

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

**O Papel das Transferências Governamentais no  
Recente Processo de Queda da Desigualdade de Renda  
no Brasil (2001- 2007)**

Luciana Cordeiro Espirito Santo  
Matrícula nº: 104042893

ORIENTADOR: João Saboia

Março de 2009

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

**O Papel das Transferências Governamentais no  
Recente Processo de Queda da Desigualdade de Renda  
no Brasil (2001- 2007)**

---

Luciana Cordeiro Espirito Santo  
Matrícula nº: 104042893

ORIENTADOR: João Saboia

Março de 2009

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.*

Este trabalho é dedicado a todos que me acompanharam até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos professores do Instituto de Economia da UFRJ pelo ensino de qualidade e dedicação ao longo da minha jornada de aprendizado.

Agradeço ao meu orientador, professor João Saboia, por toda sua disponibilidade, atenção e competente orientação na elaboração dessa monografia.

Agradeço, especialmente, ao professor Marcelo Nicoll, por sua indispensável ajuda e paciência na elaboração dos dados utilizados ao longo do trabalho.

Agradeço aos grandes amigos Guilherme, Manoel, Carolina e Luísa pelo apoio e companhia ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço ao Flávio que esteve comigo do início ao fim.

Aos meus pais e irmãs, agradeço por todo o carinho, compreensão e incentivo que me permitiram chegar aqui.

## RESUMO

Com o objetivo de compreender o papel das transferências públicas de renda na recente queda dos índices de desigualdade verificada no Brasil, a presente monografia explica o processo de fragmentação das políticas públicas que tem sido verificado no mundo todo nas últimas décadas. Compreendido o atual cenário da América Latina, procura-se analisar a experiência e primazia brasileira nesse processo, uma vez que percebe-se nos últimos anos o aumento do número de programas sociais de transferência de renda. Nesse quadro, analisa-se ainda a importância desse tipo de política vis-à-vis outros potenciais determinantes da melhoria da distribuição de renda. Ainda, nesse trabalho, são analisados os dados da PNAD 2007 a fim verificar-se se a tendência de queda apresentada desde 2001, permanece. Por fim, é realizada a simulação de uma realidade distributiva na qual não existe essa parcela da renda proveniente das transferências e são discutidos prós e contras à adoção desse tipo de política.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>10</b>
I.1 – DO WELFARE STATE AO PROCESSO DE FRAGMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
I.1.1 – O WELFARE STATE. ....	10
I.1.2 – O MODELO DE HOLZMANN.....	11
I.2 – CONTEXTO HISTÓRICO: A CRISE DA DÍVIDA, O CONSENSO DE WASHINGTON E O APERTO FISCAL.....	13
I.2.1 – A CRISE DA DÍVIDA.....	13
I.2.2 – O CONSENSO DE WASHINGTON.....	14
I.3 – O PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO.....	15
I.3.1 – O NOVO PARADIGMA.....	16
<b>CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUEDA DA CONCENTRAÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
II.1 – PRINCIPAIS DETERMINANTES DA QUEDA RECENTE DE DESIGUALDADE.....	19
II.1.1 – O MERCADO DE TRABALHO.....	20
II.1.1.1 – O SALÁRIO MÍNIMO.....	21
II.1.1.1.a – O IMPACTO DO INSTRUMENTO SALÁRIO MÍNIMO.....	26
II.1.1.2 – DIMINUIÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO E SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO.....	28
II.1.1.2.a – A QUEDA NA DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO E RAÇA NO MERCADO DE TRABALHO.....	29
II.1.1.2.b – A QUEDA NA SEGMENTAÇÃO ESPACIAL NO MERCADO DE TRABALHO.....	33
II.1.1.3 – MUDANÇAS NA OFERTA DE MÃO-DE-OBRA: EDUCAÇÃO...35	
II.1.2 – AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS.....	36
II.1.2.1 – APOSENTADORIAS E PENSÕES.....	38
II.1.2.2 – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC).....	42

II.1.2.3 – PROGRAMAS CONDICIONADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	43
II.1.2.3.a – O BOLSA FAMÍLIA.....	44
II.1.2.3.b – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI).....	45
II.2 – AVANÇOS E NOVOS CAMINHOS.....	46

**CAPÍTULO III – OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E OUTRAS RENDAS NÃO PROVENIENTES DO TRABALHO.....47**

III.1 – METODOLOGIA.....	47
III.1.1 – RENDA DOMICILIAR PER CAPITA.....	47
III.1.2 – DECOMPONDO A PNAD: “JUROS, DIVIDENDOS, TRANSFERÊNCIAS DE PROGRAMAS OFICIAIS E OUTROS RENDIMENTOS”.....	48
III.1.3 – MEDIDA DE DESIGUALDADE: O ÍNDICE DE GINI.....	50
III.2 – SIMULAÇÕES E EFEITOS.....	51
III.2.1 – DESIGUALDADE COM E SEM AS TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO.....	52
III.2.2 – A IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA A POPULAÇÃO POBRE.....	52
III.3 – PRÓS E CONTRAS.....	54
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>62</b>

## **INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas tem-se verificado um intenso processo de fragmentação das políticas públicas no mundo como um todo. Na América Latina, onde a inexistência de um Sistema de Seguridade Social tão maduro e abrangente como aquele existente em países mais desenvolvidos, evidencia as lacunas deixadas pela fragmentação.

Tendo como pano de fundo a simultaneidade de dois processos – a queda da desigualdade de renda verificada no Brasil principalmente a partir de 2001 e a multiplicação do número de programas de transferência pública de renda, o presente estudo objetiva analisar o peso da parcela da renda proveniente desse tipo de política na melhoria da distribuição de renda.

Para isso, este trabalho se divide em três capítulos, além da conclusão e desta breve introdução. No capítulo 1, para melhor entendimento desse novo paradigma político e a fim de dar embasamento teórico ao processo estudado, são explicados os dois principais modelos de gestão de política pública - Modelo de Bem Estar Social e Modelo de Gestão Social do Risco. Na segunda parte do capítulo, são abordados os impactos e conseqüências da crise da dívida que se abateu na América Latina e no Caribe durante a década de 1980. Discute-se ainda que tal ocorrência não só resultou em uma mudança estratégica nas questões econômicas – através de políticas de estabilização e ajustamento estrutural implementados na região com o objetivo de recuperar equilíbrios macroeconômicos e inserir as economias nacionais no circuito mundial – mas também em termos de política social, tanto no nível setorial (educação, saúde, proteção social e sistemas de segurança) como nos programas e estratégias destinadas a melhorar as condições de vida dos grupos mais pobres da sociedade.

No capítulo 2, serão analisados os principais determinantes da queda na concentração de renda no Brasil, o foco, entretanto, estará na importância que vem sendo adquirida pelas transferências governamentais. Ainda nesse capítulo, será descrita a experiência brasileira e os principais programas de transferência financiados pelo governo nos dias de hoje.

No capítulo 3, será feita uma análise empírica da importância dessa pequena parcela da renda total para a melhoria da distribuição de renda tendo como base os dados mais recentes disponíveis que são os divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar referente ao ano de 2007. Por fim, ainda nesse último capítulo será realizada a simulação de uma realidade distributiva na qual não existe a parcela da renda proveniente das transferências e serão discutidos prós e contras à adoção desse tipo de política.

## **CAPÍTULO I – Fundamentação Teórica**

Este capítulo tem por objetivo justificar a implementação deste trabalho, ou seja, validá-lo enquanto produção científica de relevância por meio da apresentação dos pilares que compõem este estudo. Nesse sentido, cabe ressaltar os pontos os quais julgou-se pertinente a devida análise. São eles: o processo de fragmentação das políticas públicas verificado na América Latina, a importância da existência de políticas universais de cunho social e a real eficácia dos programas focalizados oriundos do processo descrito acima e a importância adquirida por estes na melhoria da distribuição de renda no Brasil.

### **I.1 – Do Welfare State ao Processo de Fragmentação de Políticas Públicas**

Nas últimas décadas tem-se verificado um intenso processo de fragmentação das políticas públicas no mundo como um todo. Na América Latina, onde a inexistência de um Sistema de Seguridade Social tão maduro e abrangente como aquele existente em países mais desenvolvidos, evidencia as lacunas deixadas pela fragmentação.

Discutiremos, ao longo das próximas seções, como teve início, historicamente, o processo de focalização das políticas sociais. No segundo capítulo analisaremos o que é defendido atualmente para a realidade brasileira e, no terceiro capítulo verificaremos, com base nos dados da PNAD 2007, a importância alcançada por esse tipo de programa na distribuição de renda no Brasil.

#### **I.1.1 – O Welfare State**

Conforme explica Barr (2004), as raízes do chamado Estado de Bem-Estar Social são antigas e complexas. Este tipo de organização política e econômica - também conhecido com Welfare-State - coloca o Estado como agente social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador (protetor e defensor) de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Segundo o modelo, caberia ao Estado do Bem-Estar Social garantir serviços públicos e proteção à totalidade da população.

Os Estados de Bem-Estar Social desenvolveram-se principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela social-democracia, tendo sido implementados com maior intensidade na Inglaterra devido à precoce preocupação inglesa com a situação dos pobres motivada pelo medo de caos social e escassez de trabalhadores nos anos seguintes à Peste Negra (1348-49); nos países Escandinavos tais como a Suécia, Dinamarca, Noruega e a Finlândia, foi fortemente empregada sob orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal. Finalmente, na Alemanha, foi impulsionada por Otto Von Bismarck, tendo resultado na política central do país no pré I Guerra Mundial e, depois, na própria República de Weimar (FRASER, 1987, pp. 201).

Esta forma de organização político-social, que se originou da Grande Depressão, desenvolveu-se ainda mais com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.) e a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão.

Ainda segundo Barr (2004), pelos princípios do Estado de Bem-estar Social, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos, aposentadoria, etc.

### **I.1.2 – O Modelo de Holzmann**

Ao se afastar de um modelo universalista, como o descrito acima, o processo de focalização acaba por aproximar-se de outro importante modelo conceitual de proteção social, conhecido como “Modelo de Gestão Social do Risco” ou “Modelo de Holzmann”.

Esse modelo foca, especificamente, nos pobres porque, como explica HOLZMANN (2000), essa classe é a mais vulnerável ao risco e, tipicamente,

a que tem menos instrumentos para geri-lo, o que os impede de se engajar em atividades mais arriscadas e, também, mais lucrativas; conduzindo-os a uma situação de pobreza crônica.

A principal idéia da Gestão Social do Risco (doravante GSR) é que todos os indivíduos, famílias e comunidades são vulneráveis a múltiplos riscos, sejam eles de origem natural (furacões, terremotos, enchentes, etc) ou gerados pelo homem (desemprego, guerras, etc). Esses choques atingem os indivíduos, as comunidades e as regiões de maneira imprevisível e/ou desprevenidamente, de modo que causam e aprofundam a pobreza.

A crise financeira de 1998 mostrou que, apesar das experiências exitosas como no leste da Ásia, onde o acelerado crescimento econômico ao longo de décadas possibilitou a diminuição da pobreza, a inexistência de medidas de proteção à renda mínima e de redes de seguridade mínimas torna os indivíduos muito vulneráveis em cenários de queda do PIB, queda dos salários e/ou aumento do desemprego. Assim, o modelo de Holzmann surge como uma cartilha de “boas práticas de política pública” formulado pelo Banco Mundial a fim de guiar os *policy makers* da atualidade.

A GSR compreende a definição conhecida de proteção social, como intervenção do governo no mercado de trabalho e toda uma rede de seguridade social, assistindo indivíduos, famílias e comunidades a melhor gerir o risco. No entanto, abre mão de uma abordagem universalista e foca na provisão de suporte aos criticamente pobres. O conceito defendido é de que a focalização nessa camada da população seria a melhor maneira de reduzir a pobreza transitória, o aprofundamento da pobreza e favorecer a possível saída dessa classe (HOLZMANN, 2000, pp. 2).

Uma vez que a globalização impõe cada vez mais desafios ao ambiente econômico, não há certeza de que os avanços alcançados serão igualmente divididos entre todos os indivíduos, comunidades e até países; o que pode acabar por aumentar a distância entre aqueles que “têm” e os que “não têm” e, conseqüentemente, a vulnerabilidade destes últimos. Além disso, mesmo onde políticas clássicas de proteção social existem – como nos países da OCDE – os altos níveis de gasto público que, em geral, já estão em tendência de aumento, geram preocupação, principalmente quando a evidência empírica mostra populações envelhecendo e a competição internacional aumentando. As

economias em desenvolvimento, por sua vez, possuem poucos recursos públicos para gastar na garantia de uma renda mínima para suas populações apesar do alto nível de pobreza e vulnerabilidade dos indivíduos pertencentes tanto ao mercado formal de trabalho quanto ao informal.

## **I.2 – Contexto Histórico: Crise da Dívida Externa, Consenso de Washington e o Aperto Fiscal**

### **I.2.1 – A Crise da Dívida Externa**

Conforme explica PINTO (1976), na América Latina, a expansão da demanda agregada sempre foi o fator de promoção do crescimento. Contudo, durante a década de 1970, os dois choques do petróleo, a moratória do México e a crise que se seguiu a esses eventos alteraram o antigo padrão.

Em 1973 ocorre o primeiro choque do petróleo. Os países do Oriente Médio argumentam que o petróleo é um bem não-renovável e, por isso, estaria em vias de se esgotar. Os produtores, então, diminuíram a produção, elevando o preço do barril de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 em apenas três meses. As vendas para os EUA e a Europa também foram embargadas nessa época devido ao apoio dado a Israel na Guerra do Yom Kippur. Com isso, as cotações chegaram a um valor equivalente a US\$ 40 nos dias de hoje<sup>1</sup>.

Em 1979, a paralisação da produção iraniana, consequência da revolução Islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini, provocou o segundo grande choque do petróleo, elevando o preço médio do barril ao equivalente a US\$ 80 atuais. Os preços permaneceram altos até 1986, quando voltaram a cair. Durante a invasão iraquiana no Kuwait, o barril chegou novamente ao patamar dos US\$ 40, caindo após o fim do conflito (Winston Fritsch, 1982, pp. 23).

Assim, teve fim a década de crédito barato e abundante que havia estimulado o endividamento dos países latino-americanos e possibilitado o seu crescimento. O

---

<sup>1</sup> “Choques externos e respostas de política econômica no Brasil: o primeiro choque do petróleo” (FGV, 1981, pp. 46).

México, especialmente, no final da década de 70, já tinha sua economia vulnerável e altamente dependente da economia dos Estados Unidos.

Contudo, os Estados Unidos decidiram aumentar substancialmente as suas taxas de juros, devido às crises do petróleo que haviam levado a inflação a níveis insuportáveis. A retração norte-americana provocou uma diminuição das compras de produtos mexicanos e na oferta de financiamento; juntou-se a isso a queda no preço das principais commodities exportadas pelo México. Este processo culminou com a interrupção dos pagamentos da dívida por parte do México no mês de setembro de 1982.

A maioria dos países da América Latina foi afetada pela crise devido ao alto endividamento das suas economias. A dificuldade de acesso ao financiamento externo decorrente da moratória mexicana provocou graves crises de liquidez nesses países.

A sucessão de problemas econômicos que atingiu a América Latina após a declaração de moratória da dívida externa pelo governo do México em 1982 ficou conhecida como a crise da dívida externa levando o Banco Mundial a sugerir que os países seguissem a política orientada pelo Consenso de Washington, a fim de se recuperarem.

### **I.2.2 - O Consenso de Washington**

Consenso de Washington é a expressão pela qual ficou conhecido o texto escrito pelo economista John Williamson (2000), trabalho este que o autor descreve como sendo:

“O mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989.” (pp.251)<sup>2</sup>

Decorre daí que, a partir de 1990, para o tratamento de questões que envolviam o “ajuste macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades, as dez regras básicas no documento passaram a ser a política receitada pelo Fundo Monetário Internacional .

---

<sup>2</sup> Tradução da autora.

**Figura 1 – As dez regras do Consenso de Washington**

Dez regras do Consenso de Washington
Disciplina Fiscal
Redução dos Gastos Públicos
Reforma Tributária
Liberalização dos Juros
Taxa de câmbio competitiva
Abertura Comercial
Liberalização do Investimento Externo Direto
Privatização das Estatais
Desregulamentação
Direito à propriedade intelectual

Fonte: WILLIAMSON, 2000, pp. 251

A diminuição do déficit público era esperada a partir da disciplina fiscal imposta; a redução dos gastos do governo deveria se dar via redução de subsídios ao setor produtivo e queda no investimento em educação; a reforma tributária visava estimular a poupança privada. O colapso do socialismo foi visto como sendo o colapso da economia planejada, por isso, era defendida a não intervenção nos juros e no câmbio, a eliminação de tarifa de importação, a liberalização do investimento externo direto buscava a captação de novas tecnologias. O estímulo às privatizações era calcado na idéia de que acionistas monitorariam melhor o desempenho das empresas, favorecendo a desregulamentação e o direito à propriedade.

O forte ajuste fiscal decorrente da adoção do Consenso, juntamente com a crença de que a intervenção do governo desregularia a economia, levou a um intenso processo de diminuição dos investimentos na região.

### **I.3 - O Processo de Focalização**

Os impactos e conseqüências da crise da dívida que se abateu na América Latina e no Caribe durante a década de 1980, não só resultaram em uma mudança estratégica nas questões econômicas, através de políticas de estabilização e ajustamento estrutural implementados na região com o objectivo de recuperar equilíbrios macroeconômicos e inserir nas economias nacionais no circuito mundial, mas também em termos de política

social, tanto no nível setorial (educação, saúde, proteção social e sistemas de segurança) como nos programas e estratégias destinadas a melhorar as condições de vida dos grupos mais pobres da sociedade.

### **I.3.1 - O Novo Paradigma**

Conforme explica León (2008), a fim de responder a este novo cenário econômico e social, foram sendo criados na região - em diferentes épocas e intensidades para os diversos países - os novos critérios para a concepção e gestão de política social que incluía, entre outras coisas, mudanças nos mecanismos de financiamento, nos objetivos, no impacto sobre a população beneficiária e, também, nos atores responsáveis pelos programas realizados até então. Foi-se conduzindo a um "novo paradigma" que, embora com alterações e correções através dos anos noventa (Franco, 1996), está na base conceitual dos programas atuais de transferência condicional de renda que são utilizados como um instrumento central de combate à pobreza e melhoria da distribuição de renda em vários países da região. Tal fenômeno foi vivenciado por muitos países, como México e Chile, sendo o caso brasileiro exemplar a esse respeito.

As consequências sociais da crise econômica dos anos oitenta, com a queda dos salários reais, o maior desemprego aberto e a deterioração na distribuição da renda na região (Mesa-Lago, 2000), implicava que o problema da pobreza assumia um lugar central nas agendas governamentais, através da pesquisa de novas alternativas e estratégias. Ao mesmo tempo, houve críticas ao conceito tradicional de política social que fora desenvolvida nos países da América Latina até meados do século XX, devido, principalmente, à centralidade da ação Estatal na provisão de serviços sociais e à promoção de benefícios universalistas - baseados na incorporação da população no mercado de trabalho formal. Argumentava-se que tal postura tinha como resultado a incapacidade de atender eficientemente os problemas sociais ou necessidades específicas de determinados grupos vulneráveis.

Com efeito, apesar da progressiva extensão da oferta "normalizada" dos seus benefícios, aquelas políticas sociais consideradas universalistas foram acompanhadas pela presença significativa de déficit de cobertura, especialmente os setores sociais alheios à

empregabilidade formal e, portanto, aqueles com maiores necessidades insatisfeitas, tais como os camponeses e trabalhadores autônomos de áreas urbanas.

As inovações em políticas sociais levadas a cabo pelos governos da região reformaram seus sistemas de proteção e bem-estar social, principalmente através da descentralização competitiva e privatização dos serviços. Ao mesmo tempo, foram criadas novas estratégias para enfrentar, num primeiro momento, as consequências sociais da crise econômica nos grupos mais afetados e, posteriormente, avançar para a criação de "modelos de intervenção" mais diretamente orientados à minimização da reprodução intergeracional da pobreza (Léon, 2008, pp. 134).

Tais estratégias constituem os antecedentes dos programas em curso hoje em dia que chamamos de transferência de renda condicionada. Já que os primeiros planos de emergência à grupos considerados "críticos" ou "mais necessitados" surgiram como uma idéia atrativa para os países que sofriam os ajustes macroeconômicos receitados pelo Consenso de Washington no início da década de 1990. As políticas sociais adotaram um caráter seletivo e não mais universalista. A otimização dos recursos escassos levou à seleção de grupos críticos e o desenho das políticas sociais passou a ser feito considerando apenas esses públicos-alvos previamente estudados.

Na América Latina, as primeiras experiências de programas de transferência de renda condicionada remonta a meados da década de noventa, sendo o Brasil (com a *Garantia de Renda Familiar Mínima* e o programa *Bolsa Família para Educação* em 1995) e o México (através da criação, em 1997, do *Programa de Educação, Saúde e Alimentação Progressiva* - conhecido como *Oportunidades* hoje em dia) os países pioneiros nesta área. A partir dessas experiências, ambas com avaliações positivas, os programas condicionados de transferência de renda, têm se difundido na região e, hoje em dia, constituem ferramentas centrais no desenho de estratégias de política social para melhoria da distribuição de renda e combate à pobreza na região (Léon, 2008, pp. 136).

Entretanto, críticos como Lavinas (2002) apontam a descoordenação e ausência de intersetorialidade entre os programas focalizados, a origem de suas insuficiências e abrem espaço para discussão acerca da eficiência e possíveis alternativas à esse modelo.

No próximo capítulo, procuraremos abordar a importância adquirida pelas transferências governamentais em um dos processos transformatórios mais importantes que o Brasil vem passando nos últimos anos: a queda significativa da concentração de renda.

## **CAPÍTULO II- As Políticas Públicas e a Queda da Concentração de Renda no Brasil**

Uma das mais importantes mudanças pelas quais o Brasil vem passando nos últimos anos é o processo de queda contínua da concentração de renda. De fato, as medidas de desigualdade de renda pessoal ou familiar *per capita* confirmam que a trajetória de queda, iniciada em meados da década de 1990, assume intensidade inequivocadamente mais acentuada a partir de 2001, assim permanecendo até os dias atuais. Como resultado desse processo, verificou-se no ano de 2007 o menor nível de desigualdade das últimas três décadas. Contudo, apesar dos avanços, a concentração de renda brasileira ainda é extremamente alta, encontrando-se o Brasil entre os países com mais elevados níveis de desigualdade (BARROS, FOGUEL, ULYSSEA, 2007, pp.7).

**Tabela 1 – Desigualdade de Renda Familiar Per Capita – índice de Gini**

Evolução da Desigualdade de Renda Familiar Per Capita no Brasil - índice de Gini						
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0,596	0,589	0,583	0,572	0,569	0,563	0,556

Fonte: Ipeadata

Neste capítulo, procuraremos abordar os principais determinantes dessa queda. O foco, entretanto, estará nas transferências governamentais em função do importante papel que esse tipo de política tem desempenhado na diminuição da desigualdade de renda verificada no Brasil nos últimos anos, especialmente após 2001, quando a queda se tornou mais expressiva.

### **II.1 – Principais Determinantes da Queda Recente de Desigualdade**

Tendo como base os últimos relatórios da PNAD e bibliografias de análise desses dados divulgados pelo IBGE, é possível identificarmos alguns determinantes importantes para o processo de diminuição da desigualdade de renda verificado no Brasil nos sete anos estudados (2001-2007). São eles: a maior equidade nos rendimentos do trabalho devido ao aumento do nível educacional da população, a queda da discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho, a diminuição das disparidades na remuneração média nas

diferentes regiões do país, o aumento real do salário mínimo e, por fim, as transferências governamentais.

Segundo explica Soares (2006) em sua análise de bem-estar e anatomia da redução na desigualdade, existem dois conjuntos de explicações a serem consideradas e que se aplicam ao caso brasileiro. O primeiro abrangeria quatro dos principais determinantes supracitados – menor desigualdade dos rendimentos do trabalho em função do maior nível educacional, da queda das disparidades regionais, da menor discriminação de gênero e raça e o aumento do salário mínimo – e trabalha com a hipótese de que o mercado de trabalho seria o responsável por tal queda. O segundo – e alvo deste trabalho – defende que a desigualdade teria caído principalmente em função da política social do Estado, em particular dos programas de transferência de renda.

Nas próximas seções serão analisados, brevemente, quatro daqueles que são considerados, pela bibliografia atual, os principais determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. Em seguida, será abordado o papel das transferências governamentais e a importância que esse tipo de política vem adquirindo.

### **II.1.1 – O Mercado de Trabalho**

Os rendimentos do trabalho constituem o principal componente da renda total das famílias apesar das mudanças verificadas no peso de cada determinante para a queda da desigualdade no país. Assim, é compreensível que o mercado de trabalho tenha tido papel central para explicar a queda recente da desigualdade de renda.

Segundo Barros e Mendonça (2007), é possível distinguir duas funções que o mercado de trabalho pode desempenhar na determinação do nível de desigualdade de renda. Em primeiro lugar, ele pode atuar como um revelador de desigualdades na distribuição do capital humano dos trabalhadores. Em segundo lugar, ele também pode atuar como gerador de desigualdades, ao remunerar de forma distinta trabalhadores com as mesmas características produtivas. Isso ocorre, por exemplo, quando a discriminação no mercado de trabalho leva a que indivíduos com produtividade potencial semelhante sejam remunerados de forma diferente, em decorrência da sua cor ou gênero. Analogamente, quando o mercado se encontra segmentado, trabalhadores

produtivamente similares recebem remunerações distintas apenas porque se encontram em diferentes regiões, em distintos setores da economia ou, ainda, porque atuam nos segmentos formal e informal do mercado de trabalho.

Conforme destacado em Ramos (2007), o estudo dos dados da PNAD 1995 - 2005 permite verificar que o lado revelador do mercado de trabalho (educação e experiência) cumpriu um papel mais importante do que o seu lado gerador (discriminação e segmentação) para explicar a evolução da desigualdade de rendimentos do trabalho ao longo do período analisado. A educação e a experiência do trabalhador foram os componentes mais expressivos entre todos os utilizados na decomposição das medidas de desigualdade e na explicação da queda observada.

Além do efeito dos rendimentos do trabalho, da discriminação e segmentação no mercado de trabalho, é importante destacar os efeitos positivos do aumento do Salário Mínimo na distribuição de renda da população brasileira. Tais efeitos são explicados, entre outros motivos, pelo fato de que, no Brasil o impacto desse instrumento se estende sobre as rendas de aposentadoria, de pensões e de certos programas sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A razão para isso é que o salário mínimo é utilizado como piso para o sistema público de previdência, além de determinar o valor do benefício de programas como o BPC (BARROS, FOGUEL, ULYSSEA, 2007, pp.475).

#### **II.1.1.1 – O Salário Mínimo**

A partir de meados da década passada, o salário mínimo (SM) passou por um processo de recuperação de seu valor real, perdido ao longo das décadas anteriores. No mesmo período, a distribuição de renda do país apresentou melhoria. Conforme destacado em Saboia (2007, p. 271), a simultaneidade desses dois movimentos sugere que o aumento do SM teria contribuído para a redução das desigualdades de rendimento.

A importância do salário mínimo é muito grande tanto em termos de referencial para o pagamento de salários no mercado de trabalho quanto por conta de seu papel como piso para a política de seguridade social. As aposentadorias (inclusive a aposentadoria rural, em geral não-contributiva) e pensões oficiais, por exemplo, possuem o SM como piso.

Além disso, a assistência social o utiliza como valor de referência para alguns dos programas que citaremos mais adiante. Portanto, há a possibilidade de que elevações no salário mínimo redistribuam renda diretamente, via mercado de trabalho. Essa possibilidade é particularmente importante no mercado informal de trabalho, no qual a presença do salário mínimo é forte (ver tabela 4).

É importante, entretanto ressaltar que seus efeitos são sentidos não apenas pelos trabalhadores ativos, mas também pelos aposentados, pensionistas e por uma parcela dos beneficiários dos programas oficiais de assistência social (SABOIA, 2007).

Ainda que o valor do salário mínimo real tenha sofrido aumentos quase constantemente nos últimos dez anos (ver Gráfico 2), há um reconhecimento generalizado de que seu valor é muito baixo quando comparado com o nível de desenvolvimento do país, assim como com a experiência de outros países. No entanto, o SM aparece como um forte instrumento na redução das desigualdades de rendimentos do trabalho na última década.

**Tabela 2 – Rendimento das Pessoas Ocupadas, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal do trabalho principal – 2007 (números absolutos)**

Sexo e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Números absolutos (1 000 pessoas)</b>						
<b>Total (1)</b>	<b>90 786</b>	<b>6 735</b>	<b>23 647</b>	<b>38 917</b>	<b>14 792</b>	<b>6 696</b>
Até 1 salário mínimo	25 011	2 195	10 993	7 575	2 590	1 657
Mais de 1 a 2 salários mínimos	27 966	2 027	4 830	13 738	5 103	2 268
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10 621	617	1 345	5 770	2 083	805
Mais de 3 a 5 salários mínimos	7 623	468	904	4 145	1 513	593
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5 764	313	651	3 165	1 117	518
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2 131	92	247	1 181	394	217
Mais de 20 salários mínimos	716	29	88	385	112	102
Sem rendimento (2)	9 403	932	4 395	1 832	1 769	474
<b>Homens (1)</b>	<b>52 363</b>	<b>4 070</b>	<b>13 939</b>	<b>22 100</b>	<b>8 333</b>	<b>3 921</b>
Até 1 salário mínimo	12 428	1 170	6 349	3 062	1 120	726
Mais de 1 a 2 salários mínimos	16 502	1 377	3 231	7 627	2 827	1 440
Mais de 2 a 3 salários mínimos	7 322	434	887	3 971	1 455	575
Mais de 3 a 5 salários mínimos	5 190	333	606	2 800	1 045	406
Mais de 5 a 10 salários mínimos	3 887	205	434	2 120	785	343
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1 542	65	181	849	303	144
Mais de 20 salários mínimos	576	24	72	308	94	78
Sem rendimento (2)	3 943	418	2 044	678	632	170
<b>Mulheres (1)</b>	<b>38 423</b>	<b>2 664</b>	<b>9 708</b>	<b>16 816</b>	<b>6 460</b>	<b>2 775</b>
Até 1 salário mínimo	12 583	1 025	4 644	4 513	1 470	931
Mais de 1 a 2 salários mínimos	11 464	650	1 599	6 112	2 276	828
Mais de 2 a 3 salários mínimos	3 299	184	457	1 799	628	231
Mais de 3 a 5 salários mínimos	2 433	135	298	1 345	468	186
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1 877	109	217	1 045	331	175
Mais de 10 a 20 salários mínimos	588	27	66	332	91	72
Mais de 20 salários mínimos	140	5	16	77	19	24
Sem rendimento (2)	5 460	514	2 351	1 154	1 137	304

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, PNAD 2007<sup>3</sup>

<sup>3</sup> (1) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento de todos os trabalhos. (2) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios de todos os trabalhos.

**Tabela 3 – Rendimento das Pessoas Ocupadas, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal do trabalho principal – 2007 (números relativos)**

Sexo e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Números relativos (%)</b>						
<b>Total (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	27,5	32,6	46,5	19,5	17,5	24,7
Mais de 1 a 2 salários mínimos	30,8	30,1	20,4	35,3	34,5	33,9
Mais de 2 a 3 salários mínimos	11,7	9,2	5,7	14,8	14,1	12,0
Mais de 3 a 5 salários mínimos	8,4	7,0	3,8	10,7	10,2	8,8
Mais de 5 a 10 salários mínimos	6,3	4,6	2,8	8,1	7,5	7,7
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2,3	1,4	1,0	3,0	2,7	3,2
Mais de 20 salários mínimos	0,8	0,4	0,4	1,0	0,8	1,5
Sem rendimento (2)	10,4	13,8	18,6	4,7	12,0	7,1
<b>Homens (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	23,7	28,8	45,5	13,9	13,4	18,5
Mais de 1 a 2 salários mínimos	31,5	33,8	23,2	34,5	33,9	36,7
Mais de 2 a 3 salários mínimos	14,0	10,7	6,4	18,0	17,5	14,7
Mais de 3 a 5 salários mínimos	9,9	8,2	4,3	12,7	12,5	10,4
Mais de 5 a 10 salários mínimos	7,4	5,0	3,1	9,6	9,4	8,7
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2,9	1,6	1,3	3,8	3,6	3,7
Mais de 20 salários mínimos	1,1	0,6	0,5	1,4	1,1	2,0
Sem rendimento (2)	7,5	10,3	14,7	3,1	7,6	4,3
<b>Mulheres (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	32,7	38,5	47,8	26,8	22,8	33,5
Mais de 1 a 2 salários mínimos	29,8	24,4	16,5	36,3	35,2	29,8
Mais de 2 a 3 salários mínimos	8,6	6,9	4,7	10,7	9,7	8,3
Mais de 3 a 5 salários mínimos	6,3	5,1	3,1	8,0	7,3	6,7
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4,9	4,1	2,2	6,2	5,1	6,3
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1,5	1,0	0,7	2,0	1,4	2,6
Mais de 20 salários mínimos	0,4	0,2	0,2	0,5	0,3	0,9
Sem rendimento (2)	14,2	19,3	24,2	6,9	17,6	11,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, PNAD 2007<sup>4</sup>

<sup>4</sup> (1) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento de todos os trabalhos. (2) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios de todos os trabalhos.

**Tabela 4 – Rendimento de Empregados e Trabalhadores Domésticos, segundo a categoria do emprego e as classes de rendimento mensal do trabalho principal – 2007**

Categoria do emprego e classes de rendimento mensal do trabalho principal	Empregados e trabalhadores domésticos no trabalho principal da semana de referência, de 10 anos ou mais de idade					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Números relativos (%)</b>						
<b>Total (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	29,4	37,8	56,0	20,1	19,1	27,3
Mais de 1 a 2 salários mínimos	38,7	36,9	27,7	41,2	46,0	40,4
Mais de 2 a 3 salários mínimos	13,1	10,1	6,9	15,6	15,6	11,9
Mais de 3 a 5 salários mínimos	9,2	8,6	4,7	10,9	10,7	8,9
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5,6	4,5	2,8	6,7	5,9	7,0
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1,8	1,1	1,0	2,2	1,7	2,6
Mais de 20 salários mínimos	0,5	0,3	0,2	0,6	0,4	1,2
Sem rendimento (3)	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
<b>Com carteira de trabalho assinada (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	14,5	20,5	34,8	10,1	8,5	15,4
Mais de 1 a 2 salários mínimos	48,3	50,2	45,0	46,7	54,1	51,4
Mais de 2 a 3 salários mínimos	16,9	14,1	9,9	18,9	18,3	15,6
Mais de 3 a 5 salários mínimos	10,5	9,6	5,4	11,8	11,3	9,6
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5,9	4,2	3,3	6,9	5,6	5,2
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1,9	0,9	1,0	2,4	1,5	1,8
Mais de 20 salários mínimos	0,5	0,1	0,2	0,6	0,4	0,5
Sem rendimento (3)	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0
<b>Outros sem carteira de trabalho assinada (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 1 salário mínimo	58,3	59,6	80,2	45,9	47,5	51,5
Mais de 1 a 2 salários mínimos	28,0	29,6	13,8	35,4	35,1	32,6
Mais de 2 a 3 salários mínimos	6,0	4,9	2,5	8,1	8,6	6,8
Mais de 3 a 5 salários mínimos	3,3	3,0	1,3	4,4	4,5	4,0
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2,0	1,5	0,9	2,6	2,5	3,1
Mais de 10 a 20 salários mínimos	0,6	0,2	0,2	0,8	0,7	0,9
Mais de 20 salários mínimos	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4
Sem rendimento (3)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, PNAD 2007<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> (1) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento do trabalho principal, (2) Inclusive as pessoas sem declaração de categoria do emprego no trabalho principal, (3) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios no trabalho principal.

### II.1.1.1.a – O impacto do instrumento Salário Mínimo

Os dados desta seção foram levantados a partir da Síntese de Indicadores da PNAD 2007, cobrindo, portanto, todo o país.

Segundo a PNAD, em 2007, 27,5% das pessoas ocupadas recebiam até 1 SM, enquanto 30,8% recebiam mais de 1 a 2 SM. Verifica-se, portanto, que o SM representa um verdadeiro ponto de atração para as remunerações do trabalho no país.

Em termos regionais, as remunerações próximas ao SM estão mais concentradas nas regiões Norte e Nordeste. Enquanto nessas regiões, em 2007, o rendimento médio não passou de 1 SM em, respectivamente, 15% e 25% dos domicílios, na região Sudeste essa situação foi verificada em 7,5% dos domicílios, na região Sul o percentual caiu para 7,3% e na região Centro-Oeste ficou em 10,4% dos domicílios no mesmo período. (ver tabela 5).

**Tabela 5 – Distribuição do Rendimento Médio Domiciliar em 2007**

Distribuição do Rendimento Médio Domiciliar em 2007		
	Domicílios com rendimentos até 1 SM	Domicílios com rendimentos acima de 20 SM
Norte	15%	1,4%
Nordeste	25%	1,5%
Sudeste	7,5%	3,4%
Sul	7,3%	3,0%
Centro-Oeste	10,4%	4,2%

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2007

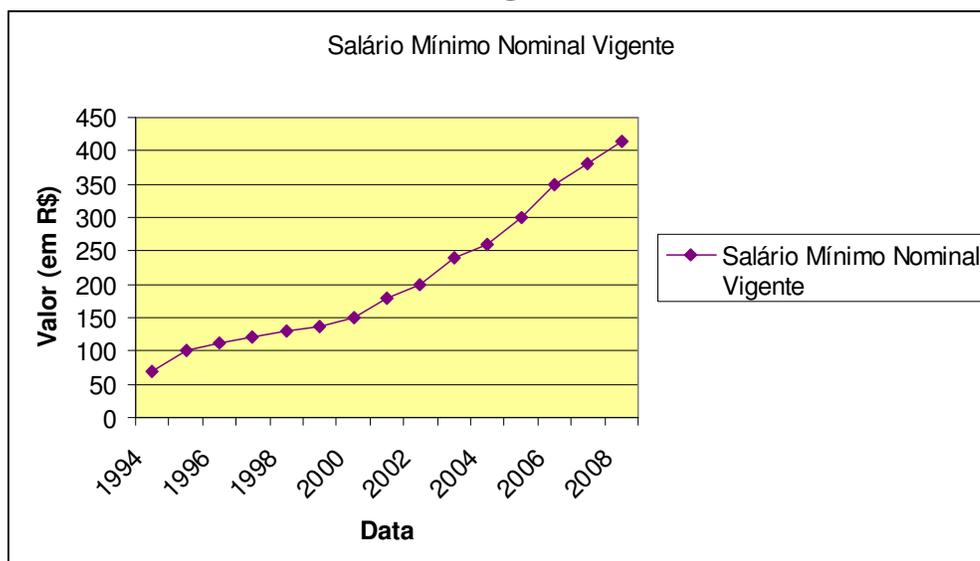
No emprego doméstico, entretanto, é onde há maior concentração de trabalhadores recebendo próximo ao mínimo legal. De acordo com os dados da PNAD 2007, o rendimento mensal daqueles que se identificaram como empregados domésticos estava em R\$ 313, valor próximo ao salário mínimo nominal vigente em Dezembro de 2007, que era de R\$ 380. A predominância quase total de mulheres no serviço doméstico explica o forte papel do SM na remuneração feminina apontado acima.

Em termos da posição na ocupação dos trabalhadores, há fortes diferenças em relação à importância do SM. Apenas 14,5 % dos trabalhadores com carteira assinada recebiam

até 1 SM em 2007. Entre os empregados sem carteira assinada, entretanto, 58,3% recebiam até 1 SM. (ver tabela 4).

Conclui-se, portanto, que efetivamente o SM exerce um forte poder de atração na definição das remunerações do trabalho no país, e, conseqüentemente, na melhoria da distribuição de renda. O impacto deste instrumento é notável, principalmente nas regiões Norte e Nordeste e entre os trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores domésticos em geral. No setor formal a importância do SM é um pouco menor. Segundo os dados da PNAD 2007, 35,3% dos trabalhadores eram empregados com carteira de trabalho assinada, totalizando 32 milhões de pessoas. Mesmo assim, 48,3% dessas pessoas recebiam no máximo 2 SM em 2007.

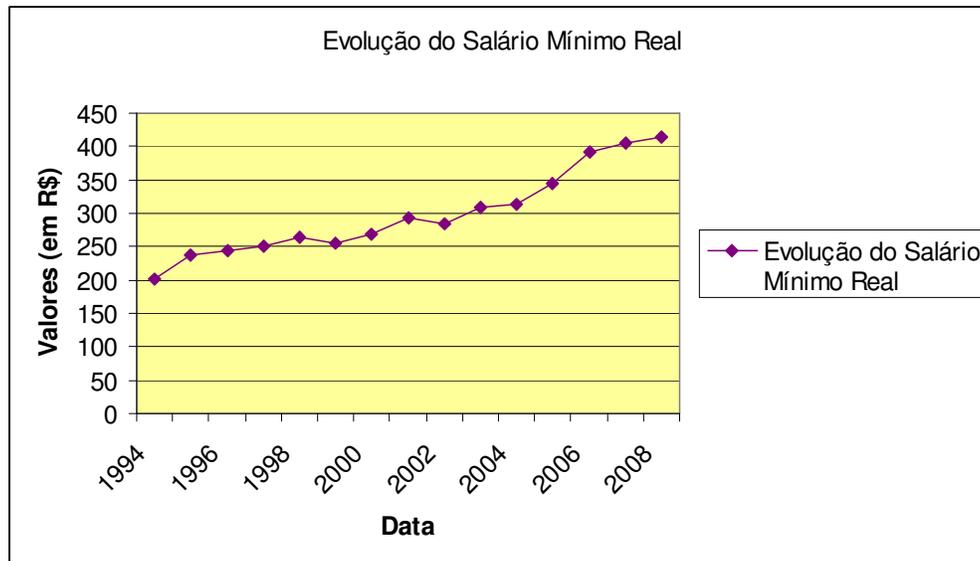
**Gráfico 1 – Salário Mínimo Nominal Vigente (1994- 2008)**



Fonte: Elaborado a partir de dados do Ipeadata<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Salário mínimo nominal vigente. Obs.: não considera abonos salariais ocorridos nos períodos.

**Gráfico 2 – Crescimento do Salário Mínimo Real (1994-2008)**



Fonte: Elaborado a partir de dados do Ipeadata<sup>7</sup>.

### II.1.1.2 – Diminuição da Discriminação e Segmentação do Mercado de Trabalho

Conforme Barros, Franco e Mendonça (2007) procuram ressaltar, há essencialmente duas razões para explicar as disparidades em remuneração do trabalho: as que resultam de diferenças de produtividade e as que decorrem de discriminação ou de segmentação na remuneração de trabalhadores com a mesma produtividade.

No primeiro caso, é natural que trabalhadores com maiores escolaridade, experiência ou outras características sejam intrinsecamente mais produtivos e recebam maiores remunerações. Como, nesse caso, as diferenças de remuneração são apenas a tradução das desigualdades preexistentes em produtividade, diz-se que essa parcela da desigualdade em remuneração é apenas revelada pelo mercado de trabalho. Mas nem todas as diferenças em remuneração resultam dessas diferenças intrínsecas de produtividade entre trabalhadores reveladas apenas pelo mercado de trabalho. Boa parte delas ocorre entre trabalhadores perfeitamente substituíveis no processo de produção, isto é, aqueles que, se trocassem entre si os postos que ocupam, não alterariam o nível da produção em nenhum deles. Nesse caso, temos que o mercado de trabalho remunera

<sup>7</sup> Série em reais (R\$) constantes do último mês analisado (Dezembro/2008), elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

de forma diferenciada trabalhadores com a mesma produtividade intrínseca e, portanto, certamente gera desigualdades.

O mercado gera desigualdade tanto quando remunera de forma diferenciada homens e mulheres ou brancos e negros de mesma produtividade, como quando existem diferenças de remuneração entre trabalhadores perfeitos substitutos na produção ocupando postos equivalentes em diferentes regiões produtivas do país. No primeiro caso, diz-se que os diferenciais decorrem de discriminação no mercado de trabalho e, no segundo, de sua segmentação (BARROS, FRANCO e MENDONÇA, 2007).

#### **II.1.1.2.a – A Queda na Discriminação de Gênero e Raça no Mercado de Trabalho**

Há, entretanto, processos favorecendo a queda da desigualdade de renda no país. O primeiro deles caracteriza-se pela entrada de um número cada vez maior de mulheres no mercado de trabalho o que tem favorecido a diminuição da discriminação salarial por gênero, uma vez que a mão-de-obra feminina apresenta maior nível de escolaridade.

Baltar e Leone (2008) ressaltam que qualquer análise do mercado de trabalho no Brasil deve levar em conta a progressiva participação das mulheres na atividade econômica, que vem ocorrendo desde o final da década de 60, concomitantemente com o declínio das taxas de fecundidade. É o aumento da participação feminina que tem sustentado o intenso crescimento da população ativa, que ocorre apesar da diminuição do ritmo global de crescimento da população e da queda nas taxas de participação de jovens do sexo masculino, que tradicionalmente eram muito elevadas.

**Tabela 6 – Rendimento Mensal Médio por Grandes Regiões, segundo o sexo – 2001/2007**

Rendimento Médio Mensal Real das pessoas de dez anos ou mais de idade, por Grandes Regiões e sexo - 2004/2007 (em R\$) (1)						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2004						
Homens	525	401	867	891	845	716
Mulheres	258	237	443	437	420	372
Total	391	316	645	657	627	537
2007						
Homens	582	472	986	1007	995	819
Mulheres	322	296	532	526	533	451
Total	450	381	749	759	760	628

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2004 e 2007<sup>8</sup>

Com base na tabela 6 acima, elaborada a partir de dados da PNAD 2007<sup>9</sup>, é possível verificar que, no ano de 2007, o rendimento médio total para os trabalhadores do gênero masculino foi 29% do que o verificado entre as mulheres. Entretanto, verifica-se uma tendência de queda na discriminação salarial por gênero: em 2004, o rendimento médio mensal de trabalho da população ocupada feminina era 63,5% do correspondente a masculina, em 2005 aumentou para 64,5%, em 2006 para 65,6% e em 2007 correspondia a 66,1% (PNAD, 2007). É possível, também, verificar que o aumento no rendimento médio total verificado entre 2004 e 2007 foi de 21% entre as mulheres e apenas 15% entre os homens. Em regiões como Norte e Centro-Oeste a remuneração média das mulheres sofreu aumento de, respectivamente, 25% e 27%, consideravelmente maiores do que aqueles verificados nas mesmas regiões entre os trabalhadores do sexo masculino: 11% e 17%, respectivamente.

Uma explicação para o fenômeno da queda da discriminação salarial por gênero seria o maior nível de escolaridade apresentado pela mão-de-obra feminina em relação à masculina. Com base em dados da PNAD 2007, a média de anos de estudo entre as mulheres que declararam estar ocupadas na semana de referência era de 8,3 anos, enquanto que para os homens a média ficou em 7,3 anos.

<sup>8</sup> Exclui as informações das pessoas sem declaração de rendimento.

(1) Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2007.

<sup>9</sup> Nota: Está sendo analisado o período 2004-2007 por ser o mais longo a dispor de valores inflacionados com base em Setembro de 2007 e, também, pelo fato de que 2004 foi o primeiro ano em que a PNAD teve abrangência nacional. Pesquisas de anos anteriores não consideravam áreas rurais do Norte do país e poderiam distorcer a análise de rendimentos proposta.

De acordo com Lavinias (1997), outras possíveis razões para essa inversão de tendências decorre da maior perda de postos de trabalho imposta aos homens, por estarem eles mais concentrados em ocupações e ramos fortemente afetados pela reestruturação produtiva; por estarem se ampliando as ofertas de trabalho nas atividades terciárias, notadamente aquelas de cunho social e administrativo tradicionalmente desempenhadas por mulheres, portanto, as mais diretamente beneficiadas por essa criação de empregos; e, por fim, por não estarem os homens tão dispostos quanto deveriam a disputar com as mulheres empregos “femininos”.

Já para Baltar e Leone (2008), os dados sobre mercado de trabalho mostraram que o avanço lento, no sentido de participação mais ampla e plena da mulher na atividade econômica, aparece no perfil das trabalhadoras, por posição na ocupação, tanto no trabalho por conta-alheia como naquele por conta-própria, bem como na redução das diferenças por sexo nas rendas do trabalho.

Por último, os dados sobre rendimentos do trabalho por nível de escolaridade e posição na ocupação revelaram a continuidade da segregação das mulheres nas ocupações pior remuneradas. Além disso, constatou-se que as diferenças de rendas do trabalho são maiores entre os trabalhadores com maior nível de instrução, justamente o segmento em que são também mais pronunciadas as diferenças de renda por sexo. Corroborando o argumento dado por Lavinias (1997), segundo o qual estaria ocorrendo um movimento de substituição de trabalhadores do sexo masculino por trabalhadoras, com traços bastante semelhantes no que diz respeito ao perfil da mão-de-obra, porém com uma única, mas absoluta e nítida diferença: os níveis médios de remuneração para as mulheres substitutas era menor em aproximadamente 30% em relação ao salário anteriormente pago para os homens igualmente qualificados.

Tal tendência foi também defendida pela Pesquisa Salarial do Grupo Catho, divulgada em Junho de 2007. Com base no estudo, a diferença entre os salários de homens e mulheres vem crescendo nos últimos anos. No ano de 2005 essa diferença era aproximadamente 52% a mais para o salário dos homens. Para o ano de 2007, até o mês de Junho, essa diferença já havia subido para 75,38%, na média de diferentes níveis hierárquicos. Isto confirmaria a idéia de que as desigualdades de gênero estariam permitindo às mulheres, em meio a um processo de globalização e liberalização

econômica fortemente competitivo, no qual o rebaixamento dos custos de produção é uma necessidade incessante e renovada, ampliar sua participação por serem uma mão-de-obra mais barata ainda que tão eficiente e muitas vezes mais educada do que a masculina.

No que tange às desigualdades raciais, o trabalho de Soares, Fontoura e Ribeiro (2007) acerca das tendências recentes na escolaridade e no rendimento de Negros e Brancos aponta uma diminuição, embora ainda modesta, das desigualdades raciais no período 1995 a 2005.

Soares, Fontoura e Ribeiro (2007) destacam que, após extensa produção bibliográfica, tanto baseada em dados qualitativos quanto quantitativos, é difícil negar que ainda há grandes diferenciais raciais observados em quase todos os campos da vida cotidiana, inclusive no que tange aos rendimentos. Negros nascem com menos peso do que brancos; têm maior probabilidade de morrer antes de completar um ano de idade; têm menor probabilidade de frequentar uma creche; e apresentam taxas de repetência escolar mais altas, o que os leva a abandonar os estudos com nível educacional inferior ao dos brancos. E, por fim, quando empregados, recebem cerca da metade do salário pago aos brancos, o que os leva a se aposentarem mais tarde e com remunerações inferiores.

Felizmente, o trabalho de Reis e Crespo (2005) juntamente com o já citado de Soares, Fontoura e Ribeiro (2007), anunciam boas notícias. A taxa de analfabetismo entre os negros de 15 a 24 anos caiu sete pontos percentuais entre 1995 e 2005, ao passo que entre os brancos essa queda foi de apenas dois pontos. Como resultado, no último ano da série estudada pelos autores tais taxas estavam bem mais próximas: 4% para negros e 1,6% para brancos. Dada a importância do nível educacional como fator determinante da inserção do indivíduo no mercado de trabalho e, conseqüentemente, seu nível salarial, a queda verificada sugere que é possível combater a discriminação racial.

Soares, Fontoura e Ribeiro (2007) vão além e calculam a porcentagem de pessoas que viviam abaixo de uma linha de pobreza determinada por ele como R\$ 150,00 para o decênio 1995-2005. Os resultados mostraram que a proporção de pobres vivendo abaixo dessa linha de pobreza se reduziu em quase dois pontos percentuais, mas tal redução não foi homogênea entre os grupos raciais. Enquanto para os brancos a redução foi de

2,7 pontos (0,27 ponto/ano) , para os negros foi de 7,1 pontos (0,71 ponto/ano). Ou seja, a pobreza vem caindo para todos, mas cai mais para os negros do que para os brancos, corroborando o argumento de que as desigualdades de renda entre os grupos raciais vêm, ainda que de forma lenta, diminuindo.

#### **II.1.1.2.b – A Queda na Segmentação Espacial no Mercado de Trabalho**

O segundo processo que vem favorecendo a queda da desigualdade de renda no país é derivado do processo de integração pelo qual vem passando a economia brasileira. Conforme destacado por Barros, Franco e Mendonça (2007, p.17), a diversificação da indústria favoreceu o aparecimento de novos pólos de desenvolvimento e vem contribuindo para a queda das disparidades regionais e, conseqüentemente, da diferença de remuneração para indivíduos igualmente capacitados em diferentes regiões do país.

O estudo da tabela 6, elaborada a partir dos dados das PNADs 2004 e 2007, permite verificar que, em termos regionais, os maiores aumentos nos rendimentos médios foram verificados para os trabalhadores do Nordeste e do Centro-Oeste do país, 20% e 21%, respectivamente. Essa realidade contrasta com o aumento bem inferior de 16% no rendimento médio do trabalhador da região Sudeste e pode sinalizar o surgimento de novos pólos econômicos no Brasil.

Conforme apontado em Saboia e Kubrusly (2008), diversas explicações para os deslocamentos têm sido levantadas pelos especialistas que estudam o tema. Entre elas, podem ser mencionadas: a busca por regiões onde os salários são mais baixos; o deslocamento para locais distantes dos centros metropolitanos, onde a mão-de-obra e os sindicatos são menos organizados; os diversos incentivos fiscais ou de outra natureza oferecidos pelos governos locais; a atração da região Sul, por estar próxima dos principais centros consumidores e dos países do Mercosul, e a localização nas proximidades das fontes de matérias-primas, como no caso da região Centro-Oeste, que teriam atraído atividades ligadas à agroindústria com o deslocamento da fronteira agrícola do País.

Tendo em vista os motivos apontados para os deslocamentos espaciais da indústria brasileira nos últimos anos, estaria ocorrendo uma tendência a uma maior

homogeneidade regional. As regiões receptoras de novas empresas industriais estariam recebendo novas plantas, em princípio mais modernas que as existentes na origem. Por outro lado, com a maior demanda por mão-de-obra local, haveria uma elevação dos níveis salariais nas regiões menos desenvolvidas, aproximando-se do encontrado nas áreas mais desenvolvidas. Seria, portanto, de se esperar uma menor heterogeneidade na comparação das empresas de um determinado setor entre as diferentes regiões.

A Tabela 7 ilustra os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) referente a remuneração média por Unidade da Federação para o ano de 2007. É possível observar que a despeito das diferenças que ainda existem entre as macro regiões brasileiras, enquanto alguns resultados confirmam expectativas, outros surpreendem. Dentre os estados do Brasil que apresentaram maiores rendimentos médios no mês de Dezembro de 2007 encontram-se São Paulo, Distrito Federal e Amapá. O primeiro confirma as expectativas dado o seu papel fundamental na economia brasileira, como pólo financeiro e industrial. O resultado do Distrito Federal se destaca em função de sua posição estratégica como capital do país e sede do governo federal. O Amapá, seguido de outros estados pequenos, como Acre e Sergipe, apresenta rendimentos médios surpreendentemente altos numa comparação por unidades da federação. Contudo, antes de se sinalizar qualquer nova tendência é preciso que se atente para a importância da administração pública na renda total da população desses estados que, historicamente, não apresentaram outras frentes de desenvolvimento e/ou atrativos econômicos que, por si só, estivessem levando a algum tipo de nova polarização.

**Tabela 7 – Remuneração Média de Dezembro, em Reais, a preços de Dez/2007 – Brasil 2007**

Unidades da Federação e Regiões consolidadas									
MA	979,98	RO	1.219,29	MG	1.102,31	MS	1.195,30	PR	1.216,76
PI	954,55	AC	1.408,20	ES	1.198,60	MT	1.131,31	SC	1.204,23
CE	927,34	AM	1.389,32	RJ	1.553,12	GO	1.103,59	RS	1.329,41
RN	1.038,19	RR	1.508,42	SP	1.591,43	DF	2.879,34	<b>Sul</b>	<b>1.250,13</b>
PB	911,10	PA	1.086,32	<b>Sudeste</b>	<b>1.361,37</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.577,39</b>		
PE	1.015,86	AP	1.636,57						
AL	968,51	TO	1.137,57						
SE	1.153,06	<b>Norte</b>	<b>1.340,81</b>						
BA	1.097,15								
<b>Nordeste</b>	<b>1.005,08</b>								

Fonte: RAIS - Dec. 76.900/75

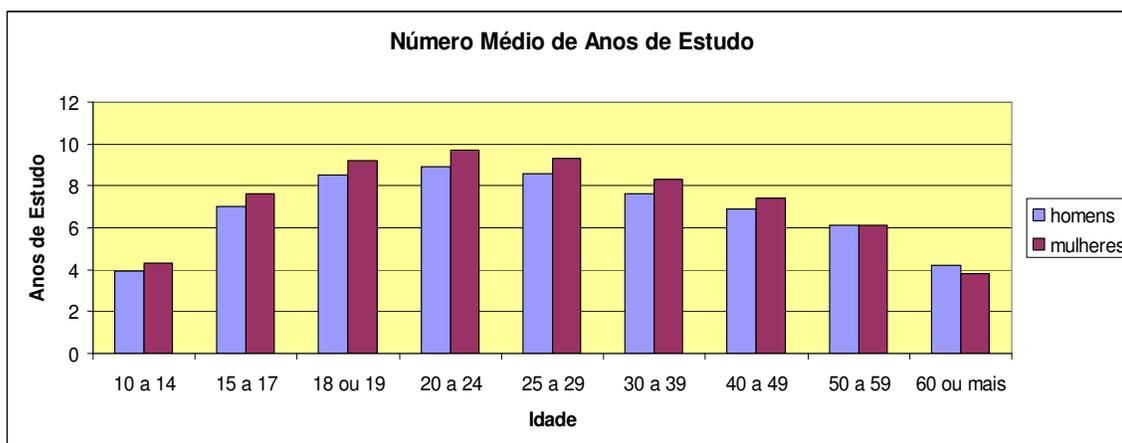
Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE (1) Deflator INPC

### II.1.1.3 – Mudanças na Oferta de Mão-de-Obra: Educação

Finalmente, é possível que transformações na oferta de trabalho sejam as responsáveis pela queda da desigualdade nos rendimentos do trabalho. De acordo com essa possibilidade, melhorias no sistema educacional brasileiro teriam causado uma oferta maior de trabalho qualificado, levando à redução da desigualdade mediante um efeito preço. Soares (2006) explica o mecanismo: se a oferta de mão-de-obra qualificada aumenta mais do que a procura, isso leva a uma queda do preço da mão-de-obra qualificada. Esta redução levaria a menores salários para indivíduos com níveis educacionais elevados, e a maiores salários para indivíduos com níveis educacionais pouco elevados, reduzindo a desigualdade de renda.

O Gráfico 3 mostra o número médio de anos de estudo de homens e mulheres no Brasil, por faixa etária. Verifica-se a continuidade da tendência de aumento escolarização e queda da taxa de analfabetismo. Além disso, o nível de instrução das mulheres mostra-se mais elevado que o dos homens para todas as faixas etárias, exceto no caso de senhoras de 60 anos de idade ou mais. Ainda segundo dados da PNAD 2007, foi observado um aumento do número médio de anos de estudo entre 1995 e 2007, passando de 5,2 para 6,9 anos.

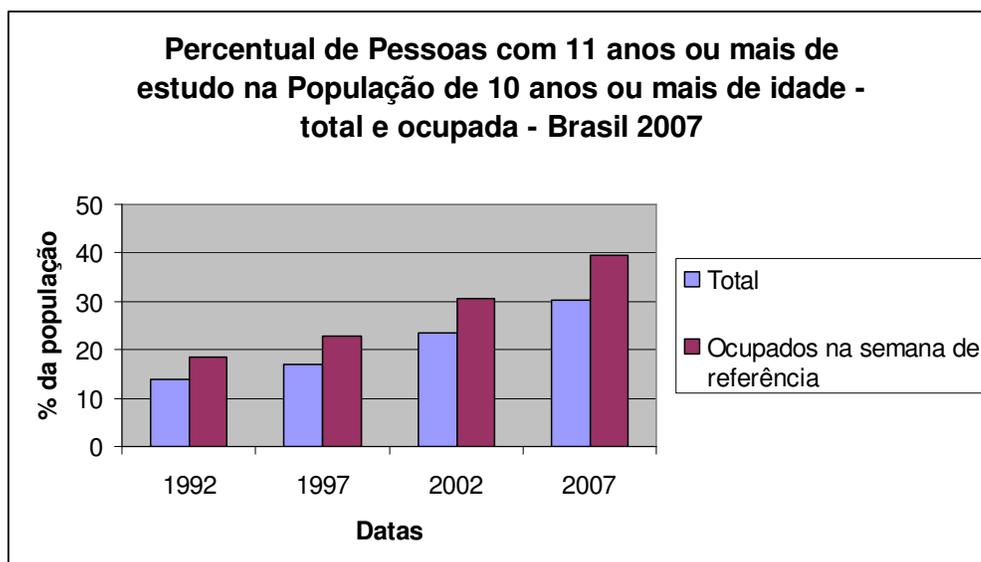
**Gráfico 3 – Número médio de anos de estudo, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, Brasil – 2007.**



Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2007

A relação de importância entre o nível de escolaridade e o acesso ao mercado de trabalho fica visível quando se analisa as transformações ocorridas entre 2002 e 2007, detalhadas no gráfico 4. Enquanto que, na população total de 10 anos ou mais de idade, o percentual de pessoas com 11 ou mais anos de estudo passou de, aproximadamente, 22% em 2002 para 30% em 2007, no que tange à taxa de ocupação da população com maior nível de escolaridade, o percentual cresceu mais, passando de 30% para 40% no mesmo período analisado. Assim, nota-se que, em especial desde 2001/2002, quando a queda da desigualdade de renda se tornou mais acentuada, foi verificado um processo paralelo de aumento na ocupação da parcela mais educada da população.

**Gráfico 4 – Percentual de Pessoas com 11 anos ou mais de estudo na população de 10 anos ou mais de idade – ocupada e total – Brasil 2007.**

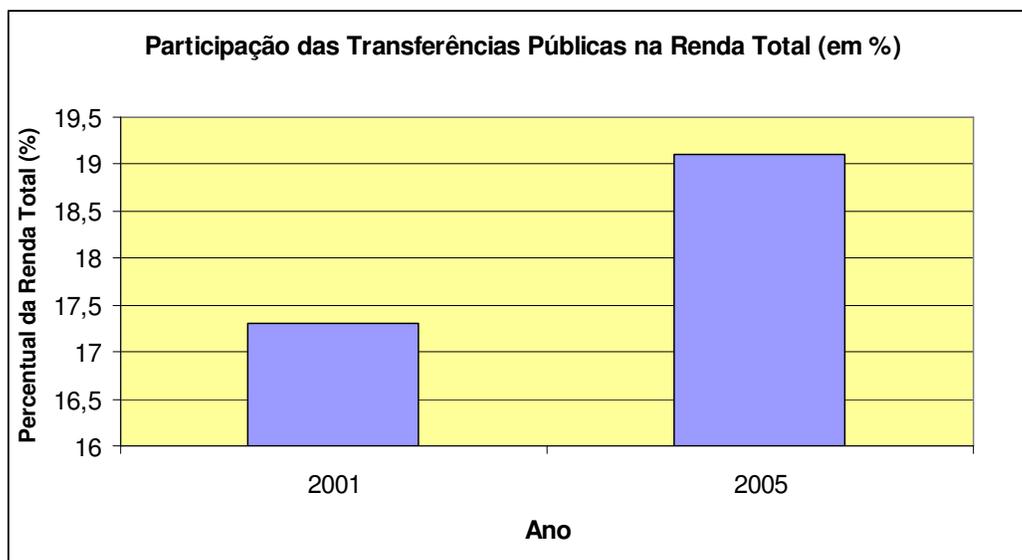


Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2007

## II.1.2 – As Transferências Governamentais

Os indicadores de desigualdade de renda no Brasil vêm apresentando sinais de queda desde o início dos anos 1990, contudo, tal tendência intensificou-se a partir de 2001 (IPEA, 2006). Ainda que o montante caracterizado como transferências governamentais some apenas 19% da renda total (conforme mostra o gráfico 5), estas representaram um dos fatores mais importantes para a redução da desigualdade no período e, são, portanto, o alvo de análise desse trabalho.

**Gráfico 5 – Participação das Transferências Públicas na Renda Total (%)**



Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2006

Com base em León (2008), no Brasil, o surgimento de políticas sociais nos moldes do que hoje convencionou-se chamar de “transferências públicas de renda condicionadas” remonta a meados da década de noventa com a *Garantia de Renda Familiar Mínima* e o programa *Bolsa Família para Educação* em 1995. Dadas as avaliações positivas de ambas as experiências, tais políticas passaram a constituir ferramentas centrais no desenho de estratégias de política social para melhoria da distribuição de renda e combate à pobreza na região e têm o objetivo de atender eficientemente os problemas sociais ou necessidades específicas de determinados grupos vulneráveis.

Conforme explica Camargo e Reis (2007), é possível dividir os programas de transferência de renda financiados pelo governo federal em três grandes grupos: o sistema de aposentadorias e pensões, aqueles que aplicam condicionalidades a seus beneficiários e os que não exigem nenhum tipo de retorno. O primeiro grupo é, também, o maior em termos do volume de recursos públicos gastos e é, em parte, financiado por contribuições de seus beneficiários. No segundo grupo, a experiência brasileira conta com a estratégia do FOME ZERO, tal estratégia visa – a partir da elaboração de uma série de programas focalizados, entre eles o Bolsa Família e o PETI – a atuação integrada dos ministérios para implementação de políticas fortemente vinculadas ao planejamento e articulação de maiores possibilidades de acesso à alimentação, expansão

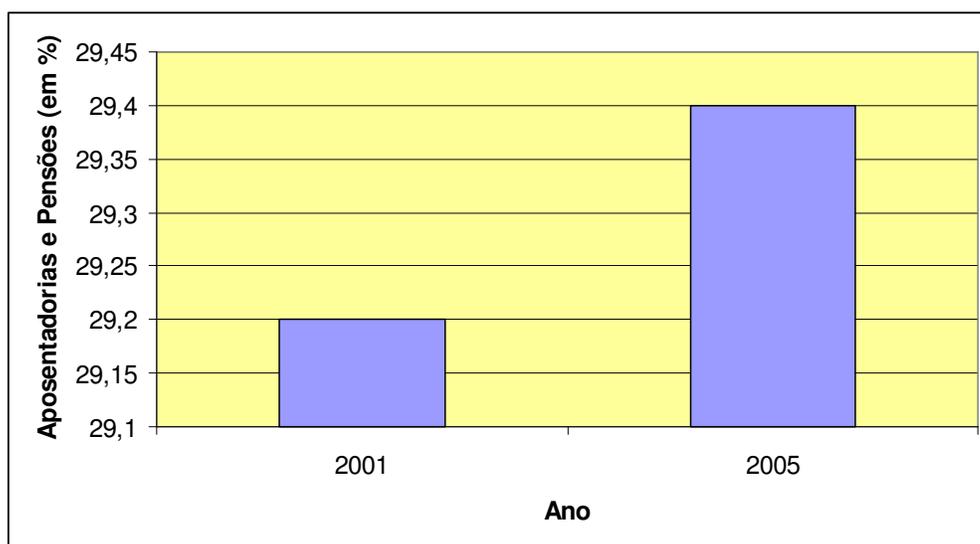
da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde e no acesso ao abastecimento de água. Finalmente, no terceiro grupo, temos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que paga pensão no valor de um salário mínimo a todo cidadão com idade igual ou superior a 65 anos, bem como a deficientes físicos ou mentais com incapacidade para o trabalho, os quais comprovem ter renda per capita familiar menor que um quarto do salário mínimo, sem qualquer tipo de contrapartida por parte de seus beneficiários.

### **II.1.2.1 – Aposentadorias e Pensões**

A previdência social consiste num seguro social, constituído por um programa de pagamentos, em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo (Oliveira et alii, 1997, p.4). Juntamente com as políticas e ações que visam ao atendimento à saúde da população e à assistência social dirigida aos necessitados, a previdência social integra o conjunto de políticas e ações que formam a seguridade social de um determinado país.

Atualmente, o sistema de aposentadorias e pensões que, em parte, é financiado por contribuições de seus beneficiários, engloba o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e as aposentadorias do setor público, seus gastos correspondem a 10,9% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, estando em torno de 5% do PIB o déficit do sistema previdenciário (CAMARGO e REIS, 2007). O gráfico 6 ilustra a parcela da população que recebia renda derivada de aposentadorias e pensões nos anos de 2001 e 2005.

**Gráfico 6 – Famílias que recebem renda não-derivada do trabalho em (%) – Aposentadorias e Pensões.**



Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2006

Cabe ressaltar a importância das transformações do sistema de previdência social brasileiro, nas últimas décadas, que ocorreram num contexto de rápidas e importantes mudanças. Decorridos mais 20 anos desde a implantação do Prorural/Funrural (1971/1992), implanta-se o regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, previsto na Constituição de 1988. A partir daí, introduziu-se o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em determinado regime especial, cuja principal característica é incluir o chamado setor rural informal, constituído pelo “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes” (art. 194, § 8º, Constituição Federal de 1988) (DELGADO, 1999).

Assim como destacado em Brumer (2002), quando comparada com o sistema previdenciário urbano, a previdência rural mantém algumas especificidades. Em primeiro lugar, em vez da contribuição sobre os salários ou rendas recebidos, válida para os contribuintes do setor urbano, a forma de contribuição do trabalhador rural que já era praticada anteriormente foi mantida, consistindo numa percentagem sobre o valor da produção comercializada (2,2%), e seu recolhimento fica sob a responsabilidade do comprador. Em segundo lugar, a idade-limite da aposentadoria para os trabalhadores

rurais baixou, passando de 65 a 60 anos para os homens e definida em 55 anos para as mulheres, ao passo que foi fixada em respectivamente 65 e 60 anos para os trabalhadores urbanos. Em terceiro lugar, diferentemente do setor urbano, os trabalhadores rurais autônomos não necessitam garantir um período mínimo de contribuição, bastando comprovar tempo de atividade semelhante à dos trabalhadores urbanos, o que pode ser feito por documentação comprobatória do uso da terra (título de propriedade, contrato de parceria ou arrendamento, etc.), notas de venda da produção rural (blocos de notas do produtor rural) ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS.

Outro aspecto que beneficiou os trabalhadores rurais, neste caso aproximando-os dos trabalhadores urbanos, foi o valor mínimo do benefício, anteriormente de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e que passou a ser de um salário mínimo, em muitos casos duplicando ou até mesmo triplicando (no caso do acúmulo de aposentadoria com pensão por falecimento de cônjuge) o valor dos benefícios recebidos antes de 1988 (Schwarzer, 2000, p.77). As Tabelas 8 e 9 ilustram a importância adquirida pela Previdência Rural no Brasil que, a partir dessas novas regras, aplicadas aos trabalhadores formais e produtores em regime de economia familiar, tiveram efetivo impacto social e econômico. Aumentaram expressivamente em poucos anos o grau de cobertura do sistema sobre o conjunto dos domicílios rurais e elevaram substancialmente a participação da renda previdenciária na renda familiar rural.

**Tabela 8 – Quantidade mensal de benefícios rurais concedidos, segundo os grupos de espécies - 2007**

Quantidade mensal de benefícios rurais concedidos, segundo os grupos de espécies 2007	
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	1.016.341
<b>Previdenciários</b>	1.001.288
<b>Aposentadorias</b>	342.245
<i>Tempo de Contribuição</i>	1.141
<i>Idade</i>	326.824
<i>Invalidez</i>	14.280
<b>Pensão por Morte</b>	120.499
<b>Auxílios</b>	210.672
<i>Doença</i>	207.949
<i>Reclusão</i>	1.416
<i>Acidente</i>	1.307
<b>Salário-Maternidade</b>	327.872
<b>Acidentários</b>	15.053
<b>Aposentadoria por Invalidez</b>	147
<b>Pensão por Morte</b>	32
<b>Auxílios</b>	14.874
<i>Doença</i>	14.623
<i>Acidente</i>	251
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS</b>	1
<b>Rendas Mensais Vitalícias</b>	1
<i>Invalidez</i>	1
<i>Idade</i>	0
<b>TOTAL</b>	1.016.342

Fonte: DATAPREV, Sub, Síntese

**Tabela 9 – Valor Mensal de benefícios rurais concedidos, segundo os grupos de espécies – 2007 (em R\$ mil)**

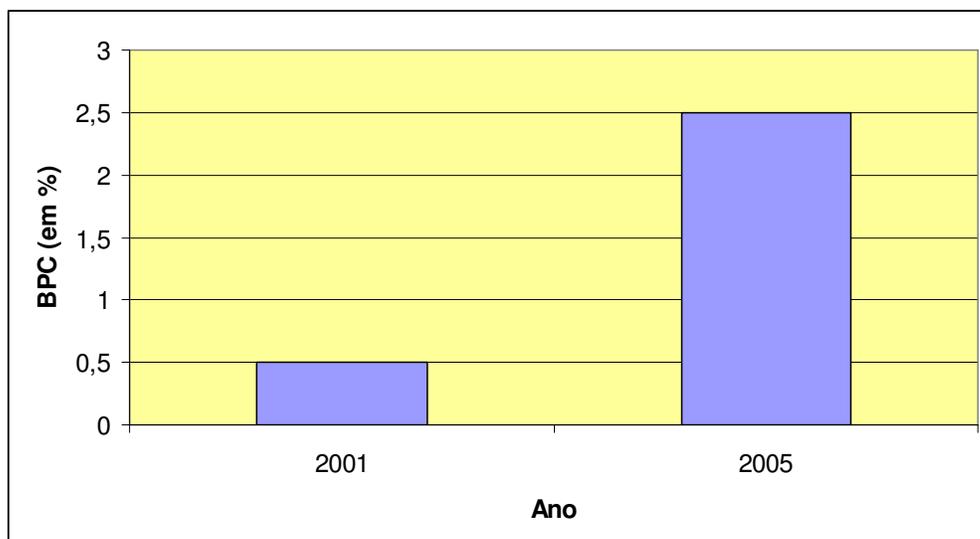
Valor mensal de benefícios rurais concedidos, segundo os grupos de espécies - 2007 (em R\$ Mil)	
<b>BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	379.942,48
<b>Previdenciários</b>	374.290,70
<b>Aposentadorias</b>	128.399,05
<i>Tempo de Contribuição</i>	612,56
<i>Idade</i>	122.433,19
<i>Invalidez</i>	5.353,30
<b>Pensão por Morte</b>	45.262,94
<b>Auxílios</b>	78.201,53
<i>Doença</i>	77.393,16
<i>Reclusão</i>	564,50
<i>Acidente</i>	243,87
<b>Salário-Maternidade</b>	122.427,17
<b>Acidentários</b>	5.651,78
<b>Aposentadoria por Invalidez</b>	56,15
<b>Pensão por Morte</b>	18,48
<b>Auxílios</b>	5.577,15
<i>Doença</i>	5.528,72
<i>Acidente</i>	48,43
<b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS</b>	0,38
<b>Rendas Mensais Vitalícias</b>	0,38
<i>Invalidez</i>	0,38
<i>Idade</i>	0,00
<b>TOTAL</b>	379.942,86

Fonte: DATAPREV, Sub, Síntese

### II.1.2.2 – O Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), por sua vez, é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, também encontrando amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Esse programa desembolsa, anualmente, 1% do PIB (CAMARGO e REIS, 2007).

**Gráfico 7 – Famílias que recebem renda não-derivada do trabalho em (%) – BPC**



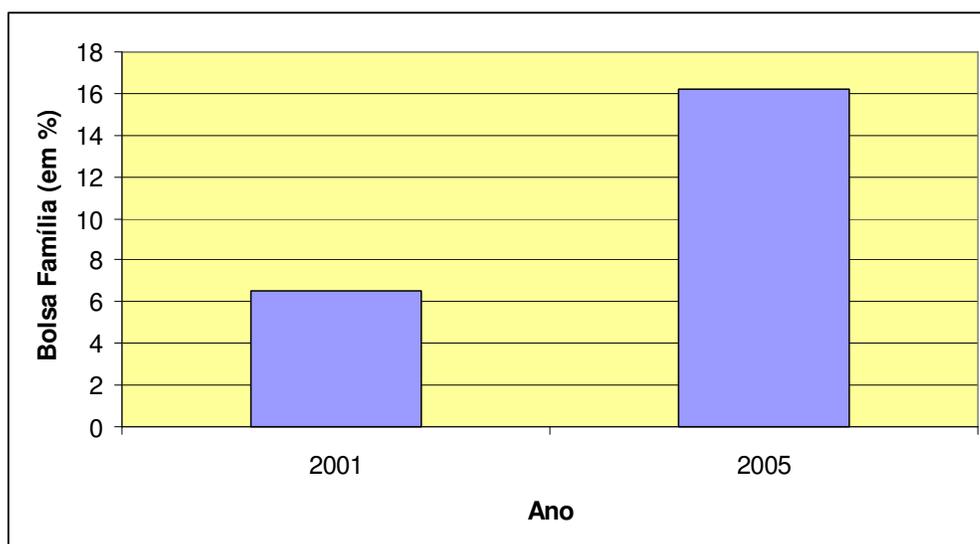
Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2006<sup>10</sup>

### **II.1.2.3 – Programas Condicionados de Transferência de Renda**

Finalmente, temos os programas condicionados de transferência de renda, financiados inteiramente por impostos, os quais demandam, porém, uma contrapartida por parte de seus beneficiários, sendo os principais, o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Esses programas – inicialmente implementados em alguns municípios e estados, mas somente nos anos 2000 nacionalizados – têm como contrapartida a frequência das crianças das famílias beneficiadas às escolas públicas e visitas periódicas a postos de saúde, ou seja, o investimento em capital humano dessas crianças, e desembolsam, anualmente, 0,38% do PIB (CAMARGO e REIS, 2007).

<sup>10</sup> Suplemento Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais

**Gráfico 8 – Famílias que recebem renda não-derivada do trabalho em (%) – Bolsa Família**



Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2006<sup>11</sup>

#### **II.1.2.3.a – O Bolsa Família**

O Bolsa Família é um programa de abrangência nacional que unificou os antigos Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. Parte deste programa não exige contrapartida nenhuma do beneficiário. Nesse caso, o Benefício Básico, de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais) é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal per capita de até R\$ 60,00 mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens.

No caso das famílias pobres – aquelas com renda mensal per capita de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 – que tenham crianças e adolescentes até 15 anos, nutriz ou gestante, estas poderão receber o Benefício Variável de R\$ 20,00 num total de R\$ 60,00, ou seja, três benefícios variáveis. Existe, também, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 30,00. Ele é pago a todas as famílias do Programa Bolsa Família que tenham adolescentes de 16 a 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios vinculados aos adolescente, ou seja, até R\$ 60,00. Assim, hoje os valores do Bolsa Família são de, no mínimo R\$ 20,00 e, no máximo, R\$ 182,00, podendo ser recebidos por famílias cadastradas no programa que atendam as seguintes condicionalidades:

<sup>11</sup> Suplemento Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais

- Crianças de 6 a 15 anos matriculadas em instituição de ensino regular;
- Frequência de no mínimo 85% da carga horária mensal;
- Informar de imediato qualquer mudança de instituição de ensino;
- Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde;
- Participar de atividades educativas ofertadas pela unidade de saúde;
- Manter carteira de vacinações atualizada;
- Levar criança à unidade de saúde para acompanhamento nutricional.

Cabe ressaltar que todos os valores descritos nessa seção são os vigentes desde o reajuste dos benefícios do programa, ocorrido em julho de 2008 para recuperar perdas com a inflação. No próximo capítulo, como serão usados dados da PNAD 2007, os valores considerados para os programas serão os vigentes no período da realização da pesquisa para que se tenha coerência nos resultados encontrados.

#### **II.1.2.3.b – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) tem abrangência nacional e, como o próprio nome diz, tem como objetivo contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no País, atendendo famílias cujas crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos se encontrem em situação de trabalho caracterizadas como perigosas, penosas, insalubres ou degradantes, regulamentadas pela Portaria nº 20, publicada em 2001, pelo MTE. Compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com duas ações articuladas – o Serviço Socioeducativo ofertado para as crianças e adolescentes afastadas do trabalho precoce e a Transferência de Renda para suas famílias. O tempo de permanência no programa é determinado pela idade da criança e do adolescente, sendo também critério para desligamento a conquista da emancipação financeira da família.

O programa oferece benefícios no valor de R\$ 25,00 e R\$ 40,00. A bolsa de R\$ 40,00 é paga para as famílias residentes nas áreas urbanas de capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes. Para as famílias de residentes em outros municípios ou em áreas rurais o valor da bolsa é de R\$ 25,00. A classificação do beneficiário nas áreas urbana ou rural é feita com base na identificação do domicílio da

família no Cadastro Único e o valor é repassado por criança/adolescente até 16 anos retirado da situação de trabalho. Para execução da jornada ampliada, são disponibilizados para a área urbana R\$10,00 por criança e adolescente, enquanto que para a área rural, R\$20,00. Tal jornada consiste em atividades educacionais, culturais e esportivas, além de reforço escolar, complementares ao ensino regular, ampliando em três horas a permanência das crianças e adolescentes nas dependências da escola.

As condicionalidades desse programa são:

- Matricular filhos na escola e garantir frequência mínima de 75%;
- Garantir frequência mínima de 75% à jornada ampliada.
- As famílias beneficiadas deverão participar das atividades socioeducativas e dos programas e projetos de geração de emprego e renda ofertados

## **II.2 – Avanços e novos caminhos**

Uma vez abordados os principais determinantes da queda da desigualdade de renda recentemente verificada no Brasil, toda a experiência brasileira e seus principais programas de transferência pública de renda, passaremos para a análise do impacto dessas transferências – e alvo deste trabalho – na distribuição de renda no país. Para tanto, no último capítulo deste trabalho, utilizaremos os dados fornecidos pela PNAD 2007 a fim de verificar empiricamente o peso das transferências governamentais na queda da distribuição de renda.

### **CAPÍTULO III – Os programas de transferência de renda e outras rendas não provenientes do trabalho**

Este último capítulo tem o intuito de avaliar, empiricamente, a contribuição das transferências governamentais – condicionadas ou não – na melhoria da distribuição de renda no Brasil. Para tanto, utilizaremos as informações mais recentes disponíveis que são as fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE para o ano de 2007.

#### **III.1 – Metodologia**

Nesse estudo, a fim de se verificar o possível efeito dos chamados programas de transferência, abordaremos a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini. Ao longo do capítulo será realizada a simulação da distribuição de renda sem os benefícios dos programas de transferência de renda e a atual realidade, para mostrarmos, de forma empírica, a importância dessa pequena parcela da renda na sua distribuição total. Tais simulações deverão ser entendidas como uma primeira tentativa de análise a ser futuramente aprofundada com estudos mais elaborados. Nas próximas seções será apresentada a metodologia utilizada.

##### **III.1.1 – Renda Domiciliar Per Capita**

A partir dos dados da PNAD 2007, foi feito o cálculo da renda domiciliar per capita (renda domiciliar / número de moradores), posteriormente essa renda foi ordenada de maneira decrescente e foram feitos cortes em parcelas da população, num total de cem (percentis populacionais).

O uso do referencial renda domiciliar per capita e não renda familiar per capita será um artifício facilitador da análise utilizado neste trabalho em função da metodologia de coleta de informações utilizadas pelo IBGE por meio da PNAD.

No Brasil, com base nos dados divulgados para o ano de 2007, o percentual de famílias conviventes em um mesmo domicílio chegou a marca dos 5,9% (PNAD 2007, microdados) o que equivale a 3.340.524 domicílios com famílias conviventes. Logo, ao

se dividir o valor da renda domiciliar pelo número de moradores, chega-se a uma renda per capita mais apurada do que se utilizássemos o conceito de renda familiar. A tabela 10 mostra a estrutura habitacional do Brasil entre domicílios e famílias para o ano de 2007.

**Tabela 10 – Famílias Conviventes em mesmo domicílio – 2007**

Número de Famílias por Domicílio	Domicílios
1	53.167.125
2	3.064.093
3	244.726
4	29.179
5	1.878
6	414
7	234
<b>Total de Domicílios</b>	<b>56.507.649</b>
Número de Famílias Conviventes	3.340.524
Percentual de Famílias Conviventes	5,9%

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados de PNAD, IBGE, 2007

### **III.1.2 – Decompondo a PNAD: “Juros, dividendos, transferências de programas oficiais e outros rendimentos.”**

Infelizmente, a PNAD não separa os rendimentos associados a programas oficiais de transferência de rendimentos como o BPC, o Bolsa-Família e o PETI, o quais são captados na mesma rubrica que os juros, os dividendos e outros rendimentos financeiros.

A importância desses programas pode ser deduzida com base no número de pessoas que declararam rendimentos nessa rubrica. Enquanto em 1995 apenas 2,8 milhões de pessoas informaram ter recebido algum rendimento desse tipo, em 2005 esse total subiu para 9,3 milhões (SABOIA, 2007) e em 2007 atingiu a marca dos 9,9 milhões de informantes (PNAD, 2007). Nesse último ano, 1,3 milhão dos informantes indicaram ter recebido exatamente o valor do salário mínimo e 6 milhões de informantes poderiam estar associados a algum dos programas citados acima.

Uma forma de tentar identificar o tipo de rendimento recebido nessa ampla rubrica é mediante a verificação do valor indicado pelo informante. A tabela 11 abaixo ilustra os dados coletados para 2007.

**Tabela 11 – Alcance dos Programas de Transferência de Renda - 2007**

Programas				
	PBF	PETI	BPC	TOTAL
Valores (em R\$)	18	25	380	
	30	40		
	36			
	54			
	58			
	60			
	76			
	88			
	94			
	106			
	112			
	118			
	124			
	136			
	142			
154				
172				
<b>Número de Possíveis Beneficiados</b>	4.182.967	124.259	1.303.582	5.610.808

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da PNAD 2007.

Cabe ressaltar que os valores destacados na tabela representam possíveis receptores do Bolsa Família (R\$ 18,00, R\$ 36,00, R\$ 54,00, R\$ 58,00, R\$ 76,00, R\$ 94,00, R\$ 112,00, R\$ 30,00, R\$ 60,00, R\$ 88,00, R\$ 118,00, R\$ 106,00, R\$ 136,00, R\$ 124,00, R\$ 154,00, R\$ 142,00, R\$ 172,00), do PETI (R\$ 25,00 e R\$ 40,00) e do BPC (R\$ 380,00). Contudo, a análise dos dados coletados pela pesquisa permitiu verificar uma tendência de convergência para valores redondos, o que pode denotar alguma imprecisão nas respostas dos entrevistados e, portanto, o uso do artifício da aproximação.

Ainda que o presente estudo tenha conseguido identificar que mais de 56% dos declarantes poderiam ser beneficiários de algum dos programas destacados, os resultados encontrados podem não refletir o real alcance dos programas já que foram considerados apenas os valores exatos dos benefícios para o ano de 2007. Segundo os

dados oficiais divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o número de beneficiários do Programa Bolsa Família em dezembro de 2008 chegava a 10,5 milhões de famílias, os benefícios do BPC foram repassados a 3 milhões de pessoas, entre idosos e pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Infelizmente, não há informação oficial sobre o número de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

### **III.1.3– Medida de Desigualdade: o Índice de Gini**

O Índice de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade comumente utilizada na análise da distribuição de renda, mas que pode ser utilizada para medir o grau de concentração de qualquer distribuição estatística. Assim, pode-se medir o grau de concentração de posse da terra em uma região, da distribuição da população urbana de um país pelas cidades, de uma indústria considerando o valor da produção ou o número de empregados de cada empresa, etc (SANDRONI, 1994). Para facilitar a compreensão dos conceitos, será feita aqui, referência ao problema da mensuração do grau de concentração ou de desigualdade da distribuição de renda em uma população.

O índice de Gini pode ser calculado como uma razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz. A Curva de Lorenz é a curva que se forma pela união dos pontos bi-dimensionais onde em um eixo (eixo y) temos a proporção acumulada da renda apropriada e no outro (eixo x) a proporção acumulada da população. Quando a distribuição é perfeita, a Curva de Lorenz assume a forma de uma reta de 45°. Nesse caso, a proporção da renda apropriada é sempre igual à proporção acumulada da população.

Geometricamente ele é definido pela área a dividida pela soma das áreas a e b:

$$G = a / a + b$$

Em um extremo, quando a desigualdade é zero e a distribuição de renda é perfeita,

a = 0. Então:

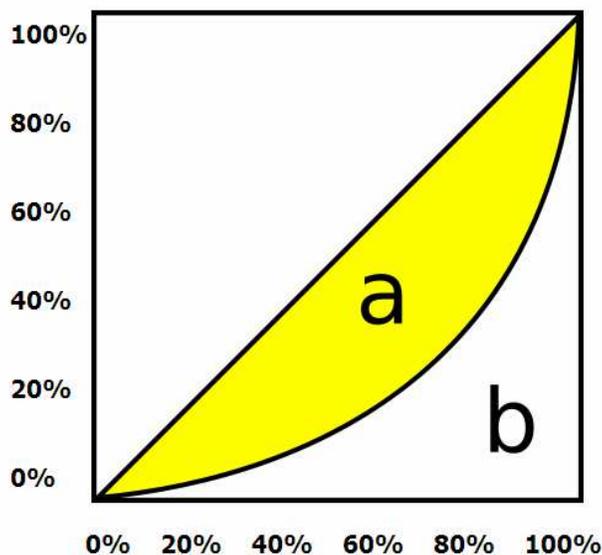
$$G = (0 / 0 + b) = 0$$

No outro extremo, quando a desigualdade é extrema e apenas um indivíduo

acumula toda a renda, temos  $b \approx 0$ . Então:

$$G \approx (a / a + 0) = 1$$

**Figura 2 – Índice de Gini Graficamente**



Fonte: Hoffmann, 1980.

Na prática, há vários tipos de Índices de Gini em função do tipo de renda que se considera (HOFFMANN, 1980). Para o estudo da incidência dos programas de transferência de renda será analisado o índice de concentração de renda proveniente da realidade atual e uma fictícia na qual será excluída da renda, a parcela proveniente das transferências.

### **III.2 – Simulações e Efeitos**

Nessa seção calcularemos o índice de Gini para os três primeiros décimos da população e, posteriormente, para a população total com base na renda total. Em um segundo momento realizaremos esse mesmo cálculo subtraindo a renda declarada na última rubrica do relatório da PNAD 2007 “Juros, dividendos, transferências de programas oficiais e outros rendimentos”. Cabe ressaltar que, por se tratar da parcela mais pobre da população, estaremos supondo que toda e qualquer renda declarada nessa ampla rubrica seria proveniente de programas de transferência, descartando as outras possibilidades.

### III.2.1 – Desigualdade com e sem as transferências do governo

**Tabela 12 – Desigualdade de Renda no total da população – 2007**

Índice de Gini sem as transferências	Índice de Gini com as transferências
0,55146	0,54872

Fonte: Elaboração da autora com base em PNAD, IBGE, 2007

Com base na tabela 12 acima é possível verificar que, a partir da inclusão da parcela da renda referente à rubrica “Juros, dividendos, transferências de programas oficiais e outros rendimentos”, o índice de Gini apresenta mudança positiva. Essa mudança, ainda que pequena, corrobora a hipótese de que a retirada das transferências prejudicariam a distribuição de renda, porém é preciso reconhecer que a redução do índice é mínima.

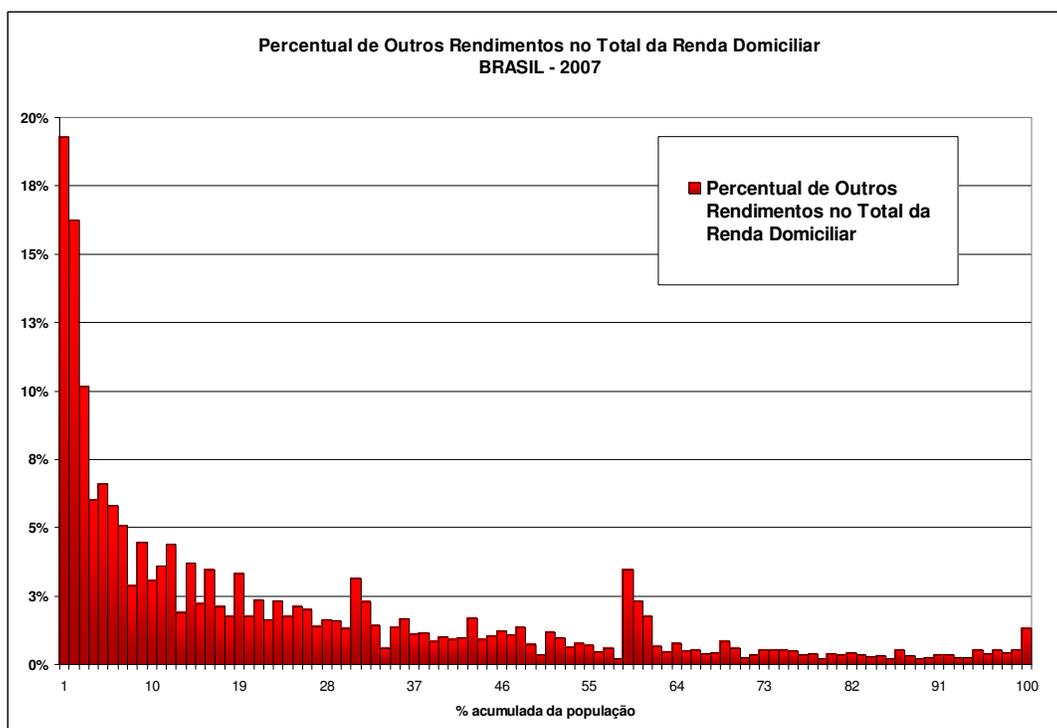
Entretanto, é importante ressaltar as propriedades analíticas das ferramentas que se está utilizando. Devido a impossibilidade de se desagregar apenas os valores referentes às transferências de programas oficiais, tornou-se necessário que, por hipótese, se considerasse qualquer renda da rubrica como sendo dessa natureza e, por isso, foram subtraídas na simulação. Além disso, o índice de Gini não apresenta grande sensibilidade em sua cauda esquerda – exatamente onde a parcela da renda proveniente de transferências é maior e, portanto mais impactante – por isso, os resultados obtidos devem ser compreendidos como um sinalizador do efeito positivo dessas políticas. A mensuração de tais efeitos, entretanto, será feita em uma análise mais aprofundada na próxima seção.

### III.2.2 – A Importância dos Programas de Transferência de Renda para a População Pobre

Ainda que, devido à agregação de informações provenientes da PNAD, não seja possível destacarmos de maneira apurada o efeito específico das transferências na distribuição de renda, os dados da pesquisa deixam claro o peso que essa pequena parcela da renda tem nos rendimentos totais da população mais pobre do Brasil.

Para os três primeiros percentis da população, as transferências públicas de renda representam, respectivamente 19%, 16% e 10% da renda total domiciliar. Mesmo numa análise acumulada de todo o primeiro décimo, a participação dessa fonte de renda segue marcadamente alta e constitui 8% da renda domiciliar total.

**Gráfico 9 - Total de Outros Rendimentos na Renda Total Domiciliar – 2007**



**Fonte: Elaboração da autora com base nos dados de PNAD, IBGE, 2007.**

De acordo com os dados da PNAD 2007, em termos absolutos, na rubrica referente a outros rendimentos foram declarados 1.723.751.975 reais – 2% de toda renda domiciliar identificada pela pesquisa – entre transferências públicas, juros e outros rendimentos financeiros. Verificou-se, também, que cerca de 49% de todo esse valor, ou em termos absolutos, 849.408.773 reais poderia estar associado a algum dos três programas (Bolsa-Familia, BPC e PETI) destacados nesse estudo. Isso significa que 60% dos mais de nove milhões de brasileiros – aproximadamente seis milhões de pessoas – que declararam algum valor positivo nesse momento da pesquisa poderiam estar associados a algum dos programas.

Ainda que, quando falamos de um país com dimensões continentais e uma população de mais de 187 milhões de pessoas, esse valor a princípio possa não impressionar, cabe explicar que a renda total dos três primeiros décimos da população brasileira soma apenas 5.979.497.923 reais, o que equivale a 6,19% da renda total domiciliar divulgada na pesquisa. No primeiro décimo a situação é ainda mais crítica, a renda total só chega a 1.025.805.073 reais ou, em termos percentuais, equivale a 1,06% da renda total declarada.

Numa análise da realidade simulada, ou seja, sem a existência dessas transferências, verificamos que, para a parcela mais pobre da população, a situação torna-se ainda mais crítica. A renda total dos três primeiros décimos da população cai em 239.179.917 reais e passa a representar apenas 5,73% da renda total. Já o décimo mais pobre, passa a deter 0,87% da renda total ou, em termos absolutos 943.740.667 reais, acumulando uma perda de 82.064.406 reais. Para os três primeiros centésimos da população a inexistência das transferências representaria uma diminuição de 15% na renda. Em termos aboslutos, isso significaria que essa parcela da população seria privada do recebimento de 22.491.605, o que determinaria perdas em qualidade de vida inconcebíveis para quem já convive com tantas privações. (PNAD, 2007).

**Tabela 13 – Impacto das Transferências: Efeitos Absolutos e na Participação Percentual na Renda Total**

<b>Participação na renda total - por grupos</b>			
Em termos percentuais	Sem transferências	Com transferências	Varição
Três primeiros centésimos	0,09%	0,16%	0,07%
Primeiro décimo	0,87%	1,06%	0,19%
Três primeiros décimo	5,73%	6,19%	0,46%
Em termos absolutos (R\$)	Sem transferências	Com transferências	Diferença
Três primeiros centésimos	127.452.428,60	149.944.033,61	22.491.605,01
Primeiro décimo	943.740.667,20	1.025.805.073,69	82.064.406,49
Três primeiros décimos	5.740.318.006,00	5.979.497.923,61	239.179.917,61

**Fonte: Elaboração da autora com base nos dados de PNAD, IBGE, 2007.**

### III.3 – Prós e Contras

A adoção de planos de transferência de renda à população - seja ela condicionada ou não – gera alguns questionamentos no que tange à efetividade de seus resultados. Há,

portanto, discordância quanto à real eficiência de tal tipo de política. Por isso, nessa seção, serão abordadas opiniões de diversos estudiosos do tema, a fim de favorecer o entendimento da polêmica que envolve esse tipo de política.

Os programas de transferência de renda podem ter efeito negativos a longo prazo, na medida em que podem gerar incentivos para a diminuição da taxa de participação de seus beneficiários no mercado de trabalho, aumentar o salário de reserva desses trabalhadores e, dessa forma, aumentar sua taxa de desemprego (CAMARGO e REIS, 2007), criar dependência dos programas e até mesmo afetar as decisões dos beneficiários quanto ao investimento em capital humano (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL, 2007). Caso esses incentivos sejam significativos, diferentes desenhos de programas de transferência de renda terão diferentes efeitos sobre as decisões de seus beneficiários quanto à oferta de trabalho e de investimentos em capital humano.

Conforme aponta Lavinias, Matijascic e Nicoll (2007), o perfil do sistema de proteção social brasileiro mantém um viés fortemente ocupacional, na medida em que o tipo de inserção no mercado de trabalho continua sendo o divisor de águas entre trabalhadores protegidos, suas famílias – os trabalhadores do setor formal e os autônomos que contribuem voluntariamente – e aqueles para quem o sistema de assistência social é o recurso de última instância. Além disso, como na prática o acesso à assistência não é automático e implica, por um lado, a comprovação de níveis extremos de privação para assegurar elegibilidade e, por outro dispor da informação necessária para entrar na fila<sup>12</sup> e da capacidade de se posicionar bem na fila<sup>13</sup>, é verificado que existem barreiras à entrada nas duas pontas do sistema de proteção social colocando em xeque a equidade de acesso a esse mesmo sistema.

Ainda para Lavinias, Matijascic e Nicoll (2007), do ponto de vista da segurança socioeconômica, tal polarização reflete uma real e profunda desigualdade, cuja magnitude está expressa na segmentação formal-informal do mercado de trabalho, que acaba por excluir, do sistema de proteção social, milhões de indivíduos, condenando-os a se manterem pobres para terem o direito de serem assistidos. Assim, segundo os autores a ausência de políticas de renda que atuem preventivamente na redução da

---

<sup>12</sup> Cabe ressaltar que assimetrias de informação costumam prejudicar os mais desfavorecidos

<sup>13</sup> Na maioria das vezes o volume de recursos alocado para um determinado programa assistencial é fixado de acordo com determinada meta, sem que sejam consideradas variações na demanda.

vulnerabilidade e da pobreza constitui uma das maiores fragilidades do sistema de proteção social brasileiro. Tal lacuna ratificaria e preservaria características de um modelo ultrapassado porque adequado a relações familiares de dependência, no qual ganhos do ponto de vista da isonomia de gênero, por exemplo, não compensam a inexistência de mecanismos de proteção individualizados cada vez mais necessários, em razão de mudanças demográficas nos arranjos familiares e na trajetória socio-ocupacional dos indivíduos ao longo de suas vidas.

No que tange a possíveis influências dos programas de transferência sobre o mercado de trabalho e oferta de mão-de-obra, Camargo e Reis (2007), em seu trabalho sobre Incentivos e Transferências, apresentam evidências que corroboram a hipótese de que programas como as aposentadorias e o BPC, efetivamente influenciam o salário de reserva, assim como as décimosões quanto à oferta de trabalho. Esse efeito parece influenciar tanto os beneficiários diretos do programa quanto os seus beneficiários indiretos, ou seja, pessoas que vivem em domicílios com a presença de beneficiários dos programas de transferência, os quais não recebem diretamente, porém, qualquer benefício.

Especificamente, as evidências mostram que, nos domicílios onde há pessoas que recebem aposentadorias e pensões, ocorre um aumento do salário de reserva dos membros do domicílio que fazem parte da força de trabalho. Com o aumento do salário de reserva, aumenta também a pressão salarial e, como consequência, a taxa de desemprego desse grupo de trabalhadores. Como a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade advém exatamente do fato de eles favorecerem mais os grupos de menor nível de renda, os trabalhadores mais afetados são exatamente os de menor renda. Da mesma forma, há evidências de que ocorre uma redução na taxa de participação dos adultos das famílias que têm membros que recebem aposentadorias e pensões.

Ainda de acordo com os autores, um segundo conjunto de evidências mostra que a existência de beneficiários diretos desses programas nos domicílios afeta as décimosões dos jovens neles residentes quanto a seu investimento em capital humano. Jovens de famílias beneficiadas com aposentadorias e pensões têm maior probabilidade de estar somente estudando, só estudando e trabalhando, ou não fazendo nenhuma das duas atividades, em relação a estar apenas trabalhando, isso se comparados com jovens que

vivem em domicílios sem membros beneficiários de qualquer transferência governamental de renda.

Foguel e Barros (2008), por sua vez, utilizaram os dados da PNAD entre 2001 e 2005 para estimar os efeitos dos programas condicionais de transferência de renda no Brasil sobre a oferta de trabalho de mulheres e homens adultos. Os resultados dos autores indicam que o impacto dos programas de transferência de renda na participação feminina não é significativo nem do ponto de vista estatístico nem em termos absolutos. Para os homens beneficiários ficou evidenciado um pequeno aumento da participação masculina no mercado de trabalho. Em termos de horas trabalhadas, os resultados indicaram um pequeno efeito negativo para todas as mulheres, mas um insignificante impacto para aquelas que vivem abaixo do nível de renda familiar per capita média dos seus respectivos municípios. Em resumo, o trabalho dos autores não aponta efeitos relacionados entre os programas de transferência de renda e a oferta de mão-de-obra ou mesmo a quantidade de horas trabalhadas entre homens e mulheres beneficiários.

A evidência de discordância em relação a efeitos e eficácia dos programas de transferência aparece quando comparamos a opinião acima com o trabalho de Corve, Marques e Mattos (2008). Os autores vão mais além e comparam os efeitos na oferta de trabalho dos beneficiários dos programas redistributivos incondicionais em relação aos beneficiários de programas condicionais. Os resultados obtidos, mostram que quando a amostra inteira (homens e mulheres) é utilizada, apenas as mulheres beneficiárias de programas incondicionais reduzem o número de horas trabalhadas no ano. As estimativas dos autores sugerem que esta redução seja em torno de 50%, um efeito bastante elevado. No entanto, 87% das mulheres beneficiárias representam mães solteiras e a redução desta jornada poderia, segundo os autores, ter efeitos benéficos para a sociedade. Acredita-se que estas mães tenham mais tempo para cuidar de seus filhos e que isto diminua a probabilidade de que estas crianças participem de atividades ilegais.

Quando o estudo foi restringido para comparação apenas entre beneficiários do sexo masculino, as estimações sugerem que o fato de receber renda proveniente de programas incondicionais está associado a maior probabilidade de estar empregado quando comparado aos homens beneficiários de programas condicionais. E para as

mulheres, reforçando o resultado anterior, temos que beneficiárias de programas incondicionais estão associadas a um menor volume de horas trabalhadas no ano quando comparadas às beneficiárias de programas condicionais.

Assim, apesar de os dados recentes serem encorajadores, é preciso observar os efeitos e a determinação relativa às razões do sucesso observado não são de entendimento simples ou condicionado a gestos e voluntarismo. Programas de garantia de renda – destaque para o BPC – exerceram um papel importante e tornaram inócuas as críticas que sofreram. A aposentadoria rural, igualmente controversa, surtiu um efeito ainda maior, considerando-se que o número de pessoas atendidas foi expressivo. Os pisos de benefícios equivalentes a um salário mínimo e a recuperação do seu poder de compra tiveram impactos decimosivos, sobretudo porque estão centrados em direitos. (LAVINAS, MATIJASCIC e NICOLL, 2007).

Em números absolutos, a queda da pobreza, inquestionável na comparação entre 2001 e 2007, está associada a uma real elevação dos rendimentos dos mais pobres, bem como ao aumento do volume agregado das transferências de renda via programas do tipo renda mínima.

Apesar da inequívoca importância das conquistas apontadas, continua havendo um número expressivo de brasileiros que integram a força de trabalho e são economicamente ativos, mas não conseguem evitar a desocupação, ou, se conseguem não se beneficiam de garantias conferidas pelos direitos sociais.

Os desafios enfrentados pelo Brasil exigem que se mobilize uma maior quantidade de força de trabalho, bem como a criação de oportunidades para os excluídos. O modelo de proteção brasileiro precisaria, portanto, aliar garantias de renda com estímulo ao trabalho, o que não implica instituir contrapartidas que vinculem um ao outro de alguma forma (LAVINAS, MATIJASCIC, NICOLL, 2007).

## CONCLUSÃO

Nas últimas décadas tem-se verificado um intenso processo de fragmentação das políticas públicas no mundo como um todo. Na América Latina, onde a inexistência de um Sistema de Seguridade Social tão maduro e abrangente como aquele existente em países mais desenvolvidos, evidencia as lacunas deixadas pela fragmentação.

Os impactos e conseqüências da crise da dívida que se abateu na América Latina e no Caribe durante a década de 1980, não só resultou em uma mudança estratégica nas questões econômicas, através de políticas de estabilização e ajustamento estrutural implementados na região com o objectivo de recuperar equilíbrios macroeconômicos e inserir nas economias nacionais no circuito mundial, mas também em termos de política social, tanto no nível setorial (educação, saúde, proteção social e sistemas de segurança) como nos programas e estratégias destinadas a melhorar as condições de vida dos grupos mais pobres da sociedade.

A fim de responder a este novo cenário econômico e social, foram sendo criados na região - em diferentes épocas e intensidades para os diversos países - os novos critérios para a concepção e gestão de política social que incluía, entre outras coisas, mudanças nos mecanismos de financiamento, nos objetivos, no impacto sobre a população beneficiária e, também, nos atores responsáveis pelos programas realizados até então. Tal fenômeno foi vivenciado por muitos países, como México e Chile, sendo o caso brasileiro exemplar a esse respeito.

No Brasil, o surgimento de políticas sociais nos moldes do que hoje convencionou-se chamar de “programa de transferências públicas de renda” remonta a meados da década de noventa com a *Garantia de Renda Familiar Mínima* e o programa *Bolsa Família para Educação* em 1995. Dadas as avaliações positivas de ambas as experiências, tais políticas passaram a constituir ferramentas centrais no desenho de estratégias de política social para melhoria da distribuição de renda e combate à pobreza na região. Hoje, no Brasil, é possível dividir os programas de transferência de renda financiados pelo governo federal em três grandes grupos: o sistema de aposentadorias e pensões, aqueles que aplicam condicionalidades a seus beneficiários e os que não exigem nenhum tipo de retorno.

Uma das transformações mais marcantes que o Brasil vem passando nos últimos anos é o processo de queda contínua da concentração de renda. De fato, as medidas de desigualdade de renda pessoal ou domiciliar per capita confirmam que a trajetória de queda, iniciada em meados da década de 1990, assume intensidade inequivocadamente mais acentuada a partir de 2001, assim permanecendo até os dias atuais.

Como resultado desse processo, verificou-se no ano de 2007 o menor nível de desigualdade das últimas três décadas. Pode-se citar, como importantes fatores determinantes desse processo melhorias ocorridas dentro do mercado de trabalho, como, por exemplo: a maior equidade nos rendimentos do trabalho devido ao aumento do nível educacional da população, a queda da discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho, a diminuição das disparidades na remuneração média nas diferentes regiões do país, o aumento real do salário mínimo e, por outro lado, políticas focalizadas, como as transferências governamentais.

Uma vez compreendido o extraordinário crescimento do peso desse tipo de política dentro do desenho de gestão social no país, buscou-se analisar o peso dessa parcela da renda na diminuição da desigualdade, além de suas vantagens e desvantagens.

Infelizmente, a melhor fonte de informações para esse tipo de estudo que é a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), consolida diferentes fontes de renda dentro das bases de dado disponíveis, agregando tudo em uma rubrica da pesquisa denominada “Juros, dividendos, transferências de programas oficiais e outros rendimentos”, dificultando a separação do que é, de fato, renda proveniente de transferências públicas.

Além disso, em qualquer análise estatística baseada em dados das PNADs, é necessário lembrar que as informações são fornecidas por pessoas dos domicílios da amostra, o que implica todas as limitações desse tipo de dado, particularmente no caso dos rendimentos declarados. Assim, a existência de grandes montantes, possivelmente referentes a juros, dividendos e outros rendimentos nos percentis mais elevados da população, poderia camuflar e até distorcer o efeito positivo das transferências governamentais na distribuição de renda para os percentis mais baixos numa análise a partir do cálculo do índice de Gini para realidades com e sem a existência dessas transferências, como a que

foi realizada. Ainda assim, o estudo favoreceu a percepção da importância desse tipo de renda para a parcela mais pobre da população. Para os três primeiros percentis da população, as transferências públicas de renda representam, respectivamente 19%, 16% e 10% da renda total domiciliar. Mesmo numa análise acumulada de todo o primeiro décimo, a participação dessa fonte de renda é marcadamente alta e atinge os 8% da renda domiciliar total.

A partir dos dados gerados pelas simulações, ficou evidenciado que a existência dos benefícios em renda transferidos a população, tem contribuído fortemente para a retirada de famílias da situação de pobreza e indigência. O efeito é mais impressionante quando o estudo da política é feito tendo como foco os primeiros décimos populacionais. Devido à forte parcela mais pobre da população, foi suposto que, neste caso, o rendimento declarado nessa rubrica seja constituído essencialmente pelas transferências públicas.

Ainda que, a partir da experiência simulada de inexistência da renda proveniente das transferências públicas, a variação no índice de Gini tenha sido pequena, passando de 0,551 para 0,548, a tendência corrobora a hipótese defendida até então, no que tange a importância desses programas para a queda da desigualdade no Brasil. Além disso, limitações das ferramentas de análise como, nesse caso, a falta de sensibilidade do índice em sua cauda esquerda, pode influenciar os resultados obtidos. Entretanto, parece razoável supor que a exclusão de, respectivamente, 19%, 16% e 10% da ridícula renda dos décimos mais pobres da população geraria uma piora inadmissível na qualidade de vida desses cidadãos.

Por todo o exposto no presente trabalho, é possível confirmar a importância que as transferências governamentais adquiriram no processo de melhoria da distribuição de renda da população no Brasil. A discussão acerca de externalidades negativas, como a possibilidade de haver diminuição de oferta de mão-de-obra em função de tais programas, e de existência de barreiras à entrada nas pontas dos programas, como assimetria de informação por parte de beneficiários potenciais mostra que, apesar dos avanços inegáveis verificados de 2001 para cá, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTUCH, L. "O Brasil é o BRIC da Vez." Revista Isto é Dinheiro, São Paulo, ed. 535, ano 10, 26 dez, 2007. p. 34

BARR, N. *Economics of the Welfare State*. 4. Ed. Londres. Oxford University Press, 2004.

BRUMER, Anita. *Previdência social rural e gênero*. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 7, June 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222002000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1517-45222002000100003.

BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha. *Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos*. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 37, n. 132, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742007000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742007000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0100-15742007000300003.

CAMPANTE, Filipe R.; CRESPO, Anna R. V.; LEITE, Phillippe G. P. G.. *Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais*. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, June 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0034-71402004000200003.

DELGADO, Guilherme C.. *Previdência social e mercado de trabalho no Brasil*. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 58, n. 4, Dec. 2006. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252006000400022&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000400022&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009.

HOLZMANN, R. ; JØRGENSEN, S. *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. Social Protection Discussion Paper Series n°6. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, 2000.

LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. *Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0011-52582000000300002.

LAVINAS, Lena. *Emprego Feminino: O que Há de Novo e o que se Repete*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0011-52581997000100003

LAVINAS, Lena. *Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social*. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-1232007000600009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-1232007000600009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1413-81232007000600009.

LAVINAS, L. *Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais*. Documento de base da rede URB-AL (Urban Regional Aid Program) 10. São Paulo, 2003.

LEON, A. *Progresos en la pobreza extrema en America Latina*. Proyecto CEPAL – AECID. Santiago, 2008.

LEONE, Eugenia Troncoso; BALTAR, Paulo. A mulher na recuperação recente do mercado de trabalho brasileiro. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 25, n. 2, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982008000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-30982008000200003.

LESSA, C. *Auto-estima e Desenvolvimento Social*. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1413-81232007000600008.

MOREIRA, J. D. D. *Desenvolvimento local: desafios para construção de políticas públicas no Brasil*. Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

MORIN, E. *Saberes Globais e Saberes Locais*. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro, Garamond, 2002.

NERI, M. *Retratos da Deficiência no Brasil*. vol. 1, Rio de Janeiro. FGV, 2003.

PARRE, José Luiz; GUILHOTO, Joaquim José Martins. *A desconcentração regional do agronegócio brasileiro*. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, Apr. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402001000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402001000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0034-71402001000200004.

PINTO, A. *Distribuição de Renda na America Latina e Desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1976.

RAMOS, L. *Determinantes da desigualdade de renda no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores*. In: HENRIQUES, P. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, Cap.6. pp.159-176, 2000.

SABOIA, J. *O Salário Mínimo e seu Potencial para a Melhoria da Distribuição de Renda no Brasil*. In: BARROS, R., FOGUEL, M., ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, IPEA, Rio de Janeiro, Cap.32. pp.479-497, 2007.

SABOIA, João; KUBRUSLY, Lucia. *Diferenciais regionais e setoriais na indústria brasileira*. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 1, Mar. 2008 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502008000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1413-80502008000100006.

SALVATO, M. A. *Disparidades regionais ou educacionais? Um exercício com contrafactuais*. In: TEIXEIRA, E.C.; BARBO. Brasil. 1 ed. Viçosa: Editora da UFV, v. 1, p. 333-369, 2006.

SACHS, I. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.

SACHS, I. *Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SOARES, S. *Análise de Bem-Estar e Decomposição por fatores da Queda na Desigualdade entre 1995 e 2004*. Revista Econômica v.8 n.1. Rio de Janeiro, pp.83.115, 2006.

SPERANZA, J. S. *Limites e Possibilidades do Desenvolvimento Local*. Sinais Sociais n°2, SESC | Serviço Social do Comércio | Administração Nacional, pp. 142-187, 2006.

STIGLITZ, J. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL, n°80, 2003.

VELOSO FILHO, Francisco de Assis; NOGUEIRA, Jorge Madeira. *Sistemas de inovação e promoção tecnológica regional e local no Brasil*. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 8, n. 13, Sept. 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122006000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122006000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1518-70122006000200012.

WILLIAMSON, J. Overview. An agenda for restarting growth and reform. In: KUCZYNSKI, P. P. ; WILLIAMSON, J. *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*, Institute Of International Economics, Washington, 2003.

WILLIAMSON, J. *What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?* World Bank Research Observer. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, Vol. 15, No. 2, pp. 251-264, 2000.