

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A FOCALIZAÇÃO COMO PRINCÍPIO DAS  
POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO  
BRASIL AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA**

IGOR D'OLIVEIRA BRIGUIET  
matrícula nº: 105.018.952

ORIENTADORA: Prof. Lena Lavinias

JUNHO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A FOCALIZAÇÃO COMO PRINCÍPIO DAS  
POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO  
BRASIL AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA**

---

IGOR D'OLVIEIRA BRIGUIET  
matrícula nº: 105.018.952

ORIENTADORA: Prof. Lena Lavinas

JUNHO 2010

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

## **RESUMO**

O trabalho procura compreender o crescimento das políticas de transferência de monetária de renda no Brasil ao longo da última década. Para isso a monografia procura fornecer as bases teóricas para o desenho e a avaliação dessa modalidade de política, bem como uma descrição do modelo de Seguridade Social adotado no Brasil e sua evolução recente, fornecendo, por fim, uma análise mais acurada dos impactos das políticas assistenciais de transferência monetária de renda, avaliando a eficiência da focalização e a sua importância no combate à pobreza.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	6
CAPÍTULO I: TRANSFERENCIAS DE RENDA.....	9
I.1. Razões para a intervenção estatal.....	9
I.2. O sistema de proteção social.....	17
I.3. As modalidades de transferência de Renda. ....	20
I.4. Transferências de Renda e combate à pobreza.....	23
CAPITULO II: AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL .....	28
II.1. Os gastos públicos no Brasil.....	28
II.2. Os benefícios da Previdência Social .....	37
II.3.1. Assistência Social .....	45
II.3.1. Assistência Social no Âmbito da Seguridade Social .....	45
II.3.2. Bolsa Família .....	49
CAPÍTULO III: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA FOCALIZAÇÃO NO CASO BRASILEIRO .....	55
III.1. Breve histórico da focalização .. ..	55
III.2. Análise da focalização com dados da PNAD .....	59
III.3. Estudo de caso da população do PBF em Recife. ....	65
III.4. Bolsa-Família no Recife e as dimensões não monetárias de Bem-Estar .....	71
CONCLUSÃO .....	76

## INTRODUÇÃO

Durante a última década do século XX, o Brasil vivenciou o surgimento das reformas neoliberais em sua estrutura econômica. A estabilização econômica, após diversos planos econômicos de características heterodoxas, praticados ao longo da década de 1980, sem sucesso no tocante ao controle inflacionário, finalmente veio a se concretizar com o Plano Real, porém, com pesados custos para a nação. Houve longos períodos de baixo crescimento, privatizações e redução dos gastos públicos, em particular dos gastos sociais, representando uma estagnação do ponto de vista do desenvolvimento nacional e da solução dos problemas sociais.

Na segunda metade da atual década o Brasil caminhou na direção contrária a essa lógica; os gastos públicos iniciam, novamente, um período de expansão, em particular os gastos sociais. Entretanto, esse crescimento não se deu por igual em todas as dimensões do gasto do governo. Em particular, houve crescimento acentuado dos gastos com transferências monetárias de renda, não acompanhado por outras formas de se promover políticas públicas. Dessas transferências, o crescimento das políticas assistenciais focalizadas na pobreza, a exemplo de programas como o Bolsa-Família registrou taxas bem mais elevadas que o gasto em outras funções, a despeito de sua magnitude ainda ser pequena (Lavinias, 2008).

Creditam-se a essa expansão os resultados observáveis nos últimos anos, em termos da evolução positiva da renda dos mais pobres e da redução das desigualdades sociais. Por outro lado, houve de igual maneira, a retomada do crescimento econômico, visto que o Brasil cresceu a uma taxa média de 3,5% ao ano entre 2003 e 2006 e 4,4% ao ano entre 2007 e 2010, o que tem impacto positivo na criação de novos postos de trabalho, expansão da formalidade e elevação dos salários. Desde 1999 o Brasil apresenta saldo positivo na criação de empregos formais, entre 2007 e 2010 foram criados 1,4 milhões de novos empregos de carteira assinada. Aliado a esse fato, houve uma política de elevação do valor real do salário mínimo, que em 1992 circulava em torno dos R\$ 200, e em 2010 encontra-se próximos à R\$ 500,00, medidos a preços de 2010 pelo INPC. Analisados em conjunto, isso representa um crescimento real de 30%, desde 2003, do total da massa salarial efetivamente recebida.

Observados esses fatos, essa monografia busca investigar o gasto com políticas de transferência monetária de renda no Brasil, descrever suas diversas modalidades, estabelecer seu perfil, e avaliar a sua adequação como política de solução dos problemas sociais. Em particular a monografia avaliará a focalização como princípio fundamental para o estabelecimento das políticas sociais, procurando estabelecer seus efeitos e suas particularidades. A monografia demonstra que a focalização é um instrumento que, considerado de forma isolada, se revela insuficiente para lidar com a totalidade dos problemas sociais que o Brasil enfrenta.

Esse objeto de estudos se justifica na medida em que a redução das desigualdades sociais, a elevação da renda dos mais pobres com conseqüente redução da pobreza pode ser creditada tanto à evolução recente dessas políticas sociais quanto às melhorias do mercado de trabalho. Na prática, a crescente expansão das transferências de renda de cunho focalizado tem sido adotada em substituição a uma expansão de gastos com políticas de provisão de bens e serviços *in natura*, e, principalmente, de cunho universal (Lavinias, 2007).

Isso significa que, embora permaneça uma importante escolha política na alocação dos gastos do governo, é desconhecido o real impacto dessas políticas na vida das populações que a recebem, bem como em que medida o formato em que se apresentam se revela adequado, eficiente, e a maneira com que as políticas focalizadas se configuram como um substituto adequado a políticas de infra-estrutura, políticas de provisão de bens e serviços e mesmo políticas de transferência monetária que adotem o princípio da universalização.

Para abordar essa problemática, o primeiro capítulo dessa monografia buscará situar, em termos teóricos, as justificativas para a intervenção estatal, que levam por sua vez à razão da existência de cada uma das diversas políticas públicas que foram praticadas ao longo da história, e que compõem, em conjunto, a rede de proteção social. Ficará claro que cada qual tem uma justificativa teórica distinta, de forma que, adotadas em conjunto, freqüentemente funcionam de maneira complementar e não substitutiva. Dessa forma, o capítulo procurará ressaltar o papel das transferências focalizadas de renda no combate à pobreza e fornecer elementos para a avaliação de sua eficácia.

Segue um segundo capítulo de cunho expositivo, onde será traçado um perfil das transferências de renda monetárias no Brasil, expondo as suas diferentes modalidades, seu peso, e sua evolução no conjunto dos gastos públicos nacionais. As transformações instituídas

pela Constituição Federal de 1988, que introduz legalmente o conceito de Seguridade Social se revelaram uma mudança conceitual na forma de lidar com diversas políticas públicas na área de previdência e assistência, em particular no tangente à introdução da universalização como parâmetro inerente às políticas da Seguridade, transformações essas que ainda não foram plenamente absorvidas pela legislação infraconstitucional e pelos *policy-makers*, e que suscitam divergências no meio acadêmico.

Por fim, uma análise empírica buscará demonstrar, no capítulo três, características relevantes das políticas focalizadas no caso brasileiro. Deverá ficar claro que a despeito das alegações de que a totalidade do público-alvo obtém cobertura nos programas assistenciais do governo, na prática há ineficiências na focalização que representam um déficit de cobertura para parcelas significativas do público-alvo, o que significa que uma fração relevante dos pobres permanece sem amparo. Para uma análise mais detalhada será utilizada uma pesquisa de campo realizada em parceria do Instituto de Economia da UFRJ com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, com apoio da FINEP e do PROSARE. O *Survey*, realizado entre os beneficiários em potencial do Programa Bolsa-Família no município de Recife, revelará detalhes da população não apenas em relação à dimensão monetária da pobreza, como a respeito de déficits em dimensões do Bem-Estar que justificam uma ação do governo para além da transferência monetária de renda.

A análise indica que a função dos gastos sociais em benefícios focalizados de renda promove um alívio na severidade da pobreza, e uma redução das desigualdades entre os pobres, ao garantir uma renda mínima, sem ser capaz, entretanto, de retirar as populações dessa situação, visto que não interferem de maneira preventiva, nas causas da pobreza. Aponta ainda para a existência de ineficiências horizontais que representam a desproteção de uma parcela do público-alvo em relação às políticas públicas. Conclui-se, portanto, que essa modalidade de política social não deve se sobrepor à prática de políticas e universais em uma perspectiva de reconhecimento e ampliação da Seguridade Social, cuja virtude precisamente é atuação preventiva nas vulnerabilidades que geram a pobreza..



## Capítulo I: Transferências de Renda

O objetivo desse capítulo é expor as razões pelas quais o Estado interfere na economia provendo diversas políticas sociais que se integram, formando uma rede de proteção social, na qual as transferências focalizadas de renda exercem papel específico, complementar a outras formas de políticas. Essas diversas formas serão expostas ao longo do capítulo, bem como as justificativas para sua institucionalização. Para desenvolver esse tema, o capítulo apóia-se fundamentalmente na obra *The Economics of The Welfare State*, de Nicholas Barr, 2004, que revela-se adequado esse fim devido ao seu conteúdo sintético e analítico.

Seguindo a metodologia apontada pelo autor, para compreender a atuação do Estado na economia por meio de políticas públicas, e o papel de cada uma desta política, o ponto de partida será os modelos mais genéricos, elaborados em termos teóricos precisamente com o objetivo de compreender a organização econômica em sua totalidade. A partir desses modelos mais amplos e abstratos, será possível demonstrar, primeiramente, que é necessária a intervenção estatal, em comparação a situações hipotéticas em que não há qualquer tipo de intervenção pública na economia, e posteriormente, demonstrar em que termos essa intervenção se dará de forma ótima, entre as diversas possibilidades de práticas intervencionistas.

### I.1. Razões para a intervenção estatal

Os modelos neoclássicos, em particular a Teoria do Equilíbrio Geral Walrasiano, conquanto seja alvo de diversas críticas a respeito de seu poder explicativo, e de sua aplicabilidade em questões práticas, fornece a ferramenta mais genérica que se dispõe para avaliar o sistema econômico em sua totalidade, e, portanto, será o ponto de partida para a compreensão da atuação do Estado na economia.

A formulação convencional desse modelo aponta as questões econômicas como um estudo estático da organização de uma sociedade, problematizando em termos da alocação ótima de recursos entre os agentes, sejam eles produtores ou consumidores. Em função de como esses recursos serão alocados, atinge-se diferentes patamares de satisfação individual, avaliada pelo conceito de utilidade. O bem-estar da sociedade como um todo, será compreendido como uma agregação das utilidades de seus indivíduos. (Barr, 2004, p. 65-72)

Embora sejam conceitos abstratos, supõe-se que essas satisfações possam ser representadas por valores quantificáveis. Assim, a organização ótima, será o resultado de um problema de maximização dessas variáveis, haja vista as possibilidades alocativas, como descrito pelas equações abaixo:

$$\text{Max } W = W (U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (1)$$

$$\text{s. a. } U_n = U_n(x_1, x_2, \dots, x_n) \quad (2)$$

$$x_n = x_n(k_n, l_n) \quad (3)$$

$$k_1 + k_2 + \dots + k_n = K \quad (4)$$

$$l_1 + l_2 + \dots + l_n = L \quad (5)$$

No modelo simplificado descrito acima, os dois fatores de produção K e L, quaisquer são divididos para a produção dos  $n$  bens da economia,  $X_i$ ; de acordo com uma função de produção com tecnologias dadas. Esses  $n$  bens serão distribuídos entre os agentes, cada qual aferindo uma utilidade  $U_i$ , dessa cesta de bens, dada pelo seu conjunto de preferências. A sociedade irá apresentar, portanto, um bem-estar agregado W, função do conjunto das utilidades individuais  $U_i$  de cada um dos seus agentes.

Supõe-se no modelo que os indivíduos irão tomar suas decisões alocativas, isto é, decidir a sua cesta de bens, como resultado da maximização de sua função utilidade em função da sua dotação de fatores em um sistema de trocas livres. O resultado do modelo, portanto, é um sistema de preços que determina a razão pelos quais todos os bens são trocados nessa situação em que cada um dos agentes maximiza sua utilidade de forma individual. Como a definição de bem é genérica, e pode envolver inclusive a forma como o indivíduo percebe valora seus direitos, ou mesmo escolhas intertemporais e futuras, este modelo supõe-se suficiente para o conjunto de decisões relevantes ao sistema econômico.

No modelo acima exposto, não há uma definição teórica clara do formato da função que irá agregar as utilidades individuais  $U_i$  em um bem-estar social  $W$ . Isso abre a possibilidade de que uma determinada situação alocativa, conquanto seja resultado da maximização das utilidades individuais, do ponto de vista social não represente um máximo, devido aos diferentes formatos que a função  $W$  pode assumir na modelagem do ótimo social. Essas diversas maneiras de representar a função de bem-estar social correspondem a diversas formas de representar as percepções, subjetivas, das sociedades sobre a importância da igualdade social, e de distribuições que sejam percebidas como justas.

Uma economia que esteja buscando o ótimo social, tal como no modelo acima, deve buscar, alocações de recursos que sejam socialmente justas. Entretanto, essas alocações devem de igual maneira, ser eficientes. Há diversas maneiras de se conceituar eficiência, sendo a mais conhecida delas o ótimo de Pareto. Uma economia é eficiente, no sentido de Pareto, se for impossível melhorar a situação de um indivíduo sem levar à piora de outros indivíduos. Se um indivíduo, em uma dada alocação inicial, puder atingir uma situação de maior bem-estar sem que isso prejudique o bem-estar alheio, não há razões de eficiência (embora possa haver razões de justiça social) para que essa alocação seja considerada ótima. Do contrário, apenas são eficientes alocações em que a melhora de um indivíduo representa uma piora para outrem, portanto. Tal conceito se desdobra em outros três, relevantes para a análise econômica.

Primeiramente, é desejável que haja eficiência alocativa na esfera da produção. Isso significa que devem ser produzidas quantidades máximas de bens para a sociedade, tendo em vista as restrições tecnológicas e de dotação de fatores. Isso significa que as sociedades devem funcionar sempre na fronteira de produção, não sendo possível produzir maiores quantidades de um bem, sem que isso represente uma realocação de fatores que leve à produção de menor quantidade de outro. Em contrapartida, se é possível produzir mais de um bem sem que isso afete a produção de outros bens, essa sociedade não se encontra em um ponto ótimo. Isso significa que a alocação eficiente no sentido da produção deve estar na fronteira de possibilidades de produção (Barr, 2004, p. 67).

Em seguida, cabe observar que a presença de eficiência na produção não garante, por si, que as quantidades adequadas de cada bem estejam sendo produzidas. Uma determinada cesta de bens, ainda que faça parte ponto da fronteira de possibilidades de produção pode não ser preferível, socialmente, se comparados a outros pontos da fronteira. Isso significa que a

alocação produtiva da sociedade deve não apenas estar na fronteira de possibilidades de produção, como deve escolher, dentre esse conjunto de pontos, aquele que satisfaça o ótimo social. Esse conceito de eficiência é referido na literatura como eficiência no mix de produção (Barr, 2004, p. 68).

Por último, uma economia só será eficiente no sentido de Pareto, se esses bens estiverem alocados da melhor maneira possível entre os consumidores; isto é, deve ser eficiente também no sentido do consumo. Se existe possível uma situação em que ambos os indivíduos ganhem trocando os bens entre eles, sem prejuízo para nenhuma das partes, essa economia não se encontra em um ponto ótimo, pois essa troca ainda deve ser efetuada. Portanto, em uma alocação eficiente, não haverá maneiras de redistribuir bens entre consumidores, tornando melhor a situação de alguns consumidores sem a piora a de outros. (Barr, 2004, p. 68).

A teoria do equilíbrio-geral Walrasiano demonstra teoricamente que uma economia organizada puramente pelas forças de mercado e pela livre iniciativa privada cumpre os conceitos de eficiência de Pareto acima descritos. Quando isso ocorre, descreve-se essa situação como uma organização social do tipo *first-best*. Esse resultado tem sido a principal razão pela qual o livre-mercado é amplamente reconhecido como uma organização social eficiente, portanto, desejável sobre outras situações com maior grau de intervenção estatal.

Caso o resultado dessa economia, descrita pelo equilíbrio-geral Walrasiano, em que os agentes tomam decisão de forma individualizada, não seja capaz de atingir o ótimo social devido à sua distribuição de utilidades ser percebida como injusta, as injustiças poderiam ser compensadas pelo Estado transferindo bens entre os agentes. Para que essa transferência não afetasse o sistema de preços, portanto não interferisse na eficiência econômica, o Estado deveria fazer isso por meio de transferências do tipo *lump sum*. Isso significa que o Estado transferiria entre os agentes um percentual fixo de cada bem, sem que isso afete os preços relativos. Na situação hipotética dessa modalidade de transferência, não há trade-offs entre eficiência e justiça social, razão pelo qual essa situação é descrita como modelo *first-best*.

A eficiência dos mercados no modelo Walrasiano é construída, em termos teóricos, por meio de hipóteses simplificadoras, que levam a um modelo idealizado do sistema econômico. Essas hipóteses não se confirmam na observação da economia real, e serão explicitadas a seguir (Barr, 2004, p. 72 – 79).

Como observado anteriormente, no modelo Walrasiano os preços funcionam como principal instrumento, por meio do qual as forças de mercado irão alocar os recursos e são frutos do encontro de preferências de cada indivíduo. Para que os preços desempenhem corretamente esse papel, é fundamental que os agentes, individualmente, sejam incapazes de afetar seu valor; devem ser price-takers. Uma economia funcionando sob essa hipótese, diz-se estar em estado de competição perfeita. Para que isso ocorra é necessário que tanto a oferta, quanto a demanda estejam dissipadas em um grande número de agentes, sejam eles indivíduos ou firmas, além de não haver mecanismos como barreiras de entrada, que impeçam novos agentes de participarem do mercado (Barr, 2004, p.74).

A condição de pulverização dos agentes não funciona, na parte da oferta, caso a tecnologia apresente retornos crescentes de escala, pois isso levaria a um ganho de eficiência com o aumento do tamanho das firmas, e a um mercado com tendência para a concentração. Portanto, o modelo Walrasiano é dependente da existência de perdas de eficiência devido à elevada escala de produção, que devem ocorrer limitando o tamanho das firmas; caso contrário seria impossível um equilíbrio competitivo entre os agentes (Barr, 2004, p. 75 – 76).

Para que os mecanismos de preço exerçam um papel alocador, é necessário ainda que todos os agentes estejam perfeitamente informados sobre as condições de mercado. Isso inclui perfeita informação sobre quais produtos disponíveis, sobre sua qualidade e seu preço. Informação perfeita, inclusive, sobre o mercado de trabalho e as condições de risco inerentes às suas escolhas. Tal assunção é necessária para que os agentes possam racionalmente maximizar sua utilidade realizando uma escolha alocativa ótima.

Os bens somente são comercializáveis caso haja formas de cobrar os custos sociais de produção dos indivíduos que irão realizar o consumo. Para que possa ser feita essa cobrança na forma do preço é preciso que seja economicamente viável a exclusão do acesso aos bens dos consumidores que não tenham pagado o preço; é preciso que haja um custo marginal relevante para a inclusão de novos consumidores e é preciso que o consumidor seja capaz de rejeitar o consumo do bem, caso assim deseje. Caso alguma dessas condições não se verifique, os mecanismos de mercado serão incapazes de operar corretamente, e estaríamos diante de um caso de bem público. (Pindick, 1999, p. 662)

Os agentes individuais devem ser capazes de obter do mercado todos os bens para o qual tem preferências definidas, ou seja, é necessário que os mercados provenham todos os bens

para os quais os agentes estejam dispostos a pagar um preço que cubra seus custos de produção, portanto, não deve haver bens para o qual não haja um mercado que seja capaz de provê-lo. Isso significa que os mercados devem ser completos.

No modelo Walrasiano, os agentes tomam suas decisões de forma individualizada, observando a otimização de sua utilidade pessoal. Para que esse sistema funcione em harmonia, não devem ocorrer situações em que as escolhas de um agente influenciem o bem-estar, tanto positivamente quanto negativamente, de outro agente, sem que os próprios mecanismos de mercado sejam capazes de impor uma compensação a esse efeito. Essa interdependência indesejável do ponto de vista teórico é denominada na literatura econômica como a existência de externalidades. (Pindick, 1999, p. 702 - 706)

É pertinente observar que modelos que levam em conta a escolha intertemporal dos agentes agregam à visão de equilíbrio de mercado Walrasiana a possibilidade de que o mesmo tratamento seja dado às questões de alocação futura e presente dos recursos econômicos. Como não há incertezas, de forma geral, na economia; devido à hipótese de informação perfeita, os agentes individuais conhecem as oscilações futuras e as distribuições de probabilidade dos eventos aos quais estão submetidos, e podem se proteger de uma hipotética queda nos níveis de renda e de utilidade. (Pindick, 1999, p. 667 - 700)

Nesse universo hipotético, o estabelecimento de um sistema público de proteção social seria desnecessário. Isto, pois os agentes seriam capazes de lidar com as oscilações na renda e no consumo oriundas de situações de envelhecimento, de problemas de saúde, de desemprego, ou mesmo, de pobreza temporária por meio de poupança privada voluntária, por meio de crédito pessoal em mercados de capitais perfeitos, ou mesmo por meio da contratação de seguros em um mercado de seguros eficiente. Não há, portanto, incerteza, se todos os riscos são conhecidos e seguráveis.

A única razão para intervenção estatal em tal universo econômico é, como observado, para lidar com a solução de problemas de pobreza permanente, oriundos de uma baixa dotação inicial de recursos, que leve a uma baixa renda. Caso essa baixa renda, função da baixa dotação inicial de recursos, seja percebida como indesejável do ponto de vista da justiça social, o Estado pode lançar mão de transferências do tipo *lump sum*, para obter uma distribuição mais justa, como visto anteriormente.

As hipóteses para o comportamento da economia exigidas para o funcionamento do modelo de equilíbrio-geral Walrasiano como ferramenta para explicar os sistemas econômicos e para nortear o planejamento das políticas públicas são muito restritivas, e obviamente não correspondem ao funcionamento da economia no mundo real. As violações às hipóteses do modelo são conhecidas na literatura econômica como falhas de mercado.

Sua existência implica no fato de que as economias puramente mercadológicas não apresentam o patamar de eficiência previsto pelo modelo, justificando, assim, outras formas de intervenção do Estado no sistema econômico. Além da razão de justiça social, o Estado deve intervir no sistema econômico também para mitigar os efeitos das falhas de mercado e garantir a eficiência econômica. Essa situação é conhecida como *second-best*.

Para determinar o nível de intervenção estatal deve ser conhecida e corretamente avaliada a escala em que os mercados em questão se distanciam da situação descrita pelo equilíbrio geral Walrasiano, para que se saiba em que medida o mercado, de maneira autônoma, será eficiente, e em que medida a intervenção do Estado será custo-eficiente no sentido de solucionar suas falhas e levar a uma melhoria do bem-estar social. O estudo das falhas de mercado envolvidas no mercado em questão é fundamental para que se descubra a melhor forma de intervenção.

Em relação às intervenções por razões de justiça social, pode-se observar que alocações por meio de transferências *lump sum* são inviáveis do ponto de vista de sua operacionalização no sistema econômico. Os preços e quantidades de equilíbrio são desconhecidos e desconhecíveis, porque essa situação é apenas uma ficção teórica para uma primeira abordagem da questão. Na prática, as intervenções para garantir redistribuição de renda afetam de diversas maneiras o sistema de preços, fazendo com que as economias apresentem algum grau de trade-off entre eficiência e justiça social. Assim, as sociedades podem tolerar perdas de eficiência, se isso representar ganhos de justiça social. A ponderação entre ambas as variáveis não pode ser determinada em termos técnicos, sendo uma decisão política da sociedade.

A distinção entre os objetivos de justiça e de eficiência, bem como a avaliação de quais situações ambos os conceitos são interrelacionados por meio de trade-offs e em quais situações a intervenção estatal amplia ambos, de forma complementar, afeta intimamente os métodos pelos quais o estado intervirá no sistema econômico, e os desenhos institucionais daí

derivados. A intervenção estatal deve tomar a forma mais adequada para lidar com o problema em questão, seja ele uma falha de mercado, ou uma redistribuição mais equitativa de renda. Há diversas formas pelas quais ela pode se dar, agregadas em quatro grandes grupos como descritos a seguir (Barr, 2004, p. 80-81).

A intervenção pública toma a forma de regulação quando há a interferência indireta do Estado no comportamento dos agentes por meio de legislações coercitivas. As regulações podem agir exigindo que sejam prestadas informações necessárias ao bom funcionamento do mercado, agindo sobre a assimetria de informações. Podem ainda determinar máximos e mínimos para os preços ou para as quantidades produzidas. Regulações podem, por exemplo, afetar o mercado de trabalho, por meio de políticas de salários mínimos, jornadas máximas, ou afetar a oferta de bens, com especificações de qualidade, de higiene, obediência a normas ambientais ou qualquer outro instrumento legal ao qual os agentes privados estejam condicionados a obedecer.

A intervenção pública pode ser financeira, quando o estado afeta o livre-mercado por meio de incentivos como a incidência de tributos ou o estabelecimento de subsídios, no sentido de estimular ou desestimular mercados ou bens e serviços particulares por meio do sistema de preços. Subsídios ocorrem quando, devido à existência de externalidades positivas, o equilíbrio sem intervenção em determinado mercado se dá em um ponto que o benefício social da produção é inferior ao seu benefício individual. Por outro lado, setores com externalidades negativas podem receber taxaço para que o custo individual de produção se iguale ao seu custo social.

O Estado pode decidir suprir inteiramente a provisão de determinado bem na economia por meio da intervenção produtiva. Tal provisão se dá nos casos clássicos de bens-públicos, ou seja, bens que sejam não-excludentes, não-rivais ou não-rejeitáveis, e que, portanto não serão produzidos de forma privada. Há, também, diversas outras hipóteses que sustentam que a provisão de bens públicos é desejável. São exemplos dessas situações os casos em que as externalidades não possam ser compensadas meramente por mecanismos financeiros, ou em que se deseja uma provisão universal independente do sistema de preços, por razões de justiça.

Por último, o Estado pode agir por meio de transferências de renda, monetárias ou em espécie, que, conforme visto são reconhecidas como os mecanismos de intervenção com



menor impacto nos mecanismos de preços, portanto menor impacto no mercado privado. O objetivo desse trabalho é analisar mais especificamente as políticas de transferência de renda, de modo que sua função dentro do conjunto de políticas públicas será alvo de análise detalhada nas seções subseqüentes.

## I.2. O sistema de proteção social

Conforme visto na seção anterior, em uma economia hipotética como a descrita pelo modelo Walrasiano, não é necessária a atuação do Estado, a não ser, possivelmente, promovendo redistribuição por meio de taxas do tipo *lump sum*, já que os mercados são capazes de suprir de forma eficiente as necessidades da sociedade. Devido às falhas de mercado, entretanto, é necessária a intervenção pública.

Um mercado de particular interesse para o planejamento público é o mercado de seguros. De acordo com o modelo teórico Walrasiano, as pessoas podem utilizar o mercado de seguros para se proteger de situações de risco que envolvam perda de utilidade. Isso envolve doenças, desemprego, acidentes, roubos e todos os tipos de infortúnios aos quais os indivíduos estão expostos. Um mercado de seguros privados, teoricamente, funciona de acordo com algumas presunções, vistas a seguir (Barr, 2005, 105 – 115).

Sendo conhecida a probabilidade de ocorrência de um sinistro que leve à perda a utilidade, por exemplo, devido à queda da renda de um patamar  $Y_1$  para um patamar  $Y_2$  um seguro será demandado se a esperança matemática da utilidade supondo a renda incerta for inferior à utilidade de uma renda certa, ainda que, inferior à  $Y_1$ . Isso significa que o agente está disposto a pagar um prêmio para remover o risco de sua expectativa futura de renda.

A oferta do seguro será garantida se o valor que os demandantes se dispuserem a pagar pelo seguro puder superar a esperança de pagamento do valor segurado mais uma taxa de lucro que viabilize o negócio. O cálculo atuarial exige algumas hipóteses sobre a probabilidade de ocorrência do sinistro. Em primeiro lugar, elas devem ser conhecidas, para que os agentes possam decidir sobre os preços a que estão dispostos a ofertar ou demandar seguros. Em seguida, as probabilidades dos diversos agentes devem ser independentes entre

si. Por último, as probabilidades devem ser inferiores à unidade, portanto, os eventos não podem ser certos.

A hipótese de informação perfeita garante que as probabilidades de ocorrência dos sinistros sejam conhecidas, garantindo o bom-funcionamento do mercado de seguros. Duas circunstâncias em particular afastam-se dessa situação. Há o risco de ocorrência de seleção adversa, em que o demandante conhece melhor as informações necessárias para a avaliação da probabilidade do sinistro do que o segurador, e pode escondê-las para se beneficiar da assimetria de informação. Há, também, o risco moral, situação em que o contratante, ao saber que se encontra coberto pelo seguro, adota condutas de maior risco, elevando a probabilidade do sinistro (Pindyck, 1999, p.680).

A hipótese de independências das probabilidades não se sustenta, entretanto, em diversos mercados. Um exemplo importante é o mercado de emprego, porque a ocorrência de recessões econômicas, que leva à períodos em que há desemprego em massa e momentos de crescimento acelerado, com elevadas contratações, revela que há uma interdependência sistêmica nesse mercado.

Em situações de certeza o mercado de seguros não funcionará corretamente. Uma pessoa com doença crônica, por exemplo, ou incapaz de adentrar o mercado de trabalho, terá o sinistro ocorrendo com probabilidade unitária, o que leva essas situações a serem categorizadas como não seguráveis. Por outro lado há situações de incerteza, cuja definição se dá em oposição ao conceito de risco. Enquanto o risco representa um evento com probabilidade estimável, a incerteza se dá quando há insuficiência de informações necessárias para que essa probabilidade seja conhecida. A existência de incerteza quanto a esses eventos faz com que estas circunstâncias também sejam caracterizadas como não-seguráveis.

Em resposta às falhas no mercado de seguros, o Estado intervém fornecendo seguro social. O seguro social possui características próprias, que a faz tomar o lugar do seguro privado na proteção contra o risco e contra as incertezas, nas situações que sejam categorizadas como não seguráveis, ou em situações que o mercado privado de seguros e/ou a poupança privada sejam insuficientes. Assim, o seguro social previne não apenas contra o risco como também para as incertezas, ou seja, para os eventos cuja probabilidade de ocorrência seja desconhecida (Barr, 2004, p. 116-118) .

O caráter compulsório da contribuição ao seguro social é o instrumento formal que permite a quebra da lógica atuarial privada. Isto, pois perde a relevância a relação entre contribuição e benefícios do ponto de vista individual, cara ao seguro privado; cedendo lugar a relação entre contribuições e benefícios de todos os beneficiários, o que permite que seu orçamento seja ponderado por um risco médio. Como ela é compulsória, não há risco moral e seleção adversa, pois aqueles de baixo risco não podem optar por excluir-se do sistema, representando uma transferência de renda entre os de elevado risco e os de baixo risco. Representam, portanto, uma modalidade de transferência de renda vertical.

No seguro social as contribuições compõem um orçamento único, e cumprem uma função social que é incapaz de ser provida pelo setor privado. Age reduzindo incertezas e riscos, e sustentando os níveis de bem-estar por meio da suavização do consumo, face à ocorrência de uma contingência específica. A sustentação do consumo representa do ponto de vista macroeconômico, a sustentação dos níveis de demanda, em momentos de recessão na economia. Devido a essas características o seguro social cumpre um serviço para a sociedade, razão que justifica que seu orçamento possa ser complementado com tributações indiretas, além das contribuições diretas ao sistema.

Pode haver ainda sistemas de seguro especiais, que garantam a proteção a situações conhecidas de risco de maneira independente da contribuição prévia de maneira direta ao sistema. Essas modalidades representam uma transferência vertical de renda monetária.

Além do seguro social, o Estado pode garantir auxílio nas situações de risco e de incertezas provendo benefícios universais. Tal mecanismo abandona a tentativa de se aproximar do seguro privado, provendo bens e serviços de forma independente de qualquer tipo de contingência, focalização ou de contribuição prévia. Funcionam, assim, do ponto de vista do indivíduo, como transferências não monetárias de renda, ou transferências em espécie.

São bens e serviços cujo caráter excludente e rival característicos da provisão privada leva a efeitos indesejados do ponto de vista da eficiência econômica e da justiça social, justificando uma provisão igualitária e sistemática. Como observado na seção anterior, isso se deve, em termos da eficiência, à existência de externalidades positivas na prestação desses bens, ou de externalidades negativas em sua não prestação. Gastos em educação e saúde, por exemplo, possuem comprovadas externalidades positivas para o conjunto da sociedade, e uma

avaliação que aponte a insuficiência do gasto privado nesse setor funcionaria como uma razão para que o Estado transfira renda na forma da prestação desses serviços.

Por último, a Assistência social emerge em circunstâncias que apresentem situações de vulnerabilidade, que podem ser permanentes ou temporárias, que exijam uma solução para além dos benefícios previdenciários e cujos tratamentos transcendem a questão de acesso a bens de provisão universal. Com grande frequência os benefícios assistenciais se compõem de transferências de renda específicas e focalizadas, sem elas monetárias ou não.

Como pode ser observado, as transferências de renda tem papel específico em cada uma das categorias acima dispostas. Para compreender melhor as suas diversas categorias, e a forma como elas se inserem no sistema de proteção social cabe ainda explorar as diversas modalidades que podem, institucionalmente, adotar. A realização de uma tipologia para a categorização sistemática das variadas formas de transferência será o alvo da próxima seção.

### I.3. As modalidades de transferência de Renda.

As diversas formas por meio do qual o Estado pode transferir renda aos agentes podem ser categorizadas sob alguns parâmetros característicos, cada qual associada a um conjunto de funções que se espera que o Estado seja capaz de executar (Barr, 2004, p. 221-230 e passim) .

Primeiramente, as transferências de renda podem ser monetárias ou em espécie. Serão monetárias quando a circunstância que se deseja sanar por meio da transferência de renda possa ser fornecida por um mercado privado que funcione relativamente bem. Pressupõe-se nesses casos que a falta de acesso a esses bens é um problema de falta de renda monetária, o que justifica um benefício nesse formato.

Há razões específicas, entretanto, para acreditar que uma transferência em espécie, portanto na forma de algum bem ou serviço, ou por meio de direitos que garantam acesso a bens e serviços específicos, seja preferível a um benefício monetário. Isso ocorrerá quando, de alguma forma, julgar-se que a decisão do Estado será melhor para o indivíduo ou para a coletividade, do que a decisão do próprio indivíduo. Pode-se preferir uma transferência em

espécie, quando, supõe-se que a informação dos agentes seja insuficiente, ou quando se acredita que as preferências dos indivíduos os levarão a realizar seus gastos de forma que não atinja o ótimo social desejado.

Nas circunstâncias em que o mercado funciona de forma adequada, por outro lado, prover transferências na forma de bens e serviços pode-se revelar uma alternativa ineficiente de lidar com os problemas sociais. O mercado de alimentos, por exemplo, é relativamente bem organizado: há informação plena e elevada competitividade. Assim, não há razões de eficiência para crer que a provisão de alimentos na forma de produto seja preferível à transferências na forma monetária.

As transferências de renda podem ainda ser contributivas ou não contributivas. Serão contributivas se o direito ao seu acesso estiver vinculado, de alguma forma, à comprovada contribuição prévia, em condições pré-estabelecidas. Essa modalidade é adotada quando deseja-se que a transferência cumpra as funções sociais do seguro, a exemplo de grande parte das transferências do seguro social, como observado anteriormente. A contribuição funciona como especificação da origem dos recursos, fazendo com que essa transferência tenha um impacto reduzido no conjunto dos gastos públicos. Caracterizam-se como uma poupança forçada, destinada à realização de redistribuição horizontal da renda ao longo do ciclo de vida.

O caráter contributivo, entretanto, impõe um efeito catraca naqueles que são ou foram incapazes de contribuir diretamente para o benefício devido a alguma circunstância. Ainda assim, pode ser desejável do ponto de vista da justiça ou da eficiência que alguns benefícios sejam providos, justificando a existência de transferências sem caráter contributivo. Funcionam, portanto, como redistribuições verticais da renda (Barr, 2004, p. 216).

Por último, mas não menos importante, se pode categorizar as transferências de renda como focalizadas ou universais. A universalidade diz respeito à amplitude total de acesso ao benefício, não sendo necessária a comprovação de nenhuma contingência específica. São benefícios não contributivos e isentos de qualquer outro tipo de seleção que limitaria o público-alvo. Representam reduções nas desigualdades tanto verticais quanto horizontais, ao estabelecer patamares comuns de acesso a bens e serviços. Tem por finalidade promover a equidade de acesso e equalização das oportunidades (Lavinias, 2007).

As transferências focalizadas, entretanto, se vinculam a algum tipo de contingência, a alguma situação de vulnerabilidade que se queira amenizar por meio da transferência de renda em questão. O argumento central em defesa dos benefícios focalizados é que, agindo somente sobre aqueles em situação de comprovada necessidade, há economia de recursos, em relação a um benefício que haveria de ser provida a toda a população, independente da condição dessas pessoas. Frequentemente a focalização envolve a comprovação de insuficiência de renda, embora possam ser traçados outros critérios. A focalização necessita de alguns parâmetros para funcionar corretamente, que serão descritos adiante

Primeiramente, é necessário que o benefício atinja somente aqueles para o qual o programa foi criado. Não deve haver vazamentos, ou seja, o recebimento do benefício por parte daqueles que não seriam caracterizados como beneficiários da transferência. Para que isso ocorra é necessário que o público-alvo seja facilmente identificável e selecionável, e que aqueles que não pertençam ao grupo sejam facilmente excluídos. Quando essa condição se cumpre, diz-se que o programa apresenta eficiência vertical (Barr, 2004, p. 218).

Quer-se, ainda, que a transferência seja capaz de atingir a todos aqueles a que se propõe a atingir, conforme o conceito de eficiência horizontal da focalização. Para que isso se cumpra é necessário minimizar o efeito estigmatizante da transferência, que funcionaria como um desincentivo ao recebimento. É necessário ainda que os mecanismos formais de habilitação e elegibilidade sejam capazes de atingir o público-alvo em questão, tarefa que pode ser particularmente difícil quando o público-alvo dos benefícios constitui-se precisamente das populações com restrição de acesso à sociedade formal, ou a outros benefícios do Estado.

Por último, a focalização representa custos administrativos adicionais na gestão dos condicionantes, ou seja, para cumprir os dois parâmetros de eficiência descritos acima. Esses custos não devem ser impeditivos, ou representar uma parcela muito grande do volume de recursos destinado ao programa. A razão entre o que é gasto com a atividade-fim, concessão dos benefícios, e o que é gasto com as despesas administrativas necessárias a conduzi-lo é um importante indicador da eficiência do programa.

De posse dessa terminologia, pode-se compreender melhor como cada tipo de transferência age dentro do sistema de proteção social, de modo a promover a elevação do bem-estar para o conjunto da sociedade. A proposta desse trabalho é avaliar a expansão dos

gastos assistenciais, no formato de transferências de renda focalizadas e não-contributivas, aos moldes do Bolsa- Família. Esse programa, assim como outros benefícios assistenciais de modo geral, objetivam a mitigação de alguma, ou de mais de uma das diferentes formas de pobreza.

Cabe, portanto, uma análise mais específica desse objetivo, posto que há detalhes que diferenciam o combate a pobreza de outras formas de transferência de renda. A maneira de definir e de conceituar a pobreza e sua inter-relação com as transferências de renda serão fruto de análise na próxima seção.

#### I.4. Transferências de Renda e combate à pobreza

Como visto, a mensuração do bem-estar social tem como ponto de partida as utilidades de cada indivíduo dessa sociedade, transformadas por alguma função do bem-estar social, teórica. As utilidades individuais são, por sua vez, função de uma cesta de bens, entendida no seu sentido mais amplo, para incluir tudo aquilo que o indivíduo venha a precificar, tanto do ponto de vista material quanto imaterial. Sendo a utilidade de um indivíduo fruto da composição desses diversos bens, podemos compreender o bem-estar como grandeza que possui diversas dimensões. A pobreza, compreendida como situação particular de carência, de perda de bem-estar, é, por conseguinte, de igual maneira composta por diversas dimensões. Mensurar essas dimensões, embora seja de extremo interesse no desenho das políticas públicas, não é tarefa simples.

Um ponto de partida para a avaliação do bem-estar individual é a avaliação da sua renda. A maior parte dos bens materiais e de serviços de que necessita um indivíduo em uma sociedade capitalista pode ser provida pelo mercado, razão pela qual a renda monetária é utilizada como uma aproximação da renda total de um indivíduo. Entretanto, configura-se como uma aproximação imperfeita, pois a renda monetária em um determinado período não capta o bem-estar oriundo de outras dimensões da renda, devido, por exemplo, ao acesso a ativos, ao acesso a bens produzidos para consumo próprio, ao acesso a bens públicos ou a outras formas de renda não-monetária (Barr, 2004, p. 121-134).

Ainda que a renda total pudesse ser empiricamente verificada, ela seria apenas uma das dimensões dos elementos que produzem utilidade aos indivíduos. O agente poderia escolher ter uma renda inferior, por exemplo, como fruto de suas preferências. Não há razão para crer que esse indivíduo, embora possa ter uma renda total inferior a outros, esteja em situação de bem-estar inferior, dado que ele optou por se encontrar na determinada situação. Não há mecanismos práticos para avaliar de forma objetiva a utilidade aferida pelos indivíduos de maneira subjetiva por meio de direitos ou de possibilidade de escolhas. Assim, toda tentativa de mensuração do bem-estar apresenta simplificações de natureza discricionária.

A partir desse problema de mensuração surgem as dificuldades de prontamente caracterizar e mensurar pobreza. O conceito de pobreza multidimensional deveria ser utilizado, para que se avaliassem os déficits em relação aos diversos campos ao qual se supõe que o indivíduo deva ser capaz de obter seu bem-estar. Nessa situação, mensurar a pobreza implicaria em estabelecer uma linha, para cada uma das dimensões relevantes, abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres. Frequentemente, entretanto, as informações caras a cada um dessas dimensões não se encontram disponíveis, de modo que o critério de renda é utilizado como aproximação, e, em se tratando disso, novamente aproximada pela renda monetária declarada, e não pela renda observada.

A linha da pobreza costuma ser estabelecida de duas formas distintas. A primeira e chamada de pobreza absoluta. Há o estabelecimento de um critério que seja considerado mínimo, seja na dimensão em questão, seja na renda monetária, e, abaixo desse critério, os indivíduos são considerados pobres. Esses critérios são traçados de forma absoluta, em relação a um nível de consumo desejado. Soluções empíricas envolvem, por exemplo, o cálculo de custo de nutrição, abaixo do qual o indivíduo encontrar-se-ia ingerindo quantidade insuficiente de calorias. Evidentemente o custo da nutrição envolve uma avaliação qualitativa dessa alimentação. O mesmo funcionaria quando são pensados patamares mínimos em outras dimensões como renda, educação e moradia. O estabelecimento desse tipo de critério conquanto possa funcionar como base para as decisões públicas, não remove seu caráter discricionário.

Uma alternativa é o estabelecimento de uma linha de pobreza relativa, ou seja, uma função da distribuição da renda como um todo. Nessa visão a pobreza esta associada não a um déficit em relação a um mínimo estabelecido, mas à distância que essa pessoa se encontra do



padrão médio ou mediano da população como um todo. Quando a pobreza é percebida como um fenômeno relativo, o número de pobres aumenta se a sociedade enriquece de forma desigual, devido ao aumento da distância dos mais pobres aos mais ricos, embora, em termos absolutos, eles possam estar na mesma situação, transformando a pobreza em um fenômeno com características históricas e geográficas específicas, com fortes implicações para o desenho das políticas públicas de combate a pobreza. Nessa visão, ainda, a noção de justiça social é associada à equidade social e ampliada (Barr, 2004).

Uma vez estabelecida uma linha de pobreza, a sua correta avaliação empírica para o desenho de políticas públicas envolve o cálculo de três outros importantes conceitos: a sua grandeza, sua intensidade e duração. A grandeza envolve o número de pessoas que se encontram na situação de pobreza, e que, portanto será alvo das políticas direcionadas a sua solução. A intensidade diz respeito à distância que as pessoas tipicamente se encontram da referida linha, justificando uma seleção do aporte de recursos que deverão ser providos e a duração diz respeito ao tempo que elas tipicamente permanecem na pobreza. Há distinções importantes com tratamentos distintos para situações de pobreza que por algum motivo se revelem permanentes, e pobreza que se revele temporária.

As múltiplas dimensões da pobreza, associadas, por exemplo, à incapacidade de participar do mercado de trabalho, à má alimentação, à incapacidade de acessar serviços de saúde, às más condições de moradia, à falta de acesso a ativos, à elevada razão de dependência (razão entre o número de pessoas dependentes e o número de pessoas com renda do trabalho) ou a outras contingências verificáveis, são todas correlacionadas entre si, na medida em que a presença de uma dessas situações de vulnerabilidade aumenta a probabilidade de que o indivíduo venha a vivenciar a pobreza também em outras dimensões.

O principal objetivo das transferências monetárias de renda não contributivas é a redução da pobreza percebida em sua dimensão monetária. Seu maior objetivo é atingir pessoas incapazes de se inserir no sistema de Seguridade social de outra maneira, por exemplo, por não estar incluída nas hipóteses previstas pelo seguro social, ou cuja inserção no sistema de Seguridade social seja incapaz de removê-las de uma situação de pobreza devido à gravidade das contingências que explicam o seu déficit de renda.

Nesse caso, o objetivo da transferência é permitir que a pessoa ultrapasse a linha de pobreza estabelecida. Supõe-se que os ganhos monetários possam suprir os déficits nas outras

dimensões da pobreza, por meio da obtenção desses bens no mercado. Há a assunção de que a correlação seja uma via de mão dupla: da mesma forma que um déficit na educação pode levar à pobreza monetária devido a uma inserção precária no mercado de trabalho, uma melhoria na pobreza monetária por meio de uma transferência pode levar esse indivíduo a consumir, no mercado, educação, e, portanto à melhorar sua inserção no mercado de trabalho (Barr, 2004, p. 229).

Esse tipo de assertiva será verdadeiro quanto melhor funcionarem os mercados privados em questão, e quanto mais se espera que o agente aja dessa forma. Caso contrário, conforme visto na seção anterior é mais eficiente promover a educação na forma de transferência em espécie.

O recebimento da renda terá uma série de efeitos para esses indivíduos (ou famílias) receptores, posto que irá alterar a rede de incentivos nos quais esses agentes se encontram. O formulador de políticas deve estar atento para o estabelecimento desses incentivos, de modo a não estimular comportamentos sociais sub-ótimos.

Um possível incentivo famoso na literatura econômica e a armadilha da pobreza que benefícios focalizados podem promover. O indivíduo que se visse diante de uma oportunidade de uma melhora da condição de pobreza pela obtenção de, digamos, um novo emprego, poderia chegar à conclusão de que a perda da elegibilidade no programa não é compensada, caso a melhora não seja substantiva o suficiente. É importante, portanto, avaliar em que escala se espera que um benefício focalizado provoque a armadilha da pobreza, que funcionará como um contratempo ao ganho de eficiência sistêmica, e avaliar ainda, a medida que os ganhos em termos de justiça social compensem a referida situação de ineficiência (Barr, 2004, p. 225).

A rede de incentivos que circunda a situação de pobreza, porém é muito vasta, o que exige avaliação minuciosa da população que será alvo da transferência de renda. A pobreza possui uma vasta gama de externalidades negativas para o conjunto da sociedade, por exemplo, quando compromete a nutrição e a educação das gerações futuras, ou quando funciona como incentivo à criminalização dos indivíduos. As razões de eficiência, além das razões de justiça e equidade, para agir nessas externalidades são claras, justificando o combate à pobreza ser um dos principais focos da política social.

A partir das diversas categorias apresentadas ao longo desse capítulo, e das razões apresentadas para a intervenção pública no formato de transferência de renda, pode-se avaliar com embasamento teórico adequado o desenho do sistema de proteção social no Brasil, e adequadamente caracterizá-lo, mostrando seus pontos fortes, suas falhas, e em que dimensões têm-se expandido. Esse será o objetivo do próximo capítulo.

## CAPITULO II: AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL

Este capítulo irá descrever as principais modalidades de transferência monetárias de renda praticadas no Brasil. A Constituição Federal de 1988, trouxe inovações para o regime previdenciário e para a Assistência Social ao institucionalizar do ponto de vista formal a Seguridade Social. Para além das políticas da Seguridade Social o Governo Federal veio, ao longo dos anos 90, praticando uma política de ampliação das transferências monetárias focalizadas, política que culminaria na criação do Programa Bolsa-Família, em 2003. Esse capítulo visa descrever essas diversas modalidades, de transferência monetária bem como revelar números de sua cobertura e dos valores pagos destes benefícios.

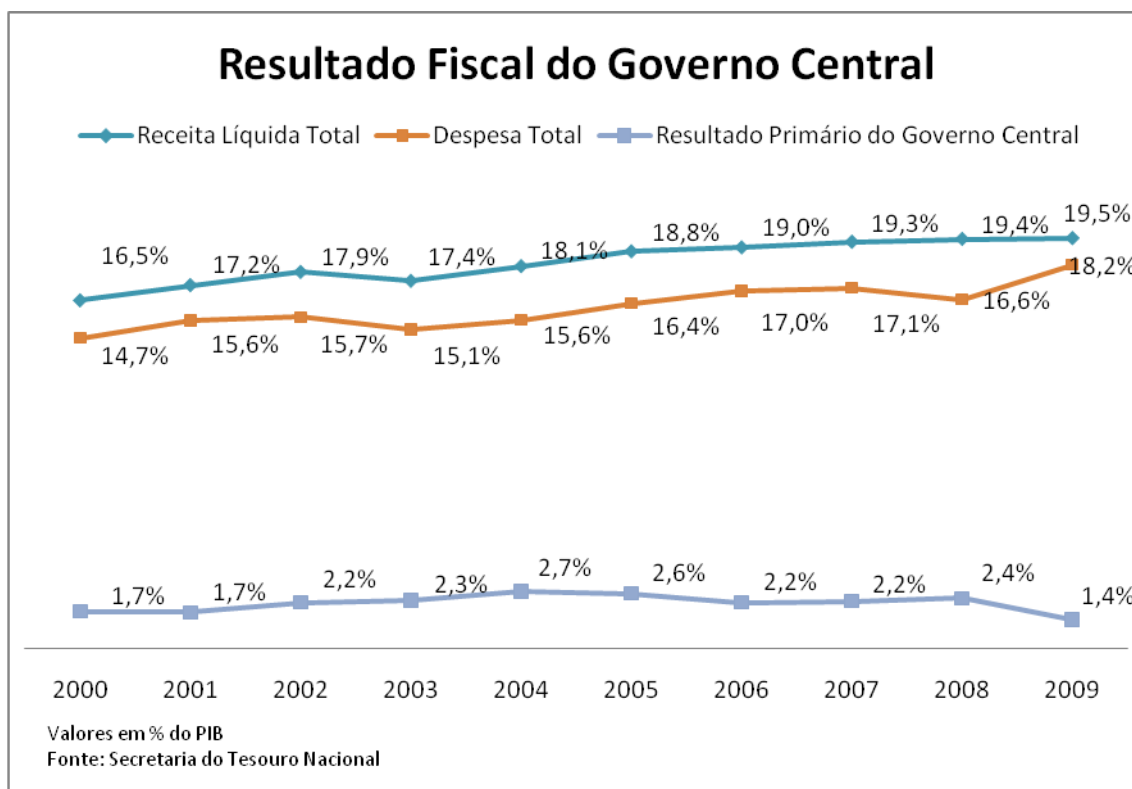
Para tanto, a primeira seção irá fornecer uma descrição sobre o funcionamento e a evolução recente, no período de 2000 a 2009, dos gastos públicos do governo federal brasileiro como um todo, mostrando a evolução da parcela dos gastos sociais no conjunto da economia nacional e dos seus valores per capita. Em seguida serão analisadas em maior detalhe as políticas no âmbito da Previdência Social, os regimes de aposentadorias, rural e urbanos, bem como as diversas modalidades de seguro social nela implícitas. Por fim, uma última seção irá tratar das políticas assistenciais, tanto no tangente à Seguridade Social, quanto o programa Bolsa-Família.

### II.1. Os gastos públicos no Brasil

O objetivo dessa seção é analisar o conjunto dos gastos públicos no Brasil, de modo a precisar como se dá sua distribuição entre as diversas despesas realizadas pelo Estado brasileiro e como elas têm evoluído ao longo da última década. Para isso iniciaremos olhando o volume dos gastos e da arrecadação do Estado de forma agregada. Serão utilizados dados deflacionados pelo IPCA, para valores constantes do mês de dezembro de 2009.

A figura 1 revela o resultado fiscal do governo central: a diferença entre as receitas líquidas totais: receitas fiscais, da previdência social, e do Banco Central, excetuadas as transferências a estados e municípios; e o total das despesas, excetuando o pagamento de juros da dívida pública, todos como parcela do PIB.

**Figura 1**



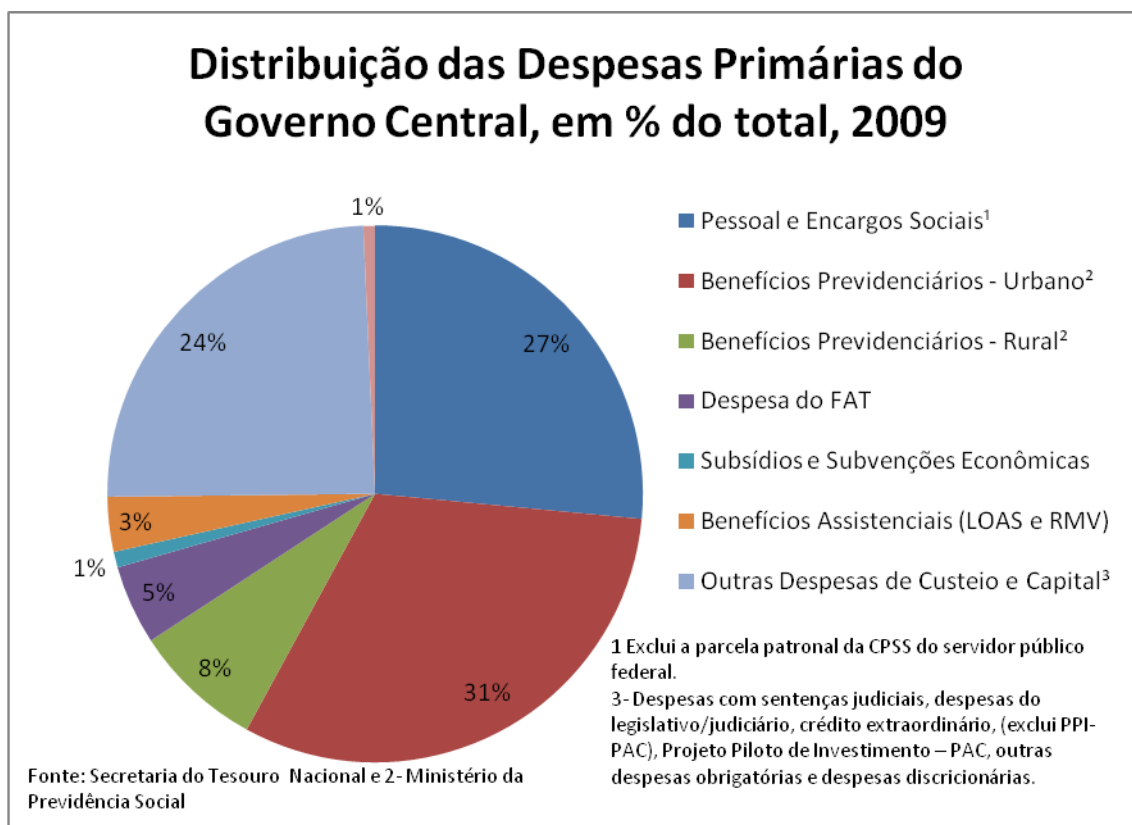
Como pode ser observado, o governo federal vem praticando uma política de elevação gradual da arrecadação e das despesas, se compreendidas como percentual do PIB. As receitas e as despesas apresentaram redução em relação ao ano anterior apenas no ano de 2003. A partir de 2003 as parcela do PIB ocupada pelas receitas e pelas despesas cresce de forma conjunta, exceto nos anos de 2008 e 2009. No ano de 2008, devido a um forte crescimento no PIB, de 5,1%, houve crescimento das receitas de forma mais acelerada que das despesas. As receitas federais foram capazes de crescer 9,1%, elevando-se de R\$ 566 bi para R\$ 618 bi, a preços de 2009. Já as despesas cresceram apenas 4,8% de R\$ 502 bi para R\$ 527 bi, o que representou uma queda na sua participação do PIB, de 17,1% para 16,6%.

Em 2009 houve recessão econômica, com redução de 0,2% no PIB real. As receitas acompanharam esse movimento, tendo sua participação no PIB reduzida em 1%. Já os gastos

públicos se elevaram 8% em relação ao ano anterior, representando uma política anticíclica de estabilização da demanda. Nesse ano, houve queda do superávit para o nível de 1,4%, em função dessa elevação da despesa, o que se configura como um rompimento à tendência anterior, visto que desde 2002 o governo federal vem praticando uma política de manutenção do superávit primário no patamar de 2,2%, exceto nos anos de 2004 e 2005.

Cabe analisar como essa despesa se distribui entre as diversas funções do governo. Para tal, a figura 2 revela essa distribuição no ano de 2009. As despesas previdenciárias urbanas representam a maior parcela dos gastos públicos, sendo os benefícios urbanos responsáveis por 31% do valor dos gastos e os benefícios rurais responsáveis por 8% do gasto.

**Figura 2**



Os benefícios assistenciais do BPC-LOAS e da Renda Mensal Vitalícia correspondem, juntos, a 3% das despesas primárias do governo central. Por outro lado essa cifra não revela um importante programa da assistência social, o Bolsa-Família, responsável por uma boa parcela da evolução do gasto social recente. Isto ocorre pois este programa se encontra entre

as verbas de uso discricionário do Governo Central, que representaram, em 2009; R\$ 110 bilhões.

Os gastos previdenciários e os benefícios assistenciais do BPC-LOAS, bem como as despesas da saúde compõem o orçamento da Seguridade social, e são financiados por meio de contribuições dos empregados e dos empregadores, bem como por tributos indiretos vinculados a essa instituição. A previdência social será tratada com maior detalhe na seção 2.2, e o BPC-LOAS e a RMV, bem como outros benefícios de transferência de renda serão tratados na seção 2.3.

Para melhor captar a evolução dos gastos sociais, foi selecionado um conjunto de funções do gasto público para análise. A evolução das despesas sociais per capita no Brasil pode ser observada pelos valores absolutos per capita na tabela 1, e como % do PIB na tabela 2, abaixo. Nela fica patente o aumento da importância da assistência social no conjunto dos gastos sociais. Seus gastos passaram de cerca de R\$ 7 bilhões, em 2000, para R\$ 33 bilhões a preços de 2009. Per capita, esse aumento representou um crescimento de R\$ 42 para R\$ 174, elevação de 314%. Esse aumento reflete a crescente importância das transferências de renda assistenciais no conjunto das políticas sociais praticadas pelo governo. Sua importância no conjunto da sociedade cresce, no período, de 0,38% do PIB em 2000 para 1,05% em 2009, como pode ser observado na tabela 2.

As despesas da previdência social cresceram 91% no período; de R\$ 151 bilhões para R\$ 290 bi. O gasto per capita apresenta elevação de R\$ 891 para R\$ 1524, ou seja, crescimento de 71%. O gasto previdenciário como proporção do PIB se elevou de 7,9% em 2000 para 9,2% em 2009.

A análise da evolução dos gastos revela, ainda, a estagnação dos gastos em provisão de bens e serviços *in natura*. Houve redução real de 40% dos gastos de habitação e urbanismo em relação aos níveis de 2000, com recuo do valor per capita de R\$ 17 para R\$ 9. O saneamento teve elevação de R\$ 2 per capita pra R\$ 4 per capita, embora continue representando menos de 0,0% do PIB. Isso revela a ausência de uma política federal de apoio à infra-estrutura urbana e à moradia, funções cujo déficit é agudo na sociedade brasileira (Lavinias, 2007).

**Tabela 1**

**Evolução dos Gastos sociais, Funções Selecionadas**

**- R\$ per capita – Orçamento Fiscal e da Previdência**

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Social	42	48	55	65	98	104	133	146	162	174
Previdência Social	891	975	1.049	1.119	1.172	1.239	1.314	1.386	1.449	1.524
Saúde	193	214	216	209	233	240	246	234	246	256
Trabalho	60	67	72	73	76	84	102	115	123	150
Educação	101	106	113	109	103	106	107	112	124	150
Habituação e Urbanismo	17	8	5	4	12	18	20	5	7	9
Saneamento	2	2	1	0	1	1	0	0	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>1.306</b>	<b>1.420</b>	<b>1.511</b>	<b>1.580</b>	<b>1.694</b>	<b>1.791</b>	<b>1.922</b>	<b>1.999</b>	<b>2.113</b>	<b>2.268</b>

Fontes: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IPEA

Valores Constantes em R\$ de dezembro de 2008. Inflator IPCA.

Os gastos per capita com saúde cresceram 32%, (tabela 1) ao longo dos últimos 10 anos, mas sua participação no PIB reduziu de 1,7% para 1,5% (tabela 2), o que significa que tal resultado não foi fruto de uma política de expansão dos gastos, mas apenas de



acompanhamento da evolução econômica. Gastos com educação, embora tenham crescido 50% per capita em valores reais ao longo desses 10 anos, mantiveram sua participação no PIB constante.

Isso também se explica pela supressão da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, a CPMF, que se constituía de um imposto cujos recursos eram destinados ao Orçamento da Seguridade Social,

**Tabela 2**

**Evolução dos Gastos Sociais no Brasil,  
Funções Selecionadas, em % do PIB**

FUNÇÃO	2000	2009
Assistência Social	0,4%	1,1%
Previdência Social	7,9%	9,2%
Saúde	1,7%	1,5%
Trabalho	0,5%	0,9%
Educação	0,9%	0,9%
Habituação e Urbanismo	0,2%	0,1%
Saneamento	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>11,6%</b>	<b>13,7%</b>

Fontes: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IPEA

Valores Constantes em R\$ de dezembro de 2008.

Inflator IPCA.

A Previdência, a Saúde e a Assistência, juntas, constituem-se, de acordo com os princípios desenhados na Constituição de 1988, o corpo da Seguridade Social e, portanto, deveriam guardar estreita relação constitutiva entre si, por serem partes integrantes de um conjunto conceitualmente interligado. Carece de regulamentação, ainda, como importante fonte de recursos para a saúde, a Emenda Constitucional Nº 29, de 2000, que prevê a destinação 15% das receitas tributárias líquidas dos municípios e 12% das receitas tributárias líquidas dos estados para o setor da saúde. Tais elementos funcionariam como importantes fontes de financiamento para a saúde, no âmbito do Orçamento da Seguridade Social (Lavinias e Cavalcanti, 2007)

A Constituição define um conjunto de direitos e obrigações sociais tendo em vista garantir a proteção contra a queda de renda face às situações clássicas de vulnerabilidade social: doenças e outros agravos à saúde, idade avançada, invalidez, viuvez, acidente de trabalho, desamparo à criança, ou mesmo ao desemprego involuntário. Tais direitos são garantidos, diz ainda o Parágrafo Único do no título VIII, capítulo II, seção I, obedecendo aos princípios da universalidade de cobertura e atendimento, a diversidade de bases de financiamento, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equivalência de benefícios às populações rurais e urbanas e na equidade na forma de participação e custeio. O estabelecimento da universalidade como um princípio para o desenvolvimento de uma política social ampla e ativa é precisamente a inovação da Seguridade Social.

Entretanto, os princípios de universalidade e amplitude na cobertura intrínseca à noção de Seguridade Social, embora sejam garantidos por direito em termos da CF/88, não encontram sua plena execução quando são analisadas a legislação infraconstitucional e as políticas praticadas pelos órgãos que a compõe.

O Orçamento da Seguridade Social foi pensado de forma isolada das outras despesas do orçamento do tesouro nacional, sendo estabelecida por lei mecanismos de financiamento próprios, de forma a garantir o cumprimento das obrigações sociais assumidas em lei, conforme explícito no parágrafo segundo do Art. 195:

*“A proposta de orçamento da Seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei*

*de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.”(BRASIL, 1988)*

Entretanto, em sentido oposto, diversas transformações legais vieram a interferir com o Orçamento da Seguridade Social. São elas:

*1) as desvinculações parciais de recursos das Contribuições Sociais (emendas sucessivas do Fundo Social de Emergência, do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e da Desvinculação de Receitas da União – DRU); 2) a fuga de recursos de origem tributária (recursos ordinários do Orçamento Fiscal), que são substituídos e não incrementados pelos recursos das contribuições sociais; 3) as isenções de contribuições sociais criadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); 4) e a evasão fiscal detectada pelo indicador “Dívida Ativa” com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (IPEA, 2008)*

O Orçamento da Seguridade Social, portanto, se constitui uma importante inovação da CF/88, na medida em que representa uma garantia do cumprimento dos gastos sociais de maneira independente do orçamento do tesouro. Essa autonomia, entretanto, se vê limitada pelos elementos acima descritos. Quando analisados os orçamentos públicos, apenas são representados de maneira isolada os gastos previdenciários, o que reflete a falta de absorção institucional quanto à natureza integrada dos eixos da Seguridade social no Brasil, e reforça uma lógica exclusivamente previdenciária, posto que o orçamento da previdência, analisados isoladamente, representa um déficit. Em 2009, por exemplo, o resultado da previdência social representaria um déficit de R\$ 42,8 bilhões de reais.

Se compreendido como uma parcela integrante do Orçamento da Seguridade Social, entretanto, o quadro é distinto. Deve-se recorrer às fontes de receita que, constitucionalmente se estabelecem como constituintes desse orçamento. São elas as contribuições dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição sobre o Lucro Líquido, Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego, Contribuição sobre a Comercialização Rural, e Receita de Prognósticos.

Por sua vez, quando se analisa o destino dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, percebe-se o efeito dos desvios de parte destes recursos devido à DRU, para composição do superávit primário do Governo Central e devido à Lei de Responsabilidade Fiscal; destinada a financiar os encargos previdenciários da União no Regime Jurídico Único (RJU). De acordo com cálculos do IPEA:

*“Esses gastos somados consumiram, em 2001, 1/3 dos recursos – cerca de R\$ 50 bilhões. Observe-se que quase 2/3 desse orçamento, que correspondem a gastos sociais protegidos pelos princípios de direitos sociais regulamentados e exercitados por iniciativa do cidadão (benefícios de previdência básica – INSS, acesso ao sistema hospitalar e ambulatorial do SUS, seguro-desemprego e acesso ao benefício de prestação continuada da Loas), estão sendo efetivamente exercitados e garantidos.” (IPEA, 2008)*

O Orçamento da Seguridade, portanto é fonte para diversas modalidades de gasto público para além dos direitos constitucionais para as quais foi criado na Constituição Federal. Ela é utilizada nos programas setoriais dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência, com os recursos destinados a cada um desses ministérios, sem, entretanto, seguir o princípio da programação conjunta, tal como previsto no modelo da Seguridade. Em particular, e de forma mais grave, ela é utilizada para outros fins, para além das funções sociais para a qual foi criada.

O orçamento da Seguridade social é fundamental para a questão em análise, pois nele se encontram grande parte das transferências de renda praticadas pelo governo brasileiro. Os gastos com a saúde costumam representar transferências *in natura*, na forma da prestação do serviço médico solicitado pelo paciente. A previdência e a assistência social, por outro lado, se constituem, majoritariamente, transferências monetárias de renda, razão pela qual esse será o objeto de análise das seções seguintes.

## II.2. Os benefícios da Previdência Social

Como observado na seção anterior do capítulo, a função previdenciária é uma parcela importante dos gastos sociais do governo, o que justifica uma análise mais específica dos seus diversos benefícios. A Constituição Federal de 1988, no título VIII, capítulo II, seção III, estabelece os parâmetros legais que irão nortear o desenho do regime geral da previdência social na sociedade brasileira. Nos termos do Art. 201 da Lei:

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). (BRASIL, 1988)*

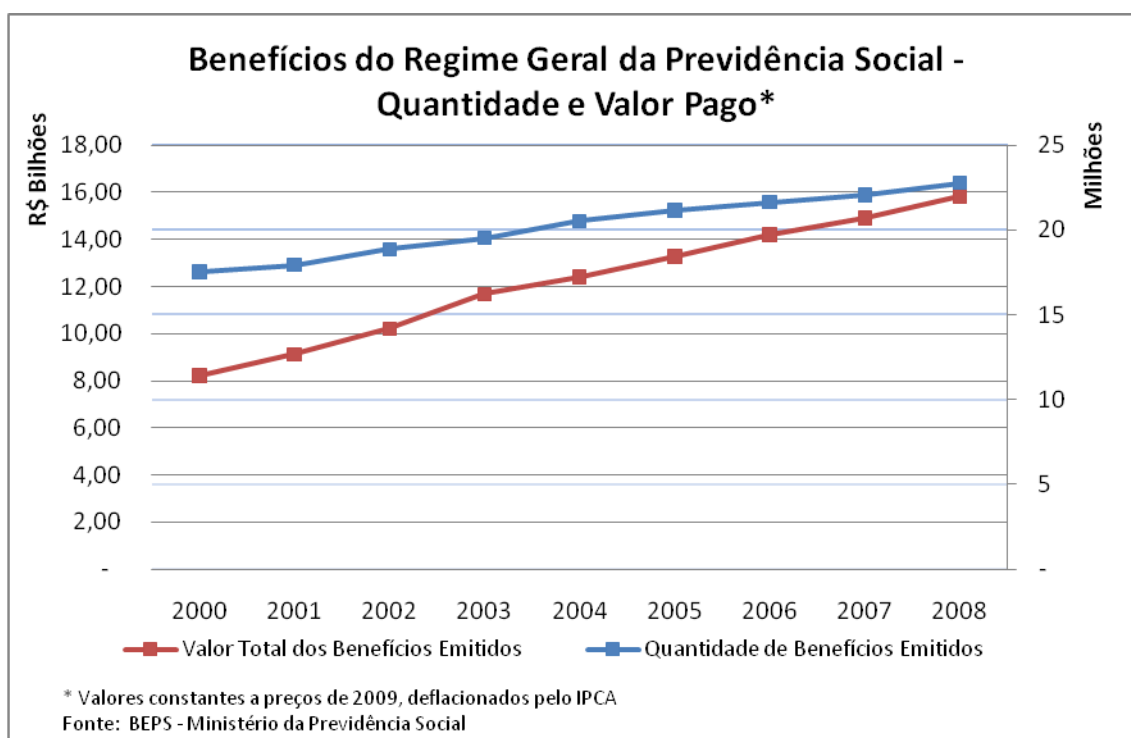
A Constituição prevê ainda, no mesmo Art., no parágrafo sétimo, em que circunstâncias se darão as aposentadorias previstas no inciso I, descrito acima. É assegurada a aposentadoria por tempo de contribuição, de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, ou por idade, 65 anos para homens e 60 para mulheres, idade redutível em 5 anos para os casos de trabalhadores em regime de economia familiar, trabalhadores rurais e professores do sistema infantil, fundamental e médio.

O parágrafo 12, do mesmo Artigo, estabelece que haverá um sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda ou sem renda própria que se dediquem ao trabalho doméstico no âmbito da sua própria residência, se pertencentes à famílias de baixa renda, no valor de 1 salário mínimo.

É um sistema, portanto, que protege o cidadão, funcionando como um seguro, contra as queda da renda em virtudes das circunstâncias de vulnerabilidade acima oriunda de acidentes, condições de saúde, morte dos familiares, desemprego involuntário e da maternidade, seja o cidadão contribuinte direto do regime de previdência, contribuição compulsória a todos os trabalhadores formais, ou cidadão de baixa renda.

O Boletim Estatístico da Previdência Social divide os benefícios do Regime Geral da Previdência Social em duas categorias: os Benefícios Previdenciários, que abrangem as aposentadorias, as pensões por morte, os auxílios, o salário-família e o salário-maternidade; e os Benefícios Acidentários são destinados aos segurados que sofreram acidentes, ou aos seus dependentes, quando o acidente ocorre no exercício do trabalho a serviço da empresa, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou redução da capacidade para o trabalho. A evolução no número de benefícios concedidos pelo RGPS e o valor total dos benefícios pode ser observado na figura 3.

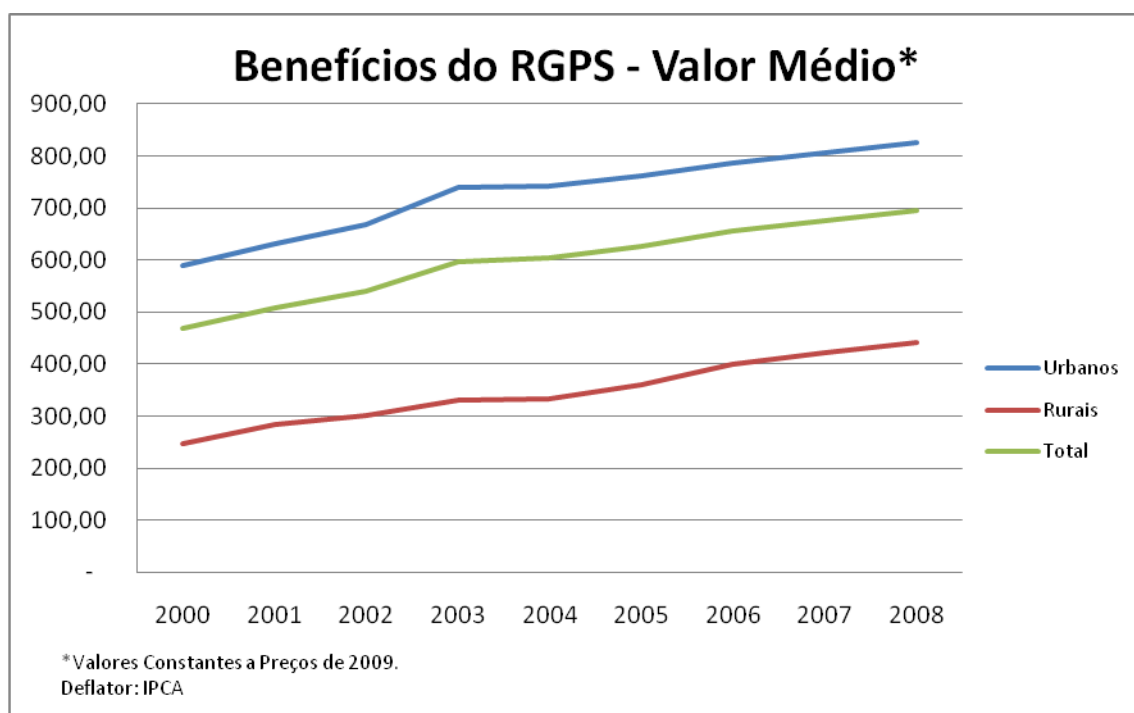
Figura 3



A figura 3 revela que houve crescimento tanto no número de benefícios emitidos quanto no valor total dos benefícios pagos pelo RGPS. Os benefícios emitidos cresceram de 17,5 para 22,7 milhões ao longo dos 9 anos considerados, o que representa um crescimento de 30%. Já os valores pagos cresceram do total de R\$ 8,2 bilhões, em 2000, para R\$ 15,8 bi em 2008, crescimento de 93%. Houve, portanto, crescimento mais acelerado no valor total pago do que na quantidade de benefícios emitidos, consequência da evolução, simultânea, do valor dos benefícios individuais.

Isso pode ser demonstrado quando se observa o comportamento do valor médio dos benefícios pagos, tal como na figura 4. Houve evolução simultânea do valor médio dos benefícios. Em média os benefícios passaram de R\$ 469,11 em 2000 para R\$ 695,51 em 2008, elevação real de 48%. Os benefícios urbanos alcançaram uma média de R\$ 826,63 e os rurais permaneceram na casa dos R\$ 440,71; próxima do seu mínimo.

Figura 4

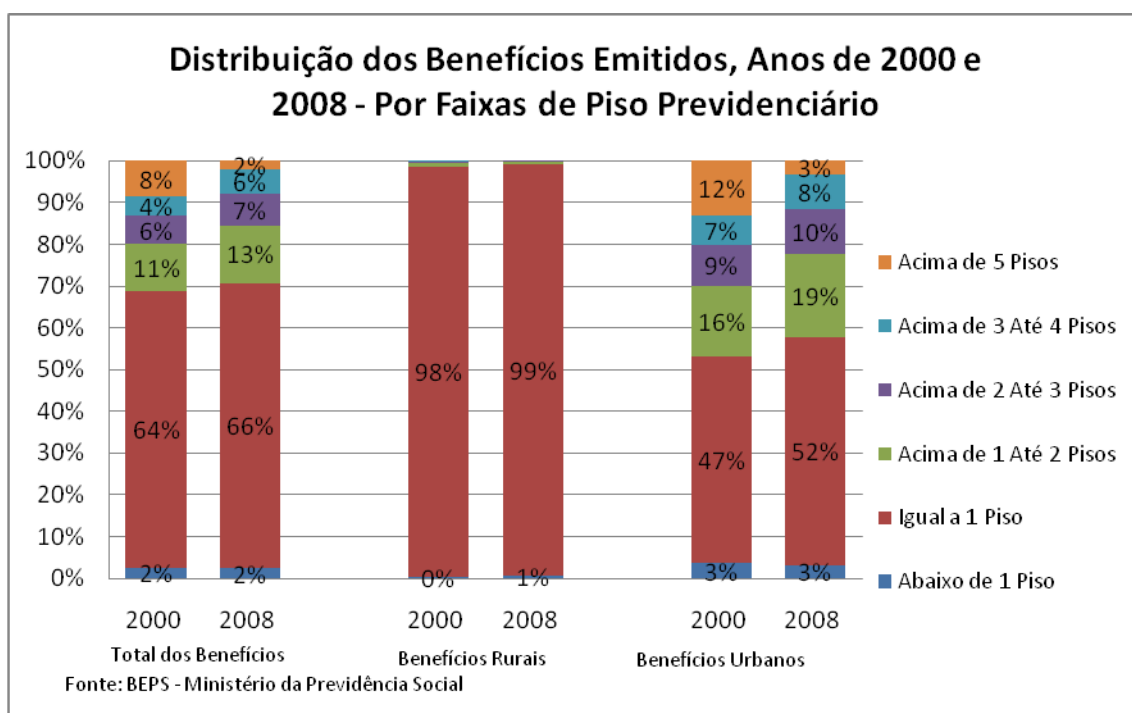


A evolução de ambas as médias se deve, em grande medida, à elevação real do salário mínimo, praticada pelo governo federal. De acordo com os parágrafos 1º e 2º do referido artigo constitucional, é vedada a concessão de benefícios inferiores ao salário mínimo, razão pelo qual este valor funciona como piso previdenciário e regula grande parte dos valores pagos. O salário mínimo, que em 2000 era de R\$ 136, se elevou para R\$ 415, em valores nominais, em 2008. Isso representou, em termos reais, utilizando como deflator o IPCA, um crescimento de 99%.

A figura 5 revela que piso previdenciário é um importante regulador do total dos benefícios emitidos, pois 64% dos benefícios emitidos em 2000 e 66% dos benefícios emitidos em 2008 foram no valor de um salário-mínimo. Em particular, o salário mínimo regula praticamente a integralidade dos benefícios rurais, representando o valor de 99% dos benefícios. As faixas de rendimento mais elevadas, em relação ao número de salários mínimos, tiveram sua participação reduzida no conjunto dos benefícios emitidos. Os benefícios que somavam acima de 5 pisos previdenciários tiveram sua participação reduzida de 8%, em 2000 para 2% em 2008.



Figura 5

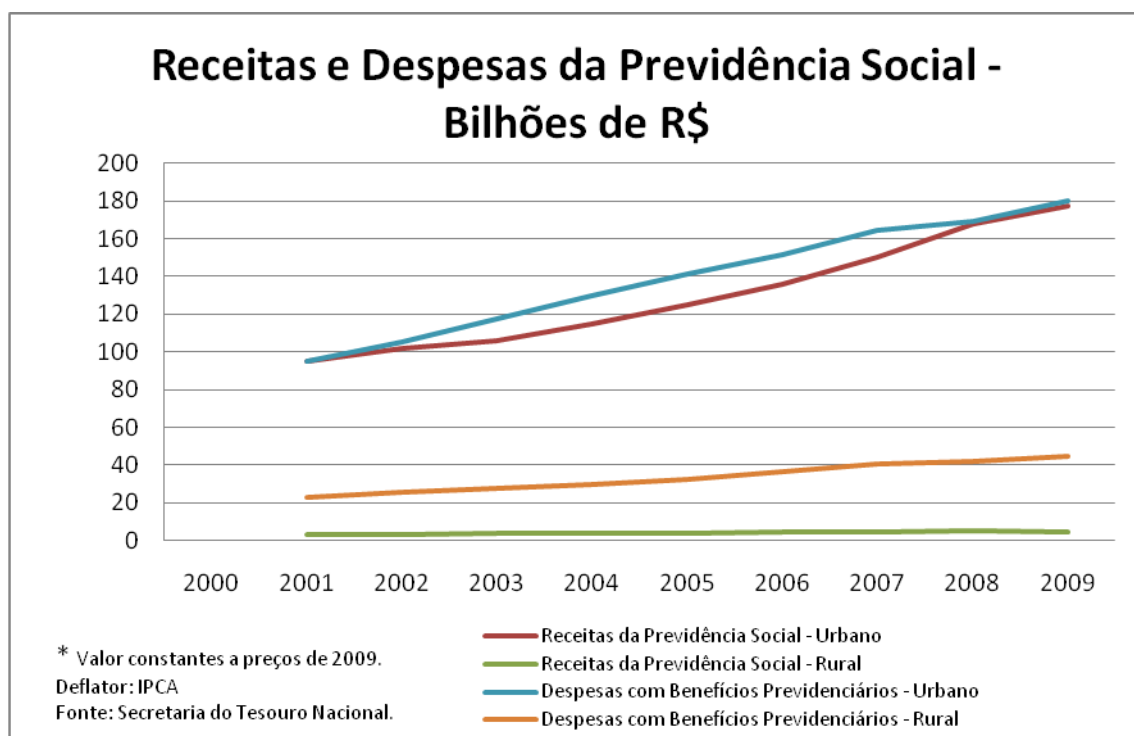


Ainda uma característica que distingue os benefícios previdenciários urbanos dos benefícios rurais se dá quanto à sua base contributiva. Como visto, o caput do art. 201 da CF/88 estabelece que a previdência será organizada com base contributiva. Isso vai de encontro ao princípio da universalização estabelecido no parágrafo único Art. 194. Uma primeira leitura do princípio da universalidade deveria apontar para uma cobertura ampla e irrestrita, portanto não sujeita à comprovação de tempo de contribuição. Nesse sentido, o caráter contributivo seria um contra-senso.

O sistema previdenciário brasileiro compreende a universalidade, do ponto de vista urbano, como inexistência de restrições à filiação de qualquer grupo ao sistema, observado por meio de políticas de incentivo à filiação de grupos com baixa capacidade contributiva. Entretanto, por meio da categoria de “segurado especial”, os trabalhadores rurais podem ter acesso aos benefícios previdenciários comprovando apenas tempo de serviço, dispensando contribuição direta ao sistema previdenciário. Tal diferença de tratamento se deve à características intrínsecas ao trabalho na agricultura de subsistência, que, além de penoso e desgastante, e, frequentemente não envolver objetivos de lucro; também tem severas implicações em termos de segurança alimentar para essas famílias, razões que justificam um

tratamento de proteção diferenciado, de modo a garantir que a previdência mantenha-se pautada nos princípios da Seguridade. A figura 5 revela a distinção entre as populações urbanas e rurais no tocante às contribuições e aos benefícios.

**Figura 6**

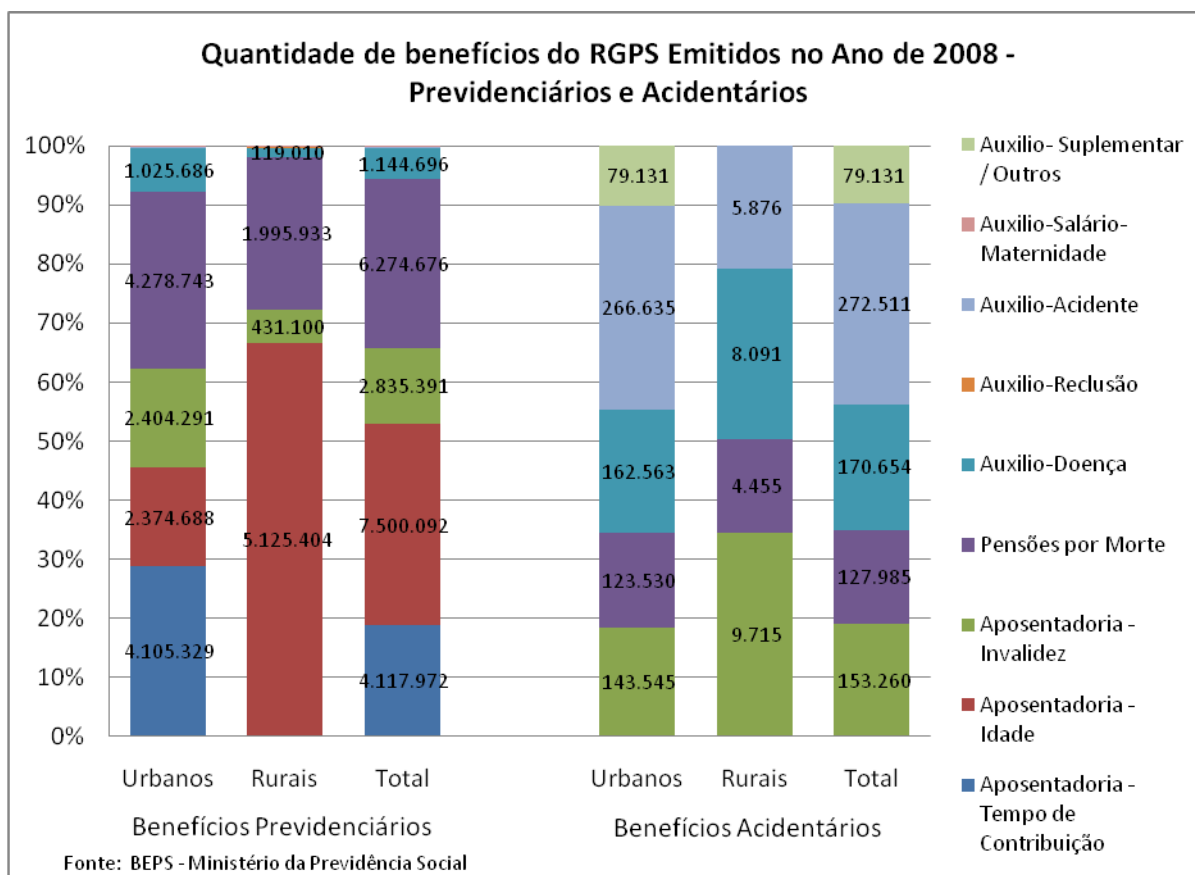


A análise da figura 6 revela que a previdência rural, por ser de cunho não contributivo, mantém-se constante, na casa dos R\$ 4 bilhões. As despesas da previdência urbana, por outro lado, apresentaram elevação de R\$ 22,8 bi para R\$ 44,8, ou seja elevação de 96%. As despesas com benefícios urbanos também cresceram, do patamar de R\$ 95 bi para R\$ 180 bi, elevação de 89%. As receitas da previdência social urbana, por outro lado, acompanhou esse movimento subindo de R\$ 94,7 bi para R\$177,4 bi, elevação de 87%.

Os benefícios previdenciários, como observado nos incisos I a V do art. 201, buscam oferecer proteção à uma ampla gama de riscos, razão pela qual cabe analisar a forma como o total dos benefícios emitidos se distribui entre as suas diversas categorias. A distribuição

percentual do volume de benefícios concedidos no ano de 2008 pode ser analisada na figura 7, abaixo.

**Figura 7**



Os benefícios acidentários representam, em quantidade, apenas 4% do total dos benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social. Entre as suas modalidades se destaca o pagamento de auxílio-acidente, representando 34% do total de benefícios. Os auxílios doença, as pensões por morte e as aposentadorias por invalidez representam, por sua vez, 21, 16 e 19% do total dos benefícios acidentários. Cabe observar a pequena participação dos benefícios acidentários recebidos pelos trabalhadores rurais. Foram pagos, ao todo, ao longo do ano de 2008, apenas 28 mil benefícios, representando 3% dos 803 mil benefícios acidentários pagos na totalidade.

O RGPS pagou, em 2008, 22 milhões de benefícios previdenciários, o que representou 96% do total de benefícios emitidos. Pensões por morte representaram no ano em análise 29% dos benefícios previdenciários e auxílios-doença representaram 5% desse total.

Apenas 54 mil benefícios de auxílio maternidade foram emitidos ao longo do ano, representando 0,3% dos benefícios previdenciários. A maternidade é uma conhecida situação de risco para as famílias. Durante a gestação e os primeiros anos de vida da criança há uma elevação dos gastos familiares e a necessidade de cuidados da criança leva à incapacidade da família de dispor de todos os seus membros para participar do mercado de trabalho, elevando a probabilidade de que essa família venha a sofrer queda na renda e portanto a se inserir na pobreza. O baixo número de benefícios concedidos pelo auxílio maternidade, entretanto, revela a ausência de uma política de apoio governamental à essa dimensão da vulnerabilidade das famílias, até porque a cobertura só é garantida às trabalhadoras do setor formal, seja ele privado ou público.

As aposentadorias, por outro lado, representam cerca de 65% dos benefícios previdenciários emitidos em 2008. A soma dos benefícios emitidos, em suas diversas formas, é de 14 milhões e 400 mil. As aposentadorias por idade representam 52% do total das aposentadorias, enquanto as aposentadorias por tempo de contribuição e por invalidez representam, por sua vez, 28 e 20% respectivamente. Se analisadas as distinções entre aposentadorias rurais e aposentadorias urbanas, pode ser verificado que praticamente inexitem aposentadorias rurais por tempo de contribuição, estas somam apenas 12 mil. Os cidadãos rurais recebem quase que a totalidade da suas aposentadorias ( 92% ) oriundas da idade avançada, e apenas 8% devido à invalidez.

Os dados acima revelam que, embora os gastos com a previdência social tenha apresentado crescimento de 94% no período considerado, esse aumento se deve, em grande parte à efeitos indiretos relacionados com o aumento do salário mínimo, que regula o piso previdenciário, e portanto os benefícios dos segurados especiais. A expansão de 40% na quantidade de benefícios emitidos se deve não à uma política de expansão e inclusão previdenciária, mas ao exercício dos direitos já estabelecidos no âmbito da CF/88.

A seção seguinte irá analisar os gastos com a Assistência Social, tanto no âmbito da dimensão Assistencial da Seguridade Social, como estabelecida na Constituição Federal de 1988, quanto no âmbito das políticas de transferência de renda que se categorizam como gastos sociais de cunho discricionários.

## II.3. Assistência Social

As transferências monetárias de renda de cunho assistencial se encontram em duas diferentes dimensões no conjunto dos gastos sociais. Com a CF/88 estabeleceu a assistência social como uma das dimensões integrantes da Seguridade, e incluiu a transferência monetária de renda como uma de suas dimensões, vindo, posteriormente, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social a estabelecer o Benefício de Prestação Continuada – BPC, como um importante direito à renda assistencial. Para além do BPC-LOAS, o governo federal praticava diversas modalidades de transferência de renda, como os programas Bolsa Escola, Cartão-Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, que eram regidos por órgãos distintos. A partir de 2003 tais benefícios foram progressivamente unificados no programa denominado Bolsa-Família. A análise do BPC-LOAS e do Bolsa-Família serão os alvos das sub-seções 2.2.1 e 2.2.2.

### II.3.1. Assistência Social no Âmbito da Seguridade Social

A Constituição Federal de 88 trás um novo marco no que tange à consolidação da assistência social como um direito garantido aos cidadãos brasileiros, e como um dos três vetores que compõe a Seguridade social. Até então, a assistência social era efetivada a partir da oferta de serviços mantidos pelo setor beneficente, ausente de qualquer principio de regulação desta ação social, em relação ao planejamento da oferta, à estimativa da demanda ou ao padrão de qualidade. A assistência social se destinava prioritariamente àqueles pobres com comportamentos desviantes, mães solteiras e jovens infratores, e tinha padrão errático.

A CF/88 vem, portanto, reconhecer a Assistência Social como política específica para além da Previdência, como parte integrante da Seguridade Social e, portanto, sujeita aos princípios do Art. 194, como a universalidade da cobertura e irredutibilidade dos valor dos benefícios (BRASIL, 1998).

Constitui-se, portanto, de um conjunto de benefícios de cunho monetário. O caráter de universalidade supõe-se ser garantido pelo fato de serem benefícios não contributivos, mas persiste, ainda, o caráter focalizado, devido à necessidade de comprovação da necessidade do benefício, conforme pode ser observado no Art. 203 da CF/88, que estabelece as diretrizes para a assistência social.

*Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade social, e tem por objetivos:*

*I – a proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*II – o amparo às crianças e adolescentes carentes*

*III – a promoção da integração ao mercado de trabalho*

*IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*

*V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.(BRASIL, 1998)*

Desde 1974, pela Lei n. 6179, vigorava no sistema de jurídico brasileiro um benefício denominado Renda Mensal Vitalícia, pago pela Previdência Social aos maiores de setenta anos de idade ou inválidos, que não exercessem atividade remunerada e não tivessem meios de prover seu sustento. Era pago o benefício de meio salário mínimo, desde que o beneficiário tivesse sido filiado à Previdência Social por ao menos 12 meses. Com a CF/88, o valor foi elevado a um salário mínimo, até a promulgação da Lei Organica da Assistência Social (LOAS) , de n. 8.742; em 1993.

Após a promulgação dessa lei, que regulamenta o Art. 203 da CF/88, foram extintas as concessões de Renda Mensais Vitalícias, sendo substituída pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC. Este estabelece o pagamento de um salário mínimo à idosos com idade superior a 65 anos e deficientes físicos, desde que estes não sejam beneficiários de nenhum

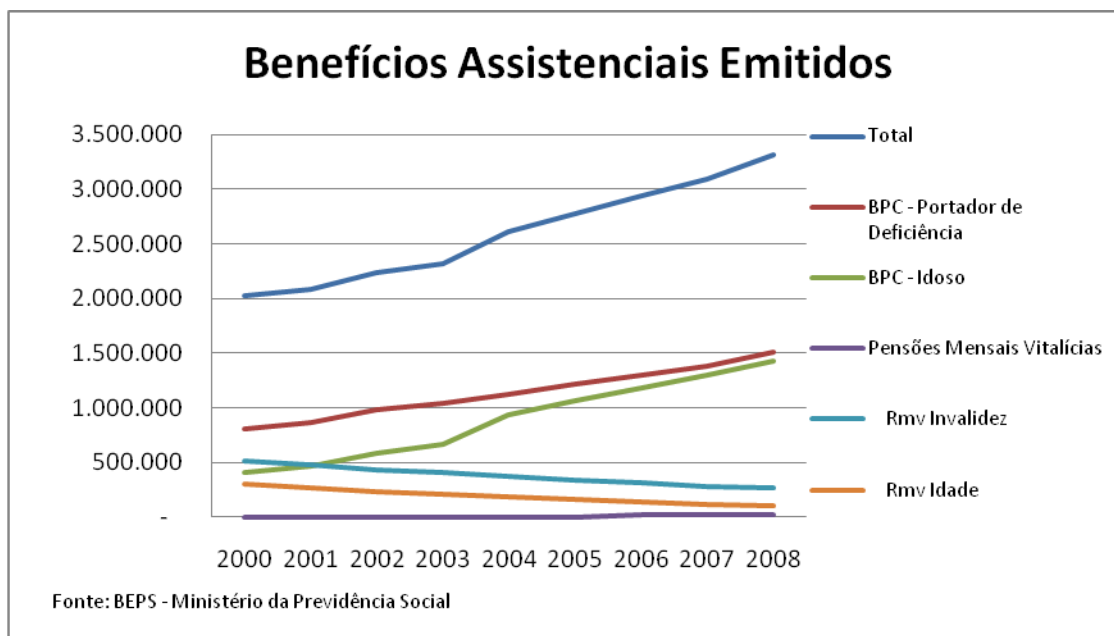
regime de previdência e caso seja cumprida a exigibilidade de que sua renda familiar per capita seja inferior a 25% do salário mínimo vigente (IPEA, 2008).

A figura 8 revela a evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo Governo Federal. O total dos benefícios pagos cresceu de 2 milhões em 2000, para 3,3 milhões em 2008, um aumento de 64%. Os benefícios para portadores de deficiência cresceram 87% ao longo do período, de 806 mil benefícios em 2000 para 1,5 milhão em 2008. Os benefícios para idosos cresceram 253%, de 403 mil para 1,4 milhão no período considerado. Como não há mais concessão de novas Rendas Mensais Vitalícias, o número de benefícios pagos teve redução, em 2008 os benefícios por idade e por deficiência representaram apenas 33 e 51% do que eram em 2000, respectivamente.

Pode ser observada uma descontinuidade do ano de 2003 para 2004, devido à uma mudança na legislação de concessão dos benefícios, realizada pelo Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741/03, permitindo que a existência de um benefício assistencial em um membro da família não entre no cálculo da renda familiar per capita para o cálculo de novos benefícios. Famílias com mais de um idoso na situação de elegibilidade, portanto, passaram a ser capazes de receber dois benefícios, não apenas um, como vigorou nos dez anos anteriores. Assim, 300.000 novos benefícios foram emitidos ao longo de 2004, em relação ao ano anterior.

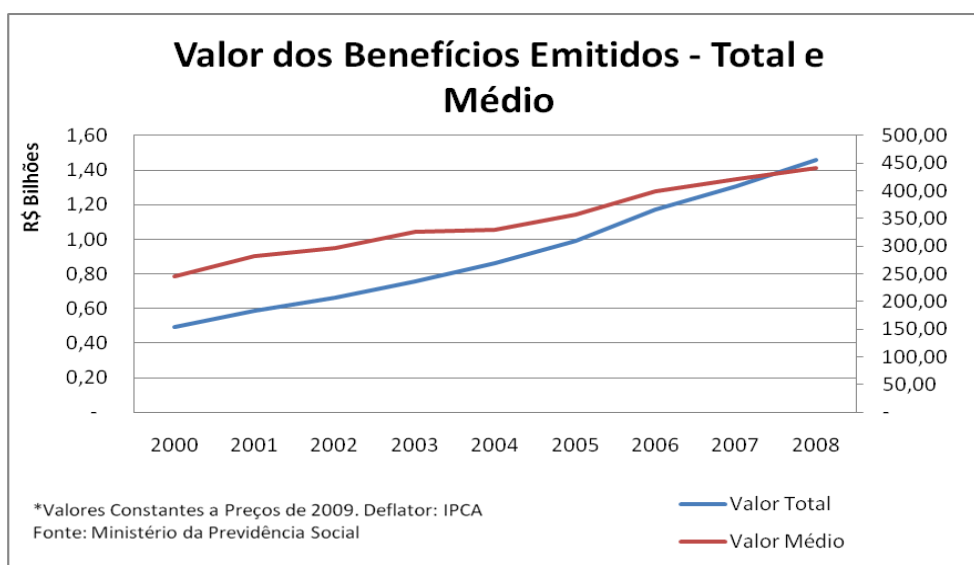
Como pode ser observado, as rendas mensais vitalícias, representam no ano de 2008, em conjunto, 9% do total dos benefícios emitidos, enquanto o BPC destinado a portadores de deficiência e Idosos representa 43 e 36%, respectivamente, do total. As pensões mensais vitalícias passaram a ser pagas a partir do ano de 2006 e apresentaram um total de 15.261 benefícios pagos ao longo de 2008, menos de 1% do total dos benefícios (figura 8).

Figura 8



A elevação do salário mínimo traz consigo não apenas a elevação da quantidade de beneficiários, visto que inclui mais pessoas na faixa de elegibilidade, mas também a elevação do valor dos benefícios. A figura 9 esclarece que houve elevação real de 80% no valor médio dos benefícios, de R\$ 244 em 2000 para R\$ 441 em 2008, a preços de 2009. Isso representa uma elevação no valor total pago pela previdência em transferências monetárias assistenciais de renda, de R\$ 495 milhões ao longo de 2000, para R\$ 1,46 bi em 2008, elevação de 195%.

Figura 9





### II.3.2. Bolsa-Família

Até a criação do PBF, em 2003, a transferência de renda se materializavam através de programas com alvos distintos e geridos por órgãos distintos, o que dificultava, ou mesmo inviabilizava a coordenação dessas políticas para um combate efetivo à pobreza. Era permitido que uma mesma família pudesse ser beneficiária de dois ou três programas ao passo que famílias com perfil semelhante não pudessem contar com o mesmo apoio. Historicamente, a transferência de renda foi implementada em nível local em Campinas, com o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e no Distrito Federal com o Bolsa Familiar para Educação – Bolsa Escola, seguidos, em 1995, pelo Programa de Renda Mínima de Ribeirão Preto e do Bolsa Escola do Recife. Ao final da década de 90 havia programas de garantia de renda mínima em 120 municípios brasileiros (IPEA, 2008).

Em 1997, foi aprovada a Lei n. 9.533 que previa que o governo federal passaria a conceder apoio financeiro a municípios que instituíssem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas. A Lei previa uma expansão ao longo de 5 anos, até que todos os municípios fossem contemplados. Em 2001 tal projeto foi substituído pelo Programa Nacional de Bolsa Escola, PNBE, sob a gestão do MEC. No mesmo ano foram criados os programas Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, que passaram a integrar então, os programas sociais de transferência monetária de renda voltada ao combate à pobreza. O governo iniciado em 2003 estabeleceu o combate a fome como prioridade, lançando o programa Fome Zero, contendo uma nova forma de transferência de renda, o Cartão Alimentação.

Ainda em 2003 é criado o Programa Bolsa Família, que viria a revelar a importância que teria no âmbito das políticas sociais ao longo dos anos subsequentes o combate à pobreza por meio de transferências monetárias de renda. Tal programa deu início à unificação dos demais programas de transferência de renda que o antecederam, por meio da incorporação destes beneficiários em um Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. A Unificação foi concluída em 2006, quando todos os demais benefícios foram extintos.

Na ocasião de sua regulamentação o Programa Bolsa-Família se constituía de um benefício para famílias na pobreza, e na pobreza-extrema. Foram estabelecidas as linhas de R\$ 100,00 e R\$ 50,00 de renda familiar per capita para cada uma dessas situações, respectivamente. As famílias na pobreza extrema receberiam um benefício básico de R\$ 50,00 somados a um benefício variável de R\$ 15,00 por criança ou adolescente de até 15 anos. Famílias na situação de pobreza, portanto com renda familiar per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 receberiam apenas o benefício variável (IPEA, 2008).

A linha de pobreza e o valor do benefício sofreram alterações nos anos subsequentes. O valor da linha passou, em 2006, para R\$ 60,00 e R\$ 120,00 respectivamente, para as linhas de pobreza e extrema e pobreza. O valor sofreu ainda nova alteração passando a beneficiar famílias com renda familiar per capita abaixo de R\$ 70,00 e R\$ 140,00 nas linhas de pobreza e pobreza extrema.

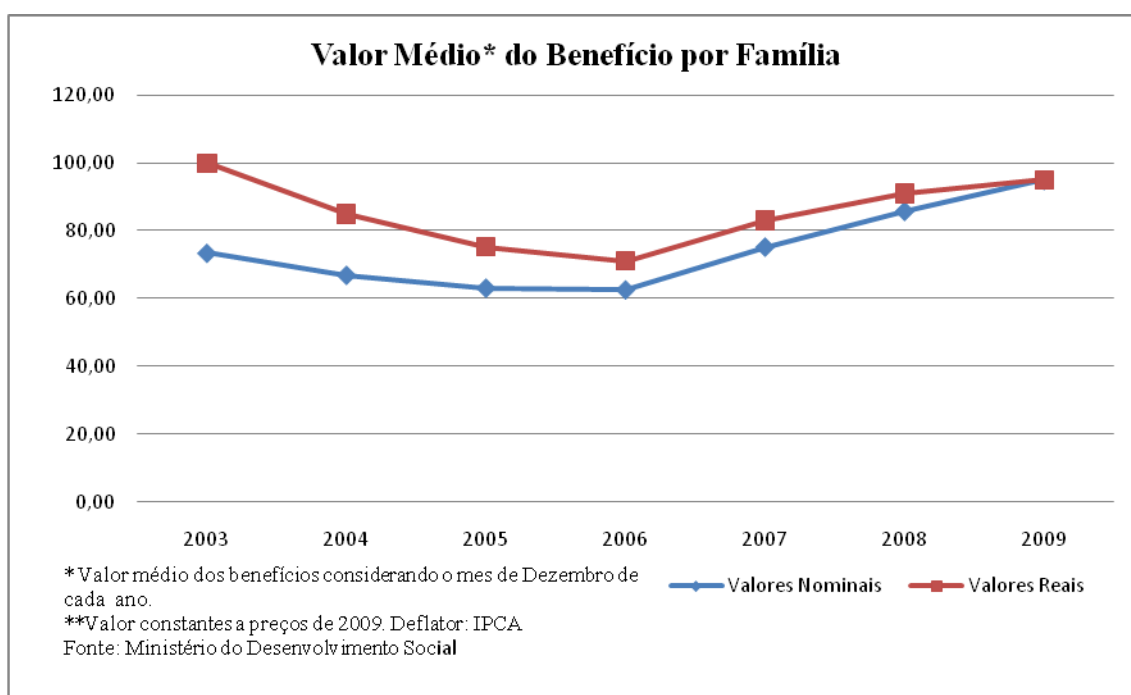
O valor do benefício também sofreu alterações com o tempo. Em 2007 o valor do benefício foi elevado, o benefício básico passando para R\$ 68,00; o benefício variável para R\$ 22,00. Nesse mesmo ano foi criado ainda o Benefício Variável ao Jovem (BVJ), no valor de R\$ 30,00 para famílias com adolescentes de 16 e de 17 anos, até o limite de dois benefícios.

Os benefícios, portanto, podem variar de R\$ 68,00; para famílias sem crianças ou adolescentes que se encontrem em pobreza extrema, a R\$ 200,00; para famílias em situação de pobreza extrema que possuam três crianças recebendo o benefício variável de R\$ 22,00 e dois jovens recebendo o BVJ de R\$ 33,00. Famílias que não se encontram na pobreza extrema não recebem o benefício básico de R\$ 68,00, portanto podem receber até um máximo de R\$ 132,00 caso tenham duas crianças e um jovem.

Cabe observar que as elevações nos valores da linha de pobreza e do benefício não representaram uma política de expansão do programa, mas apenas a correção do valor real do benefício, visto que a inflação acumulada no período, até 2009, medida a partir do IPCA, representa uma elevação nos preços de 41%. Isso significa que o valor de R\$ 100,00 e R\$ 50, em 2003, representam em termos reais os mesmos valores de R\$ 140,00 e R\$ 70,00 em 2009

A figura 10 revela que, embora os valores nominais tenham se elevado de uma média de R\$ 73,40 para R\$ 94,92, elevação de 29%, os valores reais não apresentaram a mesma evolução, se reduzindo do patamar de R\$ 99,89, a preços de 2009, uma diminuição real de 5%. Cabe observar, entretanto, que as mudanças normativas ocorridas em 2007 foram fundamentais para reverter a tendência de queda do valor real dos benefícios, a partir da qual, há elevação, tanto nominal quanto real, do valor médio pago a cada família.

**Figura 10**

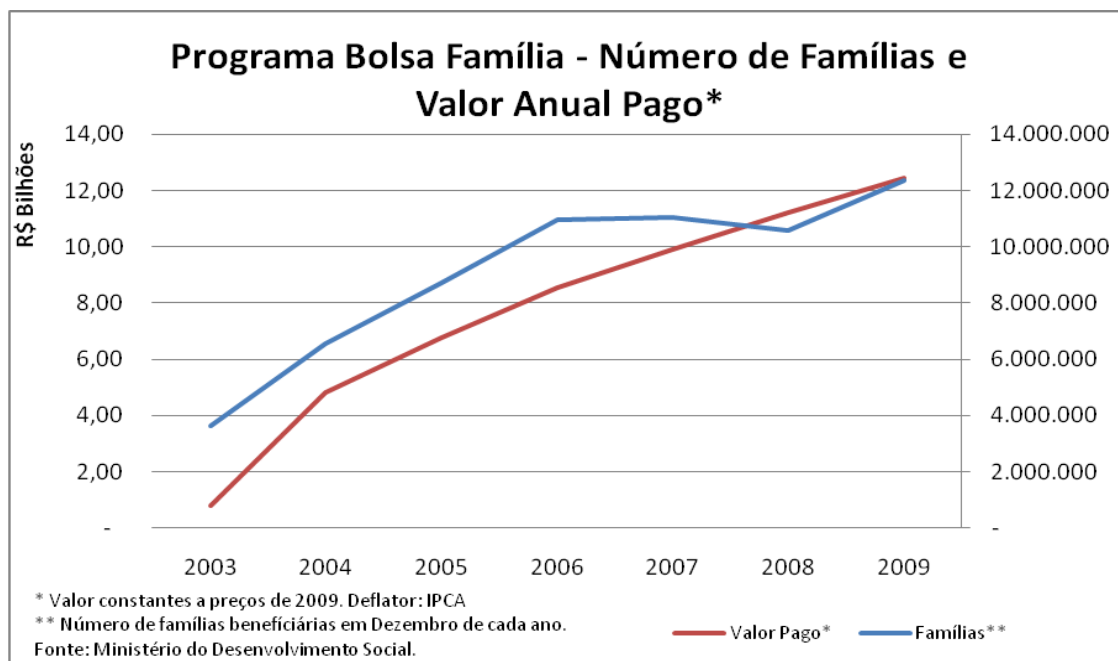


O Programa Bolsa-Família manteve o princípio, já existente em seus antecessores, da focalização. Serão beneficiadas as famílias que satisfaçam o critério de renda e que cumpram as condicionalidades na área de saúde, educação e assistência social. As crianças da família beneficiária devem manter freqüência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Devem ainda observar o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das mães em etapa de amamentação na faixa etária de 14 a 44 anos. No âmbito da assistência, devem cumprir freqüência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

A figura 11 revela a evolução da quantidade de famílias beneficiárias e o valor total pago em benefícios do Bolsa-Família. Ao final do ano de sua criação, o Bolsa-Família atendia à 3,6 milhões de famílias, chegando a alcançar 10,9 milhões de famílias em 2006, o que representa uma expansão de 203% no número de famílias beneficiárias. Entre 2006 e 2007 esse valor se mantém constante, com expansão de apenas 0,7% do número de famílias beneficiárias. Entre 2008 e 2007 há uma redução de 4% no número de famílias beneficiárias, visto que 485 mil famílias deixam de receber o benefício. Por fim, entre 2009 e 2008 há novo crescimento, de 17% no número de famílias beneficiárias, atingindo o total de 12,4 milhões de famílias em dezembro, o que representa um crescimento de 242% desde o ano de criação do programa. Assinale-se que essa era a meta inicial de cobertura.

A redução da quantidade de famílias beneficiárias entre os anos de 2007 e 2007 se deve ao fato de que o MDS realizou uma comparação entre as informações contidas no CadÚnico e na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego para o ano de 2006. Tal cruzamento de dados revelou que a renda de 622 mil famílias se encontravam fora do critério de renda do programa. Essas famílias tiveram o benefício suspenso em setembro de 2008 e o prazo de dezembro para comprovar que efetivamente satisfaziam o critério de Renda do PBF. Dessas 171 mil famílias foram capazes de comprovar sua situação de elegibilidade e tiveram seu benefício desbloqueado nos períodos subsequentes.

Figura 11



A figura 11 revela ainda que o Governo Federal tem como política a expansão do valor real pago anualmente. Em 2004 o governo pagou o equivalente a 4,8 bilhões de reais a preços de 2009 em benefícios do Bolsa-Família, valor que recebeu aumentos, à uma taxa média de 21% ao ano, chegando a R\$ 12,4 bi em 2009, um aumento de R\$ 160% ao longo desses 6 anos.

A expansão dos gastos com o PBF tem sido, portanto, importante fator no conjunto das políticas sociais brasileiras. Vale mencionar, entretanto, que a concessão dos benefícios do Bolsa-Família é parte do conjunto de gastos discricionários do Governo Federal. O PBF não tem caráter de direito, portanto não gera direito adquirido para as famílias. Se caracteriza como um benefício temporário e sujeito à re-avaliações periódicas dos critérios de elegibilidade. As famílias beneficiárias estão sujeitas, ainda, à mudanças no rumo da política do governo federal, que pode decidir pela redução do número de beneficiários de acordo com as decisões orçamentárias que julgar adequado. Não se caracteriza, portanto, como política de Seguridade, não somente no plano institucional como no plano conceitual, à medida que não fornece pleno apoio face às incertezas orçamentárias, não podendo funcionar como elemento de apoio nas decisões familiares de longo prazo.

Os cidadãos brasileiros, portanto, serão beneficiários de transferências monetárias de renda caso se enquadrem em algumas das categorias listadas ao longo do capítulo. Isso significa que receberão os benefícios monetários do seguro social na forma de aposentadoria, desemprego, doenças e acidentes de trabalho caso sejam contribuintes da previdência social. Caso contrário, as famílias com idosos poderão receber as aposentadorias rurais, segundo critérios estabelecidos. Idosos e deficientes pobres podem solicitar os benefícios assistenciais do BPC-LOAS, desde que comprovem o critério de renda estabelecido. Por último, as famílias descobertas em relação aos critérios acima podem ainda recorrer ao PBF, desde que cumpridas as condicionalidades e o critério de renda, para obter alívio da pobreza.

Tal conjunto de políticas deve ser eficiente no sentido de garantir os preceitos de universalidade de acesso, caros à noção de Seguridade, introduzida formalmente no Brasil com a CF/88. O próximo capítulo avaliará em que medida esse conjunto de políticas focalizadas, descritas acima, funciona como efetiva proteção do cidadão brasileiro às situações de vulnerabilidade, às flutuações do mercado de trabalho, e de que maneira essas políticas agem no sentido de superar a pobreza, compreendida em sua multidimensionalidade, de forma permanente.

## CAPÍTULO III: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA FOCALIZAÇÃO NO CASO BRASILEIRO

O objetivo desse capítulo é fazer uma avaliação da transferência monetária de renda no Brasil, com particular atenção para a focalização como princípio norteador da expansão dos gastos públicos, a exemplo, como observado, de programas como o Bolsa-Família.

De forma a compreender a razão pela qual o Estado brasileiro volta as suas atenções ao desenho de políticas de transferência de renda focalizadas, em substituição, como descrito no capítulo 1, à expansão dos gastos em benefícios universais e/ou benefícios *in natura*, o presente capítulo apresentará, na primeira seção, as razões teóricas que justificam essa tomada de decisão institucional. Em seguida uma outra seção irá tratar de fornecer evidências empíricas quanto ao funcionamento das transferências focalizadas no Brasil.

### III.1. Breve histórico da focalização

Conforme descrito no capítulo 1, a existência de falhas de mercado justifica, por parte do Estado, a adoção de políticas econômicas que visem a elevação dos patamares de Bem-Estar social, por meio da elevação da eficiência econômica ou da justiça social, se afastando de uma situação de livre-mercado.

A segunda metade do século XX vivenciou uma transformação radical na forma de compreender as políticas públicas, cujo marco inicial foi o Relatório Beveridge. Elaborado em 1942, avaliou a assistência social e a situação de vida das famílias trabalhadoras na Inglaterra de então, e recomendou uma ampla gama de reformas nas políticas públicas, de forma a garantir a solução do que ele chamou de os cinco grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, e miséria e a ociosidade (Briggs, 2000).

A partir dessas reformas, que tomaram como base a aceitação em termos amplos das falhas de mercado e da existência de desemprego involuntário, elementos que justificam uma ação sistemática do Estado, os governos europeus progressivamente moveram-se na direção do chamado Estado de Bem-Estar Social.

Um dos princípios que norteou essa expansão foi o princípio da universalização. Na perspectiva da universalização, os bens e serviços ofertados pelo governo se tornam disponíveis e acessíveis para toda a população, indiscriminadamente, garantindo que os beneficiários não seriam passíveis de nenhuma forma de estigmatização, de perda de dignidade. A adoção de tal princípio representa um afastamento da visão assistencial que caracterizava as políticas de alívio da pobreza praticadas até então (Titmuss, 2000).

A existência do Estado de Bem-Estar Social está intimamente ligada à idéia de que é necessário construir um sistema de proteção social cujo objetivo é reduzir riscos oriundos das situações de vulnerabilidade garantindo segurança à população na forma da concessão de direitos sociais, que se constituem em um conjunto de serviços disponíveis para o cidadão de maneira independente das situações de mercado, esses, passíveis de falha. Representa, portanto, um importante processo de desmercantilização dos setores da economia associados a essas vulnerabilidades.

Em particular em relação às transferências de renda, a idéia anterior ao Estado de Bem-Estar era perceber o Seguro Social e a Assistência Social como duas dimensões distintas e impermeáveis. O seguro se caracterizaria como um conjunto de benefícios de cunho contributivo, portanto baseados na noção de mérito. Ao estabelecer a contribuição como pré-requisito para a segurança fornecida ao seguro, essa modalidade excluía aqueles sem capacidade contributiva. A Assistência Social, percebida como atividade distinta, era constituída de um conjunto de medidas destinada à superação da pobreza com bases em fortes preceitos morais. Tais beneficiários eram percebidos pelo conjunto da sociedade de forma estigmatizada, indicador de um pertencimento à classes sociais marginalizadas, muito mais do que como uma política de alívio à pobreza cuja necessidade se dá devido à falhas inerentes ao sistema capitalista.

No âmbito das transformações institucionais, introduzidas com a noção de Estado de Bem-Estar, surge o conceito de Seguridade Social, que é concebida como uma política para além dessa da distinção entre seguro social e assistência social, que até então eram concebidas



como elementos distintos. A Seguridade integra elementos de ambas as políticas ao garantir a provisão dos benefícios em bases universais, portanto, tornando esses benefícios direitos sociais desvinculados da contribuição prévia. Rompe com a diferenciação estigmatizante entre merecedores e não-merecedores implícita na noção de contribuição (Lavinias, 2008).

A Seguridade tem por diferença das modalidades praticadas anteriormente, uma noção, cara ao princípio da universalização, de que é fundamental o trabalho de forma preventiva, que rompe com o ciclo vicioso de pobreza, doença, negligência e exclusão social que caracterizam o processo descendentes a que as famílias estão vulneráveis em uma situação puramente mercadológica. Ao atuar de forma preventiva, o governo permite que essa família se reabilite, e protege as gerações futuras, rompendo, igualmente, com a transmissão inter-geracional da pobreza.

No Brasil, conforme descrito no capítulo 2 desta monografia, a Seguridade Social foi institucionalizada a partir da Constituição Federal de 1988, mas seu conceito não foi plenamente absorvido pela legislação infraconstitucional. Institucionalmente as políticas assistenciais e previdenciárias ainda pouco dialogam e seu desenho demonstra que as transferências mantêm, em larga escala, seu caráter contributivo, à exceção das aposentadorias rurais e dos benefícios do BPC-LOAS. Isso significa que o conceito de Seguridade não foi plenamente absorvido pelas políticas praticadas pelo governo brasileiro.

Cabe observar que, com a entrada de Margaret Thatcher no governo inglês e de Nixon na presidência dos EUA, crescem em importância as teóricas econômicas liberais, com subjacentes críticas ao modelo do Estado de Bem-Estar. As práticas Keynesianas de políticas de pleno emprego, com ampliação do gasto público nos momentos de crise econômica e de políticas anticíclicas, baseadas, de alguma forma, em teorias econômicas que focam na necessidade de atuação do estado com base nas falhas de mercado cedem lugar à novas práticas econômicas, de redução da participação do Estado na economia, baseado em teorias econômicas que retomam a idéia de que o gasto público distorce os mecanismos de eficiência do livre-mercado, gerando ineficiências (Titmuss, 2000).

A expansão do desemprego, característica do fim da chamada era de ouro do capitalismo na Europa levou à elevação dos gastos públicos com seguro-desemprego e outras formas de amparo, nos mecanismos anticíclicos automáticos implícitos nos programas de Seguridade Social. A nova abordagem econômica adotada pelo governo Thatcher

pressupunha o incentivo ao livre-mercado, ao empreendedorismo, por meio das privatizações, corte dos gastos públicos, e elevação dos juros de modo a conter a inflação.

Nesse novo contexto, a provisão pública de benefícios de forma ampla e universal perde sua razão de ser. Foca-se na noção de que os sistemas de proteção social representam um gasto ineficiente dos governos, e cresce o compromisso das sociedades com a redução do gasto público em prol de uma alocação mais mercadológica, e, portanto, de acordo com essa concepção, mais eficiente.

Cabe observar que não é convergente na literatura econômica se essas transformações representaram, como se alega, o fim do Estado de Bem-Estar social. Autores como Pierson (2000) realçam que a expansão do gasto social na Europa, até mesmo em tempo de liberalismo, indica que não houve reformas radicais no sistema de Bem-Estar, mas apenas um conjunto de transformações que levaram ao aumento proporcional dos benefícios focalizados em detrimento dos benefícios universais, descentralização das políticas sociais e mudanças nos critérios de elegibilidade. São portanto transformações nos parâmetros das políticas públicas, sem entretanto, representar o desmonte das estruturas dessas políticas. Por outro lado autores como Clayton e Pontusson (1998) descrevem as mudanças ocorridas ao final da década de 70 e ao longo da década de 80 como transformações profundas, pois a migração de um sistema focado na realização de gastos com bens e serviços *in kind* para um sistema com mais transferência monetária seria interpretado como um rompimento com a lógica não-mercantil implícita nas políticas de Bem-Estar. (Lavinias, 2007)

Fica claro, portanto, que as transferências de renda monetária de cunho focalizado ganham importância nessa conjuntura até mesmo nos países com sistemas de vocação universalista. O caráter monetário das transferências reforça a lógica de mercado à medida que permite que a decisão de gastos seja tomada pelos agentes privados. É um reforço à noção de que as soluções para os problemas sociais e para as situações de pobreza podem ocorrer de forma individual, cada indivíduo alocando os recursos monetários de que dispõe por meio dos mecanismos de mercado, segundo racionalidade própria. Não há, portanto, em um benefício monetário, a concepção de que é necessário transpassar as preferências individuais. (Barr, 2004)

O caráter focalizado dos benefícios garante, nessa visão, que o benefício não representará um gasto para além do problema que se deseja solucionar, visto que, o mercado

proveria o Bem-Estar objetivado em grande parte das situações. Evita, portanto, o peso de ter que arcar com a provisão de um benefício para aqueles que não necessitam. Os argumentos de eficiência em defesa da universalização, que focam no papel das externalidades positivas da provisão de bens e serviços em grau e extensão que o mercado seria incapaz de prover, de maneira a equalizar oportunidades cedem lugar a argumentos de eficiência do gasto público, minimizando o efeito *crowding-out*, ou seja, a substituição da provisão privada, entendida como mais eficiente, pela provisão pública.

Em termos de justiça social, o valor dado à existência de patamares comuns para o usufruto de bens e serviços em qualidade equânime cede lugar à noção de que o indivíduo deve zelar pelo seu bem-estar de maneira individual, conforme suas preferências, não havendo, portanto, a noção de que os indivíduos podem tomar, de maneira individualizada, decisões que levem à um sub-ótimo social.

Dadas as restrições fiscais presentes no Brasil da década de 90, conjugadas com o foco macroeconômico na estabilização dos preços, que tiveram consequências negativas nos níveis de crescimento econômico, do emprego, e da capacidade nacional de realizar gastos públicos; o país optou por adotar o modelo das transferências monetárias focalizadas, sobre o modelo do Estado de Bem-Estar Social, apesar da revolução institucional consubstanciada na Constituição Federal de 1988.

O desenho de um sistema de proteção social pressupõe ampla provisão de bens e serviços de maneira universal e de qualidade nos setores de saúde, educação, infra-estrutura urbana, ou ainda a adoção do modelo da Seguridade Social, com benefícios monetários de cunho não-contributivo, que apresentam elevação dos gastos precisamente em momentos de baixo-crescimento. Por essa razão, conquanto do ponto de vista constitucional a CF/88 indicasse a entrada do Brasil no conjunto de países a ter uma infra-estrutura em termos de políticas de bem-estar, esse objetivo não se coordenou com a política orçamentária praticada.

Ao longo da primeira década do século XXI, entretanto, a retomada do crescimento econômico, promove a retomada do gasto social. Como visto na evolução dos gastos públicos, expostos na seção 2.1., a elevação do gasto social manteve a lógica do modelo centrado nas transferências monetárias de renda, de cunho focalizado. É, portanto, fundamental investigar o papel dessas políticas na efetiva redução da pobreza. Esse será o alvo da próxima seção.

### III.2. Análise da focalização com dados da PNAD

Conforme visto no capítulo 2, os gastos com assistência social tiveram um crescimento real de 314% ao longo dos últimos 10 anos, assim como os gastos com previdência cresceram 91%, crescimento esse que não foi acompanhado por outras modalidades de bens e serviços públicos *in natura*.

Para analisar o impacto da expansão dessas políticas na efetividade do combate a pobreza, a tabela 3 demonstra a quantidade de pobres e indigentes, total e como porcentagem da população brasileira, considerando, para cada ano, a linha de pobreza praticada pelo programa Bolsa-Família.

Os dados da tabela 3 indicam a importância da retomada do crescimento econômico e do gasto social para o conjunto da sociedade brasileira. Em 2001, cerca de 57 milhões de pessoas se encontravam na situação de pobreza, ou seja, possuíam renda familiar per capita abaixo de R\$ 100,00. Desses, 26 milhões eram indigentes, e viviam com menos de R\$ 50,00 per capita. Esses valores representavam no total da população brasileira 33% e 16% respectivamente.

No decorrer dos 7 anos considerados, principalmente a partir de 2004, o Brasil retoma o crescimento econômico, crescendo a uma taxa média de 3,6% ao ano, com impactos positivos no mercado de trabalho. Em 2008, portanto, um outro cenário pode ser analisado. Se considerados todos os rendimentos, 16% da população se encontra em situação de pobreza, e 7% na situação de indigência. Isso significa que ao longo desse período 27,8 milhões de pessoas foram capazes de superar a linha de pobreza considerada pelo programa Bolsa-Família.

**Tabela 3****Número de Pobres e Indigentes, Antes e Após Transferências**

Indigentes	2001	2004	2007	2008
Todos os Rendimentos	26.865.279	15.590.548	15.428.976	12.350.063
Rendimentos do Trabalho e Aposentadorias e pensões	29.143.176	20.698.258	20.592.390	17.773.725
Apenas Rendimentos do Trabalho	47.012.898	38.893.286	39.468.703	36.528.070

Pobres	2001	2004	2007	2008
Todos os Rendimentos	57.246.811	40.395.722	36.322.306	29.497.278
Rendimentos do Trabalho e Aposentadorias e pensões	59.410.723	45.453.053	41.244.408	35.466.179
Apenas Rendimentos do Trabalho	78.058.032	66.598.844	62.961.022	57.101.997

Indigentes	2001	2004	2007	2008
Todos os Rendimentos	16%	9%	8%	7%
Rendimentos do Trabalho, Aposentadorias e Pensões	17%	11%	11%	9%
Apenas Rendimentos do Trabalho	27%	21%	21%	19%

Pobres	2001	2004	2007	2008
Todos os Rendimentos	33%	22%	19%	16%
Rendimentos do Trabalho, Aposentadorias e Pensões	35%	25%	22%	19%

Apenas Rendimentos do Trabalho	45%	36%	33%	30%
--------------------------------	-----	-----	-----	-----

Fonte: PNADs

Se considerados apenas os rendimentos do trabalho, 45% da população encontrar-se-ia na pobreza em 2001 e 27% se encontraria na indigência. Isso significa que considerados exclusivamente os rendimentos do mercado de trabalho, cerca de metade da população não obteria a qualidade de vida mínima, estabelecida pela linha de pobreza, reflexo de um mercado de trabalho precário, em uma época de baixo crescimento econômico. Em 2008, um quadro distinto pode ser observado, considerando exclusivamente os rendimentos do trabalho, a quantidade de pobres se reduz para 30%. Isso significa que melhorias no mercado de trabalho, devido à retomada do crescimento econômico foram responsáveis pela remoção de 15% da população, ou seja, 21 milhões de pessoas, da situação de pobreza.

Ainda no ano de 2000 pode ser observada a importância da proteção previdenciária para reduzir o número de pobres. Em relação à uma situação em que as pessoas contam exclusivamente com o rendimento do trabalho, 18,6 milhões de pessoas são retiradas de uma possível situação de pobreza pois são beneficiárias de rendas oriundas de previdência ou de pensões. Isso significa que essas transferências removeram cerca de 10% da população da pobreza em 2001. Muito embora os gastos com aposentadorias e pensões tenham apresentado crescimento ao longo do período, conforme observado no capítulo 2, a porcentagem de pessoas que são retiradas da pobreza com os referidos benefícios permanece constante.

Isso acontece porque, como observado no capítulo 2, a expansão dos gastos previdenciários se deu em maior medida pelo aumento do valor dos benefícios, em grande medida associados ao salário mínimo, do que, pela expansão da quantidade de benefícios emitidos. A expansão dos benefícios observada se deve ao aumento das pessoas em condição de se tornarem beneficiárias, tanto pelo aumento populacional quanto pelas mudanças no padrão demográfico, não representando uma política de expansão da inclusão previdenciária para as camadas mais pobres, o que reflete na estabilidade da parcela de pobres retirada da pobreza (Lavinias, 2008).

Por fim, se considerados todos os rendimentos aferidos, ou seja, se incluirmos também as transferências assistenciais, não computadas nas outras modalidades de rendimentos, vemos que elas foram responsáveis, em 2001, pela remoção de 2,1 milhões de pessoas da situação de pobreza. Em 2008, devido à criação e expansão do Programa Bolsa-Família, esse número cresceu para R\$ 5,9 milhões de pessoas. Ou seja, em 2008 as transferências assistenciais foram responsáveis pela remoção de 2% da população brasileira da situação de pobreza. Isso significa que seu efeito tem sido, dos elementos apontados, o menos eficaz em termos de redução da pobreza.

Levando em conta que em dezembro de 2008 o PBF pagou benefícios a 10 milhões de famílias (beneficiando, portanto, número ainda maior de pessoas), cabe analisar o porquê de apenas 1,5 milhões de famílias terem sua situação de pobreza solucionada, e ainda, por quê, dada a existência do Programa-Bolsa Família, ainda há, no ano de 2008, 30 milhões de pessoas na situação de pobreza. Isso se deve, possivelmente, aos fatores descritos a seguir.

O valor pago pelo benefício não garante, via de regra, que a família seja capaz de cruzar a linha da pobreza, fato que pode ser observado pelo fato de que, embora estejam em famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda, 15,6 milhões de pessoas permanecem abaixo da referida linha. Isso significa que o referido benefício não possui efetividade no sentido de solucionar o problema da pobreza, ainda que compreendida exclusivamente por sua dimensão monetária, mas tão somente de promover uma redução do hiato da pobreza, ou seja, da distância que essas famílias se encontram da linha.

A análise dos dados da PNAD revela ainda a existência de severas ineficiências horizontais, o que interfere na efetividade do programa em relação combate à pobreza. De acordo com a PNAD 2008, dos 29,3 milhões de pobres, 47% se encontram em famílias que não recebem rendas de outras fontes além do trabalho e das aposentadorias. Isso significa que metade do público alvo do Programa Bolsa-Família encontra-se sistematicamente excluído do programa.

Dados da PNAD apontam ainda para a existência de ineficiências verticais na focalização do programa. Em 2007, 3 milhões de famílias estariam sendo beneficiárias dos programas assistenciais do governo, embora não se enquadrem no critério de renda estabelecido pela linha de pobreza do MDS, o que corresponde a 35% do total dos benefícios emitidos ao longo desse ano. Esse tipo de evasão, conforme ficará claro na seção seguinte,

tipicamente não se constitui de fraudes, posto que essas famílias, embora não satisfaçam o critério de renda, se analisadas as demais dimensões do bem-estar, possuem padrão de vida semelhante ao daquelas que o satisfazem e são reconhecidas como pobres.

A elegibilidade ao Programa Bolsa-Família se dá por meio da renda declarada no instante do cadastramento no CadÚnico. Posteriormente são definidas cotas aos municípios em função da estimativa do número de famílias na faixa de elegibilidade, utilizando-se dados do Censo Demográfico realizado em 2000. A maior parte dos países latino americanos com programas semelhantes adota indicadores compostos a partir de um conjunto de variáveis auxiliares como índice de analfabetismo, saneamento básico, posse de bens duráveis, etc. As regras que pré-determinam o número de benefícios para cada município não são garantia de que o município os receberá na quantidade efetivamente demandada.

A utilização da renda declarada, devido à elevada taxa de informalidade do mercado de trabalho, é de difícil verificação, e sujeita as populações a distorções nos mecanismos de registro e de incentivos adversos. A utilização da RAIS, que registra apenas o trabalho formal, como base para identificação de possíveis “fraudes” no critério de renda podem funcionar como desincentivo à formalização, por exemplo, caso seja comprovado que este é o único mecanismo de que dispõe o Governo Federal para avaliar este critério.

Na prática, o sistema de cadastros adotado no Brasil é de baixo aproveitamento para a finalidade da avaliação do cumprimento das condicionalidades. Os registros da saúde, da educação, e da rede de proteção social, de forma geral, apresentam baixo nível de informatização, o que eleva custos, ou mesmo inviabiliza o acompanhamento da situação socioeconômica dos indivíduos que circulam por esses programas. Recorrentemente o cancelamento do benefício é o instrumento utilizado pelas prefeituras para garantir a atualização cadastral na frequência exigida pelo Ministério do Desenvolvimento Social, devido à incapacidade prática dos entes públicos de entrar em contato com esses beneficiários devido à sua característica de exclusão das esferas formais da sociedade.

A estrutura focalizada não apenas gera as ineficiências horizontais observadas, como também gera dificuldades para que a cobertura dos programas de transferência de renda seja suficiente. Eles se desenham como um conjunto de gastos discricionários, que não se configuram como direitos para as populações elegíveis. Por isso, não há garantias de que os benefícios serão providos na extensão em que as demandas sociais se põem, estando sujeitas



às oscilações políticas e orçamentárias. O problema da focalização nas políticas de transferência de renda de cunho assistencial no Brasil, em função disso, é menos de ineficiência vertical do que de ineficiência horizontal: a exclusão de parcela significativa da população-alvo, devido à problemas de cobertura do programa (Lavinias, 2008).

A baixa ineficiência vertical ocorre não por força dos mecanismos de verificação das condicionalidades, mas devido à existência de mecanismos de auto-focalização inerentes às políticas de transferência de renda focadas no combate à pobreza extrema. Isto significa que, devido ao fato de que os indivíduos incorrem em custos para se matricular no programa, como ao de ser submetidos às filas de cadastramento, e devido ao caráter estigmatizante do benefício, apenas aqueles em situação de pobreza, compreendida de forma ampla, como carência em diversas dimensões do bem-estar, mais do que meramente o posicionamento acima ou abaixo do corte de renda, percebem o valor do benefício como suficiente para incorrer nesses custos.

Para avaliar as assertivas acima formuladas acerca da focalização dos programas de transferência de renda assistenciais, a próxima seção irá fornecer um estudo de caso sobre o Público-Alvo do Programa Bolsa-Família, por meio da análise dos resultados de uma pesquisa de campo realizada no município de Recife entre beneficiários e não-beneficiários, inscritos no CadÚnico no mês de setembro de 2007.

### III.3. Estudo de caso da população do PBF em Recife.

Esta seção tomará como base os resultados preliminares da pesquisa “Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Programa Bolsa-Família” realizada em parceria do Instituto de Economia da UFRJ e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, com apoio da FINEP e do PROSARE. A pesquisa foi feita a partir de um *Survey* realizado em Recife junto à população cadastrada no CadÚnico, na qualidade de público-alvo do programa. O *Survey* se constituiu de um questionário aplicado a 1364 famílias, uma amostra do CadÚnico, de outubro de 2007 a janeiro de 2008, tendo como referência o mês de setembro de 2007.

Uma análise preliminar das informações do CadÚnico revelou que este cadastro, devido às suas características, era insuficiente para fornecer a quantidade de informações necessárias para a elaboração de uma amostra probabilística e para a localização das famílias. Isto, pois a análise revelou diversos aspectos, como a inexistência de endereços, a multiplicidade de registros referentes a uma mesma família, entre outras inconsistências que impediram que fosse adotado um critério de amostragem estratificado entre beneficiários e não beneficiários. De fato, devido à má qualidade das informações contidas no cadastro, era impossível diferenciar beneficiários de não-beneficiários do programa. Como observado, a qualidade do cadastramento é fator fundamental para garantir a eficiência da focalização e da fiscalização do cumprimento das condicionalidades nesse tipo de política.

Após a realização de cruzamentos com o FOPAG e da realização de checks de consistência interna, foi constatado que o universo de famílias cadastradas se constituía de 121.007 famílias aptas a integrar o CadÚnico, total que inclui famílias beneficiárias e não beneficiárias. Foi realizado, por meio de uma amostra aleatória simples, a seleção de 1780 famílias, das quais 416 não puderam ser entrevistadas, resultando em um total de 1364 famílias entrevistadas. O elevado índice de perdas, de 23%, se deve principalmente a problemas relacionados à informação do endereço contida no CadÚnico. Esse total representou, entre famílias com informação incompleta de endereço, a não localização da rua ou do número, cerca de 40% do total de famílias não entrevistadas. As famílias não localizadas devido à mudança de endereço, dada a elevada mobilidade da população-alvo do programa, somaram um total de 25% do total. Esses números revelam, novamente, a dificuldade do cadastro de fornecer informações úteis para a localização e, por consequência, acesso e acompanhamento dessa população.

Cabe observar que o conceito de família adotado pela pesquisa não possui uma correspondência direta com os conceitos de "família" e "domicílio" usualmente adotados pelo IBGE. A pesquisa se utilizou de informações prestadas pelas famílias no ato da inscrição, e não foi possível associar uma família a um único domicílio com as informações do cadastro. Ao longo do trabalho de campo não era raro encontrar mais de um beneficiário por domicílio, e os beneficiários não necessariamente eram os responsáveis pela família em questão. Por essa razão, o conceito adotado pela pesquisa, de "famílias cadastrais", serve a identificar que se trata das famílias conforme encontram-se no CadÚnico de Recife e não representam o total de famílias residentes no município de Recife.

A tabela 4 pode ser utilizada para analisar as informações sobre a população analisada no tangente à sua distribuição entre o recebimento, ou não, do benefício do Bolsa-Família, e a satisfação critério de elegibilidade, que, para o ano de 2007 era mensurado pela linha de R\$ 120,00 per capita.

Tabela 4

**Famílias pobres no total das Famílias Cadastrais, beneficiárias ou não, segundo as linhas de indigência e pobreza institucionais do Bolsa-Família - Recife - 2007**

Linha de Pobreza	Famílias Cadastrais		Famílias Beneficiárias		Famílias Não Beneficiárias
	Após o BF	Antes do BF	Após o BF	Antes do BF	
Renda Familiar Per Capita inferior a R\$ 60,00	51.277 42%	61.568 51%	43.293 43%	53.584 54%	7.896 38%
Renda Familiar Per Capita inferior a R\$ 120,00	85.876 71%	93.062 77%	73.367 73%	80.464 80%	12.420 60%
<b>Total</b>	<b>121.007</b>		<b>99.982</b>		<b>20.848</b>

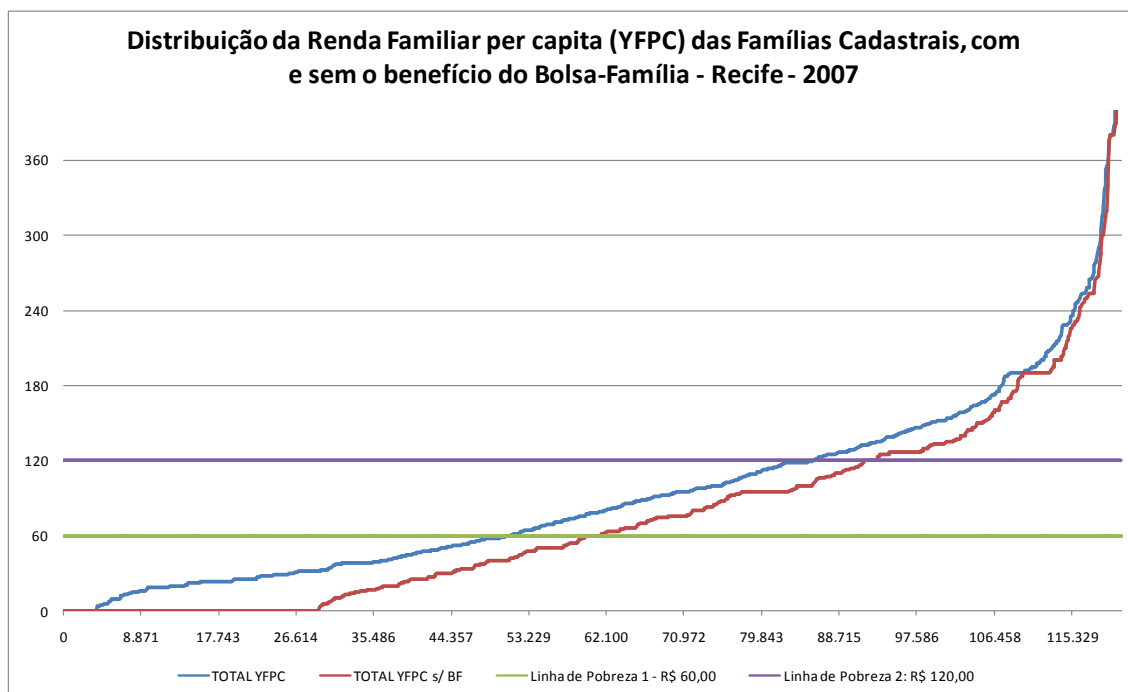
Fonte: Bolsa Família no Recife, IE/UFRJ-ENCE/IBGE, Apoio FINEP/PROSARE, 2007

A tabela 4 revela que 99.983 famílias são beneficiárias do PBF, ou seja, 82% do total analisado. Das 20.848 famílias que não são beneficiárias do BF, 60% se constituem de famílias que satisfazem o critério de renda, e, portanto, deveriam ser contempladas pelo benefício, sendo que 7.896 famílias, 38% das não beneficiárias, encontram-se em condição de pobreza extrema, ou seja, possuem Renda Familiar Per Capita inferior a R\$ 60,00. Isso significa uma severa ineficiência horizontal, pois indica que a maior parte dos não-contemplados está sendo excluída não devido ao não cumprimento das elegibilidades, mas devido à um déficit na cobertura. Em particular mais da metade das famílias excluídas do programa são precisamente aquelas com maior necessidade, posto que se encontram abaixo da linha de indigência. Cabe observar ainda que cerca de 19 mil famílias contempladas pelo programa, 20% do total das famílias contempladas, possuíam Renda Familiar per Capita superior à linha de R\$ 120,00.

O efeito do programa no combate à pobreza também pode ser verificado na tabela 4. Apenas 7% das famílias beneficiárias cruzam a linha de pobreza após o recebimento do benefício. Se considerada a linha de R\$ 60,00 per capita, cerca de 10.000 famílias, 11% do total de beneficiários são retirados da indigência. Para o total das famílias cadastrais, portanto, o Programa Bolsa-Família remove 6% do universo selecionado da linha de pobreza.

O impacto do Bolsa-Família na renda das famílias entrevistadas pode ser observado com mais detalhe na figura 12, abaixo.

Figura 12



Fonte: Bolsa Família no Recife, IE/UFRJ-ENCE/IBGE, Apoio FINEP/PROSARE, 2007

A figura revela que o maior impacto do PBF é reduzir a porcentagem de pessoas sem nenhuma fonte de renda. A inexistência do Bolsa-Família faria com que cerca de 27 mil famílias não tivessem qualquer fonte de renda para prover seu sustento, valor que se reduz para cerca de 4 mil famílias, se considerada a renda somada ao benefício. À medida que consideramos faixas maiores de renda, a distância entre ambas as linhas diminui, indicando que o impacto do programa se dá com maior intensidade na cauda da distribuição de renda.

Os dados fornecidos pelo *Survey* permitem fazer ainda novas análises da situação de pobreza dessas populações, e como o bolsa-família efetivamente tem combatido a pobreza, como pode ser observado na tabela 5. Essa tabela revela que o hiato dos médio das famílias, medida da distância média que essas famílias se encontram vis-à-vis a linha de pobreza, é de R\$ 79,27 e de R\$ 59,15 se consideradas as rendas das famílias beneficiárias antes do BF e das não beneficiárias, respectivamente, para a linha de R\$ 120,00. Isso significa que o valor do benefício básico é compatível com a distância média que esses se encontram da linha de

pobreza, mas o valor destinado aos jovens e a existência, na família, de membros não cobertos faz com que o efeito per capita do benefício seja bem menor que o suficiente. Após recebimento dos benefícios, o valor do hiato se reduz em apenas R\$ 17,00.

Tabela 5

**Medidas de Pobreza para o total das Famílias Cadastrais, beneficiárias ou não, segundo as linhas de indigência e pobreza institucionais do Bolsa-Família - Recife - 2007**

Medidas de Pobreza	Famílias Beneficiárias		Famílias Não Beneficiárias
	Após o BF	Antes do BF	
Renda Familiar Per Capita inferior a R\$ 60,00			
Proporção de Pobres % ( P0.100 )	43,24	52,05	36,67
Hiato Agregado (R\$)	1.172.938,00	2.285.994,00	335.444,66
Hiato Médio dos Pobres	27,21	44,05	42,97
Intensidade da pobreza % ( P1.100 )	19,61	38,21	26,26
Severidade da Pobreza % ( P2.100 )	11,30	33,12	22,82
Renda Familiar Per Capita inferior a R\$ 120,00			
Proporção de Pobres % ( P0.100 )	73,31	79,27	59,17
Hiato Agregado (R\$)	4.608.895,00	6.306.844,00	964.961,75
Hiato Médio dos Pobres	63,05	79,79	76,60
Intensidade da pobreza % ( P1.100 )	38,52	52,71	37,77
Severidade da Pobreza % ( P2.100 )	25,74	43,02	30,21

Fonte: Bolsa Família no Recife, IE/UFRJ-ENCE/IBGE, Apoio FINEP/PROSARE, 2007

Os índices percentuais descritos em P0, P1 e P2, sob a nomenclatura de propoção dos pobres representam a medida de pobreza de acordo com a métrica de Foster-Greer-Thorbecke. Esse índice pode ser genericamente descrito pela fórmula a seguir, onde N é o total da população, H é o número de pobres, z é a linha de pobreza estabelecida,  $y_i$  é a renda da i-ésima pessoa.

$$P_a = \frac{1}{N} \left[ \sum_{i=1}^H \frac{(z - y_i)^a}{z} \right]$$

O parâmetro de sensibilidade  $a$  mede progressivamente a sensibilidade do índice à mudanças na distribuição de renda. Para  $a=0$ , o índice P0 se torna H/N e fornece a proporção de pobres. Temos ainda P1 como medida de intensidade da pobreza, que revela o hiato médio da pobreza sobre o total da população considerada, e ainda P2 como medida mais sensível à variações nos extremos.

A intensidade da pobreza P1 para as famílias não beneficiárias é de 37,77%. A intensidade da pobreza para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 52,71% para 38,52%. Isso significa que as transferências do PBF efetivamente aproximaram ambos os grupos. Já quanto à linha de indigência, o cenário é diferente: para as famílias não assistidas a intensidade é 26,26% e a intensidade para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 38,21% para 19,61% com o programa. Significa que a intensidade da pobreza seria maior no grupo que compõe os beneficiários, mas que, com o benefício, o quadro se reverte, e seu valor se torna menor do que o daqueles beneficiários.

A severidade da pobreza, P2, é mais sensível às transferências de rendas feitas aos mais pobres. Para o grupo não beneficiário, seu valor é de 30,21%, enquanto para as famílias efetivamente beneficiadas a severidade passa de 43,02% para 25,74% com o recebimento do benefício. Já quanto a severidade analisada pela linha de indigência, temos índice de 22,82% para os não assistidos, com transformação de 33,12% para 11,30% com as transferências do programa.

Na diminuição da severidade da pobreza, portanto, os resultados observados são os mais relevantes, em particular em relação à linha de indigência. Isso porque, embora sejam valores pequenos, em média R\$ 19,25 per capita, e portanto não sejam suficientes para remover as famílias da condição de pobres, eles podem fornecer alívio à intensidade da pobreza, medida em sua dimensão monetária.

Esses resultados, portanto, esclarecem quais foram os efeitos do Programa Bolsa-Família no alívio à pobreza compreendida por sua dimensão monetária, e revelam os efeitos da focalização no tangente à exclusão de uma parcela do público-alvo ao acesso ao benefício. Entretanto a pesquisa foi capaz de revelar também aspectos da vida dessa população em relação ao acesso à bens e serviços, em uma perspectiva de Bem-Estar ampliada. Esse será o alvo de análise da próxima seção.

### III.4. Bolsa-Família no Recife e as dimensões não monetárias de Bem-Estar

O *Survey* pode captar diversas dimensões não-monetárias do bem-estar dessas populações, o que pode ser de vital importância para compreender em que medida o foco em políticas de transferência de renda, em particular com a focalização praticada, deixa de suprir as necessidades dos pobres da sociedade brasileira.

Foi avaliada a condição de moradia dos habitantes do Recife que se revelaram aptos a integrar o CadÚnico. A maior parte das famílias, cerca de 95%, habitava domicílios permanentes, ou seja, destinados para moradia. O material predominante das paredes era alvenaria em 94% dos domicílios e em cerca de 90% dos casos o piso era de cimento ou de “azulejos de cerâmica”. Isso revela que, via de regra, os domicílios onde residiam as famílias eram construídos de materiais duráveis.

O mesmo quadro positivo não se revela quando se analisa as condições de saneamento. Cerca de 23% das famílias não dispõem de banheiro no domicílio. Daqueles com banheiros, pouco mais de 1/3 possuía ligação com a rede coletora de esgoto. A fossa rudimentar era o método de escoamento utilizado por 37% das famílias, 6% despejavam o esgoto em vala e 9% realizavam o esgotamento diretamente em rio, lago ou mar. A precariedade de métodos sanitários é reflexo da ausência de investimento público no setor de infra-estrutura urbana nas duas últimas décadas como pode ser observado no capítulo 2. Quando solicitadas a responderem sobre a existência de problemas em suas moradias, foi relatado elevado índice de respostas afirmativas, em particular no tocante à falta de espaço, à existência de goteiras e à violência urbana, com mais de 60% em cada um destes itens.

A violência é uma dimensão extremamente presente na vida dessas populações. Mais da metade das famílias, 56%, revelaram já ter presenciado civis portando armas de fogo nas ruas, e 61,5% declararam já ter presenciado pessoas consumindo drogas ilícitas publicamente. Mais da metade, 52% das famílias declararam ter grades e mecanismos de proteção em suas residências, e 7,3% das famílias já tiveram algum de seus membros assassinados. A situação de violência alarmante na cidade do Recife é fonte de importante deterioração do Bem-Estar dos pobres e reflexos da insuficiência na prestação da segurança pública de forma ampla.

No acesso à escolaridade, a pesquisa aponta que na faixa da escolaridade obrigatória, de 7 a 16 anos, 3% das crianças não estão na escola. Predomina o ensino público, seja municipal (56%) ou estadual (36%). Uma parcela reduzida (5%) está matriculada em escolas particulares. Já na faixa do pré-escolar, 4 a 6 anos, a taxa de não-cobertura é bem maior, ultrapassando 20% das crianças. Na faixa de 0 a 3 anos, por sua vez, menos de 10% das crianças têm acesso a uma creche pública e igual percentual frequenta creches privadas. A maioria, 80%, não frequenta creches, o que representa um elemento que dificulta o ingresso e permanência das mulheres no mercado de trabalho e, portanto, contribui negativamente para o alívio da pobreza das famílias.

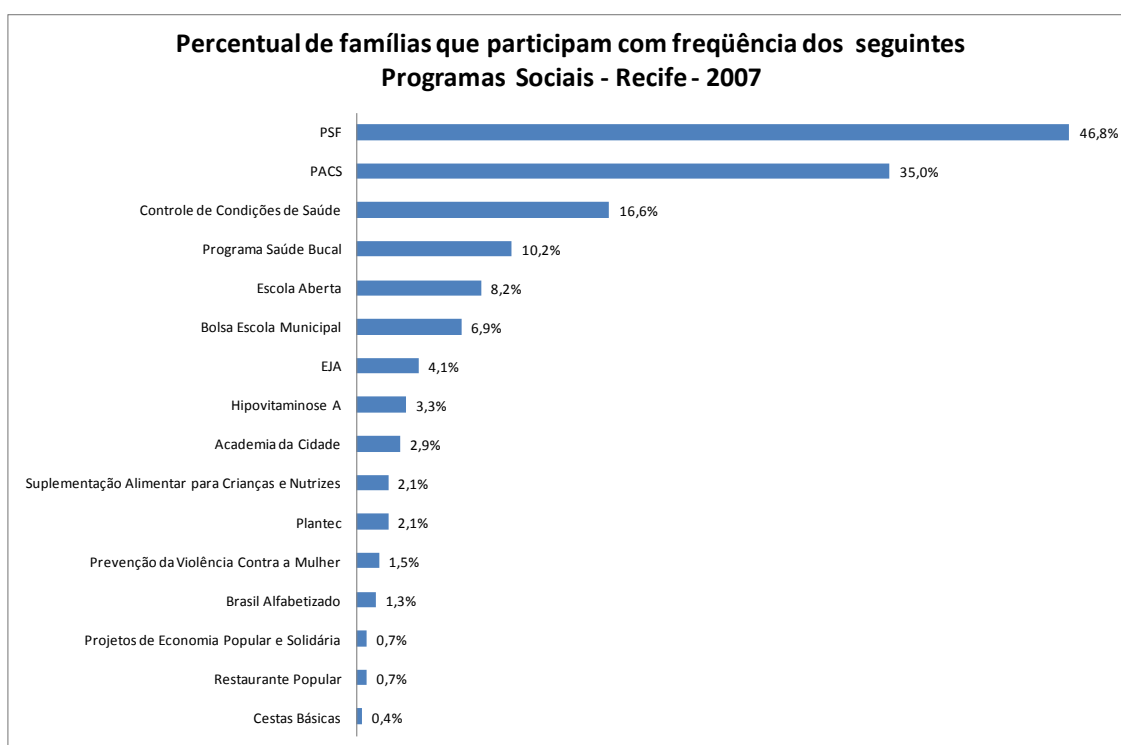
No quesito saúde é marcante a atuação do SUS e da saúde pública de forma geral. Embora apenas 11% da população tenha alegado que enfrentou problemas graves de saúde, desse total, 90% foram atendidos, de alguma forma, pela rede pública, sendo que 55% dos tratamentos foram realizados em hospitais públicos. Dos 10% restantes, metade não frequentou qualquer tipo de instituição de saúde, e a outra metade recorreu à saúde privada. Dos 17% da população que declararam necessitar de medicamentos ou de cuidados especiais, 71% alegaram ter acesso gratuito, seja sempre, ou as vezes, pelo SUS. Apenas 15% alegaram só ter acesso ao tratamento de saúde quando pagam. A maior parte da população, 58%, por outro lado, não tem acesso à medicina preventiva, e não realizou nenhum tipo de exame ou controle de saúde nos 6 meses que antecederam a pesquisa.

Uma dimensão importante da saúde observada em Recife se deu pela atenção particular que a prefeitura deste município deu para a ampliação da cobertura dos Programas PSF, e PACS. A cobertura desses programas pode ser observada na figura 13. Ela revela que 46% das famílias entrevistadas tiveram acesso ao PSF e 35% das famílias tiveram acesso ao PACS. O programa de controle das condições de saúde cobriu 16,6% da população e o programa de saúde bucal cobriu 10%. Outros programas públicos geridos no âmbito municipal, entretanto, não chegaram a obter 10% de cobertura na população pobre estudada.

Tal informação revela o baixo grau de comunicabilidade entre o programa Bolsa-Família as demais políticas sociais. A rede de proteção social, portanto, apresenta, via de regra baixa cobertura, e a matrícula no CadÚnico não é garantia de que o cidadão irá circular em outros programas da rede, como deveria ser a boa prática assistencial. Isso revela, mais uma vez que as políticas públicas de cunho discricionário, focalizadas, e não vinculadas a direitos, tendem a apresentar patamares insuficientes de cobertura.



Figura 13



Fonte: Bolsa Família no Recife, IE/UFRJ-ENCE/IBGE, Apoio FINEP/PROSARE, 2007.

O mercado de trabalho é uma dimensão de extrema vulnerabilidade dessas populações. Somente 28% da população acima dos 5 anos de idade possui trabalho, como pode ser observado na tabela 6. Na faixa etária dos 25 aos 59 anos, que se espera a maior taxa de ocupação, apenas 46,4% da população é ocupada. Do total da população ocupada apenas 23% são trabalhadores com carteira assinada, mesma proporção de trabalhadores que contribuem para o Instituto de Previdência. Os trabalhadores sem carteira assinada compõe 22% do total de ocupados, e os autônomos / trabalhadores por conta própria se constituem de 42% do total de empregados. A remuneração média do trabalho é inferior ao salário mínimo, cerca de R\$ 244.

Tabela 6

**Pessoas com mais de 5 anos de idade, segundo o exercício de atividade remunerada na semana de referência, por grupos de idade - Recife - 2007**

Exerceu trabalho remunerado na semana de referência?	Total	Grupos de idade			
		De 5 a 15 anos	De 16 a 24 anos	De 25 a 59 anos	Acima de 60
Total					
Sim, fora de casa	113.555	1.419	20.050	88.981	3.105
Sim, em casa	9.759	89	1.065	7.629	976
Não	316.802	144.428	61.391	94.659	16.324
Percentual (%)					
Sim, fora de casa	25,8	1,0	24,3	46,4	15,2
Sim, em casa	2,2	0,1	1,3	4,0	4,8
Não	71,9	98,8	74,4	49,4	80,0

Fonte: Bolsa Família no Recife, IE/UFRJ-ENCE/IBGE, Apoio FINEP/PROSARE, 2007.

Em 57,7% das famílias pesquisadas nenhum membro jamais contribuiu para o INSS e em 33,9% delas houve contribuição que foi, no entanto, suspensa, de modo que as famílias protegidas por estarem contribuindo para o Seguro Social é de apenas 7,4%. Apesar disso, 89,7% das famílias consideram muito importante contribuir para o INSS. As principais razões alegadas para a não contribuição, portanto, são a falta de dinheiro, em 54% das respostas e não estar trabalhando em 34% das respostas). Isso significa que a existência, em algum grau, de mínimos não contributivos dados pelo BPC-LOAS não altera a percepção das populações de que a contribuição é fundamental para garantir o Bem-Estar familiar.

Cabe observar ainda uma informação relevante sobre o perfil etário da população estudada. As populações idosas, acima de 60 anos, se constituíam de apenas 4,1% do total estudado. Adultos de 25 a 59 anos compõem 38,7% da população, crianças de 0 a 4 10%, de 5 a 15 somam 30% da população e de 16 aos 24 somam-se 16,7% do total analisado. As informações do perfil etário revelam que a pobreza na sociedade brasileira não é um fenômeno ligado à terceira idade. Isso acontece devido aos mecanismos de proteção social instituídos pela Seguridade Social. A baixa incidência de idosos significa que a proteção à terceira idade garantida pela união entre aposentadorias contributivas e assistência por meio do BPC/LOAS efetivamente removeu essas populações da pobreza, visto que e configuram-se como direitos sociais, deixando déficits de cobertura bem inferiores, e cujo valor estão

vinculados ao salário mínimo, portanto superior ao valor do PBF, e suficiente para que seus beneficiários cruzem a linha da pobreza.

As informações do mercado de trabalho indicam elevada correlação entre precarização do mercado de trabalho, seja devido ao desemprego ou devido ao subemprego, de caráter informal, e a pobreza. Isto porque trabalhadores do mercado formal têm garantidos não apenas o salário mínimo, como também uma série de direitos garantidos pelo INSS como seguro-desemprego e auxílio-acidente. Isso corrobora a idéia, desenvolvida na seção 2.2. de que o grande mecanismo de redução da pobreza nos últimos anos tem sido o crescimento econômico, com conseqüente expansão do mercado de trabalho, em particular o mercado de trabalho formal.

Permanecem na pobreza, nesse contexto, aqueles indivíduos desempregados, ou aqueles incapazes de participar do mercado formal de trabalho, portanto de incluir-se nos programas de transferência de renda ou aqueles incapazes de incluir-se em um dos casos previstos de assistência. Esses indivíduos encontrarão alívio nas políticas de transferência de renda focalizadas caso consigam se tornar beneficiários, em um sistema com cobertura ainda insuficiente, mas este alívio não será suficiente, por si só, para que o indivíduo supere a pobreza.

## CONCLUSÃO

As falhas de mercado justificam a atuação do Estado através de políticas públicas, em particular por meio de políticas sociais. Estas podem ser desenhadas de modo a elevar a eficiência do sistema econômico e simultaneamente solucionar problemas de justiça social. O desenho dessas políticas está associado, necessariamente, à interpretação por parte dos *Policy-Makers* da medida em que estas falhas de mercado ocorrem da avaliação acerca do impacto das externalidades positivas da intervenção Estatal e do grau de redistribuição da riqueza desejado pela sociedade.

A universalização como princípio norteador do desenho de políticas públicas aparece, no continente europeu, no contexto do Estado de Bem-Estar social, trazendo a idéia da proteção social por meio da prevenção da pobreza e de suas conseqüências negativas para o conjunto da sociedade. É, portanto uma visão de que é necessária uma ampla intervenção estatal garantindo a provisão de bens e serviços, bem como a concessão de direitos sociais de maneira desvinculada do caráter contributivo nas áreas da previdência e da assistência social, que viriam a integrar, de forma conjunta e interdependente, a Seguridade Social.

A partir dos finais da década de 70 e na década de 80, em um contexto de estagnação econômica e aceleração do processo inflacionário, ganha força a idéia de que a intervenção governamental e, por conseqüência, a substituição dos mecanismos de mercado por mecanismos de provisão pública gera ineficiências sistêmicas. Ocorrem pressões para a contenção dos gastos públicos, para a privatização econômica e para o fortalecimento dos mercados.

Nesse contexto, aumentam os mecanismos de controle e de elegibilidade dos programas promovidos pelo Estado, na direção contrária ao princípio da universalização caro ao Estado de Bem-Estar. Aumenta, portanto, a focalização no conjunto dos programas do sistema de proteção social, o que representa o crescimento da percepção de que os problemas sociais são localizados e marginais se considerados em comparação com a economia de mercado em sua integralidade, dado mercados supostamente eficientes. Ganham força, em relação às políticas de transferência de renda *in natura*, ou seja, na forma de prestação de

serviços públicos, as políticas de transferência de renda na sua forma monetária, que incitam soluções aos problemas sociais de maneira individualizada e via mercados.

Na América latina e, em particular no Brasil, esse contexto representou a crise do Estado desenvolvimentista. Ocorreu ao longo da década de 80 a transição do regime militar para a democracia, com pressões para que esse processo levasse à introdução de políticas sociais que viessem a zelar pelas populações pobres, que até então desprovida de qualquer tipo de proteção por parte do Estado. Essas pressões levaram à adoção do princípio da universalização e do estabelecimento da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, unificando a saúde, a previdência e a assistência social. Representou, portanto, avanço em relação às políticas sociais anteriores, visto que as políticas previdenciárias possuíam caráter exclusivamente contributivo e não eram providas sistematicamente e na escala desejada para aqueles que dela necessitavam.

A despeito da formalização da Seguridade no contexto da CF/88, o ambiente econômico e político nacional apontavam para um conjunto de reformas neoliberais. O foco da política macroeconômica era o controle da inflação e estabilização do balanço de pagamentos, o que implicou, no tocante ao planejamento das despesas governamentais, a prática de austeridade fiscal, o que significou a prática de elevados superávits, portanto de congelamentos ou cortes nos gastos públicos, com impactos na concessão dos direitos sociais.

A década seguinte veio a representar uma alteração nesse quadro, com a estabilização monetária e da situação externa, retomada do crescimento econômico, e, por consequência, melhoria na situação fiscal do governo. A partir do início da década houve expansão gradual dos gastos e das receitas do governo federal. A expansão dos gastos não se deu de forma uniforme, e, como pode ser observado, ocorreu mais incisivamente nas funções da previdência e da assistência social, indo ao encontro da tendência mundial de valorização de transferências na forma monetária sob a forma de bens e serviços, mais especificamente de maneira focalizada.

O caráter universal da Seguridade Social supõe-se ser mantido pela existência dos regimes não-contributivos de aposentadoria rural e da existência dos benefícios assistenciais do BPC para famílias de baixa renda com idosos ou deficientes, além dos benefícios de cunho contributivo para aqueles que participam ou participaram do mercado formal de trabalho.

Famílias que entram nessas categorias, portanto, gozam de direito à uma renda mínima, vinculada ao salário mínimo, em expansão, e portanto obtém proteção contra a pobreza.

Cabe observar que essa estrutura exclui um grande contingente de pessoas que, incapazes de acessar o mercado de trabalho formal, e na ausência de qualquer outra forma de proteção social em sua dimensão monetária, o que é agravado por níveis precários de provisão de serviços públicos, permanecem em situação de pobreza. Para lidar com esse problema o Governo Federal incentiva iniciativas locais na criação de programas de transferência de renda focalizados até que, por fim, regulamenta o Programa Bolsa-Família, que viria a unificá-los. O Programa vem associado à idéia de garantia de uma renda mínima que permitiria aos cidadãos a superação da condição de pobreza.

Apesar de ter cumprido a meta de cobertura de 12 milhões de benefícios, proposta na ocasião de sua criação, em 2003, o Programa Bolsa-Família não atinge uma parcela significativa do público-alvo. Em 2008 dados da PNAD revelam que 48% dos pobres, considerados de acordo com a linha de corte do Programa Bolsa-Família, permanecem sem nenhum tipo de transferência de renda do governo. Isso significa que há fortes ineficiências horizontais que faz com que essas populações permaneçam excluídas do benefício, portanto, excluídas de qualquer alívio a pobreza, havendo, portanto, déficit na cobertura do programa.

Informações da PNAD revelam ainda que o valor do benefício é insuficiente para garantir que as famílias beneficiárias superem a condição de pobreza, e que, apesar da redução expressiva do número de pobres observada no período, isso se deve à melhorias no mercado de trabalho, posto que apenas 2% das pessoas são removidas da pobreza por meio do recebimento de transferências assistenciais.

O *Survey* realizado em Recife em famílias cadastradas no CadÚnico, portanto aptas a receber o benefício do Bolsa-Família, revela um quadro análogo. Um total de 12.420 famílias, 10% do universo observado satisfazem o critério de elegibilidade e estão inscritas no CadÚnico, entretanto não recebem o benefício por circunstâncias alheias ao seu controle. De igual maneira, 19.518 famílias recebem o benefício embora encontrem-se, na prática, acima da linha de elegibilidade estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social. A análise dessa população revela, entretanto, que as ineficiências verticais são menos problemáticas, posto que essas famílias compartilham importantes características com aquelas na faixa de

elegibilidade como inserção precária no mercado de trabalho. O déficit na cobertura é uma característica inerente à estrutura dessa modalidade de benefício, na medida em que não se configuram como um direito e estão sujeitas as restrições orçamentárias bem como às ineficiências dos mecanismos de controle.

A principal contribuição dessa modalidade de benefício foi, portanto, não a solução das vulnerabilidades que inserem as pessoas na pobreza, ou a instrumentalização para que a pessoa tome medidas suficientes para a solução dessa situação, mas somente fornecer um alívio da severidade da pobreza, principalmente se considerada a linha de pobreza extrema. O principal determinante observado para que essas populações se encontrem na condição de pobres é a incapacidade de se inserir no mercado de trabalho formal, o que condiz com a afirmativa de que é o crescimento econômico o maior responsável pela redução da pobreza recente.

O patamar de acesso dessas populações a outras formas de serviços públicos como infra-estrutura urbana e segurança pública se revela ainda insuficiente, assim como é insuficiente o acesso dessas populações a outros programas focalizados do governo, de cunho fragmentado e de baixa cobertura. A avaliação da cobertura revela um quadro distinto quando analisados a prestação de serviços reconhecidos como de prestação universal como saúde e educação, posto que mesmo essas populações pobres declararam ter acesso a esses bens.

A monografia aponta, portanto, para uma necessidade de pensar o sistema de proteção social levando-se em conta a prática de políticas que efetivamente contribuam para a redução das desigualdades sociais e representem alívio permanente da situação de pobreza. Isso se dá por meio de uma política macroeconômica de estímulo ao crescimento e seus impactos positivos no mercado de trabalho bem como, no campo das políticas sociais, na ampliação dos serviços e das transferências universais, em particular aqueles que se constituam como direitos, pois passam a representar desta maneira, patamares comuns aos quais todos indivíduos têm acesso e abaixo dos quais é impossível cair, representando uma segurança frente às oscilações do mercado e interrompendo, por meio da prevenção, o ciclo de reprodução da pobreza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRIGGS, Asa (Ed.). *The Welfare State in Historical Perspective*. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G.. **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity, 2000. p. 18-31.

BARR, Nicholas. **The Economics of the Welfare State**. 4. ed. Nova York: Oxford University Press, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

\_\_\_\_\_. *Lei no 8.742/1993*. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília, 1993.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, Nº17 Volume 1. Brasília, 2009.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: SICSU, João; **Arrecadação e Gastos Públicos: de onde vêm e para onde vão?**. São Paulo: Boitempo editorial, 2007. p. 51-68.

\_\_\_\_\_. *Pobreza: Métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste*. Recife: Centro Nacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

\_\_\_\_\_. *Crise: Ocasão para ajustes progressivos e inclusivos*. In: BISPO, Carlos R. et ali; **Crise financeira mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.

LAVINAS, Lena e CAVALCANTI, André. O Legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? In.: DIEESE (Org.) **Carta Social e do Trabalho**. São Paulo: CESIT, Nº. 7, 2007.

LAVINAS, Lena (Coord.). **Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Programa Bolsa Família** - Rio de Janeiro: FINEP, Relatório Técnico Parcial IV, 2008

LAVINAS, Lena e COBO, Bárbara. *O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas*. Rio de Janeiro, 2008.



PINDICK, Robert S. e RUBINSFELD, Daniel L. **Microeconomia** . 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

TITMUSS, Richard (Ed.). The Universalism versus Selection. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis G.. **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity, 2000. p. 42-50.