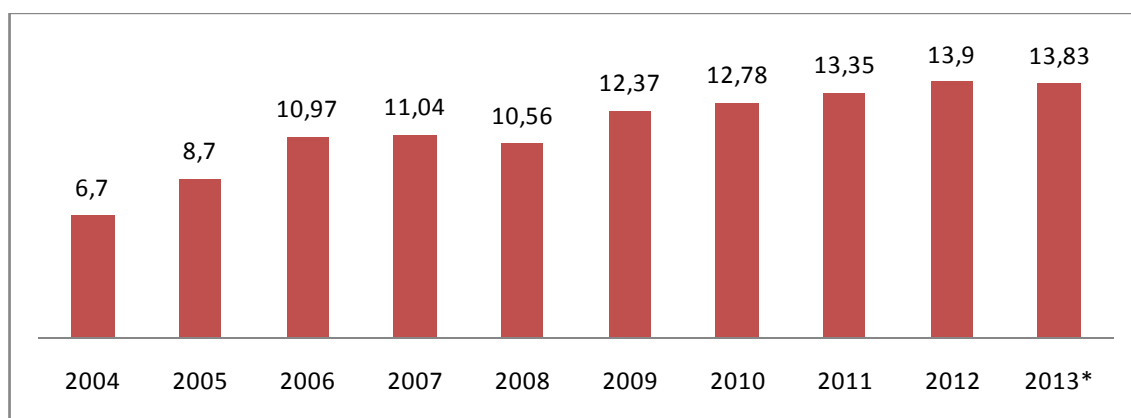


Gráfico 10: Números de benefícios (em milhões) do Bolsa Família entre 2004 e 2013. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (nov., 2013) (Elaboração própria)

Os pequenos acréscimos observados no crescimento do número de benefícios, conforme tratado anteriormente, podem ser uma evidência de que o BF não tem mais espaço para aumentos expressivos, pois já atingiu a população alvo em quase sua totalidade. Em vista disso, passa a existir a necessidade de reformular o programa, de maneira que seja possível tirar os indivíduos de forma definitiva da pobreza. O que se faz necessário presentemente aos gestores é fazer com que o programa deixe de ser apenas um mero redutor da intensidade da pobreza, passando a combatê-la de forma mais eficaz.

É evidente o consenso sobre o reconhecimento do Bolsa Família como um minimizador essencial do índice de pobreza, mas que não possui efeito sobre a extinção da mesma - principalmente em virtude dos valores repassados as famílias beneficiadas - no entanto, é um programa bastante expressivo quando se trata de foco na população alvo. Certamente, sem o BF uma parcela considerável da população atualmente estaria vivendo na miséria. Por outro lado, o Benefício de Prestação Continuada apesar de possuir menor amplitude, tem efeitos mais relevantes quando o assunto é a retirada dos indivíduos da linha da pobreza; nesse sentido, percebe-se uma maior preocupação com a pobreza propriamente dita em detrimento dos problemas gerados pela má distribuição de renda.

Não se deve desprezar a importância do combate à pobreza, ao mesmo tempo em que não se desconsidera a necessidade urgente de reduzir a desigualdade de renda. É claro que as políticas de transferência de renda visam também à equidade social, contudo

estudos têm demonstrado que são mais eficazes na redução da miséria. Sendo assim, é imprescindível a mudança de planos dos programas, com implantação de medidas conjuntas que invistam contra o problema não somente de imediato, mas também definitivamente.

5. Considerações Finais

Os níveis de pobreza e extrema pobreza têm diminuído de forma significativa no Brasil. Esta redução também é observada por meio do Coeficiente de Gini, mesmo que de forma mais moderada. Há evidências de que as mudanças estruturais em conjunto com os programas de transferência de renda produzem efeitos mais significativos nos níveis de pobreza do que sobre a distribuição de renda.

Analisando a evolução histórica dos PTR, percebe-se a importância das experiências anteriores ao Bolsa Família para o seu êxito atual. É evidente que foram as tentativas anteriores imprescindíveis para a execução do programa. Com o tempo e observância de aspectos positivos e negativos resultantes dos programas sociais, os agentes de políticas públicas puderam adequar o BF conforme a composição e urgências dos indivíduos de baixa renda.

No que tange à influência dos PTR na redução da pobreza e desigualdade de renda, é notória a sua relevância quando se trata do combate a miséria. Pela literatura levantada para este estudo, fica claro que o BF produz efeitos basicamente na diminuição da insuficiência de renda entre os contemplados e que o Benefício de Prestação Continuada é mais eficaz quando se trata de retirar os indivíduos da linha da pobreza. Entretanto, o BF atinge um número maior de beneficiados do que o BPC: nesse sentido, aquele tem maior significância em virtude da sua maior cobertura e focalização. É evidente a relevância e necessidade de manutenção do programa, pois caso contrário, um número considerável de pessoas estaria vivendo na miséria.

Quando se trata da distribuição de renda, atenta-se para o fato de que os programas de transferência de renda possuem efeitos marginais na sua redução. O rendimento derivado do trabalho demonstra-se mais relevante na melhoria desse índice.

O aumento dos valores repassado pelo Bolsa Família possivelmente causaria efeitos mais intensos sobre a desigualdade de renda, ao mesmo tempo que incorreria no risco de pouco ou nada incentivar seus beneficiados a procurarem melhorar sua situação econômica se capacitando profissionalmente. No entanto, a imposição de um período de permanência máxima no programa - sem a possibilidade de prorrogação após o término da assistência - se configura numa ação que estimularia os indivíduos a se esforçarem por melhores condições de vida, a fim de se manterem tão bem, ou melhor, financeiramente do que durante o período de contemplação pelo benefício social. A dificuldade que se

impõe quanto a esta medida é que podem ocorrer problemas no âmbito das finanças públicas em virtude do aumento significativo de dispêndio com o programa – considerando este fator, a mudança se torna inviável.

Os programas de transferência de renda, assim como o Bolsa família, não têm como objetivo único a redução imediata da insuficiência de renda; têm também por finalidades o combate à desigualdade de renda e o desenvolvimento de mecanismos que auxiliem os indivíduos de baixa renda a sair definitivamente da linha da pobreza. Por tais razões é que se explicam as condições impostas para os que aspiram a receber os benefícios – por exemplo, a obrigatoriedade da frequência escolar em alguns programas é de suma importância para a melhoria da situação dos beneficiados, pois a educação se configura num aspecto determinante para a mudança da distribuição de renda.

O Benefício de Prestação Continuada, apesar de se caracterizar como benfeitoria assistencial, funciona como um benefício previdenciário, pois garante renda mensal para aqueles que não possuem capacidade laboral - tanto pela idade avançada ou por invalidez. Os beneficiados do programa não realizaram contribuição à previdência, logo, infere-se que eram trabalhadores informais; sendo os candidatos ao benefício pobres e sem condições de trabalhar, o BPC é de suma importância para o provimento de meios de sobrevivência dessa parcela da população. Levando em conta que o Brasil possui uma quantidade considerável de pobres e um mercado informal de trabalho bastante expressivo, a importância do benefício é incontestável e a manutenção do mesmo é de grande relevância – corroborando a importância do benefício, percebeu-se evidente a eficiência do programa para a retirada dos beneficiados da linha da pobreza.

Depois dos programas de transferência de renda, houve melhoras significativas dos níveis de pobreza e distribuição de renda, no entanto, o país ainda mantém números alarmantes desses índices, principalmente quando se trata da equidade de renda.

Mesmo com algumas falhas, de maneira alguma os programas de transferência de renda vêm se mostrando pouco importantes, especialmente no que diz respeito à erradicação da pobreza; o que se faz necessário para que os programas sejam ainda mais eficientes é a implementação de políticas que impliquem em mudanças expressivas da distribuição de renda. Sobre o aspecto da distribuição de renda, as transferências de renda se revelado pouco eficazes – os investimentos em educação e capacitação profissional são mais relevantes para a melhora na distribuição de renda.

Além das políticas sociais em conjunto com os programas de transferência de renda, são necessários investimentos em educação, capacitação profissional direcionada essencialmente à população pobre e melhoras no campo da saúde, do saneamento básico e segurança pública. Criar oportunidades para aqueles que se encontram na parte inferior da distribuição de renda é o único meio de melhorar a qualidade de vida, prover renda e conduzir o país a uma situação de justiça e igualdade social.

6. Referências bibliográficas

BARROS, Ricardo Paes de et. al. **Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para discussão, n. 1201).

BARROS, Ricardo Paes de et. al. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.).

Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. p. 107-127. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_02_AQuedaRecente.pdf>

Acesso em: 03 mar. 2013.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. p. 41-86. v. 2.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 21-47.

BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. G.; LEITE, Phillippe G. Os efeitos do antigo Programa Bolsa Escola sobre a pobreza, a desigualdade, a escolaridade e o trabalho infantil: uma abordagem de microssimulação. In: BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. p. 219-250.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 198. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8213, de 24 de janeiro de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8742, de 07 de janeiro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 05 set. 2013.

BURLANDY, M. C. M. S. L. et. al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p.86-94, jan./jun. 2007.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Aspectos da Distribuição da Renda no Brasil. In: VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; PINHO, Diva Benevides (Org.). **Manual de Economia: equipe de professores da USP**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 405-422.

CAMARGO, José Marcio; REIS, Mauricio Cortez. Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade. In: GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 263-284.

CAMARGO, José Marcio; REIS, Mauricio Cortez. Transferências e incentivos. In: BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. p. 251-260. v. 2.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. 2. ed. Brasília: Ipea, 2010. p. 217-240.

COSTA, Alan André Borges da; SALVATO, Marcio Antônio. **Análise contrafactual do programa de transferência de renda Bolsa Família para o período 2004-2006**. 2008.

Disponível em:

<http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A098.pdf>.

Acesso em: 12 out. 2013.

CRESPO, Antônio Pedro. Albernaz.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE - eletrônica**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em:

<<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>>. Acesso em: 12 set. 2013.

CURY, Samir; LEM, Maria Carolina da Silva. Redução da desigualdade e programas de transferência de renda: uma análise de equilíbrio geral. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. p. 197-218. v. 2.

FERREIRA, Sergio Guimarães; VELOSO, Fernando A. A escassez de educação. In: GIAMBIAGI, Fábio et. al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945 - 2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 378-399.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Entendendo o Índice de Gini**. Ceará: Secretaria de Planejamento e Gestão [s. d.]. Disponível em:

<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2013.

HOFFMANN, Rodolfo. **Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil**. Disponível em: <[http://emprende.org.br/pdf/Programas e Políticas Sociais/Mensuração da desigualdade e da pobreza n](http://emprende.org.br/pdf/Programas_e_Políticas_Sociais/Mensuração_da_desigualdade_e_da_pobreza_n)>. Acesso em: 10 out. 2013.

HOFFMANN, Rodolfo. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.335-341, dez. 2005.

HOFFMANN. Medidas de pobreza. In: _____. **Distribuição de renda**: medida de desigualdade e pobreza. São Paulo: USP, 1998. p. 217-223.

IPEA. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

LETTIERI, Marcelo; PAES, Nelson Leitão. Medidas de pobreza e desigualdade: uma análise teórica dos principais índices. **Laboratório de Estudos da Pobreza/CAEN**, Fortaleza, v. 1, n. 2, p.1-27, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/1135>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p.267-288, jul./set. 2011.

MARQUES, Rosa Maria et. al. Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p.195-218, mai. 2009.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 17, p.111-121, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MDS. **Relatórios de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

NISHI, Lisandro Fin. **Coefficiente de Gini**: uma medida de distribuição de renda. [s. l.], 2010. Disponível em: <http://portalantigo.esag.udesc.br/arquivos/Apostila_Gini.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2013.

RESENDE, Anne Caroline Costa; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 3, n. 2, p.335-335, mai./jun. 2008.

ROCHA, Sonia. Conceituar pra medir: o que é pobreza? In: _____. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 9-30.

ROCHA, Sonia. Os “novos” programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. p. 131-147. v. 2.

ROCHA, Sonia. **O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira.** Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

ROCHA, Sonia. **Transferência de renda no Brasil:** o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 216 p.

SILVA, José Graziano da; TAVARES, Lucas. Sobre o futuro do Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). **Bolsa família 2003-2010:** avanços e desafios. 2. ed. Brasília: IPEA, 2010. p. 241-270.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 9, n. 1, p.251-278, ago. 2005. Disponível em: <<http://gurupi.ufma.br:8080/jspui/1/165>>. Acesso em: 12 set. 2013.

SIQUEIRA, Alaísa de Oliveira. **Programa Bolsa Família:** autonomia ou legitimação da pobreza? 2008. 110 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Serviço Social, PUC-Rio: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/12355/12355_1.PDF>. Acesso em: 4 abr. 2013.

SOARES, Fábio Veras et. al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. p. 87-130. v. 2.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009. v. 1. (Texto para discussão, 1424).

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